



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXIII - n. 36

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
25 settembre 2023**



## SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
A568 - AGENZIE DI VIAGGIO/PRENOTAZIONI VOLI RYANAIR	
<i>Provvedimento n. 30772</i>	5
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	22
C12561 - EURIZON CAPITAL REAL ASSET-ERSEL ASSET MANAGEMENT/TECNOFER	
<i>Provvedimento n. 30769</i>	22
C12562 - VIVIGAS/MILANO GAS E LUCE	
<i>Provvedimento n. 30770</i>	25
INDAGINI CONOSCITIVE	30
IC55 - MERCATI DEGLI APPARECCHI ACUSTICI	
<i>Provvedimento n. 30771</i>	30
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	33
AS1912 - BACINO VENEZIA AMBIENTE - SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI PER UTENZE NON DOMESTICHE	33
CONFLITTO DI INTERESSI	36
SI1273B - RICARDO LEVI - COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO PER IL COORDINAMENTO DELLE ATTIVITÀ CONNESSE ALLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA, QUALE PAESE D'ONORE, ALLA FIERA DEL LIBRO DI FRANCOFORTE DEL 2024 - PARERE POST CARICA	



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### A568 - AGENZIE DI VIAGGIO/PRENOTAZIONI VOLI RYANAIR

Provvedimento n. 30772

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 settembre 2023;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTE le segnalazioni di due associazioni di agenzie di viaggio, l'Associazione Italiana Agenti di Viaggio e la Federazione del Turismo Organizzato, pervenute, rispettivamente, il 10 maggio e il 6 giugno 2023;

VISTA la segnalazione dell'associazione di consumatori Codici Lombardia, pervenuta il 26 giugno 2023 e integrata il successivo 10 luglio;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

### I. LE PARTI

1. RYANAIR DAC (di seguito anche "Ryanair") è una compagnia aerea *low cost* di diritto irlandese attiva nell'offerta di servizi di trasporto aereo su rotte nazionali e internazionali e facente parte del Gruppo Ryanair, la cui capogruppo è Ryanair Holdings plc. Ryanair rappresenta, attualmente, il principale vettore aereo operativo in Italia, con una quota di passeggeri trasportati di oltre il 34% nei collegamenti nazionali e nei collegamenti internazionali da/per l'Italia<sup>1</sup>.

2. Secondo dati pubblicamente disponibili<sup>2</sup>, Ryanair ha realizzato nell'ultimo esercizio, chiuso a marzo 2022, un fatturato totale di 4.801 milioni di euro. Tale dato deriva per il 45% dalla vendita di altri servizi, che Ryanair chiama ancillari (c.d. *ancillary revenue*) e che comprendono una serie di servizi tra loro eterogenei, quali prenotazione del posto, priorità di imbarco, bagagli aggiuntivi, vendita di hotel, noleggio auto, assicurazioni etc.. Inoltre, l'Italia è il principale paese di attività di

---

<sup>1</sup> Fonte: Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (di seguito, "Enac"), Dati di traffico 2022.

<sup>2</sup> Cfr. l'*Annual Report 2022* del Gruppo Ryanair, pubblicato sul proprio sito *internet* al seguente indirizzo <https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2022/07/Ryanair-2022-Annual-Report.pdf>, pag. 1, doc. 29.

Ryanair in cui sviluppa il 25% del proprio fatturato totale, a fronte del 18% realizzato in Spagna, del 12% nel Regno Unito, del 5% in Irlanda e del 40% nell'insieme degli altri paesi europei<sup>3</sup>.

### **Segnalanti**

3. L'Associazione Italiana Agenti di Viaggio (di seguito, "AIAV") è l'associazione di categoria costituita nel 2002 che, secondo gli ultimi dati disponibili, conta 1.900 agenzie di viaggio tradizionali dislocate in tutte le regioni d'Italia, con 8.500 punti vendita che rappresentano oltre il 35% delle agenzie di viaggio<sup>4</sup>.

4. La Federazione del Turismo Organizzato (di seguito, "FTO") riunisce 1.900 soci e, con circa 80 aziende attive a livello nazionale e altre su base territoriale, associa sia grandi aziende con migliaia di dipendenti sia microimprese, purché provviste dei requisiti organizzativi e di operatività minimi previsti dalla normativa di settore. I soci sono *tour operator*, distributori (agenzie di viaggio o *network* di agenzie) che offrono anche servizi collegati al turismo, *Online Travel Agencies* (di seguito, "OTA", come *Lastminute*), compagnie di assicurazione specializzate in turismo, società che si occupano di *business travel* (*Travel Management Company*, di seguito, "TMC"), agenzie di eventi e convegni e società di servizi. FTO rappresenta quindi tutta la filiera dei viaggi: *outgoing* (verso l'estero), *incoming* (verso l'Italia), il segmento del *business travel* (trasferte per motivi di lavoro), dei viaggi di istruzione e quello per eventi particolari. Le aziende associate in FTO possono offrire e assemblare vari servizi nell'ambito di pacchetti turistici oppure servizi turistici singoli<sup>5</sup>.

5. L'Associazione Codici Lombardia – Centro per i Diritti del Cittadino (di seguito, "ACL"), con sede legale in Milano, opera quale Associazione maggiormente rappresentativa a livello regionale degli interessi e dei diritti degli utenti e dei consumatori<sup>6</sup>.

## **II. LE SEGNALAZIONI PERVENUTE E LE EVIDENZE ACQUISITE**

6. Le associazioni delle agenzie di viaggio segnalanti hanno rappresentato che Ryanair attuerebbe alcune politiche discriminatorie e denigratorie nei confronti delle agenzie di viaggio volte a scoraggiare il cliente finale dal rivolgersi alle stesse per l'acquisto di biglietti Ryanair; tali comportamenti, con alcune varianti, si estenderebbero anche alle OTA<sup>7</sup>. Le condotte sarebbero finalizzate a ostacolare ed escludere le agenzie di viaggio, tradizionali e *online*, dalla vendita dei biglietti Ryanair per canalizzare le vendite dei biglietti e di ulteriori servizi turistici<sup>8</sup> sui propri canali diretti (sito e *app*).

---

<sup>3</sup> Cfr. l'*Annual Report 2022* del Gruppo Ryanair, pag. 205, doc. 29, che indica la composizione geografica del fatturato realizzato nel 2022 da Ryanair, ovvero 564 milioni di euro nel Regno Unito, 873 milioni di euro in Spagna, 229,6 milioni di euro in Irlanda, 1.188,8 milioni di euro in Italia e 1.944,7 nel resto d'Europa. In questi dati non è presente la Germania in quanto il relativo fatturato è indicato come non disponibile.

<sup>4</sup> Cfr. la segnalazione di AIAV, doc. 2.

<sup>5</sup> Cfr. verbale dell'incontro del 22 giugno 2023, doc. 17.

<sup>6</sup> Cfr. la segnalazione di ACL, doc. 11.

<sup>7</sup> Cfr. quanto rappresentato da AIAV e FTO, nei rispettivi incontri del 13 e 22 giugno 2023, docc. 12 e 17.

<sup>8</sup> Il Codice del Turismo (D.Lgs. 23 maggio 2011, n. 79 e s.m.i.), individua le seguenti tipologie di **servizi turistici**: 1) il trasporto di passeggeri, 2) l'alloggio che non costituisce parte integrante del trasporto di passeggeri (come nella crociera) e

### **a. Preclusione agli acquisti sul sito ryanair.com**

7. Innanzitutto, Ryanair impedirebbe, dal punto di vista sia formale sia sostanziale, alle agenzie di utilizzare il sito *ryanair.com* per effettuare l'acquisto dei biglietti aerei per conto dei propri clienti. Sotto il profilo formale, i "Termini d'uso" del sito, che l'acquirente è tenuto ad accettare prima di finalizzare l'acquisto, impongono<sup>9</sup> che esso venga utilizzato per scopi non commerciali, precludendone quindi l'utilizzo alle agenzie di viaggio nell'esercizio del mandato ricevuto da parte del cliente. Al tempo stesso, i "Termini e condizioni generali di trasporto", che disciplinano la gestione, dall'acquisto al *post* vendita, del titolo di viaggio e degli eventuali servizi connessi, dedicano un'apposita sezione alle "Prenotazioni tramite agenzie di viaggio", strutturata secondo il modello di risposte a domande frequenti (c.d. FAQ)<sup>10</sup>. Tale sezione definisce le "agenzie di viaggio terze" come quelle "aziende che non hanno stipulato accordi commerciali con Ryanair per vendere i nostri voli e prodotti", prefigurando disservizi e maggiori oneri e invitando i clienti ad acquistare direttamente sul sito Ryanair<sup>11</sup>. Secondo quanto affermato dalle associazioni segnalanti, tuttavia, non esisterebbero agenzie autorizzate o contrattualizzate da Ryanair, anche perché è il consumatore a conferire all'agenzia un mandato con rappresentanza che non necessita di alcun accordo commerciale tra quest'ultima e il vettore aereo. Di conseguenza, le agenzie vengono remunerate dai clienti con una *fee* per il servizio reso (di solito in misura fissa) che non va a modificare il prezzo del biglietto definito dal vettore e non percepiscono da Ryanair alcuna commissione per la vendita del biglietto aereo.

8. Sotto il profilo sostanziale, una volta identificata la prenotazione come proveniente da un'agenzia di viaggio, Ryanair metterebbe in atto una serie di comportamenti volti a bloccare o rendere più difficoltosa la fruizione del servizio acquistato. In particolare, Ryanair richiede l'intervento diretto del passeggero per lo sblocco della prenotazione e veicola a quest'ultimo

---

non è destinato a fini residenziali o per corsi di lingua di lungo periodo, 3) il noleggio veicoli, 4) qualunque altro servizio turistico che non sia parte integrante di uno dei servizi precedenti né sia un servizio finanziario o assicurativo, come per esempio l'ingresso a un museo. Ciascuno dei servizi turistici come sopra definiti può essere arricchito da ulteriori servizi accessori, chiamati **servizi turistici integrativi**, quali, a titolo esemplificativo, il trasporto bagaglio o i parcheggi a pagamento nell'ambito del trasporto passeggeri; l'organizzazione di attività di intrattenimento o sportive o la fornitura di pasti, di bevande e la pulizia nell'ambito dell'alloggio etc.. I servizi sui bagagli in stiva o a bordo, sulla priorità di imbarco, sulla scelta del posto comunemente offerti da Ryanair a completamento del servizio principale di trasporto aereo possono quindi rientrare in tale definizione e saranno pertanto nel seguito indicati come "servizi integrativi".

<sup>9</sup> "3. *Uso consentito.*

*L'utente non è autorizzato ad utilizzare questo sito web (compresa l'app mobile e qualsiasi pagina web e/o dati che vengano filtrati attraverso il dominio web ryanair.com), i programmi informatici sottostanti (incluse le interfacce di applicazione "API"), i nomi a dominio, gli Uniform Resource Locator (gli "URL"), le banche dati, le sue funzioni e contenuti, se non per scopo di carattere personale e non commerciale. È severamente vietato l'utilizzo di qualsiasi sistema automatico o software, operato da terzi o meno, al fine di estrarre dati dal sito web a fini commerciali ("screen scraping")*" (enfasi aggiunta).

<sup>10</sup> <https://help.ryanair.com/hc/it/categories/12489248662673-Prenotazioni-tramite-agente-di-viaggio>, doc. 29.

<sup>11</sup> Si legge, infatti, "Queste aziende [cioè le agenzie di viaggio] guadagnano grazie all'aggiunta delle proprie commissioni ai voli e ai prodotti Ryanair, ciò significa che i clienti che prenotano avvalendosi del loro servizio spesso pagano più dei clienti che prenotano direttamente con Ryanair. Alcuni agenti di viaggio terzi non ci trasmettono i tuoi recapiti personali e/o i tuoi dettagli di pagamento, il che significa che non possiamo contattarti con aggiornamenti importanti relativi alla tua prenotazione o elaborare rimborsi direttamente a te. Consigliamo ai clienti di prenotare i voli Ryanair solo direttamente attraverso l'app Ryanair e il sito web Ryanair, e di controllare sempre che l'URL del sito web sia [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com)" (enfasi aggiunta). Alle stesse informazioni si accede dalla sezione Info Utili – Centro Informazioni OTA in calce alla homepage – all'indirizzo <https://help.ryanair.com/hc/it/categories/12489248662673> –, che porta direttamente alle FAQ per le "agenzie di viaggio terze" appena descritte, doc. 29.

informazioni denigratorie e non veritiere allo scopo di dissuaderlo dall'avvalersi delle agenzie di viaggi per acquistare biglietti Ryanair.

9. Secondo le “*Condizioni per l’Uso del sito Web Ryanair*” presenti nei “*Termini d’uso*” del sito, il vettore ha stabilito che l’acquisto tramite il proprio sito *internet* rappresenta “*l’unico [canale di vendita online] autorizzato alla vendita di voli del Gruppo Ryanair [ove “Gruppo Ryanair” include Ryanair DAC, Ryanair Sun, Ryanair UK e AOC Lauda Europe], sia nel caso siano acquistati singolarmente sia se acquistati unitamente ad altri servizi [...]*”<sup>12</sup> (punto 2). Per preservare quello che Ryanair ritiene essere il corretto uso del proprio sito *web*, il vettore aereo si riserva espressamente il diritto di ricorrere, anche senza preavviso, a tutti gli strumenti necessari, compreso l’avvio di procedimenti legali e l’utilizzo di tecnologie di blocco del sito stesso (punto 4), nonché di avviare tutte le indagini ritenute necessarie (anche mediante l’uso di strumenti tecnologici) per impedire un utilizzo non autorizzato del sito *web* (punto 5)<sup>13</sup>.

10. Quando l’acquisto di un titolo di viaggio avviene tramite un *account* che Ryanair riconduce a un’agenzia viaggi, la compagnia blocca la prenotazione con l’invio di una *e-mail* di “*Verifica di cliente richiesta*”<sup>14</sup>, riprodotta nella figura 1, impedendo a chiunque (agenzia o passeggero) di gestire tale prenotazione e, quindi, di effettuare eventuali acquisti di servizi ulteriori o modifiche alla stessa, fin quando il passeggero non si sottopone personalmente alla c.d. “procedura di verifica”,

<sup>12</sup> Cfr. <https://www.ryanair.com/it/it/azienda/termini-d-uso>, doc. 29. Ryanair prosegue precisando che “*I siti di comparazione dei prezzi possono stipulare un contratto di licenza scritto con Ryanair che li autorizza ad accedere alle informazioni sui prezzi dei biglietti, orari e voli del Gruppo Ryanair al solo scopo di fornire un confronto tra prezzi*”.

<sup>13</sup> Ryanair aggiunge, infatti, che tutti gli elementi, informatici, tecnologici, commerciali (nomi, logo, abbinamento di colori etc.) presenti nel proprio sito “*sono tutelati dal diritto d’autore, diritti sui marchi registrati, diritti di privativa sulle banche dati e/o altri diritti di proprietà intellettuale*”. Tali elementi possono quindi essere usati “*solo nella misura strettamente necessaria per uno scopo personale consentito e non commerciale*” (punto 6).

<sup>14</sup> Il contenuto della *e-mail* di “*Verifica di cliente richiesta*”, doc. 5, è il seguente: “*Questa prenotazione XXXXX sembra essere stata effettuata tramite un agente di viaggio terzo che non ha alcun rapporto commerciale con Ryanair per vendere i nostri voli. Pertanto Ryanair ha bloccato questa prenotazione.*

*Poiché gli agenti di viaggio terzi spesso non forniscono a Ryanair l’indirizzo e-mail e i dettagli di pagamento corretti del passeggero, prima che possa gestire la prenotazione e il check-in online dobbiamo verificarne l’identità.*

*Ryanair deve eseguire questo processo di verifica per garantire la conformità ai requisiti di sicurezza.*

*Dopo che il passeggero incluso nella prenotazione avrà completato il processo di verifica di Ryanair forniremo pieno accesso alla stessa, inclusa la possibilità di apportare modifiche alla prenotazione, aggiungere servizi aggiuntivi e completare il check-in online.*

*Sono disponibili due opzioni di verifica online:*

*1. Verifica rapida –*

• *Mediante tecnologia riconoscimento facciale.*

• *Tempo richiesto: circa 2 minuti.*

• *Sono necessari una copia della documentazione di identificazione del passeggero e un dispositivo dotato di fotocamera.*

*2. Verifica standard –*

• *Verifica della firma del passeggero.*

• *Richiede al massimo 7 giorni.*

• *Sono necessari una copia della documentazione di identificazione del passeggero e un dispositivo dotato di fotocamera.*

*La Verifica rapida è disponibile al prezzo di £/€0.59 a prenotazione. Questa commissione copre il costo dello strumento di riconoscimento facciale. Ryanair non trae alcun vantaggio commerciale dalle tariffe di verifica. Non è previsto alcun costo per la Verifica standard.*

*I passeggeri che non si avvalgono della Verifica rapida o standard per verificare le proprie prenotazioni possono effettuare la verifica presso la biglietteria Ryanair fino a 60 minuti prima della partenza. Tuttavia, non raccomandiamo questa opzione, in quanto verrà applicato un supplemento per il check-in in aeroporto [...] Assicuratevi di prenotare solo voli e servizi Ryanair direttamente su Ryanair.com o sull’app Ryanair. Prenotando direttamente con Ryanair, troverai sempre il prezzo più basso per i voli e i prodotti Ryanair e il miglior servizio” (enfasi aggiunta). Queste stesse informazioni compaiono anche nei Termini e condizioni di viaggio, dove un *link* di accesso permette di avviare l’operazione di verifica in ciascuna modalità (rapida o *standard*).*

asseritamente tesa a verificare la sua identità. L'opzione "verifica rapida" (l'unica con tempistica certa inferiore a una settimana) ha un costo di 0,59 euro a carico del cliente. In caso di mancata verifica dell'identità, non è possibile procedere al *check-in online* e il passeggero è tenuto a effettuare il *check-in* in aeroporto, pagando un supplemento che può arrivare fino a 75 euro<sup>15</sup>.

**Figura 1 – E-mail di “verifica cliente richiesta”**

De: Ryanair Customer Services <info@care.ryanair.com>  
 Inviato: martedì 30 maggio 2023 17:02  
 A: info@skolupoint.net  
 Oggetto: AVVISO IMPORTANTE - INVOLTRARE AL PASSEGGERO

**RYANAIR**

**Verifica cliente richiesta**

Questa prenotazione, (JH...), sembra essere stata effettuata tramite un agente di viaggio terzo che non ha alcun rapporto commerciale con Ryanair per vendere i nostri voli. Pertanto, Ryanair ha bloccato questa prenotazione.

Poiché gli agenti di viaggio terzi spesso non forniscono a Ryanair l'indirizzo e-mail e i dettagli di pagamento corretti del passeggero, prima che possa gestire la prenotazione e il check-in online dobbiamo verificarne l'identità.

Ryanair deve eseguire questo processo di verifica per garantire la conformità ai requisiti di sicurezza.

Dopo che il passeggero incluso nella prenotazione avrà completato il processo di verifica di Ryanair forniremo pieno

accesso alla stessa, inclusa la possibilità di apportare modifiche alla prenotazione, aggiungere servizi aggiuntivi e completare il check-in online.

Sono disponibili due opzioni di verifica online:

**Verifica rapida**

Mediante tecnologia riconoscimento facciale.  
 Tempo richiesto: circa 2 minuti.  
 Sono necessari una copia della documentazione di identificazione del passeggero e un dispositivo dotato di fotocamera.

Inizia verifica

**Verifica standard**

Verifica della firma del passeggero.  
 Richiede al massimo 7 giorni.  
 Sono necessari una copia della documentazione di identificazione del passeggero e un dispositivo dotato di fotocamera.

Inizia verifica

La Verifica rapida è disponibile al prezzo di 0,59 € a prenotazione.

Questa commissione copre il costo dello strumento di riconoscimento facciale. Ryanair non trae alcun vantaggio commerciale da tale tariffa. Non è previsto alcun costo per la Verifica standard.

I passeggeri che non si avvalgono della Verifica rapida o standard per verificare le proprie prenotazioni possono effettuare la verifica presso la biglietteria Ryanair fino a 60 minuti prima della partenza.

Tuttavia, non raccomandiamo questa opzione, in quanto verrà applicato un supplemento per il check-in in aeroporto ([si prega di consultare la nostra Tabella delle tariffe](#)).

Assicurati di prenotare solo voli e servizi Ryanair direttamente su [Ryanair.com](https://ryanair.com) o sull'app Ryanair. Prenotando direttamente con Ryanair, troverai sempre il prezzo più basso per i voli e i prodotti Ryanair e il miglior servizio.

Il Team del servizio clienti Ryanair.

**RYANAIR** | [Termini e Condizioni](#) | [Informativa sulla privacy](#) | [Contatti](#)

<sup>15</sup> Per il *check-in* in aeroporto, è necessario arrivare anticipatamente e pagare una commissione per tale incombenza, secondo un tariffario molto articolato al quale si accede dalla sezione “*Che cosa succede se non effettuo la verifica online*” dei *Termini e condizioni generali di trasporto*, cfr. <https://help.ryanair.com/hc/it/categories/12489248662673-Prenotazioni-tramite-agente-di-viaggio>. Il tariffario richiede dai 6 euro ai 55 euro per il servizio base, al quale aggiungere una serie di supplementi tra i 45 euro e i 160 euro per bicicletta, attrezzatura ingombrante, da sci, da golf, strumenti musicali, cambio nome/data, etc..

**11.** Tale procedura non consentirebbe all'agenzia di gestire in autonomia tutta la fase successiva all'acquisto del biglietto, imponendole di contattare e richiedere al cliente di svolgere la procedura di riconoscimento e ogni eventuale ulteriore adempimento. Al riguardo, si osserva che il cliente, tipicamente, si rivolge all'agenzia proprio per non doversi occupare personalmente di incombenze di questo tipo. Ne deriva, quindi, un disservizio per il solo cliente che acquista presso le agenzie di viaggio che, ad avviso delle associazioni segnalanti, non appare avere altra finalità se non quella di "screditare" queste ultime agli occhi del cliente stesso, inducendolo, per i prossimi acquisti, ad andare direttamente sul sito *ryanair.com*, come chiaramente esplicitato nell'ultima parte dell'e-mail (*"Assicurati di prenotare solo voli e servizi Ryanair direttamente su Ryanair.com o sull'app Ryanair. Prenotando direttamente con Ryanair, troverai sempre il prezzo più basso per i voli e i prodotti Ryanair e il miglior servizio"*). Peraltro, ogni qualvolta Ryanair blocca la prenotazione, verrebbe contestualmente bloccato l'account dell'agenzia e questo comporterebbe la necessità di acquisire nuove credenziali di accesso.

**12.** Secondo i segnalanti, nessun altro vettore aereo prevedrebbe tale procedura, né sarebbero comprensibili i *"requisiti di sicurezza"* che questa mira a garantire, considerato che essa viene attivata ad acquisto già perfezionato e pagato. A ciò si aggiunga che la procedura di verifica non sarebbe, invece, richiesta quando la prenotazione avviene a opera di un altro soggetto terzo diverso da un'agenzia (ad esempio, un conoscente del passeggero), sicuramente meno edotto delle procedure di sicurezza e della normativa di settore rispetto a un'agenzia di viaggio.

**13.** Inoltre, in ipotesi di cancellazione del volo e ove sorga il diritto del passeggero a essere rimborsato ai sensi del Regolamento (CE) n. 261/2004<sup>16</sup>, Ryanair si rifiuterebbe di rimborsare il soggetto da cui ha ricevuto il pagamento, ossia l'agenzia. La procedura di rimborso dei biglietti avverrebbe, infatti, solo in seguito all'esibizione di copia dei documenti di identità dei passeggeri e di una bolletta di utenza domestica degli stessi, anche quando l'agenzia provi di aver già rimborsato il cliente.

**14.** Le associazioni segnalanti hanno, altresì, evidenziato che l'impossibilità per le agenzie di acquistare biglietti sul sito Ryanair per conto del cliente rischia di privare quest'ultimo della tutela massima che il Codice del Turismo riconosce ai c.d. pacchetti turistici, ossia la combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici (trasporto, alloggio, noleggio veicoli) ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza<sup>17</sup>. Infatti, se il cliente acquista separatamente il volo sul sito di Ryanair e i restanti servizi turistici in agenzia, in caso di un disservizio sul volo non potrà far valere

---

<sup>16</sup> Regolamento (CE) n. 261/2004 che istituisce regole comuni in materia di compensazione e assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) 295/91.

<sup>17</sup> Per il Codice del Turismo si ha un pacchetto turistico in presenza di almeno una delle seguenti condizioni (articolo 33, comma 1, lettera c), D.lgs. n. 79/2011):

*i*) i servizi turistici sono combinati da un unico professionista prima di concludere un unico contratto comprendente tutti i servizi del pacchetto;

*ii*) i servizi turistici "principali" sono acquistati con contratti distinti da fornitori diversi ma presso un unico punto vendita, a un prezzo forfettario o globale e sono pubblicizzati o venduti sotto la denominazione "pacchetto" o equivalente;

*iii*) in caso di contratti con più fornitori, sono scelti dal cliente con unico acquisto nelle 24 ore successive al primo acquisto attraverso processi collegati di prenotazione.

sull'agenzia le tutele in termini risarcitori (fino al danno da vacanza rovinata) e di assistenza assicurate dalla normativa, in quanto in questo caso il volo non appartiene al pacchetto turistico<sup>18</sup>.

**15.** La condotta sopra descritta sarebbe attuata nei confronti tanto delle agenzie fisiche quanto delle OTA<sup>19</sup>, come attestano anche le segnalazioni pervenute da una singola agenzia, da alcuni consumatori e dall'associazione di questi ultimi ACL, che denunciano i descritti disservizi e la frequente necessità di ricorrere al *check-in* in aeroporto (a pagamento) dopo gli infruttuosi tentativi di effettuare la procedura di riconoscimento facciale.

#### ***b. Offerta di condizioni peggiorative su GDS***

**16.** Da circa due-tre anni, secondo quanto riferito dalle associazioni di agenti di viaggio segnalanti, Ryanair ha reso disponibili i suoi voli anche sui *Global Distribution System* (di seguito, "GDS"), sistemi informatici per la gestione della prenotazione e acquisto di biglietteria aerea, in uso alle agenzie di viaggio tradizionali, per lo meno quelle di maggiori dimensioni<sup>20</sup>. Ryanair, in particolare, è presente su due delle tre piattaforme GDS attive, ossia Travelport e Sabre<sup>21</sup>.

**17.** Ryanair, tuttavia, a differenza di tutte le altre compagnie, renderebbe disponibili i suoi voli sui GDS a condizioni sia tecniche sia economiche peggiorative rispetto a quelle offerte sul proprio sito.

Dal punto di vista economico, da una serie di rilevazioni comparative fornite da entrambe le associazioni segnalanti su una pluralità di tratte, si riscontra un ingente differenziale di prezzo tra l'offerta presente sul sito e quella disponibile sui GDS, sia sul servizio di trasporto "base" sia sui servizi integrativi come i bagagli aggiuntivi (a mano e da imbarcare) o la priorità di imbarco. Oltre alla maggiorazione dei prezzi dei singoli servizi, sulle schermate dei GDS verrebbe, quanto meno in alcuni casi, evidenziata una specifica "*GDS Service Fee*" in misura fissa, dell'ammontare di 10 euro nel caso di Travelport e di 3,3 euro nel caso di Sabre, che non sarebbe applicata da nessun'altra compagnia e che sarebbe incassata da Ryanair.

**18.** Nelle figure sottostanti vengono riportate le simulazioni effettuate nella seconda metà di giugno 2023 da FTO nell'ipotesi di acquisto del volo Bari-Alghero congiuntamente ai servizi integrativi del bagaglio a mano (del peso massimo di 10 kg, ulteriore alla borsa piccola sempre consentita) e della scelta del posto. Come si evince dalle schermate, nel caso di acquisto dal sito (Figura 2), la tariffa *Regular* ammonta di 50,04 euro (17,59 di tariffa base euro + 32,45 euro per bagaglio e posto); nel caso di utilizzo dei GDS (Travelport nella circostanza di specie), come risulta dalla Figura 3, alla tariffa base ("*Value*"), che ha già un costo più elevato rispetto all'omologa tariffa presente sul sito (30,99 euro + tasse vs. 17,59 euro tasse incluse) vanno poi aggiunti gli ulteriori

---

<sup>18</sup> Naturalmente, Ryanair, in qualità di vettore aereo, è comunque tenuta al rispetto del richiamato Regolamento (CE) 261/2004 (riprotezione su un volo alternativo a condizioni equivalenti, al rimborso di eventuali spese ulteriori e/o al risarcimento).

<sup>19</sup> V. la segnalazione dell'agenzia di viaggio (doc. 1). Le segnalazioni dei singoli consumatori (docc. 16, 19, da 22 a 24) e di ACL (docc. 11 e 18) riguardano biglietti acquistati su diverse OTA, quali Booking, Volagratis, eDreams, Kiwi.

<sup>20</sup> FTO in audizione ha dichiarato che di norma le agenzie utilizzano un solo GDS; qualche agenzia molto grande adopera 2 o tutti i GDS; metà del mercato delle agenzie italiane non utilizza alcun GDS, acquistando dal sito delle compagnie o collaborando con società che si occupano di biglietteria aerea (c.d. "consolidatori" o "aggregatori") anche perché utilizzare un GDS ha dei costi di attivazione, utilizzo e di formazione degli addetti alla vendita, doc. 17.

<sup>21</sup> Non risulta presente sui GDS Ryanair UK, ovvero la filiale britannica del gruppo aereo irlandese Ryanair che opera anche da/per l'Italia.

servizi che sono prezzati singolarmente (19,80 euro il bagaglio a mano e 8 euro il posto) e va, infine, aggiunta la GDS *fee* pari a 10 euro. Nel caso di specie, il differenziale di prezzo è di oltre il 45%. Si noti che, mentre sul sito sono disponibili quattro opzioni tariffarie, sui GDS sarebbe disponibile solo la tariffa base e gli altri servizi sarebbero acquistabili a parte; pertanto, le due offerte non sarebbero di immediata comparabilità<sup>22</sup>.

**Figura 2 – Simulazione su sito dell’acquisto del volo Bari-Alghero del 17 settembre 2023 con bagaglio a mano e posto**

The screenshot displays the flight selection interface for the route Bari to Alghero on September 17, 2023. The flight is operated by UORBITO DB MALTA AIR (FR 4073) with a duration of 1h 20m. The selected fare is 'Regular', which is highlighted with a red box. The 'Value' fare is also circled in purple. A callout box on the right shows the calculation:  $\text{prezzo-totale} = 17,59 + 32,45 = 50,04 \text{€}$ .

Tariffa	Prezzo
Value (Viaggio leggero)	17,59 €
Plus (Comprende un bagaglio in stiva da 20 kg)	31,89 € in più
Regular (Ottimo per i viaggi brevi)	32,45 € in più
Flexi Plus (Se i tuoi piani cambiano, la tua prenotazione può fare altrettanto)	88,74 € in più

<sup>22</sup> Doc. 17. Per altre simulazioni, cfr. docc. 2, 13 e 15.

**Figura 3 – Simulazione su GDS dell'acquisto del volo Bari-Alghero del 17 settembre 2023 con bagaglio a mano e posto**

Summary For All Passengers:	
Base Fare Amount	: 30.99
Optional Services Amount	: 19.80
Seat Amount	: 8.00
Taxes Amount	: 4.10
Fees Amount	: 10.00
<b>Total Fare Amount</b>	<b>: 72.89</b>
-----	
Total	: 61.89
-----	
Base Fare Amount	: 30.99
Optional Services Amount	: 19.80
Seat Amount	: 8.00
Taxes Amount	: 3.10
FN	: 3.10
-----	
Fees Amount:	Total: 10.00
GDS ServiceFee	: 10.00

prezzo-totale= 30,99+19,80+8+4,10+10=72,89€

19. Il differenziale di prezzo tra biglietto acquistato direttamente sul sito di Ryanair e quello tramite GDS si riscontra anche per prenotazioni in periodi di picco, per esempio a ridosso della partenza. In ragione dell'elevato costo del biglietto anche sul sito, il ricarico applicato tramite sistema GDS risulta comunque, in termini assoluti, particolarmente incisivo: ad esempio, nell'ultima simulazione effettuata il 7 settembre 2023 su un volo Brindisi – Torino del successivo 11 settembre 2023, il prezzo sul sito al momento della rilevazione risulta di 354,52 euro, mentre tramite Travelport risulta di 414,14 euro e tramite Amadeus di 409,49 euro<sup>23</sup>.

20. Dal punto di vista tecnico, in primo luogo, sul canale GDS non sarebbero presenti tutti i voli offerti sul sito, ma solo un sottoinsieme. In secondo luogo, sui GDS sarebbe possibile gestire esclusivamente la fase di vendita ma non quella di *post* vendita: nel caso di modifiche alla prenotazione o anche per la gestione delle procedure di rimborso a seguito della cancellazione del volo, anche ove la prenotazione sia stata effettuata dall'agenzia su GDS, tali ulteriori attività dovrebbero essere effettuate sul sito, dove Ryanair richiederebbe la procedura di verifica sopra

<sup>23</sup> Cfr. doc. 28.

descritta. Anche i servizi integrativi (ad esempio, bagagli aggiuntivi, scelta del posto) potrebbero essere acquistati sui GDS solo al “primo contatto” e, quindi, ulteriori richieste di acquisto di tali servizi da parte del passeggero dovrebbero essere gestite collegandosi al sito (con le problematiche in precedenza descritte) e non da GDS, a differenza di quello che avverrebbe normalmente con le altre compagnie.

**21.** Le politiche di Ryanair in merito ai canali di vendita sono esplicitate nell’*Annual Report 2022* del gruppo, pubblicato sul proprio sito tra le comunicazioni agli investitori. In tale documento, la compagnia afferma che le prenotazioni dei suoi voli possono avvenire esclusivamente tramite il proprio sito *internet*, la propria *app* e i GDS Travelport e Sabre, il cui accesso è consentito alle agenzie di viaggio tradizionali e aziendali. Quanto alle OTA, esse sono considerate soggetti che accedono in modo non autorizzato al sito e al sistema di prenotazione di Ryanair, estraendo informazioni sui voli e sui prezzi (c.d. *screen scraping*) e le visualizzano sui propri siti per venderle ai clienti a prezzi che possono includere commissioni di intermediazione nascoste in aggiunta alle tariffe di Ryanair. Il perdurare della vendita di biglietti della compagnia da parte di tali operatori potrebbe portare a una riduzione del numero di clienti che prenotano direttamente sul sito *web* di Ryanair e, di conseguenza, a una riduzione dei proventi da servizi ancillari<sup>24</sup>.

### III. VALUTAZIONI

#### a. I mercati rilevanti

**22.** Il caso in esame concerne i mercati dei servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri e quelli, collegati al primo, dei servizi di prenotazione e vendita di servizi turistici.

##### a.1) I servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri

**23.** In base al consolidato orientamento nazionale<sup>25</sup> ed europeo<sup>26</sup>, i servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri (con esclusione, quindi, di voli *charter*) presentano caratteristiche tali da individuare un distinto mercato rilevante per ogni collegamento tra coppie di città o di aeroporti, in applicazione del *city-pair method* o metodo delle coppie di origine-destinazione: ciò in quanto tali coppie rappresentano l’origine e la destinazione dello spostamento e, in quanto tali, non sono sostituibili dal punto di vista della domanda. L’accoppiamento di origine-destinazione interessa i rispettivi bacini di utenza degli aeroporti (*catchment area*), ai quali, sempre sulla base di precedenti comunitari e nazionali, viene in prima approssimazione assegnato come misura indicativa un raggio – a partire dal singolo aeroporto – di circa 100 Km/un tempo di percorrenza in auto di un’ora. Ognuno dei mercati così definiti, pertanto, non coincide necessariamente con i soli collegamenti tra i due aeroporti agli estremi della rotta, ma può comprendere anche i voli tra aeroporti i cui rispettivi bacini di utenza si sovrappongano in misura significativa con i bacini di utenza di aeroporti limitrofi. Questo approccio alla definizione del mercato rilevante presenta una dimensione geografica

<sup>24</sup> Cfr. pagg. 74-76 e 129, *Annual Report 2022*, doc. 29.

<sup>25</sup> Casi C11608 – *Alitalia - Compagnia Aerea Italiana/Ramo di azienda di Wind Jet (Newco)*, provvedimento n. 23739 del 13 luglio 2012 in Bollettino n. 28/2012 e C9812B - *Monitoraggio post-concentrazione/Compagnia Aerea Italiana/Alitalia-Linee aeree italiane-Air One*, provvedimento n. 23496 dell’11 aprile 2012 in Bollettino n. 15/2012.

<sup>26</sup> Casi M.9287 – *Connect Airways/Flybe*; M.8964 – *Delta/Air France-KLM/Virgin Group/Virgin Atlantic*; M.8869 – *Ryanair/LaudaMotion*; M.7541 – *IAG/Aer Lingus*; M.7333 – *Alitalia/Etihad*; M.6447 – *IAG/bmi*.

intrinseca propria dei servizi di trasporto, per i quali diventa irrilevante tracciare una linea di demarcazione fra dimensione geografica e del prodotto.

**24.** Con riguardo alla sostituibilità tra voli diretti e voli indiretti che collegano i due aeroporti agli estremi della stessa rotta, essa va valutata tenendo conto della distanza e dei tempi di percorrenza, nonché delle frequenze giornaliere dei voli sulla medesima rotta. Pertanto, con riguardo alle rotte nazionali, la sostituibilità tra voli diretti e indiretti dal lato della domanda deve essere generalmente esclusa, mentre per quanto concerne le rotte internazionali i collegamenti diretti e indiretti possono talora considerarsi tra loro sostituibili e, quindi, facenti parte di un medesimo mercato. In maniera analoga viene normalmente considerata la sostituibilità del trasporto aereo con altri mezzi di trasporto per ciascuno dei mercati individuati (c.d. concorrenza intermodale): a tale fine vengono prese in considerazione le distanze che separano i punti di origine e destinazione di ciascun collegamento interessato, i tempi di percorrenza, le frequenze di collegamento, le caratteristiche delle modalità di trasporto disponibili (costi, *comfort*, etc.). Appare, invece, sempre meno attuale la distinzione tra domanda *business* e *leisure*, considerata l'evoluzione dei modelli operativi dei vettori aerei e il peso che le compagnie *low cost* detengono oggi in Italia.

**25.** Nel caso di specie, in considerazione dell'ampio numero di rotte potenzialmente interessate dalle condotte in esame e del carattere generalizzato delle modalità di offerta dei servizi di trasporto aereo di Ryanair, non può escludersi una definizione del mercato rilevante più ampia, che comprenda tutti i collegamenti nazionali ed europei da/per l'Italia.

*a.2) I servizi di prenotazione e vendita di servizi turistici*

**26.** Si tratta della prenotazione e vendita di servizi turistici (volo aereo, *hotel*, noleggio auto, etc.)<sup>27</sup>; per le loro differenti caratteristiche, essi possono costituire ciascuno un differente mercato rilevante, che potrebbe essere astrattamente soggetto a ulteriori segmentazioni.

**27.** I servizi turistici possono essere venduti singolarmente o nell'ambito di un c.d. pacchetto turistico, nel qual caso viene in rilievo la specifica normativa<sup>28</sup>. La Commissione, nei suoi precedenti, ha ritenuto di non poter escludere che la distribuzione di pacchetti turistici costituisca un mercato separato dalla vendita dei singoli servizi che l'acquirente combina in autonomia<sup>29</sup>.

**28.** Anche in questo caso l'avvento di *internet* ha ampiamente modificato le dinamiche del settore: servizi la cui distribuzione era prima appannaggio pressoché esclusivo delle agenzie di viaggio tradizionali sono oggi offerti anche dalle OTA e da altri soggetti, *in primis* i vettori aerei, che, a partire dalla transazione per l'acquisto del biglietto aereo, possono fare *cross-selling* e vendere al viaggiatore tutti gli altri servizi turistici di cui ha bisogno, avvalendosi di *partner* specializzati.

**29.** Nel caso in esame, vengono in rilievo, oltre alla prenotazione e vendita di biglietti aerei, la prenotazione e vendita dei servizi alberghieri e la prenotazione e vendita dei servizi di noleggio auto, ossia i servizi turistici che presentano un collegamento più stretto con il trasporto aereo, nonché in ragione della circostanza che Ryanair ne intermedia la vendita sul proprio sito.

---

<sup>27</sup> Per completezza, si nota che la nozione di "servizio turistico" prescinde dalla finalità ricreativa o professionale dell'acquisto.

<sup>28</sup> A eccezione dei contratti di assicurazione e di finanziamento che, come detto, non possono fare parte di un pacchetto turistico.

<sup>29</sup> M.5996 – *Thomas Cook / Travel Business of Co-operative Group / Travel Business of Midlands Co-operative Society*; M.6163 – *AXA / Permira / Opodo / Go Voyages / eDreams*.

**30.** Considerata la crescente presenza delle OTA e delle compagnie aeree accanto al tradizionale canale agenziale, che ha determinato un'omogeneizzazione delle condizioni concorrenziali di tali mercati, quanto meno sul territorio nazionale, e tenuto conto anche dell'uniformità linguistica delle diverse versioni dei siti di tali soggetti in ciascun paese, la dimensione del mercato può ritenersi in prima approssimazione nazionale.

**b. La posizione dominante di Ryanair**

**31.** Nel settore del trasporto aereo di linea di passeggeri nazionale e da/per l'Italia, Ryanair ha acquisito negli anni una posizione di assoluto rilievo, anche a causa delle note vicende della compagnia di bandiera, che negli altri paesi europei continua invece a ricoprire un ruolo importante. Secondo i dati del Rapporto ENAC<sup>30</sup>, Ryanair è il primo vettore in Italia con quasi 46 milioni di passeggeri trasportati nel 2022 (34,6% del totale), seguita da Wizzair con circa 11,5 milioni e da easyJet con poco più di 11 milioni; ITA è al quarto posto con quasi 10,5 milioni. Sul solo traffico nazionale, Ryanair detiene una quota di passeggeri trasportati del 44% (mentre il secondo operatore, easyJet, non arriva al 20%); si tratta di dati in costante crescita, fatto salvo il periodo pandemico.

**32.** Sulla base degli ultimi dati forniti da ENAC<sup>31</sup>, emerge che nel 2022 Ryanair è risultato l'unico vettore aereo attivo in 114 collegamenti tra aeroporti nazionali e in 910 collegamenti tra aeroporti nazionali ed europei<sup>32</sup>. Inoltre, in più di 70 collegamenti nazionali e oltre 300 europei, Ryanair ha trasportato una quota di passeggeri compresa tra il 50 e il 99,99%. Pertanto, i collegamenti in cui Ryanair risulta monopolista o detiene una quota di passeggeri superiore al 50% sono complessivamente oltre 190 collegamenti nazionali e 1.200 collegamenti tra aeroporti nazionali ed europei. A questi dovrebbero aggiungersi i collegamenti operati da Malta Air Ltd., *joint venture* tra il Governo di Malta e Ryanair, venduti da quest'ultima sui propri canali.

**33.** Le informazioni disponibili inducono a ritenere che Ryanair sia in posizione dominante in un numero molto ampio di mercati del trasporto aereo di linea di passeggeri nazionale e da/per l'Italia. Oltre alla posizione detenuta sulle singole rotte, che sarà in ogni caso valutata nel corso del procedimento istruttorio, vale osservare che Ryanair è di gran lunga il primo operatore nazionale in termini di rotte servite e di passeggeri trasportati, e può vantare per entrambi una costante crescita. Risulta poi l'operatore con la flotta di gran lunga più numerosa e giovane<sup>33</sup> e può, inoltre, contare su una reputazione consolidata di operatore *low cost* particolarmente conveniente, nonché su un'offerta tariffaria ampia e flessibile, associata alla possibilità di acquistare separatamente i servizi integrativi al volo (varie tipologie di bagaglio a mano e in stiva, priorità di imbarco e/o scelta del posto, etc.) nonché numerosi altri servizi accessori (hotel, noleggio auto, assicurazioni, biglietti per eventi, etc.).

---

<sup>30</sup> Cfr. doc. 5.

<sup>31</sup> Doc. 34.

<sup>32</sup> Nei dati forniti da ENAC, ogni collegamento tra due città viene contato singolarmente (ad esempio, Bari-Alghero e Alghero-Bari costituiscono due collegamenti).

<sup>33</sup> Cfr. dati Ryanair sul proprio sito <https://corporate.ryanair.com/about-us/our-fleet/>, nonché l'analisi su "La flotta Ryanair nel 2023", in <https://www.traveltheworldwith.us/it/aviazione/la-flotta-ryanair-nel-2022/>, in cui si legge che "Ryanair in linea generale ha una flotta sempre particolarmente giovane" e vari articoli *online* di maggio 2023, relativo all'ordine "record" di 300 Boeing 737 Max per 40 miliardi di dollari (cfr. <https://www.ilsole24ore.com/art/ryanair-ordine-record-300-boeing-737-max-valore-40-miliardi-dollari-AEqVZQRD>).

*c. Le condotte contestate*

**34.** Nella consolidata interpretazione dell'articolo 102 del TFUE, all'impresa in posizione dominante incombe la speciale responsabilità di non pregiudicare con il proprio comportamento una concorrenza effettiva e leale sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso<sup>34</sup>. Secondo la stessa giurisprudenza, l'impresa in posizione dominante non perde il diritto di determinare la propria strategia commerciale o di accrescere la propria attività, ma, in virtù di tale posizione, non può ricorrere a mezzi diversi da quelli su cui si impernia la concorrenza normale o basata sui meriti tra prodotti e servizi, fondata sulle prestazioni degli operatori economici, riducendo il grado di concorrenza ancora esistente sul mercato o lo sviluppo di detta concorrenza<sup>35</sup>. In particolare, una concorrenza "normale", basata sui meriti, è quella "da cui i consumatori traggono profitto mediante prezzi meno elevati, una qualità migliore e una scelta più ampia di beni e di servizi nuovi o più efficienti" e che, in altri termini, porta ad "ampliare la scelta dei consumatori immettendo sul mercato nuovi prodotti o aumentando la quantità o la qualità di quelli già offerti"<sup>36</sup>.

**35.** In questo quadro, le condotte descritte permettono di ipotizzare un possibile abuso di Ryanair della propria posizione dominante nei mercati del trasporto aereo, volto a escludere le agenzie di viaggio dai mercati della prenotazione e vendita di servizi turistici. Nell'ambito di un'articolata strategia, Ryanair avrebbe posto in essere una politica commerciale tesa a discriminare, in modo sempre più stringente nel tempo, tra i passeggeri che effettuano l'acquisto diretto di biglietti aerei sul proprio sito/app e quelli che scelgono di ricorrere ad agenzie di viaggio e OTA, con l'obiettivo di accentrare sui propri canali le vendite dei biglietti aerei e degli altri servizi turistici, marginalizzando gli intermediari nell'offerta di tali servizi. Occorre infatti considerare che su molte rotte che interessano il territorio italiano l'offerta Ryanair rappresenta l'unica alternativa disponibile (o, comunque, quella che offre il maggior numero di voli e alle tariffe migliori) e che non avere Ryanair nel proprio *inventory* potrebbe minare la capacità delle agenzie di offrire al cliente finale un ventaglio completo di soluzioni di viaggio.

**36.** In primo luogo, Ryanair impedirebbe alle agenzie tradizionali e/o alle OTA di comprare i biglietti aerei dal proprio sito *web*.

Da un punto di vista formale, ciò avverrebbe con il divieto di utilizzo del sito per scopi commerciali (*Termini d'uso del sito e Termini e condizioni generali di trasporto*) e con l'introduzione di indicazioni per il riconoscimento dei canali ufficiali, precludendo quindi l'utilizzo del sito *ryanair.com* alle agenzie nell'esercizio del mandato ricevuto da parte del cliente.

Da un punto di vista sostanziale, l'obiettivo sarebbe perseguito con il ricorso a sistemi di monitoraggio degli accessi e a blocchi tecnici, effettivamente applicati a valle dell'acquisto tramite agenzia, impedendo ogni operazione *post* vendita – compresa l'indispensabile operazione di *check-in online* – prima del completamento del "processo di verifica". Si tratta di una procedura che sottopone il cliente che ha scelto di rivolgersi a un'agenzia a un'ingiustificato ed ulteriore onere in

---

<sup>34</sup> Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia UE del 12 gennaio 2023, causa C-42/21, *Lietuvos/Commissione*; del 25 marzo 2021, causa C-152/19P, *Deutsche Telekom/Commissione*; del 6 settembre 2017, causa C-413/14P, *Intel/Commissione*; del Tribunale di Primo grado del 10 novembre 2021, causa T-612/17, *Google Shopping/Commissione*.

<sup>35</sup> Cfr. anche la sentenza della Corte di Giustizia del 6 dicembre 2012, causa C-457/10P, *AstraZeneca AB e AstraZeneca plc/Commissione*; del 3 febbraio 1979, Causa 85/76, *Hoffmann-La Roche/Commissione*.

<sup>36</sup> Cfr. sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1580/2023, *SIAE/AGCM*.

termini di adempimenti richiesti e di costo aggiuntivo da sostenere e, qualora non completasse con successo tale procedura, il consumatore dovrebbe incorrere negli elevati costi del *check-in* in aeroporto.

**37.** Né appaiono sussistere oggettive motivazioni di sicurezza che giustifichino il diverso trattamento dei passeggeri che si avvalgano di un'agenzia rispetto a quelli che acquistino sul sito Ryanair, eventualmente anche tramite un conoscente. Infatti, l'accertamento dell'identità solo rispetto ad alcuni viaggiatori e non a tutti non preserverebbe l'insieme dell'equipaggio e dei passeggeri da situazioni di rischio, né potrebbe trovare alcuna spiegazione in una qualche intrinseca pericolosità del viaggiatore che si rivolge alle agenzie rispetto a quello che acquista in autonomia dal sito.

**38.** A ciò si aggiungano le affermazioni potenzialmente denigratorie spese da Ryanair sia nelle informative generali sul proprio sito, sia nelle comunicazioni inviate ai viaggiatori tramite *e-mail*, dove le agenzie di viaggio sono sistematicamente presentate come soggetti che opererebbero in modo asseritamente illegittimo (in quanto non autorizzate da Ryanair), inaffidabile (in quanto non fornirebbero alla compagnia informazioni corrette) e più costoso, perché modificherebbero al rialzo il costo dei biglietti aerei. Le agenzie, invero, sembrano limitarsi ad applicare una *fee* di agenzia al cliente, di cui quest'ultimo sarebbe perfettamente consapevole e che sceglierebbe di sostenere quale corrispettivo per il servizio (di consulenza e organizzativo) ricevuto.

**39.** In realtà, un differenziale di prezzo deriva, almeno per le agenzie *offline*, proprio dalle tariffe Ryanair presenti su GDS che sono definite dal vettore stesso. Ryanair risulta, infatti, l'unica compagnia *low cost* a imporre alle agenzie fisiche di acquistare tramite GDS, applicando condizioni peggiorative sia in termini quantitativi (con tariffe significativamente più elevate rispetto a quelle applicate sul proprio sito) sia qualitativi (con minor disponibilità di voli e tipologie tariffarie). I consumatori, sostenendo condizioni peggiorative e/o ingiustificate difficoltà nella gestione della prenotazione aerea, potrebbero ritenere di aver acquistato complessivamente un cattivo servizio dall'agenzia di viaggio che risulta, quindi, indebitamente sfavorita nelle scelte future del cliente.

**40.** Inoltre, la gestione della fase di *post* vendita sarebbe preclusa tramite GDS (a differenza di quello che avverrebbe normalmente con le altre compagnie), cosicché eventuali successive modifiche alla prenotazione originaria o l'aggiunta di servizi integrativi potrebbero avvenire soltanto via sito *ryanair.com*, riproponendo, anche in questo caso, le difficoltà legate al descritto "processo di verifica".

**41.** L'intento escludente dei comportamenti posti in essere da Ryanair appare duplice. Nella vendita dei biglietti aerei, benché apparentemente per la compagnia dovrebbe essere indifferente vendere tramite canale diretto o tramite agenzia (dato che le agenzie non percepiscono commissioni da Ryanair e venderebbero – se fosse loro permesso – allo stesso prezzo a cui la compagnia vende sul proprio sito), la vendita diretta ai consumatori le consentirebbe, successivamente all'aggancio attraverso la promozione della tariffa "bassa" relativa al solo servizio di trasporto, di "spingere" la vendita dei servizi integrativi (*priority*, vendita dello spazio per il *trolley* nell'aeromobile o per il trasporto di bagagli in stiva, scelta del posto, etc.) tramite mirate politiche di *marketing* durante e successivamente alla prenotazione, nonché di acquisire dati per la profilazione dei passeggeri.

**42.** Inoltre, da quanto sopra ricostruito sembrerebbe emergere che Ryanair faccia leva sulla posizione dominante detenuta sui mercati del trasporto aereo per estendere il proprio potere di mercato all'offerta degli altri servizi turistici (hotel, noleggio auto, etc.), impedendo e/o ostacolando

le agenzie di viaggio nella vendita del biglietto aereo, che tipicamente è il primo acquisto che viene effettuato nell'organizzazione di una vacanza e che, pertanto, rappresenta il "punto di accesso" con le maggiori potenzialità di *cross-selling* per la vendita degli altri servizi. Ciò risulta coerente con quanto espressamente dichiarato nell'*Annual Report 2022*, in cui Ryanair si dice preoccupata di perdere clienti diretti a vantaggio degli intermediari e in particolare delle OTA, che "*potrebbero portare a una riduzione del numero di clienti che prenotano direttamente dal sito di Ryanair e conseguentemente una riduzione dei proventi da servizi ancillari*"<sup>37</sup>.

**43.** L'alterazione delle genuine dinamiche competitive derivante dai comportamenti descritti va, in ultima analisi, anche a detrimento dei clienti finali, che ricevono un'offerta peggiorativa in termini qualitativi e quantitativi, in quanto risulterebbe indebolita la capacità degli intermediari di formulare offerte ai viaggiatori sia per la vendita dei servizi di trasporto offerti da Ryanair sia combinando voli Ryanair con voli di altri vettori e/o con altri servizi turistici, riducendo così le possibilità di scelta per i consumatori.

**44.** A ciò si aggiunga che i consumatori che decidano di acquistare da un'agenzia l'intero pacchetto, comprensivo del volo Ryanair, proprio per usufruire di un servizio "chiavi in mano" e avvalersi delle tutele del Codice del Turismo, si trovano comunque esposti o alle condizioni assai peggiori rese disponibili alle agenzie di viaggio *offline* sui GDS o alle difficoltà connesse all'utilizzo del sito *ryanair.com*.

**45.** Lo stesso vale qualora il viaggiatore decida di acquistare separatamente e in autonomia il volo sul sito del vettore - per spuntare condizioni migliori come soggetto non professionista - e in agenzia i restanti servizi turistici (ad esempio alloggio, noleggio auto), in quanto non potrà godere della tutela massima che il Codice del Turismo estende a tutti gli altri elementi del pacchetto acquistato.

**46.** Nel quadro così delineato, le condotte di Ryanair non appaiono essere il frutto di una normale concorrenza, basata sui meriti commerciali degli operatori, "*da cui i consumatori traggono profitto mediante prezzi meno elevati, una qualità migliore e una scelta più ampia di beni e di servizi nuovi o più efficienti*"<sup>38</sup>.

**47.** Infatti, sulla scorta della giurisprudenza appena richiamata, da un lato, rilevano le condizioni penalizzanti applicate da Ryanair alle agenzie di viaggio, in forma esplicita (a livello tariffario) o implicita (in termini di generale aggravio di procedure e operatività), con potenziali effetti escludenti ai danni delle stesse. Dall'altro lato, risulta all'evidenza irrazionale che un operatore economico – se non potesse contare sulla propria posizione dominante nel trasporto aereo di linea e se non mirasse a espandersi nella vendita degli altri servizi turistici a scapito delle agenzie di viaggio – scelga di ostacolare proprio gli intermediari che raggiungono anche quella parte non trascurabile di clientela (ad esempio anziani, aziende, persone non titolari di carta di credito, etc.), poco propensa, per varie ragioni, a procedere in autonomia e/o con l'ausilio della tecnologia o che comunque, senza oneri per il vettore, concorrono ad accrescerne la quota di mercato.

**48.** La speciale responsabilità dell'impresa in posizione dominante implica che tale impresa, pur potendo preservare e anche espandere la propria attività secondo il modello distributivo che preferisce, deve comunque agire senza limitare il grado di concorrenza già affievolito dalla sua

---

<sup>37</sup> Cfr. pagg. 74-76, <https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2022/07/Ryanair-2022-Annual-Report.pdf>, in cui gli altri servizi turistici (alloggio e noleggio) o integrativi sono definiti da Ryanair "*ancillary*", doc. 29.

<sup>38</sup> Cfr. sentenza Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1580/2023, *SIAE/AGCM*.

presenza. Pertanto, Ryanair non può adottare modalità che possano nuocere a “*una concorrenza effettiva e leale nel mercato interno*”<sup>39</sup>.

**49.** In conclusione, le condotte sopra descritte configurano un possibile abuso di posizione dominante di natura escludente da parte di Ryanair, rilevante ai fini dell’applicazione dell’articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell’articolo 102 del TFUE. Le condotte in esame, infatti, appaiono idonee ad ostacolare lo svolgimento di una concorrenza effettiva nei mercati della vendita dei servizi turistici, a danno delle agenzie di viaggi e con effetti negativi per il benessere dei consumatori che si avvalgono di tali operatori.

#### **IV. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INTRAEUROPEO**

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

**51.** L’esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, come esito dei comportamenti descritti, appare sussistere in ragione del fatto che il procedimento riguarda un importante operatore avente dimensione europea, attivo nell’offerta di servizi di trasporto anche transfrontalieri, nonché nella vendita di servizi turistici. Tali servizi sono oggetto di una disciplina definita a livello europeo che mira a consentire a viaggiatori e professionisti di beneficiare appieno delle opportunità offerte dal mercato interno con tutele uniformi. Le condotte descritte risultano, pertanto, suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri. Ne deriva l’opportunità di valutare la fattispecie in esame anche quale eventuale infrazione dell’articolo 102 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da Ryanair DAC, per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell’articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell’articolo 102 del TFUE;

#### **DELIBERA**

a) l’avvio dell’istruttoria, ai sensi dell’articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Ryanair DAC per accertare l’esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell’articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell’articolo 102 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l’esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dottor Luigi Di Gaetano;

---

<sup>39</sup> Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 12 gennaio 2023, causa C-42/21, *Lietuvos/Commissione*; conforme alla sentenza della Corte di Giustizia del 25 marzo 2021, *Deutsche Telekom/Commissione*, C-152/19 P.

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza - 2 di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2024.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12561 - EURIZON CAPITAL REAL ASSET-ERSEL ASSET MANAGEMENT/TECNOFER**

*Provvedimento n. 30769*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 5 settembre 2023;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

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 Eurizon Capital Real Asset SGR S.p.A. ed Ersel Asset Management SGR S.p.A. pervenuta in data 17 agosto 2023;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

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

1. Eurizon Capital Real Asset SGR S.p.A. (di seguito, ECRA) è una società di gestione del risparmio, appartenente al Gruppo bancario Intesa San Paolo (di seguito, Gruppo ISP). In particolare, si occupa dell'istituzione e della gestione di Fondi di Investimento di vario tipo destinati a privati ed investitori istituzionali. Nel 2022 il Gruppo ISP ha realizzato un fatturato a livello mondiale pari a [30-40]\* miliardi di euro, di cui [30-40] miliardi di euro in Unione europea e [30-40] miliardi di euro in Italia.

2. Ersel Asset Management SGR S.p.A. (di seguito, Ersel), capogruppo del Gruppo Bancario Ersel, gestisce fondi comuni di diritto italiano, due fondi immobiliari ed un fondo *hedge*. Nel 2022 la Ersel ha realizzato un fatturato a livello mondiale pari a [100-532] milioni di euro, di cui [100-532] milioni di euro in Unione europea e [100-532] milioni di euro in Italia.

3. TecnoFer S.p.A. è una società attiva esclusivamente in Italia, specializzata nella manutenzione di ferrovie e metropolitane. Il capitale sociale di TecnoFer è interamente detenuto dalla società Executive (di seguito, il Venditore). TecnoFer detiene a sua volta l'80% di TecnoFer Engineering S.r.l. (di seguito, congiuntamente, TecnoFer o Target). Nel 2022 TecnoFer ha realizzato un fatturato pari a [10-32] milioni di euro, interamente realizzati in Italia.

#### **II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE**

4. L'operazione (di seguito, l'Operazione) consiste nell'acquisizione del controllo congiunto di TecnoFer da parte di ECRA ed Ersel (di seguito, le Parti).

---

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

5. In particolare, ECRA ed Ersel acquisiranno rispettivamente il 60% e il 40% del capitale della Target. Contestualmente all'acquisizione, le Parti hanno altresì sottoscritto Patti Parasociali che stabiliscono criteri di designazione dei membri del Consiglio di Amministrazione e procedure decisionali, tali da richiedere il voto favorevole di almeno un amministratore sia dell'una sia dell'altra società per l'adozione delle delibere della Target e da conferire, pertanto, il controllo congiunto sulla medesima Target.

6. Le Parti hanno infine stipulato un patto di non concorrenza a norma del quale il Venditore dovrà astenersi *[omissis]*:

- i. dallo svolgere alcuna attività in concorrenza, diretta o indiretta, con TecnoFer;
- ii. dal distogliere o influenzare il personale e la clientela di TecnoFer.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

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

8. 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 532 milioni di euro e il fatturato realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 32 milioni di euro.

9. Il patto di non concorrenza 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 acquisita, a condizione che esso sia limitato merceologicamente ai prodotti oggetto dell'impresa acquisita, geograficamente all'area d'attività dell'impresa acquisita e non impedisca ai venditori di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario<sup>1</sup>.

### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

#### *Il mercato rilevante*

10. Considerata l'attività svolta da TecnoFer l'Operazione interessa il settore della manutenzione ferroviaria, mediante l'offerta dei servizi di pulizia e depolverizzazione di tunnel di ferrovie e metropolitane; controllo della vegetazione in ferrovia; imbiancatura rotaie e consulenza tecnica ferroviaria.

11. Secondo l'orientamento dell'Autorità<sup>2</sup>, i servizi in esame rientrano nel mercato dei servizi professionali di manutenzione della infrastruttura ferroviaria.

12. Sotto il profilo geografico, in base ai precedenti, il mercato può essere definito quanto meno europeo, in virtù della tipologia della domanda, nonché della presenza di costi di trasporto di entità non elevata.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione (2005/C 56/03) pubblicata in GUCE del 5 marzo 2005.

<sup>2</sup> Cfr. caso C7658 – 70 FINANCE/MER MEC, Provvedimento n. 15413 del 26 aprile 2006.

**13.** In ogni caso, si rappresenta che la definizione del mercato geografico può essere lasciata aperta in quanto, a prescindere dalla stessa, l'Operazione non solleva criticità concorrenziali nell'offerta di tali servizi.

***Effetti dell'operazione***

**14.** Sotto il profilo concorrenziale, l'Operazione non appare sollevare criticità. Infatti, in base ai dati forniti dalla Parte, la quota di mercato detenuta in Italia da TecnoFer, qualunque sia il mercato rilevante considerato, è in ogni caso inferiore al 15%. A ciò si aggiunga che l'acquisizione non realizzerà sovrapposizioni orizzontali in quanto né ECRA né Ersel sono attive nel mercato rilevante. Inoltre, l'operazione non comporta effetti verticali vista l'assenza delle madri nei mercati a monte o a valle.

**15.** Infine, si osserva che nel mercato dei servizi professionali di manutenzione della infrastruttura ferroviaria sono presenti numerosi e qualificati concorrenti.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato interessato e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

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 i suddetti patti che si realizzino oltre i limiti ivi indicati;

**DELIBERA**

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

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**C12562 - VIVIGAS/MILANO GAS E LUCE***Provvedimento n. 30770*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNZANZA del 5 settembre 2023;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Reg. (CE) n. 139/2004 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 della società Vivigas S.p.A., pervenuta il 18 agosto 2023;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Vivigas S.p.A. ("Vivigas") è una società principalmente attiva nella vendita di gas naturale ed energia elettrica a clienti finali, domestici e non domestici, oltre che ad altri operatori del mercato (i cd. *reseller*). Vivigas è controllata da EG Holding S.p.A. ("EG Holding"), che ne detiene oltre il 99% del capitale sociale. EG Holding è una società di *holding* che, attraverso le proprie controllate, svolge attività nel settore del vettoriamento e della distribuzione del gas naturale (attraverso Erogasmet S.p.A.) e nel settore della vendita di gas naturale e di energia elettrica (nella quale opera Vivigas). Nel periodo giugno 2021 – giugno 2022 Vivigas ha realizzato, interamente in Italia, un fatturato pari a circa 975 milioni di euro; nello stesso periodo, EG Holding ha realizzato un fatturato mondiale pari a circa 1.008 milioni di euro, di cui circa 1.005 milioni di euro in Italia.

2. Milano Gas e Luce S.r.l. ("Milano Gas e Luce") è una società principalmente attiva nella vendita di gas naturale ed energia elettrica a clienti finali, domestici e non domestici. Milano Gas e Luce è controllata da Amafin S.p.A. ("Amafin"), che ne detiene il 70% del capitale sociale; soci di minoranza sono tre persone fisiche. Amafin è una *holding* di partecipazioni controllata da due persone fisiche. A sua volta, Milano Gas e Luce possiede il 90% del capitale sociale di Bergamo Gas e Luce S.r.l. ("Bergamo Gas e Luce"). Milano Gas e Luce detiene inoltre una partecipazione di minoranza del 40% nel capitale di Cat Energy S.r.l., controllata da un soggetto terzo e attiva nella vendita di gas naturale ed energia elettrica a clienti finali. Nel periodo settembre 2021 – settembre 2022 Milano Gas e Luce e Bergamo Gas e Luce hanno realizzato, congiuntamente ed interamente in Italia, un fatturato pari a circa 194 milioni di euro.

**II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE**

3. L'operazione comunicata consiste nel conferimento dell'azienda di Milano Gas e Luce in una società di nuova costituzione, Mediolanum Gas e Luce S.r.l. ("Newco"), di cui Vivigas acquisirà una quota di maggioranza pari al 51% del relativo capitale sociale. In particolare, nel perimetro dell'azienda conferita nella Newco rientreranno tutte le attività di vendita di gas naturale ed energia

elettrica svolte da Milano Gas e Luce, ivi incluse: (i) la partecipazione, attualmente detenuta da Milano Gas e Luce, pari al 90% del relativo capitale sociale in Bergamo Gas e Luce, nonché (ii) la partecipazione di minoranza pari al 40% del capitale di Cat Energy. Il residuo 49% del capitale della Newco sarà invece detenuto da Milano Gas e Luce. Ad esito dell'operazione, dunque, Vivigas eserciterà il controllo esclusivo sulla Newco e, di conseguenza, sul business di Milano Gas e Luce.

4. Parte integrante dell'operazione sono alcune pattuizioni secondo le quali: (i) Vivigas si impegna a fornire in favore della Newco, nonché in favore di Bergamo Gas e Luce, energia elettrica e gas naturale per i volumi pari al fabbisogno necessario per lo sviluppo iniziale della Newco sino al 30 giugno 2027; per espresso accordo tra le Parti, le suddette forniture saranno prestate a condizioni di mercato e non prevedono obblighi di acquisto in esclusiva a carico della Newco; (ii) Amafin continuerà a prestare alla Newco, sino al 30 giugno 2024 e senza obbligo di rinnovo, i servizi di natura amministrativa e contabile sinora prestati a favore della propria controllata Milano Gas e Luce. Non sono previsti patti di non concorrenza.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. 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 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 532 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 32 milioni di euro.

6. Gli impegni di fornitura previsti dalle Parti a carico di Vivigas e di Amafin costituiscono delle restrizioni accessorie all'operazione comunicata, in quanto necessari per assicurare la continuazione dell'azienda conferita nella Newco.

### IV. VALUTAZIONI DELLA CONCENTRAZIONE

#### *I mercati rilevanti e gli effetti dell'Operazione*

7. In ragione dell'operatività delle Parti e della consolidata prassi nazionale e comunitaria, che individua mercati rilevanti separati a seconda della dimensione dei clienti, delle caratteristiche della domanda, e della tipologia di allacciamento (alta/media/bassa tensione), i mercati coinvolti dall'Operazione sono: (i) mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti domestici connessi in bassa tensione; (ii) mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici connessi in bassa tensione; (iii) mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici connessi in alta e media tensione; (iv) mercato della vendita al dettaglio di gas naturale a clienti di piccole dimensioni; (v) mercato della vendita al dettaglio di gas naturale a clienti di grandi dimensioni.

***Mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti connessi in bassa tensione*** 

**8.** Nella propria consolidata prassi<sup>1</sup>, l’Autorità ha individuato per i mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti connessi in bassa tensione, sia domestici che non domestici, ambiti geografici locali e comunque più ristretti di quello nazionale, anche in considerazione dell’importanza del ruolo storicamente svolto a livello locale dalle società di vendita in regime di maggior tutela, come noto collegate alle società che detengono la concessione (locale) per il servizio di distribuzione. Nel caso di specie le motivazioni per restringere l’ambito geografico del mercato rilevante si stemperano: infatti, le Parti non operano come distributori di energia elettrica e, nel tempo, la quota di mercato detenuta dagli esercenti il servizio di maggior tutela si è significativamente ridotta, fino a rappresentare in media meno del 30% dell’energia fornita ai clienti domestici e meno del 10% dell’energia fornita ai clienti non domestici allacciati in bassa tensione<sup>2</sup>. Non si ritiene pertanto necessario definire in maniera più accurata l’ambito geografico dei mercati rilevanti della vendita ai clienti domestici e non domestici allacciati in bassa tensione, in quanto l’esito della valutazione dell’Operazione non cambierebbe qualunque fosse la definizione adottata. Infatti, secondo i dati forniti la quota di mercato congiunta delle Parti, riferita al 2022 e calcolata sui volumi di vendita, risulta inferiore all’1% in ciascuna delle regioni in cui operano ambedue le Parti, sia con riferimento ai clienti domestici che con riferimento ai clienti non domestici. In questi mercati operano, peraltro, sia gli esercenti la maggior tutela sia operatori qualificati concorrenti, tra cui i maggiori operatori nazionali e le barriere all’entrata sono modeste. L’Operazione non appare quindi suscettibile di incidere significativamente sulla concorrenza nei mercati della vendita di energia elettrica a clienti domestici e a clienti non domestici allacciati in bassa tensione.

 ***Mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti connessi in medio/alta tensione*** 

**9.** Nella prassi dell’Autorità, il mercato della vendita di energia elettrica ai clienti non domestici allacciati in alta e media tensione si differenzia da quelli delle vendite a clienti allacciati in bassa tensione in virtù soprattutto delle caratteristiche della domanda, molto più mobile rispetto agli utenti di minori dimensioni e spesso in grado anche di interagire direttamente con i produttori. Per questi stessi motivi, la dimensione geografica di tale mercato nella consolidata prassi dell’Autorità viene considerata nazionale.

**10.** Dai dati forniti dalle Parti emerge che la quota di mercato congiunta su base nazionale, riferita al 2022 e calcolata sui volumi di vendita, è inferiore all’1%. L’Operazione non appare suscettibile di incidere significativamente sulla concorrenza nel mercato della vendita di energia elettrica a clienti connessi in medio/alta tensione.

 ***Mercati della vendita al dettaglio di gas naturale*** 

**11.** Per quanto riguarda la vendita al dettaglio di gas naturale, le Parti sono attive sia nella vendita a clienti finali di piccole dimensioni (cioè con consumi inferiori a 200.000 mc/anno) sia nella vendita a clienti finali di grandi dimensioni. Milano Gas e Luce è attiva prevalentemente nella fornitura a

---

<sup>1</sup> Cfr. a titolo esemplificativo: C12508 - ENI PLENITUDE/PLT ENERGIA-SEF, di cui al Provv. n. 30443 del 21 dicembre 2022, in Boll. n. 2/2023; C12503 - AXPO ITALIA-CANARBINO/RAMO D’AZIENDA DI GREEN NETWORK, di cui al Provv. n. 30416 del 13 dicembre 2022, in Boll. n. 1/2023; C12425 - IREN/ALEGAS, di cui al Provv. n. 29986 dell’8 febbraio 2022, in Boll. n. 7/2022.

<sup>2</sup> Dati ARERA riferiti al 2022 e al primo trimestre 2023 ([https://www.arera.it/it/dati/mr/mr\\_209210211.htm](https://www.arera.it/it/dati/mr/mr_209210211.htm)).

condomini, che rappresentano oltre due terzi delle proprie vendite ai clienti finali di piccole dimensioni. Vivigas è invece presente solo marginalmente in questo segmento.

**12.** Con riferimento al mercato della vendita a clienti di piccole dimensioni, l’Autorità non ha individuato un mercato rilevante distinto per i clienti condominiali e ha tradizionalmente considerato un mercato di dimensione locale, pur essendosi recentemente interrogata sulla possibilità di considerare un mercato più ampio, anche alla luce della riduzione della quota del servizio di tutela (storicamente offerto dalle imprese collegate ai distributori locali), che si attestava nel primo trimestre 2023 in media al 33% circa per i clienti domestici e al 10% circa per i condomini<sup>3</sup>. Nel caso di specie, non appare necessario definire in maniera più accurata il perimetro merceologico e geografico del mercato rilevante, in quanto l’esito della valutazione della presente operazione non cambierebbe qualunque fosse la definizione adottata. Infatti, qualora si individuasse un mercato separato delle forniture ai condomini con consumi inferiori ai 200.000 mc/anno, le sovrapposizioni tra le quote delle Parti sarebbero trascurabili. Inoltre, con riferimento all’ambito merceologico tradizionalmente individuato dall’Autorità, dai dati forniti dalle Parti emerge che in nessuna delle regioni dove si verificano sovrapposizioni tra le loro attività esse detengono una quota congiunta superiore al 5% e che Milano Gas e Luce detiene quote superiori all’1% soltanto in Lombardia. L’Operazione non appare quindi suscettibile di incidere significativamente sulla concorrenza nel mercato della vendita al dettaglio di gas naturale a clienti di piccole dimensioni, anche in considerazione della presenza in tutti i mercati in cui operano le Parti di qualificati concorrenti, tra cui i maggiori operatori nazionali, e del basso livello delle barriere all’entrata.

**13.** Con riferimento al mercato della vendita a clienti di grandi dimensioni, nella consolidata prassi dell’Autorità esso è di dimensione nazionale. Nel mercato così definito, la concentrazione produce effetti trascurabili, venendo a detenere le Parti, in seguito all’Operazione, una quota congiunta in ogni caso ampiamente inferiore al 5%.

**14.** Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame non appare idonea a modificare in maniera significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l’Operazione in esame non ostacola, ai sensi dell’articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

#### 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 delle Imprese e del Made in Italy.

---

<sup>3</sup> Cfr. i dati forniti da ARERA alla pagina [https://www.arera.it/it/dati/mr/mr\\_212213.htm](https://www.arera.it/it/dati/mr/mr_212213.htm) del sito istituzionale.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## INDAGINI CONOSCITIVE

### IC55 - MERCATI DEGLI APPARECCHI ACUSTICI

*Provvedimento n. 30771*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 settembre 2023;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

1. Gli ausili per l'udito, o apparecchi acustici, sono dispositivi medici con la funzione di amplificare e/o compensare qualitativamente e quantitativamente il deficit uditivo conseguente a patologie congenite o acquisite. Si tratta di dispositivi anche tecnologicamente complessi che rispondono a bisogni di salute diffusi e con un impatto rilevante sulla vita quotidiana delle persone. Secondo stime recenti, hanno problemi di udito almeno 7 milioni di italiani, corrispondenti a oltre il 12% della popolazione nazionale e, di questi, circa il 30% attualmente impiega apparecchi acustici<sup>1</sup>. Anche tenuto conto del progressivo invecchiamento della popolazione, come tale maggiormente soggetta a difficoltà uditive, si tratta di prodotti la cui diffusione è senz'altro destinata ad aumentare.
2. Gli apparecchi acustici possono costituire una significativa voce di spesa, già per i modelli più economici, sia per i singoli consumatori che per il Sistema Sanitario Nazionale ("SSN"), il quale, in base alla normativa vigente in materia di livelli essenziali di assistenza, può coprire almeno in parte le spese di acquisto<sup>2</sup>. I mercati di riferimento, relativi sia ai prodotti che ai servizi audioprotesici di configurazione dei dispositivi e assistenza, presentano peraltro strutture e dinamiche peculiari.
3. Sulla base delle informazioni disponibili, le condizioni attuali di mercato non sembrano garantire una piena trasparenza dei prezzi a beneficio dei consumatori, anche tenuto conto della significativa differenziazione esistente tra prodotti, con possibili esigenze di personalizzazione nella configurazione tecnica e in alcuni casi nella forma del dispositivo.
4. Rileva inoltre la difficoltà di distinguere tra prodotti e servizi di assistenza, anche in ragione della prassi corrente di fornire tali prodotti e servizi in maniera abbinata. Questo abbinamento, peraltro,

<sup>1</sup> Ministero della Salute, *Giornata mondiale dell'udito*, comunicato stampa del 3 marzo 2023; Censis, *Sentirsi bene. Il valore sociale dell'audioprotesi*, Roma, novembre 2019.

<sup>2</sup> Cfr., in particolare, D.P.C.M. 12 gennaio 2017, *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza*, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502; D.M. 23 giugno 2023, *Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica*, pubblicato in G.U. 4 agosto 2023.

ha implicazioni rilevanti anche per quanto attiene la possibilità per le stazioni appaltanti di procedere ad acquisti distinti per conto del SSN, con effetti significativi in termini di ampiezza e pluralità delle fonti di approvvigionamento e conseguenti risparmi di spesa.

5. Sempre secondo le informazioni già disponibili, alcune innovazioni tecnologiche stanno interessando sia le attività di produzione che quelle di distribuzione, in particolare per quanto riguarda la disponibilità di prodotti preconfigurati – cioè richiedenti un minore grado di personalizzazione – e la possibilità di fornire almeno parte dei servizi audioprotesici a distanza, con imprese che operano attraverso canali di rivendita *online*.

6. L’Autorità ritiene pertanto opportuno procedere ad un’analisi dei mercati degli apparecchi acustici in Italia, al fine di approfondire gli assetti di mercato e le relative dinamiche concorrenziali.

RITENUTO, pertanto, di dover procedere all’avvio di una indagine conoscitiva riguardante i mercati degli apparecchi acustici in Italia, in quanto sussistono circostanze che fanno presumere che, nel settore considerato, esistano ostacoli al corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali;

Tutto ciò premesso e considerato;

#### DELIBERA

di procedere, ai sensi dell’articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, a una indagine conoscitiva sui mercati degli apparecchi acustici in Italia.

Nell’ambito di tale indagine, entro il termine di 30 giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera sul sito *internet* dell’Autorità, sarà possibile far pervenire contributi sui temi di cui ai precedenti paragrafi, con particolare riguardo a: (a) caratteristiche delle dinamiche commerciali ed evoluzione della domanda e dell’offerta di apparecchi acustici, anche tenuto conto delle innovazioni tecnologiche nell’offerta di prodotti e servizi nonché di recenti modifiche della normativa di riferimento; (b) sussistenza di criticità concorrenziali nei mercati degli apparecchi acustici, con specifico riferimento alla situazione italiana alla luce della normativa vigente; (c) efficienze e criticità delle modalità di acquisto degli apparecchi acustici da parte delle strutture ascrivibili alla sanità pubblica. Le relative comunicazioni, recanti la dicitura “*IC55 - Mercati degli apparecchi acustici - Call for inputs*” e l’indicazione della denominazione del mittente, dovranno essere inviate in formato editabile al seguente indirizzo elettronico: [IC55@agcm.it](mailto:IC55@agcm.it).

Ove i soggetti interessati ritengano che le proprie comunicazioni contengano dati sensibili, dovranno fornire le stesse sia in versione riservata che in versione pubblica; qualora non risulti fornita una versione riservata, quanto ricevuto potrà essere pubblicato integralmente.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1912 - BACINO VENEZIA AMBIENTE - SERVIZIO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI PER UTENZE NON DOMESTICHE

Roma, 7 settembre 2023

Consiglio di Bacino Venezia Ambiente

Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio  
Ambiente Servizi – V.E.R.I.T.A.S. S.p.A.

Associazione Nazionale dei Comuni Italiani  
(ANCI)

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 5 settembre 2023, a seguito di una segnalazione ricevuta il 29 marzo 2023 da parte delle società Trevisan S.p.A., Centro Recupero Trevigiano S.r.l. e Vello S.r.l., con adesione dell’Unione Nazionale Imprese Raccolta, Recupero, Riciclo e Commercio dei Maceri e altri Materiali – Unirima, ha ritenuto di svolgere le seguenti osservazioni, ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/1990, in relazione alle modalità applicative dell’articolo 238, comma 10, del D.lgs. n. 152/2006 (di seguito “TUA”), come da ultimo modificato dal D.lgs. n. 116/2020<sup>1</sup>, da parte del Consiglio di Bacino Venezia Ambiente e della società *in house providing* Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi S.p.A. (di seguito anche “VERITAS”).

In premessa si ricorda che il D.lgs. n. 116/2020, per quanto di interesse: (i) ha modificato la definizione di rifiuto urbano introducendo all’articolo 183, comma 1, lett. b-ter), TUA la categoria dei rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche (di seguito, “UND”<sup>2</sup>) simili ai rifiuti urbani tassativamente individuati nell’allegato L-*quater* del TUA e prodotti dalle attività riportate nel successivo allegato L-*quinquies*, che sostituisce la previgente categoria dei rifiuti assimilati<sup>3</sup> ai rifiuti urbani, la cui individuazione era, invece, rimessa ai singoli Comuni; (ii) ha novellato l’articolo 238, comma 10, TUA, escludendo le UND che abbiano scelto di conferire al di fuori del servizio pubblico i rifiuti simili agli urbani - e che abbiano dimostrato “*di averli avviati al recupero mediante*

---

<sup>1</sup> D.lgs. 3 settembre 2020, n. 116 recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio”.

<sup>2</sup> Qualificabili in base all’origine non come “urbani”, ma come “speciali” ai sensi dell’articolo 184 del TUA.

<sup>3</sup> Cfr. articolo 198 del TUA, prima delle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 116/2020.

*attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessa*" - dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti.

La società VERITAS, in risposta ad una richiesta di informazioni inviata dall'Autorità, nel dare atto di un contrasto interpretativo sul punto<sup>4</sup>, ha precisato di applicare la richiamata novella dell'articolo 238, comma 10, del TUA in linea con la posizione in proposito espressa dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente<sup>5</sup>, nel senso che: (i) alle UND che fuoriescono dal servizio pubblico per la totalità dei rifiuti differenziati da esse prodotti si applichi la totale esenzione dalla quota variabile della TARI ex articolo 238, comma 10, del TUA quando tale scelta sia effettuata per almeno due anni; (ii) alle UND che permangono nel servizio pubblico e decidono di avviare parte dei propri rifiuti urbani al riciclo si applichi la riduzione della quota variabile della TARI prevista dall'articolo 1, comma 649, della legge n. 147/2013.

L'Autorità si è già espressa in materia di fuoriuscita dal servizio pubblico delle UND nel parere ex articolo 22, legge n. 287/1990, n. AS1858 del 5 agosto 2022, emesso nei confronti del Comune di Castelvetro e dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani<sup>6</sup>. Già in tale occasione si era censurata un'interpretazione della normativa tale da condurre a un ingiustificato ampliamento della privativa in favore del gestore del servizio pubblico di igiene urbana. Ancora più recentemente, nella segnalazione al Parlamento e al Governo n. AS1893 del 22 giugno 2023<sup>7</sup>, l'Autorità ha auspicato che il contrasto insorto sull'interpretazione dell'articolo 238, comma 10, del TUA, sia sanato in via definitiva attraverso una modifica della normativa primaria.

Nelle more di un auspicabile intervento dirimente da parte del legislatore, è opportuno ribadire che l'interpretazione proposta dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente (e, dunque, da VERITAS) è idonea a privare di effettiva cogenza la facoltà, riconosciuta alle UND, di conferire i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico. Infatti, tutte le volte in cui nel territorio in cui operano le UND non fossero attivi soggetti industriali ai quali conferire tutte le frazioni di rifiuto simile all'urbano prodotto, esse sarebbero, di fatto, costrette ad aderire al servizio pubblico, pur in presenza di operatori privati potenzialmente più efficienti per il trattamento di singole tipologie di rifiuto, assicurando, per contro, al gestore del servizio di igiene urbana un'ingiustificata estensione della propria privativa, a prescindere dalla qualità e dal costo del servizio offerto.

Anche l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (di seguito, "ARERA") ha espressamente previsto, nel "*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*", la possibilità per le UND di conferire "*in tutto o in parte*" i propri rifiuti urbani al di

---

<sup>4</sup> In particolare, tra la posizione espressa dal Ministero dell'economia e delle finanze all'intervento per il Telefisco di gennaio 2021 (di recente ripresa dal TAR Campania, Napoli, nella sentenza n. 758/2023) e quella del Ministero per la transizione ecologica (oggi, Ministero per l'ambiente e la sicurezza energetica) nella circolare n. 0037259 del 12 aprile 2021, peraltro adottata in condivisione con lo stesso Ministero delle finanze.

<sup>5</sup> Delibera di Assemblea di Bacino n. 6 del 14 giugno 2021 di "*Adozione Regolamento tipo per la gestione dei rifiuti urbani e per la pulizia del territorio nei Comuni del Bacino Venezia*"; cfr., in particolare, l'articolo 9 dell'Allegato 1).

<sup>6</sup> Cfr. parere n. AS1858 del 5 agosto 2022, *Comune di Castelvetro (TP) - Servizio di gestione dei rifiuti urbani per utenze non domestiche*, su Boll. n. 33/2022.

<sup>7</sup> Cfr. segnalazione n. AS1893 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023* del 22 giugno 2023 (su Boll. n. 26/2023), rilasciata in adempimento a quanto prescritto dall'articolo 47, comma 2, della legge n. 99/2009.

fuori del servizio pubblico, al fine di ottenere una riduzione o un'esenzione della tariffa, parte variabile<sup>8</sup>.

L'interpretazione della normativa proposta dal Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, del resto, non sembra corrispondere al dato letterale della norma ma, soprattutto, non appare coerente con il profilo teleologico, posto che la *ratio* della riforma di cui al D.lgs. n. 116/2020, appare piuttosto - come confermato anche dalla Circolare resa dall'allora Ministero per la Transizione Ecologica n. 37259 del 21 aprile 2021 - quella, da un lato, di introdurre una maggiore certezza in ordine alle tipologie di rifiuti prodotti dalle UND suscettibili di essere considerati "*simili*" agli urbani, superando di conseguenza le differenziazioni tra i vari enti locali riconducibili ai contenuti delle diverse delibere comunali sul punto e, dall'altro, di ampliare lo spettro delle operazioni di gestione dei rifiuti che giustificano una riduzione della TARI, che non si basi esclusivamente sul "*riciclo*" (come previsto dall'articolo 1, comma 649, legge n. 147/2013<sup>9</sup>), tenendo altresì conto del concetto di "*recupero*", al fine di incentivare tutte le operazioni rientranti in tale più ampia categoria<sup>10</sup>.

In ogni caso, eventuali meccanismi che incentivino l'applicazione della gerarchia dei rifiuti, privilegiando il riciclo rispetto ad altre forme di recupero (*in primis* il recupero di energia), in un mercato in concorrenza, come quello della gestione dei rifiuti delle UND, dovrebbero applicarsi indipendentemente dalla natura pubblica o privata del gestore e, comunque, in maniera paritaria ad entrambi. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto fornendo, ad esempio, adeguati incentivi alle stesse UND, ad esempio in forma di minore o maggiore detassazione a seconda della forma di recupero prescelta, a prescindere dalla quantità di rifiuti conferiti agli operatori privati (*i.e.* la totalità dei rifiuti simili agli urbani prodotti dalle UND o solo una parte).

Inoltre, sempre al fine di non ostacolare la fuoriuscita delle UND dal servizio pubblico e contestualmente evitare di conferire indebiti vantaggi al gestore del servizio pubblico in relazione ai rifiuti simili agli urbani, le informazioni che le UND sono tenute a rendere note al gestore pubblico, concorrente degli operatori privati nelle attività di trattamento dei rifiuti differenziati urbani prodotti dalle UND stesse, dovrebbero limitarsi a quanto strettamente indispensabile.

L'Autorità, in conclusione, auspica che il Consiglio di Bacino Venezia Ambiente promuova l'interpretazione della normativa in esame nel senso pro-concorrenziale che appare esserle proprio e che VERITAS di conseguenza modifichi le proprie procedure in tal senso.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

<sup>8</sup> Cfr. Deliberazione ARERA del 18 gennaio 2022, recante "*Testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*", pubblicata sul sito Internet istituzionale <https://www.arera.it/it/docs/22/015-22.htm>.

<sup>9</sup> La legge n. 147/2013 regola, in particolare, la tassa sui rifiuti (c.d. TARI).

<sup>10</sup> Cfr. Circolare del MITE n. 37259 del 12 aprile 2021, adottata in condivisione con gli uffici del Ministero delle Finanze, secondo cui: "*Alla luce di questa innovazione normativa, la riduzione della quota variabile prevista dal comma 649 deve essere riferita a qualunque processo di recupero, ricomprendendo anche il riciclo - operazione di cui all'allegato C della Parte quarta del TUA - al quale i rifiuti sono avviati*".

## CONFLITTO DI INTERESSI

### **SII273B – RICARDO LEVI - COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO PER IL COORDINAMENTO DELLE ATTIVITÀ CONNESSE ALLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA, QUALE PAESE D'ONORE, ALLA FIERA DEL LIBRO DI FRANCOFORTE DEL 2024 - PARERE POST CARICA**

Roma, 26 luglio 2023

**OGGETTO:** *richiesta di parere relativamente al regime delle incompatibilità post carica ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi", pervenuta in data 5 luglio ed integrata in data 6 luglio 2023*

Illustre Dottore,

nelle date del 5 e 6 luglio 2023 sono pervenute in Autorità due note con le quali la S.V. richiede un parere in ordine alla compatibilità tra la carica di Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle attività connesse alla partecipazione dell'Italia, quale Paese d'onore, alla Fiera del libro di Francoforte del 2024, da Lei ricoperta sino al 26 maggio 2023, e l'assunzione della carica di componente dell'Advisory Board della società *Il Portico S.p.A.*.

In relazione a tale richiesta l'Autorità, nella riunione del giorno 25 luglio 2023, ha deliberato il seguente parere.

La fattispecie in esame è da ricondurre all'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 20 luglio 2004, n. 215, disposizione richiamata dall'articolo 2, comma 4, della medesima legge, in base al quale *"l'incompatibilità prevista dalle disposizioni di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1 perdura per dodici mesi dal termine della carica di governo nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta"*.

Al riguardo, l'Autorità ha costantemente ritenuto che la disposizione in esame sia essenzialmente intesa ad escludere in radice anche la mera eventualità che l'esercizio delle attribuzioni inerenti alla carica di governo possa essere influenzato o distorto dall'interesse del titolare a preconstituirsì benefici futuri, ad esempio in termini di incarichi successivi alla cessazione della carica governativa. In questo senso, l'elemento di discontinuità introdotto dal legislatore nei rapporti tra gli ex titolari di carica e gli enti o le società che operino prevalentemente nei settori interessati dalle specifiche funzioni esercitate nel corso del mandato governativo, è finalizzato a salvaguardare l'imparzialità dell'azione pubblica, che rappresenta il principio cardine della disciplina sul conflitto di interessi.

Nel caso di specie, tenuto conto, in particolare, del fatto che la società *Il Portico S.p.A.* ha anche scopi culturali e sociali e che, dalle informazioni attualmente in possesso dell'Autorità, non si ha evidenza che la S.V. abbia intrattenuto rapporti giuridici o economici con la società di cui trattasi,

l'applicazione dei criteri sopra indicati conduce a ritenere che non sussistano impedimenti all'assunzione della carica in considerazione.

Si rende noto che il presente parere, ai sensi dell'articolo 23, secondo comma del Regolamento sul conflitto di interessi, è soggetto alla pubblicazione sul bollettino dell'Autorità, salve "*eventuali esigenze di riservatezza motivatamente rappresentate*".

Si chiede pertanto alla S.V. di comunicare a questa Autorità, entro il termine di 15 giorni dal ricevimento del parere, la sussistenza di eventuali esigenze di riservatezza, motivandone le specifiche ragioni.

Distinti saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXXIII- N. 36 - 2023

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi  
statistici  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

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

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---