



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXIV - n. 4

**Publicato sul sito www.agcm.it
29 gennaio 2024**

SOMMARIO

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	5
C12579 - FSI SGR/BANCOMAT	
<i>Provvedimento n. 31021</i>	<i>5</i>
C12591 - OPENJOBMETIS/JUST ON BUSINESS	
<i>Provvedimento n. 31022</i>	<i>11</i>
C12592 - GRIMALDI EUROMED-GRIMALDI DEEP SEA/TERMINAL DARSENA TOSCANA	
<i>Provvedimento n. 31023</i>	<i>15</i>
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	24
AS1936 - ROMA CAPITALE - AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NON PERIFERICO PER LE ANNUALITÀ DAL 2024 AL 2027	24
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	33
PS12496 - FILENI SOSTENIBILITÀ	
<i>Provvedimento n. 31025</i>	<i>33</i>

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12579 - FSI SGR/BANCOMAT

Provvedimento n. 31021

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 gennaio 2024;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società FSI SGR S.p.A., pervenuta in data 25 ottobre 2023;

VISTA la richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 16-bis della legge n. 287/1990, inviata in data 22 novembre 2023, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive inviate dalla società FSI SGR S.p.A., pervenute in data 13 dicembre 2023;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. FSI SGR S.p.A. (di seguito "FSI") è una società di gestione del risparmio di diritto italiano, il cui capitale sociale è attualmente detenuto da Magenta 71 S.r.l., con una partecipazione di controllo del 90,1%, e ION Capital Partners Limited, con una partecipazione del 9,9%. FSI attualmente gestisce i fondi di *private equity* FSI I e FSI II, fondi comuni di investimento alternativi di tipo chiuso riservati. I fondi FSI I e FSI II investono in società italiane al fine di supportarne la crescita dimensionale, favorirne l'internazionalizzazione, sostenerne il rafforzamento, stabilizzare l'azionariato e gestire i processi di successione, nonché per promuovere l'accesso al mercato dei capitali. Essi includono alcuni tra i maggiori investitori istituzionali italiani (quali sottoscrittori delle quote del fondo e, pertanto, senza *governance* attiva).

Nel 2022, il fatturato consolidato realizzato da FSI è stato pari a circa [532-700]* milioni di euro a livello globale, di cui circa [532-700] milioni di euro nell'Unione europea e circa [532-700] milioni di euro in Italia.

2. Bancomat S.p.A. (di seguito "Bancomat") è la società che gestisce i circuiti di prelievo e pagamento Bancomat, PagoBancomat e Bancomat Pay, utilizzabili per effettuare pagamenti su POS

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

(*Point of Sale*) e prelievi presso gli sportelli automatici c.d. ATM (*Automated Teller Machine*), nonché – tramite Bancomat Pay – per pagare e inviare denaro tramite *smartphone*, *online* e nei negozi. Il capitale sociale di Bancomat è distribuito tra 113 soggetti dei quali i principali sono: Intesa Sanpaolo S.p.A. (di seguito “Intesa Sanpaolo”), che detiene circa il 31% del suo capitale sociale; Unicredit S.p.A., che ne detiene circa il 19%; ICCREA Banca S.p.A. (di seguito “ICCREA”) che ne detiene circa l’11,5%; Banco BPM S.p.A. (di seguito, “BBPM”) che ne detiene circa il 7,6% e Monte dei Paschi di Siena S.p.A. che ne detiene circa il 7,5%. In ragione delle previsioni statutarie nessuno dei soci detiene il controllo di Bancomat, né singolarmente né congiuntamente.

Nel 2022, il fatturato consolidato realizzato da Bancomat è stato pari a circa [32-100] milioni di euro a livello globale, di cui circa [32-100] milioni di euro in Europa e circa [32-100] milioni di euro in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. L’operazione comunicata ha a oggetto l’acquisizione del controllo esclusivo di Bancomat da parte di FSI. In particolare, in data 4 agosto 2023, FSI, Intesa Sanpaolo, ICCREA, BBPM, BPER Banca S.p.A. (di seguito “BPER Banca”) e Bancomat hanno sottoscritto un accordo di investimento attraverso il quale FSI, per conto del fondo FSI II, si è impegnata a sottoscrivere un aumento di capitale in conseguenza del quale verrà a detenere una partecipazione pari a circa il 43% del capitale sociale di Bancomat. La restante parte del capitale di Bancomat sarà detenuta da Intesa Sanpaolo, ICCREA, BBPM e BPER Banca, oltre che dagli altri attuali soci di Bancomat, con diluizione delle rispettive partecipazioni a seguito del suddetto aumento di capitale.

4. Inoltre, al momento del *closing* dell’operazione, FSI, Intesa Sanpaolo, ICCREA, BPER e BBPM sottoscriveranno un patto parasociale che disciplinerà, *inter alia*, i reciproci diritti e gli obblighi con riferimento alla *governance* di Bancomat. Verrà altresì adottato un nuovo statuto al fine di riflettere la mutata compagine sociale, il cambio di *governance* e il nuovo progetto industriale. È previsto che altri soci di Bancomat possano aderire al patto parasociale secondo condizioni regolate nel patto stesso.

Dal punto di vista della *governance*, il patto parasociale disciplina le modalità di nomina del Consiglio di Amministrazione (ivi inclusi il Presidente e l’Amministratore Delegato) e dei relativi poteri, alla luce dei quali la partecipazione acquisita da FSI a esito dell’operazione le consentirà l’assunzione del controllo esclusivo di Bancomat. In particolare, a seconda degli azionisti che parteciperanno all’elezione dei membri del Consiglio di Amministrazione, FSI deterrà il potere di nominare più della metà degli amministratori (ivi incluso l’Amministratore Delegato) o rimarrà comunque l’unico azionista di Bancomat in grado di impedire, con il proprio diritto di veto, l’adozione, in sede consiliare, di delibere inerenti decisioni aziendali strategiche di Bancomat.

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. 287/1990. Essa rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all’articolo 1 del Regolamento CE 139/2004, ed è soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva disposto dall’articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato

nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 532 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 32 milioni di euro¹.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

a) I mercati interessati

6. In ragione dell'attività svolta dalla società oggetto di acquisizione, l'operazione in esame interessa, sotto il profilo merceologico, il mercato dei circuiti delle carte di debito in cui opera Bancomat, nonché i mercati, ad esso verticalmente collegati, dell'issuing delle carte di debito e del *wholesale merchant acquiring*. Come infatti dichiarato dalle Parti notificanti, FSI controlla (tramite il fondo FSI I, che ne detiene una quota del 60% del capitale sociale) la società BCC Pay S.p.A. (di seguito "BCC Pay"), attualmente attiva nel settore dei pagamenti digitali essenzialmente in qualità di fornitore dei servizi di *wholesale merchant acquiring* e *issuing* per il gruppo ICCREA.

a.1) Il mercato dei circuiti delle carte di debito

7. Quanto al primo mercato interessato, quello dei circuiti delle carte di debito, in base alla prassi consolidata nazionale e comunitaria², l'attività svolta dai circuiti di pagamento rientra nel mercato dei servizi offerti dai circuiti, che può essere definito come la prestazione di servizi connessi al funzionamento dei circuiti di pagamento. In particolare, i gestori di questi sistemi di pagamento competono tra loro al fine di incentivare le società finanziarie, emettrici di carte di pagamento e convenzionatrici degli esercenti, a partecipare al proprio circuito e a utilizzare il proprio sistema. A tal fine, i circuiti definiscono gli *standard* tecnici e le regole comuni necessari al proprio funzionamento come, ad esempio, le regole che governano la gestione delle autorizzazioni e del *processing* delle transazioni concluse sul proprio *network*. L'accesso ai circuiti è consentito a tutti coloro che adempiono alla normativa vigente di settore³; tutte le regole del circuito sono accettate e applicate, attraverso contratti di licenza standardizzati, dai soggetti licenziatari che operano in qualità di *issuer* (emittenti delle carte) e/o di *acquirer* (convenzionatori) per il circuito stesso.

8. I circuiti sono inoltre proprietari dei marchi che li contraddistinguono. L'utilizzo dei servizi forniti attraverso il circuito avviene a titolo oneroso (*i.e.* attraverso il pagamento delle *scheme fees*). All'interno del mercato dei circuiti possono essere, a loro volta, individuati distinti mercati in base al tipo di carta, e dunque, carta di credito e carta di debito.

¹ Provvedimento dell'Autorità n. 30507 del 14 marzo 2023 "Rivalutazione soglie fatturato ex art. 16, comma 1, della legge n. 287/90", pubblicato sul Bollettino n. 12 del 27 marzo 2023.

² Cfr. Caso I720 - *Carte di credito*; caso I724 - *Commissione Interbancaria Pagobancomat*; decisione della Commissione europea del 19 dicembre 2007, Caso COMP/34.579 - *Mastercard*; decisione della Commissione europea del 29 aprile 2019, Caso AT.40049 - *MasterCard II*; decisione della Commissione europea del 26 febbraio 2014, Caso AT.39398 - *Visa MIF*.

³ Infatti, l'operatore *issuer* e/o *acquirer* deve rivestire la qualifica di Prestatore di Servizi di Pagamento (PSP), deve essere in possesso dell'autorizzazione rilasciata dall'Autorità competente e non deve essere interessato da provvedimenti di messa in liquidazione concorsuale o volontaria, ossia da provvedimenti restrittivi delle attività di *issuing* e di *acquiring* (ad esempio in materia di antiriciclaggio). Inoltre, più in generale, l'art. 7 del Regolamento UE 2015/751 in materia di separazione tra schemi di carte di pagamento e soggetti incaricati del trattamento delle operazioni, prevede espressamente il divieto per tali soggetti di porre in essere comportamenti discriminatori tra le proprie controllate o i propri azionisti, da un lato, e gli utenti delle carte di pagamento e altre controparti contrattuali, dall'altro.

9. Dal punto di vista geografico, alla luce della prassi nazionale e comunitaria, la dimensione di tali mercati può essere circoscritta all'ambito del territorio nazionale, in quanto le modalità di offerta appaiono sufficientemente uniformi all'interno dello stesso; viceversa, permangono differenze a livello di operatori attivi, di modalità di utilizzo delle licenze nazionali, di condizioni economiche, tra i vari paesi tali da escludere un ambito geografico rilevante più ampio di quello nazionale. Si consideri, in particolare, che in alcuni paesi vi sono circuiti attivi solo a livello nazionale, come è il caso di Bancomat, che è presente solo in Italia, o di Cartes Bancaires, che è attivo solo in Francia.

a.2) Il mercato dei servizi di issuing delle carte di debito

10. Il mercato dei servizi di *issuing* delle carte di debito si riferisce all'attività di emissione delle carte di pagamento consistente in un insieme di servizi finalizzati alla fornitura di tali carte ai clienti finali (*i.e.* i titolari di carte). In particolare, l'attività di emissione delle carte comprende principalmente l'offerta della carta al cliente finale, la definizione delle caratteristiche della carta e delle relative condizioni economiche (ammontare del canone annuo, commissioni per il servizio di anticipo contante, spese di invio estratto conto e altre commissioni), la valutazione creditizia del cliente, la contrattualizzazione dello stesso, la gestione dei rapporti con i circuiti, le attività di *customer service* e di *marketing* e la gestione del rischio creditizio e delle frodi.

11. Analogamente a quanto precisato per il mercato dei circuiti di pagamento, ai fini della valutazione della presente operazione l'analisi può essere circoscritta al mercato del prodotto relativo alle carte di debito (comprese le carte prepagate). Anche tale mercato appare presentare una dimensione nazionale.

a.3) Il mercato dei servizi di merchant acquiring

12. Infine, i servizi di *merchant acquiring* consistono in una serie di attività volte a consentire agli esercenti di accettare pagamenti tramite carta, sia presso i punti vendita tradizionali sia *online*, e di assicurarsi la successiva ricezione del denaro relativo a tali transazioni. Tali servizi includono principalmente: (a) la commercializzazione di prodotti e servizi necessari e accessori all'accettazione di pagamenti, al fine di consentire agli esercenti di accettare quanti più metodi di pagamento possibile; (b) l'attività di contrattualizzazione degli esercenti e la fornitura dell'infrastruttura tecnica (*hardware/software* – terminali POS) per l'accettazione di pagamenti e l'acquisizione di dati sulle transazioni; (c) la verifica dell'idoneità dell'esercente ad aderire al circuito di pagamento e la gestione del rapporto con i circuiti stessi; (d) lo svolgimento di qualsiasi attività necessaria per compensare e regolare il trasferimento di denaro all'issuer che ha emesso la carta di pagamento (cd. *interchange fee*), al circuito di pagamento attraverso la cui rete è stata indirizzata la transazione (cd. *scheme fee*) e all'esercente con riferimento all'operazione eseguita, al netto delle varie commissioni dovute al *merchant acquirer*; (e) la fornitura di altri servizi vari e/o accessori relativi al *merchant acquiring*.

I servizi elencati sono forniti agli esercenti dalle banche o dai Prestatori di Servizi di Pagamento - PSP; le banche, a loro volta, possono autoprodurre tali servizi o acquistarli all'ingrosso (a livello *wholesale*) dai PSP.

13. Quanto all'individuazione dei mercati rilevanti inerenti alla succitata attività, l'Autorità nella sua casistica ha distinto i seguenti mercati:

(i) il mercato del *wholesale merchant acquiring*, avente dimensione geografica sovranazionale, la cui domanda è rappresentata dalle banche che acquistano i servizi dai PSP per poi rivenderli agli esercenti, eventualmente in abbinamento ad altri prodotti e servizi (ad esempio, servizi di *processing*, di gestione terminali e di fornitura di POS);

(ii) il mercato del *retail merchant acquiring*, avente dimensione geografica nazionale, la cui domanda è rappresentata dagli esercenti che acquistano i servizi di *merchant acquiring* delle banche o direttamente dai PSP (di regola, in abbinamento con i POS), così da consentire alla propria clientela di poter effettuare i pagamenti tramite carta.

Ciò posto, ai fini dell'operazione, le Parti evidenziano come BCC Pay sia attiva esclusivamente nel mercato sovranazionale dei servizi di *wholesale merchant acquiring*.

b) Effetti dell'operazione

14. L'operazione comunicata non presenta effetti orizzontali, in quanto Bancomat e FSI, per il tramite di BCC Pay, risultano attive, rispettivamente, l'una sul mercato nazionale dei circuiti delle carte di debito, l'altra sul mercato nazionale dei servizi di *issuing* delle carte di debito e su quello sovranazionale dei servizi di *wholesale merchant acquiring*.

Nel mercato dei circuiti delle carte di debito il posizionamento di Bancomat rimarrà dunque invariato, pari al [40-45%] nel valore delle transazioni e al [35-40%] nel numero di transazioni (dati forniti dalla Parte per l'anno 2022). In tale mercato sono attive altre due primarie società quali Mastercard e Visa, che operano peraltro anche come circuiti delle carte di credito e a livello internazionale.

15. Con riguardo ai possibili effetti verticali derivanti dall'operazione, si osserva che Bancomat e BCC Pay si pongono in un rapporto verticale, in quanto BCC Pay usufruisce, in qualità di cliente, dei servizi del circuito gestito da Bancomat.

In particolare, Bancomat è attiva a monte, come schema di pagamento del debito domestico e convenziona gli *issuers* a valle, come banche o PSP (quali ad esempio Nexi e Worldline), che emettono carte di pagamento - nel caso di specie di debito e prepagate, che utilizzano il circuito Bancomat - spesso in modalità *co-badged* con altri circuiti internazionali (come Mastercard o Visa). Quanto all'accettazione dei pagamenti, Bancomat deve avere rapporti commerciali con gli *acquirers*, che permettono agli esercenti di accettare pagamenti con carta nei loro punti di vendita (tramite terminali POS fisici) o *online* (tramite *virtual POS*).

16. Ciò posto, alla luce delle informazioni acquisite, l'operazione notificata non appare produrre allo stato significativi effetti sulla concorrenza né a monte né a valle della filiera.

17. In via preliminare, si osserva come le quote riferibili all'anno 2022 di BCC Pay nel mercato nazionale dei servizi di *issuing* delle carte di debito e nel mercato sovranazionale dei servizi di *wholesale merchant acquiring* siano marginali, essendo pari rispettivamente al [1-5%] e al [1-5%]. Nei mercati interessati sono peraltro attivi numerosi e qualificati concorrenti: con riferimento al mercato del *wholesale merchant acquiring*, vengono in rilievo operatori attivi anche a livello internazionale quali Crédit Mutuel (con una quota stimata dalle Parti del 25-30%), Global Payments/TSYS (10-15%) e Nexi (5-10%); in relazione al mercato dell'*issuing* sono presenti, *ex multis*, Poste Italiane (con una quota stimata dalle Parti del 25-30%), Intesa Sanpaolo (10-15%) e Unicredit (5-10%).

18. Inoltre, rileva considerare come Bancomat e FSI (quale controllante di Bancomat) non appaiono avere allo stato né l'incentivo né la capacità di alterare le dinamiche di mercato, ponendo in essere limitazioni alle condizioni di offerta dei servizi forniti ai concorrenti di BCC Pay. Infatti, tenuto conto che l'incentivo primario di un circuito è quello di espandere il più possibile la sua diffusione sia sul versante "issuing" sia su quello "acquiring", un'eventuale limitazione delle forniture da parte di Bancomat nei confronti dei concorrenti di BCC Pay appare contraria agli interessi stessi del circuito. A ciò si aggiunga che, dato il posizionamento contenuto di BCC Pay nei mercati dell'issuing delle carte di debito e del *wholesale merchant acquiring*, non appare economicamente razionale per Bancomat perseguire strategie industriali tali da discriminare i propri e più importanti clienti a favore di BCC Pay⁴.

19. Per tali ragioni, sulla base delle informazioni comunicate, allo stato non si ravvisa la presenza di effetti di natura verticale derivanti dall'operazione in esame tali da consentire a FSI di poter alterare le dinamiche di mercato.

20. Alla luce delle considerazioni suesposte, l'operazione in esame non appare nel suo complesso suscettibile di determinare effetti pregiudizievoli per la concorrenza, non determinando modifiche sostanziali nei mercati interessati.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, 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. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

⁴ Allo stato, i primi tre clienti di Bancomat, in termini di incidenza sui suoi ricavi, risultano infatti [omissis].

C12591 - OPENJOBMETIS/JUST ON BUSINESS*Provvedimento n. 31022*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 gennaio 2024;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Openjobmetis S.p.A. pervenuta in data 17 dicembre 2023;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Openjobmetis S.p.A. (di seguito, "OPJM") è una società attiva nella somministrazione, ricerca, ricollocazione e formazione del personale, quotata sull'Euronext STAR Milan gestito da Borsa Italiana.

Il capitale sociale di OPJM è detenuto da diversi soggetti, nessuno dei quali esercita il controllo, individuale o congiunto, sulla società. In particolare, il maggiore azionista è la società Omniafin S.p.A. (di seguito Omniafin) che detiene il 18,45% del capitale di OPJM, corrispondente al 27,98% dei diritti di voto in assemblea¹.

Nel 2022, il fatturato della società è stato pari a circa 770 milioni di euro, interamente realizzato in Italia.

2. Just On Business S.p.A. (di seguito "JOB") è una agenzia per il lavoro che opera prevalentemente nel settore della somministrazione di lavoro temporaneo (lavoro interinale), attività dalla quale genera oltre il 90% dei propri ricavi.

Nel 2022, il fatturato realizzato da JOB è stato pari a circa [100-532]* milioni di euro, interamente realizzato in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata ha ad oggetto l'acquisizione dell'intero capitale sociale e, quindi, del controllo esclusivo di JOB da parte di OPJM e, conseguentemente, anche della sua controllata Deine Group S.r.l.. I termini e le condizioni dell'operazione sono disciplinati da un apposito contratto di compravendita.

¹ Omniafin S.p.A. ha stipulato un patto parasociale, in data 13 luglio 2020 e successivamente rinnovato fino al 2026, con la società M.T.I. Investimenti S.r.l. volto a disciplinare alcuni aspetti concernenti la loro partecipazione in OPJM. Le previsioni del patto sottoscritto dai due azionisti, che congiuntamente detengono diritti di voto inferiori al 36%, non sono tali da determinare un controllo congiunto su OPJM.

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

4. L'operazione prevede altresì una clausola di non concorrenza da parte delle due società che detengono attualmente il 100% del capitale sociale di JOB, in particolare Torrent S.p.A. e 1845 S.r.l., le quali si impegnano per un periodo di tre anni dal *closing* a non svolgere, direttamente o indirettamente, attività in concorrenza con quelle svolte da JOB in Italia, nonché attività di storno o sollecitazione di dipendenti, clienti e fornitori.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 532 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 32 milioni di euro².

6. La clausola di non concorrenza descritta in precedenza può essere qualificata come accessoria alla concentrazione comunicata, nella misura in cui essa contiene restrizioni direttamente connesse alla realizzazione dell'operazione. In particolare, nel caso di specie, gli impegni assunti dal venditore vanno a beneficio dell'acquirente e rispondono all'esigenza di garantire a quest'ultimo il trasferimento dell'effettivo valore dell'acquisizione. Tuttavia, al fine di non travalicare i limiti di quanto ragionevolmente richiesto allo scopo, è necessario che la durata sia limitata a due anni, essendo l'acquirente già presente nei mercati in cui opera la *target*³.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

IV.1 I mercati interessati

7. Sotto il profilo merceologico, l'operazione interessa il mercato dell'offerta di servizi di lavoro temporaneo (lavoro interinale), in cui sia l'acquirente che l'acquisita realizzano oltre il 90% del proprio fatturato nazionale. Inoltre la società *target* JOB opera, anche se marginalmente, nella fornitura di servizi di ricerca e selezione del personale nonché nei servizi di formazione.

8. In considerazione delle quote modeste detenute dalla *target* in tutti mercati in cui è presente e della circostanza che, in tali mercati, comunque definiti, le quote *post-merger* saranno ampiamente inferiori al 15 %, non si ritiene necessario addivenire ad una più precisa indicazione dei mercati sotto il profilo merceologico.

9. Quanto alla dimensione geografica, il mercato dell'offerta dei servizi di somministrazione di lavoro temporaneo può essere considerato di estensione nazionale, in linea con i precedenti dell'Autorità, in base a considerazioni legate, sotto il profilo dell'offerta, alle differenze linguistiche e ai diversi regimi normativi vigenti nei vari Stati, nonché, sotto il profilo della domanda, sulla base

² Provvedimento dell'Autorità n. 30507 del 14 marzo 2023 "Rivalutazione soglie fatturato ex art. 16, comma 1, della legge n. 287/90", pubblicato sul Bollettino n. 12 del 27 marzo 2023.

³ Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C56/03).

di considerazioni legate alle preferenze dei lavoratori e alle indicazioni delle imprese utilizzatrici in termini di sede lavorativa (servizi di agenzia per il lavoro)⁴. Anche con riferimento agli ulteriori ambiti di attività delle Parti, nei propri precedenti l'Autorità ha ritenuto che gli stessi abbiano dimensione al più nazionale⁵. In ogni caso, nel caso di specie, non si ritiene necessario addivenire ad una più precisa indicazione dei mercati sotto il profilo geografico, atteso che l'operazione non solleverebbe criticità concorrenziali indipendentemente dalla delimitazione geografica del mercato.

IV.2 Effetti dell'operazione

10. L'operazione in esame comporterà l'acquisizione del controllo esclusivo di JOB da parte di OPJM, con alcune sovrapposizioni di natura orizzontale tra le attività delle Parti nel mercato della somministrazione di lavoro temporaneo e, in misura residuale, in altri ambiti merceologici che – in linea con i precedenti dell'Autorità - potrebbero idealmente configurare mercati distinti.

11. In particolare, nel mercato nazionale della somministrazione di lavoro temporaneo JOB detiene una quota inferiore all'1%, mentre la quota di OPJM è pari al [1-5%]. In tale mercato sono attivi vari operatori concorrenti, quali Adecco, Randstad, GI Group, Manpower, con quote di mercato individuali significativamente superiori a quelle delle Parti e, cumulativamente, prossime al 50%.

12. Allo stesso modo, con riguardo alle ulteriori attività nelle quali si realizza una sovrapposizione tra le Parti (servizi di ricerca e selezione del personale e servizi di formazione professionale) l'Operazione non appare idonea a sollevare criticità dal punto di vista concorrenziale, sia in ragione delle modeste quote vantate dalle Parti sia per l'elevata frammentazione dell'offerta, che si connota per la presenza di molteplici operatori. Infatti, la quota di mercato di OPJM nell'erogazione di tali servizi non sarebbe comunque superiore al 5% e incrementerà in misura marginale ad esito dell'Operazione, dal momento che JOB non detiene in alcuna di tali attività una quota superiore all'1%.

13. Alla luce delle considerazioni suesposte, l'operazione in esame non appare nel suo complesso suscettibile di determinare effetti pregiudizievoli per la concorrenza, non determinando modifiche sostanziali nei mercati interessati.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non ostacola, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

RITENUTO, altresì, che la clausola di non concorrenza può essere considerata accessoria alla presente operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, la suddetta clausola che si realizzi oltre tali limiti;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'art. 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

⁴ Cfr. C12356 - OPENJOBMETIS/QUANTA-QUANTA RESSOURCES HUMAINES, Provvedimento n. 28580 del 16 febbraio 2021; C10937 - COMARFIN-OPENJOB AGENZIA PER IL LAVORO/METIS, Provvedimento n. 22163 del 23 febbraio 2011.

⁵ Cfr. nota 4 *supra*.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'art. 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

**C12592 - GRIMALDI EUROMED-GRIMALDI DEEP SEA/TERMINAL DARSENA
TOSCANA**

Provvedimento n. 31023

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 gennaio 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione delle società Grimaldi Euromed S.p.A. e Grimaldi Deep Sea S.p.A. pervenuta in data 18 dicembre 2023;

VISTE le osservazioni da parte di due soggetti terzi interessati pervenute in data 28 dicembre 2023;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Grimaldi Euromed S.p.A. (di seguito anche "GE") è una società attiva nel trasporto marittimo di merci su rotabili a corto raggio (sia tra il Nord Europa e il Mediterraneo che lungo le c.d. Autostrade del Mare del Mediterraneo) e a lungo raggio (da/per il Mediterraneo e il Nord America, l'Estremo Oriente, Australia e Nuova Zelanda), nonché nel trasporto marittimo a lungo raggio di autoveicoli (tra il Mediterraneo e il Nord America) e nel trasporto marittimo a corto raggio di passeggeri nel Mediterraneo Occidentale, mediante navi Ro-Ro¹, Ro-Ro/Pax e PCTC (*pure car&truck carrier*²). GE è controllata da Grimaldi Group S.p.A., che ne detiene circa il 96% del capitale sociale e, nel 2022, ha realizzato, in Italia, un fatturato di [700-1.000]* milioni di euro.

2. Grimaldi Deep Sea S.p.A. (di seguito anche "GDS") è una società attiva nel trasporto marittimo di merci a lungo raggio sulle rotte atlantiche (trasporto di merci rotabili e containerizzate tra i porti del Nord Europa, Africa Occidentale e Sud America) e oceaniche (trasporto prevalentemente di rotabili tra Europa ed Estremo Oriente, Australia e Nuova Zelanda), mediante navi *Multipurpose*. GDS è interamente controllata da Grimaldi Group S.p.A., che detiene circa il 63% del suo capitale sociale, mentre le restanti quote sono detenute da GE, e, nel 2022 ha realizzato, in Italia, un fatturato di [100-532] milioni di euro.

¹ Le navi c.d. *Roll-on/Roll-off* ("Ro-Ro") sono dotate di una rampa di carico attraverso la quale i mezzi rotabili accedono alla nave per l'imbarco (*Roll-on*) e poi sbarcano una volta a destinazione (*Roll-off*). Le navi Ro-Ro/Pax sono disegnate per accogliere passeggeri con eventuali auto al seguito e merci su rotabili.

² Navi specializzate in grado di trasportare su lunghe distanze in sicurezza grandi quantità di veicoli nuovi e/o usati.

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

3. Grimaldi Group S.p.A. è la *holding* del Gruppo Grimaldi, attivo in Europa e nel resto del mondo nel trasporto marittimo di merci, autoveicoli e passeggeri e nella fornitura dei servizi logistici connessi. Il Gruppo gestisce tra l'altro *terminal* Ro-Ro, Ro-Pax e per il trasporto auto in Italia (Savona, Livorno, Palermo, Catania) e in Europa (Spagna, Scandinavia) e un *terminal multipurpose* ad Anversa. Grimaldi Group ha realizzato nel 2022 un fatturato consolidato mondiale di oltre 4,6 miliardi di euro e un fatturato consolidato in Italia di [1-2] miliardi di euro.

4. Terminal Darsena Toscana S.r.l. (di seguito anche "TDT") è una società di diritto italiano che gestisce, sulla base di una concessione rilasciata dall'Autorità di Portuale del Mar Tirreno Settentrionale che scadrà nel 2033, il *terminal container* situato nella Sponda Ovest della Darsena Toscana del porto di Livorno.

TDT è controllata da due società di gestione di fondi privati di investimenti in infrastrutture: (i) M&G Alternatives Investment Management Limited, parte del gruppo M&G plc cui fanno capo i fondi Infracapital che a loro volta controllano indirettamente il 52,5% di TDT mediante Genny SLP 2 LP; (ii) InfraVia Capital Partners SAS, che gestisce i fondi InfraVia cui fa capo, mediante InfraVia III Invest S.A., il 42,5% del capitale di TDT. Il rimanente 5% del capitale di TDT è detenuto da una *holding* riconducibile a una famiglia di imprenditori italiani.

TDT esercita, attraverso una partecipazione pari al 50% del capitale sociale, il controllo congiunto di Sintermar Darsena Toscana S.r.l. (di seguito anche "SDT"), la quale, in virtù di una concessione di breve periodo che scadrà nell'agosto 2024 e della quale è stato richiesto il rinnovo, gestisce un *terminal* dedicato al traffico Ro-Pax e Ro-Ro con la Sardegna e la Sicilia e al traffico di autovetture nuove. Il restante 50% del capitale di SDT è detenuto da Servizi Integrati Terrestri Marittimi - Sintermar S.p.A., il cui capitale è detenuto pariteticamente da Grimaldi Euromed S.p.A. e dal Gruppo Neri.

TDT ha realizzato nel 2022 un fatturato di circa 61,5 milioni di euro, interamente in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione consiste nell'acquisizione del 100% del capitale sociale di TDT da parte del Gruppo Grimaldi. In particolare, GE acquisirà l'80% del capitale di TDT e GDS il restante 20%.

6. L'operazione comporterà, dunque, l'acquisizione del controllo esclusivo di TDT da parte del Gruppo Grimaldi. Di conseguenza, il gruppo Grimaldi acquisirà anche il controllo esclusivo di SDT, di cui già deteneva il controllo congiunto tramite Sintermar S.p.A.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

7. 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. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della legge citata, 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.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

Premessa

8. L'operazione in esame riguarda l'acquisizione del controllo esclusivo di due *terminal* situati nel porto di Livorno, uno dei maggiori porti italiani e uno dei porti *core* del corridoio Scandinavo-Mediterraneo della rete TEN³. Il porto di Livorno è il terzo porto italiano per traffico merci, grazie alla posizione di preminenza detenuta a livello nazionale nel traffico di merci su rotabili (primo porto italiano), all'importante ruolo svolto nel traffico *container* da/per il continente americano e alle infrastrutture per la gestione del carico refrigerato (alimentari, farmaceutici ecc.). Tale posizione è favorita dalle buone dotazioni retroportuali e dalle infrastrutture ferroviarie e stradali che collegano il porto ai principali centri di produzione/consumo e smistamento della Toscana, dell'Emilia Romagna e dell'Italia Nord-orientale. Il porto rappresenta, infine, uno dei principali punti di sbarco/imbarco di passeggeri e merci da/per la Sardegna.

9. Oggetto di acquisizione sono TDT, il maggior *terminal container* di Livorno, e SDT, che offre sia servizi di *terminal* per merci su rotabili, sia servizi di *terminal* ai passeggeri, con o senza auto al seguito.

TDT ha movimentato⁴ nel 2020-22 poco meno di 470.000 TEU (*twenty-foot equivalent unit*) e dichiara sul proprio sito una capacità massima di movimentazione *container* di 900.000 TEU/anno. SDT rappresenta il maggior *terminal* per merci su rotabili del porto di Livorno (in termini di unità movimentate), mentre per numero di passeggeri trasportati si colloca in seconda posizione dopo Porto di Livorno 2000, che ha gestito circa il 60% dei passeggeri (crociere escluse) transitati a Livorno nel 2022.

10. I due *terminal* sono contigui e condividono parzialmente l'uso della banchina 14E, in quanto tale banchina, che ricade nell'area in concessione al *terminal container* TDT, è necessaria all'ormeggio in sicurezza delle navi che utilizzano l'accosto 14E poppiere in concessione a SDT.

L'uso concorrente della banchina 14E laterale per il traffico *container* di TDT e per il servizio alla banchina 14E poppiere è regolato dall'Accordo Novativo del 2008, secondo cui TDT consentirà all'uso di 200 metri lineari della banchina 14E laterale per l'ormeggio in sicurezza all'accosto 14E poppiere, purché ciò non contrasti con le prioritarie esigenze di utilizzo da parte di TDT stessa⁵.

³ Il porto di Livorno è interessato da un progetto di ampliamento a mare delle aree destinate al traffico *container* e al traffico di merci su rotabili (c.d. Piattaforma Europa), giunto al termine della fase autorizzativa e per il quale sono iniziati i lavori preliminari ai riempimenti previsti. Tale progetto prevede la realizzazione di un nuovo *terminal container* nella futura Darsena Europa, di capacità largamente superiore a quella del *terminal* TDT, la cui concessione dovrà essere assegnata secondo le procedure ad evidenza pubblica di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 202 del 28 dicembre 2022.

⁴ Cfr. la Relazione sulla gestione che accompagna il bilancio 2022.

⁵ L'Accordo Novativo ai punti 7 e 8 stabilisce che: “[7] T.D.T. consentirà l'utilizzo delle bitte poste sulla banchina 14E (per ml 200) ai fini dell'ormeggio in sicurezza delle navi all'accosto 14E poppiere (ml 45) e in caso di navi dotate di rampa laterale metterà a disposizione una superficie operativa di rispetto di ml 20 di banchina e di circa 400 mq retrostanti in corrispondenza della rampa, indispensabile per consentire l'uso della rampa laterale; tale area sarà debitamente delimitata con recinzione fissa, onde non pregiudicare l'utilizzo dello stesso accosto 14E (ml 200) da parte di navi portacontainer. Troverà applicazione in tali situazioni operative quanto previsto per la parte economica dall'art. 13, commi primo e secondo, dell'accordo sostitutivo [di concessione] dell'8.10.2001 [...] 8. L'utilizzo delle bitte poste sulla banchina 14/E laterale, in concessione al Terminal Darsena Toscana, non dovrà contrastare con le prioritarie esigenze operative e di programmazione di T.D.T. L'utilizzo dell'accosto 14/E poppiere, in quanto accosto pubblico, sarà quindi regolamentato dall'Autorità Portuale nel rispetto di quanto sopra”.

11. Il *terminal* SDT opera a esclusivo beneficio del gruppo Grimaldi, che lo utilizza sia per servizi Ro-Ro/Pax che per servizi Ro-Ro solo merci⁶.

12. La prassi unionale e nazionale ha individuato distinti mercati rilevanti del prodotto per i servizi di movimentazione portuale di merci dedicati a differenti tipologie di carichi (merci in *container*, materiali e liquidi sfusi, Ro-Ro, merci *break bulk*), sulla base delle differenti caratteristiche delle navi servite, delle attrezzature necessarie per la movimentazione dei carichi e dei servizi richiesti⁷. Tali servizi sono stati, inoltre, distinti dai servizi di *terminal* per passeggeri, in virtù della necessità di infrastrutture dedicate⁸.

L'operazione comunicata riguarda quindi, dal punto di vista orizzontale, i mercati dei servizi (i) di *terminal container*, (ii) di *terminal* per merci su rotabili e (iii) di *terminal* per passeggeri imbarcati su navi Ro-Ro/Pax ("traghetti").

13. L'operazione riguarda inoltre, dal punto di vista verticale, i mercati a monte del trasporto di merci e passeggeri mediante navi Ro-Ro e Ro-Ro/Pax sulle rotte che interessano il porto di Livorno, dove il gruppo Grimaldi opera attraverso GE.

IV.1: mercato dei servizi di terminal container

14. Secondo la consolidata prassi nazionale e comunitaria, all'interno del settore della movimentazione portuale di merci si distingue un mercato separato per i servizi prestati dai *terminal container*. L'effettuazione di tali servizi richiede l'impiego di attrezzature specifiche per il carico/scarico, lo stoccaggio e la movimentazione a terra dei *container* (sia per lo stoccaggio, sia per la preparazione alle fasi successive del trasporto). È possibile inoltre considerare un mercato separato per i servizi ausiliari di sosta a lungo termine, noleggio, riparazione e manutenzione dei *container*.

Nella fornitura di servizi di *terminal container* la prassi nazionale e comunitaria ha, inoltre, distinto: (i) i servizi per il traffico *hinterland* (o da/verso l'entroterra), che riguardano il trasferimento dei *container* dalla nave portacontainer ad altri mezzi (treno, camion, ecc.) che svolgono il trasporto nell'entroterra (e viceversa); tali servizi caratterizzano i porti c.d. *gateway*; (ii) i servizi per il traffico di trasbordo (c.d. *transshipment*), che riguardano il trasferimento dei *container* tra diverse navi d'alto mare (c.d. *relay*) oppure tra navi *deep-sea* e *short-sea* per il trasporto verso porti di dimensioni minori o con attrezzature inadatte ai portacontainer d'alto mare (c.d. *feeder*).

15. Il *terminal* TDT si caratterizza come *terminal gateway* per il traffico *hinterland* di *container* trasportati prevalentemente su rotte transatlantiche - soprattutto il Nord-America, e in misura minore i Caraibi/Centro America, l'Africa Occidentale e la costa orientale del Sudamerica. Il rimanente traffico *container* è di tipo *short-sea* e si svolge prevalentemente nel Mediterraneo occidentale. Oltre il 10% del traffico *container* gestito da TDT è costituito da *container* a temperatura controllata (*reefer*).

⁶ Grimaldi vi effettua scali giornalieri con navi Ro-Pax sulla linea Livorno-Olbia, più scali settimanali con navi Ro-Pax sulla linea Livorno-Palermo e uno scalo settimanale con navi Ro-Ro sulle linee Livorno-Palermo e Livorno-Catania.

⁷ Cfr., per esempio, M.10522 - *Hapag-Lloyd / Eurogate / Eurogate Container Terminal Wilhelmshaven* del 29 aprile 2022 e i casi ivi citati, nonché C12514 - *CSM Italia-Gate / Trieste Marine Terminal*, provvedimento n. 30773 del 31 gennaio 2023, in Bollettino n. 8/2023.

⁸ Case M.6305 - *DFDS / C.RO Ports / Älvsborg* del 2 aprile 2012.

Il *terminal* rappresenta lo sbocco naturale del traffico *import-export* toscano e serve la clientela del Centro Italia, dell'Emilia Romagna e del Nord-est.

Dal punto di vista del prodotto, quindi, l'operazione riguarda il mercato dei servizi di *terminal container gateway*.

16. Per quanto riguarda la dimensione geografica di questo mercato, le Parti, sulla base della prassi unionale e nazionale, ritengono che l'estensione del mercato dei servizi di *terminal container* debba essere identificata in una *catchment area* di circa 200-300 km intorno al *terminal* TDT e ritengono che, nel caso presente, non sia necessario definire con precisione tale *catchment area*, in quanto qualsiasi definizione non cambierebbe la valutazione dell'operazione.

17. Occorre osservare che l'individuazione di una *catchment area* di 200-300 km centrata sul porto di interesse dovrebbe essere considerata solo il punto di partenza dell'analisi volta a individuare l'effettiva area di attrazione del *terminal* oggetto di acquisizione e, quindi, i *terminal* concorrenti.

Nel caso di Livorno, tale area comprenderebbe la Toscana, parte della Liguria, l'Emilia Romagna e parte del Veneto, nonché l'Alto Lazio, l'Umbria e le Marche e quindi tutti i porti localizzati in tali regioni.

Tuttavia, appare improbabile che i *terminal container* di Venezia, Ravenna e Ancona siano sostituibili con quello di Livorno, in quanto tali porti servono direttamente in prevalenza destinazioni *short-sea*, anche a causa delle limitazioni infrastrutturali (per esempio pescaggio delle banchine). Le destinazioni d'oltreoceano sono generalmente servite mediante trasbordi in uno dei porti dedicati del Mediterraneo⁹, con un significativo aumento della durata del viaggio rispetto ai collegamenti diretti¹⁰. Simili considerazioni valgono per i *terminal container* di Civitavecchia e Marina di Carrara, che soffrono di limitazioni legate al pescaggio delle banchine e all'assenza di adeguati collegamenti ferroviari e/o stradali.

18. Per quanto riguarda i *terminal container* dei porti liguri, essi appaiono solo imperfettamente sostituibili con quello di Livorno, in virtù: (i) della vocazione del porto di Livorno per i traffici verso le Americhe; (ii) dello sviluppo delle infrastrutture per i *container* a temperatura controllata, (iii) dell'importanza del porto per l'esportazione di alcolici (vini) e prodotti alimentari; (iv) dell'essere un punto di sbocco naturale per la clientela localizzata nel centro Italia e, in parte, della Romagna e del Veneto, a differenza dei porti di Genova e Vado, sbocco principalmente della clientela lombarda e piemontese; (v) ai maggiori costi di trasporto che i clienti attualmente serviti da Livorno dovrebbero sopportare e agli eventuali tempi di transito più lunghi. I *terminal container* del porto di Livorno appaiono dunque più sostituibili con il *terminal* di La Spezia e poi con quelli del porto di Genova, e solo in misura molto ridotta con il *terminal* di Vado Ligure.

19. In questo contesto, una precisa definizione dell'estensione geografica del mercato rilevante non appare necessaria per la valutazione degli effetti dell'operazione nel mercato dei servizi di *terminal container gateway*, in quanto il Gruppo Grimaldi non offre servizi di *terminal container* in nessuno dei porti potenzialmente sostituibili con quello di Livorno e quindi la concentrazione non

⁹ Cfr., per esempio, il sito del *terminal container* di Ravenna e della controllante LSCT.

¹⁰ Durante il periodo di elevati noli del 2020-21, da alcuni di questi porti (per esempio, Civitavecchia) sono stati organizzati servizi verso destinazioni d'oltreoceano con piccole navi. La profittabilità di questi servizi si è tuttavia ridotta via via che il livello dei noli è sceso nel corso del 2022.

produrrà alcuna sovrapposizione orizzontale, risolvendosi nella mera sostituzione di un operatore con un altro. Peraltro, qualsiasi sia l'estensione geografica del mercato dei servizi dei *terminal container gateway*, la quota di *container* movimentati da TDT non supererebbe l'8% e la quota di capacità non supererebbe il 10%.

20. L'acquisizione di TDT da parte del Gruppo Grimaldi non appare dunque suscettibile di ostacolare in maniera sostanziale la concorrenza sul mercato dei servizi di *terminal container gateway*.

IV.2: mercato dei servizi di terminal per merci su rotabili

21. I servizi di *terminal* per merci su rotabili sono i servizi diretti alla movimentazione delle merci che sono caricate su automezzi con o senza autista, rimorchi e altri mezzi rotabili.

La movimentazione delle merci su rotabili richiede quindi banchine sagomate in modo da adattarsi alle rampe di carico delle navi e piazzali sufficientemente ampi da permettere la sosta dei mezzi, la manovra delle motrici e dei rimorchi e il passaggio degli automezzi.

22. Le merci su rotabili possono essere imbarcate tanto su navi che svolgono servizio esclusivamente merci (navi Ro-Ro), quanto su navi che svolgono sia servizio merci che servizio passeggeri con auto al seguito (navi Ro-Ro/Pax).

I *terminal* che servono le navi Ro-Ro/Pax devono essere dotati di specifiche attrezzature per la gestione dei passeggeri (biglietterie, sale d'attesa, aree per il transito in sicurezza dei passeggeri senza auto al seguito). I *terminal* per merci su rotabili che non dispongono di tali attrezzature (*terminal* Ro-Ro "in senso stretto" o "puri") non sono autorizzati a servire le navi Ro-Ro/Pax.

23. Nella prassi decisionale comunitaria¹¹ e nazionale¹², i *terminal* per merci su rotabili sono stati distinti dai *terminal container*, in virtù della diversità delle operazioni portuali e delle attrezzature richieste¹³.

La prassi comunitaria ha lasciato aperta la questione dell'eventuale distinzione tra *terminal* "Ro-Ro in senso stretto" e *terminal* "misti" per merci su rotabili, che servono anche navi Ro-Ro/Pax¹⁴.

In realtà, i *terminal* per navi Ro-Ro/Pax appaiono in grado di offrire servizi di sosta e movimentazione delle merci su rotabili generalmente sostituibili con quelli offerti dai *terminal* Ro-Ro "puri", seppure con limitazioni determinate dalla condivisione degli spazi di sosta con le auto al seguito dei passeggeri e dalle peculiari caratteristiche delle navi Ro-Ro/Pax. A testimonianza di ciò, si noti che il *terminal* "misto" SDT di Livorno è stato regolarmente utilizzato dalle navi Ro-Ro cargo

¹¹ Cfr. M.6305 - *DFDS / C.RO Ports / Alvsborg*, cit.; M.5756 - *DFDS / Norfolk* del 17 giugno 2010 e i precedenti ivi citati.

¹² Cfr., per esempio, C/12255 - *Marinvest - Gruppo Messina / Ignazio Messina & C. - Ro-Ro Italia* del 25 settembre 2019, in Bollettino n. 42/2019.

¹³ Come rilevato da uno dei terzi che hanno presentato osservazioni sull'operazione, le due tipologie di *terminal* competono per lo spazio portuale. Una volta assegnate le concessioni, tuttavia, tale concorrenza cessa. Il fatto che due concessioni contigue, relative ad attività diverse, siano riunite sotto lo stesso proprietario non riapre automaticamente tale concorrenza, in quanto a ciascuna concessione è assegnato uno spazio funzionale al raggiungimento degli obiettivi di traffico concordati con il concedente (l'Autorità di Sistema Portuale), che può essere modificato solo intervenendo sugli obiettivi definiti nel business plan che è parte integrale della concessione.

¹⁴ Cfr. M.6305 - *DFDS / C.RO Ports / Alvsborg*, cit. §14. Peraltro, nel §20 la Commissione rileva che l'indagine di mercato aveva indicato una segmentazione dei mercati del trasporto a corto raggio di merci su rotabili che non distingueva tra navi Ro-Ro e Ro-Ro/Pax.

di Grimaldi e che fino al 2022 Grimaldi ha operato servizi Ro-Ro/Pax e Ro-Ro dal medesimo *terminal* del porto di Savona¹⁵.

Si può, dunque, ritenere che i *terminal* Ro-Ro “puri” e quelli “misti” che accolgono anche passeggeri offrano servizi di *terminal* per merci su rotabili considerati sostituibili dalle navi che trasportano merci su rotabili e che perciò il mercato del prodotto rilevante includa entrambi i tipi di *terminal*.

24. Quanto alla dimensione geografica di tale mercato, essa dovrebbe essere identificata nella *catchment area* del *terminal* SDT la quale, prendendo a riferimento l’ampiezza di 200-300 km utilizzata come punto di partenza per i *terminal container*, potrebbe comprendere i *terminal* per merci su rotabili da Vado Ligure a Civitavecchia.

Occorre tuttavia sottolineare che nel disegno della *catchment area* dei terminali per merci su rotabili assume un ruolo rilevante il costo del trasporto su strada addizionale da compiere per spostare il carico da un porto ad un altro presunto sostituto: tale costo, sopportato dalle imprese di logistica, pesa in misura maggiore rispetto ai costi di movimentazione portuale e agli stessi noli di trasporto marittimo di quanto non succeda per i costi di sbarco/imbarco e movimentazione portuale dei *container*, nonché ai noli marittimi. Ciò impatta in particolare sulla sostituibilità tra Livorno e i porti più lontani, quelli di Civitavecchia e Savona.

Tali porti sono peraltro gli unici in cui Grimaldi ha o avrà una presenza come fornitore di servizi di *terminal* per merci rotabili: il gruppo Grimaldi controlla infatti il *terminal* Ro-Ro di Savona e la controllata Logiport S.p.A. avrebbe vinto la gara per l’affidamento della concessione relativa alla gestione del traffico Ro-Ro, Ro-Ro/Pax e Cargo presso le banchine 27, 28, 29 e 30 della nuova Darsena Traghetti del porto di Civitavecchia¹⁶.

25. Ai fini della valutazione della presente operazione, tuttavia, una precisa identificazione dell’estensione geografica del mercato rilevante dei servizi di *terminal* per merci su rotabili non appare necessaria, atteso che il *terminal* SDT era già controllato congiuntamente dal gruppo Grimaldi e l’unico acquirente dei suoi servizi era il gruppo Grimaldi.

Qualsiasi sia l’estensione geografica del mercato rilevante, infatti, l’operazione si tradurrà nel passaggio dal controllo congiunto al controllo esclusivo del *terminal* da parte dell’unico utilizzatore dei suoi servizi, senza comportare alcuna sovrapposizione orizzontale in questo mercato.

IV.3: mercato dei servizi di terminal per passeggeri di traghetti

26. I servizi di *terminal* per passeggeri delle navi Ro-Ro/Pax (“traghetti”) sono servizi di accoglienza e biglietteria, di messa a disposizione di spazi sicuri per lo sbarco/imbarco dei passeggeri nonché di aree adeguate per la sosta dei veicoli al seguito in attesa dell’imbarco e per il loro deflusso al momento dello sbarco.

La prassi comunitaria ha individuato una possibile distinzione tra i servizi di *terminal* passeggeri dedicati al traffico locale mediante navi Ro-Ro/Pax e quelli relativi alle navi da crociera¹⁷.

¹⁵ Risulta altresì che navi Ro-Ro cargo abbiano fatto regolarmente scalo nel periodo novembre-dicembre 2023 presso il *terminal* “misto” Stazioni Marittime di Genova.

¹⁶ Cfr. il verbale della seduta della Commissione del 4 dicembre 2023, disponibile nell’Albo Pretorio *online* nel sito dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale.

¹⁷ Cfr. M.10082 - CPPIB / TPG / The Torstein Hagen Interest in Possession Settlement / Viking, decisione del 5 febbraio 2021.

Dato che SDT non offre servizi di *terminal* passeggeri a navi da crociera, il mercato del prodotto rilevante può essere ristretto in prima approssimazione ai servizi offerti ai passeggeri dei traghetti.

27. Quanto all'estensione geografica di tale mercato, la sua delimitazione precisa non appare necessaria ai fini della presente operazione, considerato che a seguito dell'operazione il *terminal* SDT passerà dal controllo congiunto al controllo esclusivo del gruppo Grimaldi e che esso è l'unico *terminal* dell'arco ligure-tirrenico in cui attualmente il gruppo offre servizi di *terminal* ai passeggeri dei traghetti. L'operazione non comporterà dunque alcuna sovrapposizione orizzontale in questo mercato.

IV.4: effetti verticali

28. L'acquisizione del *terminal* TDT da parte del Gruppo Grimaldi non appare suscettibile di incidere sulla concorrenza nei mercati del trasporto marittimo di merci via *container*, in quanto nei fasci di rotte attualmente servite dal *terminal* TDT il Gruppo Grimaldi detiene infatti quote inferiori all'1% oppure non è presente.

29. I terzi che hanno presentato osservazioni hanno prospettato, anche sulla base di dichiarazioni che sarebbero state rilasciate alla stampa dai vertici del gruppo Grimaldi, che l'operazione potrebbe nondimeno avere effetti sui mercati del trasporto marittimo di *container*, nella misura in cui il gruppo Grimaldi vorrà modificare l'assetto operativo di SDT e di TDT, riducendo gli spazi a disposizione del traffico *container* e rinunciando ad una serie di investimenti di potenziamento del *terminal* per favorire il traffico di merci su rotabili e passeggeri su traghetti. Ciò danneggerebbe le compagnie operanti nel traffico *container* e ne comprometterebbe lo sviluppo dei traffici, spingendole ad abbandonare il porto di Livorno. Nel lungo periodo verrebbe compromesso il successo della costruenda Darsena Europa.

30. Premesso che tali osservazioni riguardano principalmente i rapporti discendenti dalla concessione, si rileva che il quadro normativo vigente (i) in caso di modifiche del controllo del concessionario, prevede espressamente un'autorizzazione dell'Autorità di Sistema Portuale, che è soggetta alla verifica della "eventuale incidenza della modificazione della compagine societaria sull'attuazione del programma degli investimenti e delle attività presentate dal concessionario, nonché sul relativo piano economico-finanziario"¹⁸ e (ii) conferisce all'Autorità di Sistema Portuale penetranti poteri di verifica del rispetto dei piani e degli obiettivi sulla base dei quali è stata affidata la concessione e individua una serie di possibili rimedi in caso di mancata osservanza, che giungono fino alla decadenza del concessionario e alla revoca della concessione¹⁹.

L'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale ("AdSP-MTS") dispone dunque delle prerogative e dei poteri per assicurare che il Gruppo Grimaldi gestisca il *terminal container* nell'interesse del mantenimento e dello sviluppo del traffico *container* del porto di Livorno, così come attualmente previsto nei piani di sviluppo del medesimo porto. In particolare, eventuali modifiche della destinazione degli spazi dei due *terminal* dovranno essere concordate con l'AdSP-MTS e assoggettate al rispetto dei suddetti obiettivi di sviluppo definiti dall'AdSP-MTS stessa.

¹⁸ Cfr. l'articolo 7 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 28 dicembre 2022, n. 202 recante Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine.

¹⁹ Cfr. l'articolo 18, commi 10 e 11, della legge n. 84/1994, l'articolo 9 del Decreto 202/2022 citato e le relative Linee Guida del 21 aprile 2023, punti 11 e 15.

31. Per quanto riguarda i mercati del trasporto marittimo di merci e quelli del trasporto marittimo di passeggeri sui fasci di rotte che includono il porto di Livorno e le destinazioni della Sardegna e della Sicilia servite dal porto di Livorno, sulle quali opera il gruppo Grimaldi, si ritiene che l'operazione non sia suscettibile di produrre effetti verticali su tali fasci di rotte, in quanto il *terminal* SDT offre i suoi servizi soltanto al gruppo Grimaldi e, dunque, il passaggio dal controllo congiunto al controllo esclusivo di tale *terminal* non comporterà alcun aumento dei rischi di *foreclosure* dei concorrenti nei mercati a valle.

Nel porto di Livorno, peraltro, il concorrente Moby effettua i propri servizi da *terminal* controllati (servizi Ro-Ro dal *terminal* LTM e Ro-Ro/Pax da Porto di Livorno 2000).

32. Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame non appare idonea a ostacolare in misura 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. 287/1990, 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. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministero 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

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1936 - ROMA CAPITALE - AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NON PERIFERICO PER LE ANNUALITÀ DAL 2024 AL 2027

Roma, 9 novembre 2023

Roma Capitale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'adunanza del 31 ottobre 2023, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla Decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e alla Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, entrambe aventi a oggetto "*Approvazione della Relazione ai sensi dell'art. 14 comma 3 del D.Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 e scelta dell'affidamento in house quale modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non periferico) sul territorio di Roma Capitale, per le annualità dal 2024 al 2027*". La prima è stata trasmessa all'Autorità, dietro richiesta di quest'ultima, in data 25 settembre 2023, mentre la seconda è stata pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'apposita sezione "*Trasparenza SPL*", in data 30 ottobre 2023.

Con la Decisione n. 67/2023, la Giunta ha sottoposto all'Assemblea Capitolina la proposta di: (i) approvare la relazione *ex* articolo 14, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022, recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*", nella quale si individua l'affidamento *in house* come forma di gestione del servizio di trasporto pubblico locale non periferico sul territorio di Roma Capitale per il periodo 2024-2027 (anche "*Relazione*"); (ii) dare mandato al Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti di provvedere a tutte le attività conseguenti, tra cui l'aggiornamento dell'avviso di pre-informazione e la predisposizione del Piano Economico Finanziario Simulato e della deliberazione di affidamento del servizio ad ATAC S.p.A., ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022. La proposta è stata approvata dall'Assemblea Capitolina con la citata Deliberazione n. 159/2023.

Nella Relazione allegata l'ente dà conto delle ragioni della forma di affidamento scelta, in vista dell'adozione della successiva delibera di affidamento *in house* e del Piano Economico Finanziario (di seguito, "*PEF*"). L'oggetto del nuovo affidamento *in house* ad ATAC S.p.A. riguarda in particolare la gestione dei servizi di: (i) metropolitana A, B/B1 e C (in via di estensione); (ii) superficie tramite autobus, tram e filobus; (iii) eventuali servizi a chiamata effettuati a supporto del servizio di linea, rientranti nell'ambito del trasporto pubblico locale.

L'Autorità ritiene che le valutazioni svolte da Roma Capitale a supporto della decisione di affidare nuovamente ad ATAC S.p.A. i servizi in esame non siano, allo stato, sufficienti né idonee ad assolvere agli oneri istruttori e motivazionali richiesti dalla normativa di cui al d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 14.

Tale disposizione, ai commi 2 e 3 (richiamati dall'articolo 32 del medesimo d.lgs. n. 201/2022, con specifico riferimento alla materia del trasporto pubblico locale), stabilisce invero che, prima della procedura di affidamento, l'ente deve dare conto, in un'apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione, basata su una serie di parametri rilevanti, quali: le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali; la situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti; i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili; i risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati; i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30. Nella relazione devono essere, altresì, evidenziate le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra compensazioni.

Come di seguito illustrato, nella Decisione della Giunta Capitolina n. 67/2023 e nella Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159/2023, che approva la Relazione ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022, la valutazione di molti dei parametri sopra elencati è assente o non è comunque corroborata da evidenze documentali idonee a supportarne la fondatezza.

(i) Sulle sinergie e la flessibilità del rapporto in house

Per supportare la scelta dell'affidamento nella forma *in house*, l'ente sostiene, innanzitutto, che la gestione diretta del servizio tramite società *in house* consente di instaurare rapporti sinergici tra il socio, al quale è affidata l'individuazione delle linee di indirizzo e di obiettivi anche non economici (quali il miglioramento della qualità ambientale, della salute pubblica, della sicurezza e dello sviluppo economico della città) e il soggetto chiamato a tradurli operativamente. La flessibilità del contratto di servizio permetterebbe, inoltre, di introdurre miglioramenti, anche di carattere qualitativo e ambientale, e di intervenire in maniera diretta e tempestiva nella gestione del servizio tenendo conto delle contingenze trasportistiche, come ad esempio quelle emerse in conseguenza della emergenza sanitaria da Covid-19.

L'Autorità ritiene che tale argomentazione sia fallace e inidonea a giustificare la forma di affidamento scelta dall'ente, in quanto, in primo luogo, omette di considerare che l'invocata sinergia tra ente affidante e gestore del servizio rappresenta una conseguenza propria e tipica di ogni affidamento *in house* e, se il parametro per valutarne la legittimità fosse questo, l'utilizzazione di tale forma di affidamento sarebbe la regola generale¹. In secondo luogo, anche ammettendo che le negoziazioni per modulare diversamente gli elementi contrattuali in caso di mutate esigenze del

¹ In questi termini si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa, rilevando come sia “*tautologica e irrilevante l'affermazione per cui la configurazione in house consente all'ente affidante un più pervasivo controllo sul servizio*” (TAR Lombardia, Milano, n. 2536/2022).

servizio possano risultare agevolate dalla natura *in house* del gestore, non può di certo affermarsi che i costi di transazione siano, in virtù della stessa, inesistenti o annullati.

L'ente dovrebbe, piuttosto, dimostrare che la scelta dell'affidamento *in house* si giustifica tenendo conto di tutti i parametri tecnici, economico-finanziari e qualitativi individuati dall'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 nella fase di scelta della modalità di affidamento del servizio pubblico locale, oltre che di quelli che sono successivamente richiesti in sede di adozione della delibera di affidamento *in house* (cfr. articolo 17)².

Risulta, dunque, del tutto superata, alla luce della normativa frattanto intervenuta - la quale prevede obblighi ulteriori e più stringenti rispetto al passato - la giurisprudenza richiamata da Roma Capitale nella quale si riteneva che il trasporto pubblico locale rappresentasse un settore non soggetto per intero al regime della concorrenza e nel quale l'affidamento *in house* ha carattere strutturale³.

(ii) Sui supposti incrementi quantitativi e qualitativi dell'offerta

Nel motivare la scelta dell'*in house*, Roma Capitale fa, inoltre, riferimento agli incrementi quantitativi e qualitativi attesi dall'offerta del servizio da parte di ATAC S.p.A., sottolineando come la società sia destinataria di ingenti risorse finanziarie, derivanti principalmente dai fondi del PNRR (come soggetto attuatore di secondo livello) e del Giubileo 2025, che consentiranno un importante rinnovo della flotta esistente. Il processo di rinnovamento del parco mezzi è iniziato, sottolinea l'ente, grazie a una "*straordinaria opera di investimenti in vetture garantita da Roma Capitale nel quadriennio 2018/2021*", unitamente a forme di investimenti autofinanziati dall'azienda. È prevista, inoltre, una crescita dei passeggeri e quindi dei ricavi pari al 12% rispetto al 2019, grazie al miglioramento della qualità del servizio in termini di produzione, regolarità e affidabilità, rinnovo della flotta.

Anche tali argomentazioni non risultano in alcun modo convincenti, posto che l'ente non ha fornito alcun dato dal quale potersi ricavare che il rinnovo del parco mezzi porterà a un miglioramento della qualità del servizio tale da incrementare l'efficienza gestionale dell'operatore. I dati ricavabili dalle precedenti gestioni, di seguito sinteticamente illustrati, tendono piuttosto a dimostrare l'incapacità del gestore di migliorare il servizio nei termini prospettati.

Nello specifico, i dati sulla qualità erogata, illustrati nella "*Relazione Annuale 2021/2022 sullo stato dei servizi pubblici locali a Roma e l'attività svolta*" dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale (di seguito "ACoS"), sono particolarmente rappresentativi di un servizio poco soddisfacente, soprattutto con riferimento al trasporto pubblico locale di

² La stessa sentenza della Corte Costituzionale n. 100/2020, citata dall'ente a supporto dell'esigenza di salvaguardare valori ambientali e sociali nella gestione del trasporto pubblico locale, ha chiarito che la disposizione allora vigente, contenuta nell'articolo 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012 (convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012) richiedeva l'indicazione delle ragioni dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il rispetto della parità degli operatori e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento e che ciò non poteva che essere letto come necessità di rendere palesi (anche) i motivi che hanno indotto l'amministrazione a ricorrere all'*in house* invece di rivolgersi al mercato.

³ Cfr. sentenza del TAR Lazio n. 1280/2020.

superficie, con un indicatore di regolarità del servizio medio del 53,4%⁴, contro un obiettivo *standard* dell'80%⁵.

Risulta che la società dal 2016 al 2019 ha pagato ogni anno penali per il mancato raggiungimento degli obiettivi contrattuali in un *range* del 1,36%-0,79% dell'intero corrispettivo da Contratto di Servizio⁶, ovvero tra i 6,1 e i 3,8 milioni di euro l'anno. Negli anni 2020 e 2021, le penali comminate sono state soltanto pari allo 0,3%, ma ciò è da ricondursi alla sospensione nell'applicazione delle penali relative agli indicatori di regolarità e di controllo dell'evasione tariffaria, disposta dalla legge n. 27/2020 durante l'emergenza Covid-19. Non a caso, secondo le informazioni fornite dalla stessa Roma Capitale, nel 2022 l'importo delle penali si è già nuovamente attestato allo 0,8%, nonostante nel primo trimestre valessero ancora le disposizioni eccezionali relative al periodo Covid-19 (come noto, lo stato di emergenza si è concluso il 31 marzo 2022).

Per quanto riguarda la soppressione delle corse, dalla Relazione di AcoS si contano circa 43 mila corse perse sulla metro (52 mila nel 2020, 34 mila nel 2019) e 976 mila sulla rete di superficie (1,1 milioni nel 2020 e 1,6 milioni nel 2019). Tra le principali cause, vi sono guasti ai treni e mancanza di materiale rotabile, indice della scarsità delle attività di manutenzione. Nei servizi di superficie, inoltre, per la maggior parte delle corse sopresse non è stata rilevata alcuna causa.

Deve, inoltre, osservarsi che la leggera crescita di produzione del servizio di superficie e metropolitana registrata dal 2016 (134,1 mil. vetture-km) al 2021 (143,1 mil. di vetture-km) è avvenuta, tra le altre, grazie a una ingente iniezione di nuove vetture tra il 2019 e il 2021, di cui 667 su 811 finanziate da Roma Capitale, come emerge dalle informazioni fornite dall'ente⁷.

In effetti, per il periodo 2018-2022, dalle informazioni trasmesse dall'ente (fonte bilanci ATAC) risultano a consuntivo 28 milioni di euro di investimenti in nuovi autobus finanziati da Roma Capitale, a fronte di 7 milioni di euro in autofinanziamento acquistati da ATAC S.p.A.⁸. Per il periodo dal 2023 al 2026, risulta da Piano Concordatario l'acquisto di altri 1057 nuovi mezzi, tra cui 411 vetture elettriche finanziate con fondi del PNRR. Tali nuovi investimenti, in realtà, ben potrebbero essere dirottati su eventuali operatori diversi dall'attuale gestore, considerato che il soggetto attuatore dei fondi PNRR è proprio Roma Capitale, laddove invece altri 432 mezzi nuovi

⁴ Media su dati semestrali dal primo semestre del 2017 al primo semestre del 2020.

⁵ Si osserva quindi che, con un obiettivo *standard* pari all'80%, già si assume che il numero di corse effettuate sia inferiore di un quinto rispetto al numero di corse previste nel programma di esercizio.

⁶ Dalle informazioni fornite da Roma Capitale, il calcolo della penale da applicare viene determinato dal confronto tra la qualità richiesta (obiettivo) e la qualità erogata (misurata come media semestrale dei valori mensili) e il cui valore complessivo (per entrambi i semestri) non può superare il 3% dei corrispettivi consuntivati per l'anno.

⁷ Tra le ulteriori cause si registrano: il sub-affidamento di ventitré linee periferiche e trentacinque collegamenti scolastici a operatori privati, per cui sottraendo le corse svolte da questi ultimi, il dato totale è di 137,7 vetture-km nel 2021, di poco superiore al livello del 2016; l'incremento dei trasferimenti regionali, che hanno materialmente finanziato le corse aggiuntive sulle linee della rete portante in tempo di emergenza Covid-19.

⁸ Dalla nota di risposta di Roma Capitale del 25 settembre 2023 (pag. 6), si apprende che i preventivi da Piano Concordatario erano ben diversi: 89 mln/euro autofinanziati da ATAC S.p.A. e 118 milioni di euro finanziati da Roma Capitale, per un totale di 207 mln/euro. Tuttavia, successivamente all'approvazione del Piano Concordatario, Roma Capitale ha assunto l'indirizzo di procedere direttamente all'acquisizione di gran parte dei mezzi (per un totale di 667 degli 811 acquistati fino al 2022) e di conferirli ad ATAC S.p.A. in usufrutto oneroso.

provengono da fondi per il Giubileo 2025, assegnati direttamente ad ATAC quale soggetto attuatore (con un 10% della spesa in autofinanziamento)⁹.

Con riferimento alla qualità del servizio percepita, i dati illustrati nella Relazione di ACoS 2021/2022, rivelano una marcata insoddisfazione degli utenti in riferimento al trasporto pubblico locale di superficie (nel 2021, il 60% ha dichiarato di essere “Per niente soddisfatto” o “Poco soddisfatto” e nessuno si dichiara “Molto soddisfatto”). Tali informazioni non sono del resto smentite da quanto illustrato nella Relazione fornita da Roma Capitale, laddove evidenzia che il voto medio attribuito alla mobilità pubblica e privata (trasporto pubblico di linea, taxi e strisce blu) risulta avere valori nettamente inferiori alla sufficienza negli anni antecedenti al 2020, raggiungendo la sufficienza soltanto alla fine del periodo Covid-19 (dati ad aprile 2022), a fronte, evidentemente, della drastica riduzione nell’uso dei mezzi pubblici dovuta all’emergenza sanitaria.

Quanto all’anno corrente, i dati sulla qualità, recentemente pubblicati nel I° Volume della Relazione Annuale 2022/2023 di ACoS “*L’attività dell’Agenzia e l’indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali di Roma Capitale*”, di ottobre 2023, mostrano come nel 2023 il settore del trasporto pubblico locale di Roma abbia registrato valutazioni tendenzialmente negative e peggiorative rispetto al passato. Il dato medio della valutazione dei servizi di trasporto pubblico, con particolare riferimento ad autobus e tram, è pari a 5,6. I fattori che maggiormente incidono sulla valutazione degli utenti sono le attese, il numero inadeguato di mezzi in circolazione, l’incertezza sul regolare servizio, il sovraffollamento in determinati orari c.d. di punta¹⁰. Un andamento leggermente migliore, ma sempre insufficiente, si registra in merito al servizio di metropolitana, mediamente valutata con punteggio del 5,9.

Si fa presente, infine, che dall’edizione più recente del “*Report on the quality of life in European cities, 2020*” della Commissione europea emerge un quadro drammatico, nel quale Roma è la penultima tra tutte le città dei Paesi Europei e le maggiori città della Turchia¹¹ per grado di soddisfazione relativo al trasporto pubblico locale, con solo il 26% di intervistati che si è dichiarato soddisfatto del servizio; a ciò si lega un utilizzo più intenso della media europea dell’autovettura, principale mezzo di spostamento per circa il 50% dei romani intervistati, anche in virtù del fatto che Roma è ultima nel *ranking* delle città europee per utilizzo della bicicletta in una giornata tipo (solo il 5% degli intervistati la usa)¹².

Nella citata Relazione annuale 2021/2022, per finalità di confronto con ATAC S.p.A., l’ACoS ha pubblicato alcuni dati di offerta e aziendali di un campione di aziende municipalizzate delle città europee, aggiornati al 2022: ATM (Milano), AMN (Napoli), GTT (Torino), CRTM (Madrid), BVG (Berlino), TFL (Londra) e RATP (Parigi). Ferme restando le differenze strutturali che ovviamente caratterizzano ogni singola realtà, dal confronto si ottengono alcuni indicatori e *ranking* significativi.

⁹ Cfr. Documento del Commissario Straordinario per il Giubileo 2025 “*Giubileo 2025. Allegato 1 DPCM. Programma dettagliato degli interventi. Elenco e Schede descrittive*”, disponibile alla pagina <https://www.osservatoriopnrrgiubileoroma.it/wp-content/uploads/2023/06/alegato-1.pdf>.

¹⁰ In generale, più ci si allontana dal centro storico, più la valutazione tende a scendere (eccezione fatta per il Municipio VII).

¹¹ Il campione comprende ottantatré città con popolazione al di sotto dei duecentocinquanta mila abitanti fino a oltre cinque milioni di abitanti appartenenti a Paesi dell’area EU, EFTA, il Regno Unito, i Balcani Occidentali e la Turchia.

¹² Circa il 40% dei romani intervistati utilizza i mezzi pubblici in una giornata tipo. A Parigi e Londra circa il 60% ha dichiarato di usare il trasporto pubblico nella giornata tipo; il 55% circa a Madrid; il 50% circa a Berlino.

Ad esempio, viene illustrato un *ranking* dell'offerta pro-capite di trasporto pubblico locale (bus e metro) da parte di ciascuna delle aziende municipalizzate del campione. Nel territorio dell'area urbana, ATAC è penultima con circa 50 vett*km pro-capite, seguita solo da AMN (Napoli), mentre ATM (Milano) è prima tra le città italiane, con circa 120 vett*km pro-capite, e RATP (Parigi) svetta a livello europeo con oltre 200 vett*km pro-capite. Si attesta a un livello molto basso a Roma anche la ripartizione dell'offerta su metropolitana (38%), superiore soltanto a Napoli e Torino, mentre a Milano raggiunge il 65%, valore superiore a quelli di Berlino e Parigi.

(iii) Sulle ragioni economico-finanziarie dell'affidamento in house

Roma Capitale fornisce infine una motivazione economico-finanziaria della scelta dell'affidamento *in house*, che si fonda su presunti risparmi di costi e incrementi di ricavi emergenti dal PEF che sarà adottato. Sono inoltre evidenziati i risparmi che deriverebbero per l'amministrazione dal regime di *net cost*¹³ e dalla determinazione di costi inferiori ai costi *standard*, che rappresentano attualmente il valore di riferimento per la fissazione dei corrispettivi a base d'asta in caso di affidamento tramite procedura a evidenza pubblica. In particolare, l'ente indica una previsione di risparmio complessivo di circa il 15% rispetto ai valori derivanti dall'applicazione dei costi *standard* previsti dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 157 del 28 marzo 2018, recante "*Definizione dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e dei relativi criteri di aggiornamento e di applicazione*"¹⁴.

A tale riguardo l'Autorità osserva che, fermo restando che il modello di gestione *net cost*, già adottato per ATAC S.p.A. nell'attuale Contratto di servizio, non risulta essere stato sinora in grado di generare vantaggi di efficienza nella gestione del servizio o risparmi per l'amministrazione, l'ente non ha fornito alcuna evidenza a supporto delle stime fornite, ma solo generici riferimenti al miglioramento della flotta e delle politiche di mobilità.

Con particolare riguardo all'asserito risparmio del 15%, deve ricordarsi che a concorrere per la determinazione del costo *standard* unitario del servizio vi sono elementi quali la velocità commerciale, la quantità di bus-km di servizio, l'ammodernamento del materiale rotabile per bus-km di servizio. Vi è dunque da ritenere che il rinnovo della flotta e l'aumento della quantità di bus-km - da incrementarsi del 15% nel quadriennio 2024-2027 - porteranno a una riduzione anche del costo *standard* di riferimento e non solo del costo unitario medio previsto dal PEF.

Inoltre, si deve evidenziare che l'amministrazione cita valori di costo a valenza prospettica, afferenti a un documento (il PEF) allo stato ancora non disponibile, stante la sequenza fisiologica delle fasi procedurali, e che dovrà essere pubblicato quale allegato alla delibera di affidamento *in house* del servizio, dopo essere stato preventivamente inviato per le verifiche di competenza all'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

¹³ Nel regime *net cost* la copertura dei costi sostenuti dal gestore è assicurata in parte dal corrispettivo contrattuale, al fine di garantire al gestore la sostenibilità finanziaria rispetto agli obblighi di servizio imposti dall'ente affidante, e in parte dagli introiti derivanti dai ricavi da traffico, in relazione ai quali il gestore assume la titolarità diretta e il relativo rischio commerciale.

¹⁴ In altre parole, Roma Capitale ritiene che un'eventuale gara per l'affidamento dei servizi in esame sarebbe bandita con corrispettivi a base d'asta significativamente superiori a quelli che dovranno derivare da PEF posto a base del contratto di servizio in house 2024-2027. A tale proposito, l'ente segnala che le gare svoltesi in Italia per l'affidamento di trasporto pubblico hanno registrato ribassi sempre estremamente contenuti (inferiori all'1%) e che anche le procedure che hanno fatto registrare i ribassi più significativi non hanno mai superato il 5-7%.

Il supposto vantaggio in termini di costo unitario medio dal -5% nel primo anno fino al -25% nel quarto anno (complessivamente 15%), rispetto all'eventuale corrispettivo a base di gara costituito dal costo *standard*, non può quindi che valutarsi nella sua natura di mera dichiarazione d'intenti, senza considerare che, posta l'esperienza sulla passata gestione del servizio da parte di ATAC S.p.A., tale previsione rischia di essere totalmente disattesa.

Lo stesso D.M. MIT n. 157/2018 riconosce comunque la possibilità di utilizzare il costo *standard* quale corrispettivo a base d'asta "con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali in termini di programmazione dei servizi e di promozione dell'efficienza del settore". Non vi sarebbe pertanto il divieto di fissare un corrispettivo a base di gara minore, se l'amministrazione lo motivasse con il fine di promuovere l'efficienza del servizio.

Deve rilevarsi, in ogni caso, l'omissione da parte dell'amministrazione di una compiuta valutazione circa l'andamento complessivo della gestione del servizio da parte di ATAC S.p.A. e sui problemi che ne hanno caratterizzato l'operatività e la capacità di investimento e di redditività, generando nella cittadinanza un diffuso senso di insoddisfazione e di sfiducia per la qualità del servizio. Tra le argomentazioni dell'ente si rilevano, infatti, soltanto alcuni riferimenti ai più recenti interventi di rinnovo della flotta - peraltro, come già notato, principalmente in capo all'ente affidante - e al presunto grado di soddisfazione dell'utenza, in assenza di una più ampia valutazione della gestione pregressa, quale base necessaria alla riconferma della modalità di gestione *in house*.

In conclusione, si ritiene che la Decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e la Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, aventi ad oggetto l'approvazione della relazione ex articolo 14, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022 e l'individuazione di ATAC S.p.A. quale soggetto affidatario *in house* del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per il periodo 2024-2027, siano illegittime in quanto non idonee ad assolvere agli obblighi previsti dall'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Le valutazioni e le motivazioni fornite dall'ente a supporto della scelta dell'affidamento *in house* del servizio risultano infatti carenti, non documentate e contraddittorie, anche tenuto conto dei risultati delle precedenti gestioni del servizio da parte del medesimo operatore, che, come previsto dallo stesso articolo 14, comma 2, dovrebbero essere considerati alla base della scelta dell'affidamento.

In virtù di quanto sopra, l'Autorità auspica che Roma Capitale valuti la possibilità di una iniziale e quantomeno graduale apertura alla concorrenza del mercato del trasporto pubblico locale non periferico, per esempio attraverso una divisione in lotti opportunamente individuati e costituiti da sub-aree del territorio cittadino, nell'ambito di un piano programmatico che ne preveda la progressiva messa a gara.

Il servizio di trasporto pubblico locale nella città di Roma Capitale potrebbe infatti ben essere diviso in lotti, adeguatamente dimensionati, da un lato, per favorire la massima partecipazione, dall'altro, per minimizzare le esigenze di coordinamento tra operatori. A tale riguardo, vi sono diverse esperienze in altre capitali europee, con esempi virtuosi di lottizzazione anche estrema dei servizi da porre a gara¹⁵. Non sembrano peraltro sussistere evidenze conclusive sull'esistenza di economie

¹⁵ Da quanto riportato nella *OECD Competition Policy Roundtable Background Note* su "Competition and regulation in the provision of local transportation services" (disponibile al link <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-and->

di scala nel servizio di trasporto pubblico su gomma, tali da rendere meno efficiente l'eventuale suddivisione e messa a gara del servizio in lotti. Anzi, propendono a favore di tale soluzione non solo le efficienze immediate derivabili dalla concorrenza "per il mercato", ma anche i benefici ottenibili dalla concorrenza "per confronto", anche detta *yardstick competition*, che possono svilupparsi nel tempo mediante la coesistenza di più operatori dello stesso servizio attivi in aree limitrofe.

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

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

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento di Roma Capitale al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avente a oggetto la decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, relative all'affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per le annualità 2024-2027

L'Autorità, il 31 ottobre 2023, ha deliberato di rendere un parere motivato a Roma Capitale, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alla Decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e alla Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, aventi a oggetto l'approvazione della relazione ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022 e la scelta dell'affidamento *in house* quale modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non periferico) sul territorio di Roma Capitale, per le annualità dal 2024 al 2027.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che le valutazioni svolte da Roma Capitale a supporto della decisione di affidare nuovamente ad ATAC S.p.A. i servizi di trasporto pubblico locale non periferico non siano sufficienti né idonee ad assolvere agli oneri istruttori e motivazionali richiesti dall'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022, sia con riguardo agli aspetti quantitativi e qualitativi

regulation-in-the-provision-of-local-transportation-services-2022.pdf), nella città di Londra le 675 tratte di autobus, preventivamente pianificate da *Transport for London* (ente responsabile dell'organizzazione e il funzionamento del trasporto pubblico locale), vengono poi messe a gara singolarmente, con una tempistica scaglionata che consente di mantenere una pressione concorrenziale sui prezzi e non chiudere il mercato. Anche a Stoccolma il servizio pubblico di bus è da decenni affidato con gara in singoli lotti, dividendo il territorio della città in sub-aree, e il vincitore della gara si occupa anche dell'attività di pianificazione.

dell'offerta, sia in merito alle ragioni economico-finanziarie dell'affidamento *in house*, anche tenuto conto dei risultati delle precedenti gestioni da parte del medesimo operatore.

Roma Capitale, con comunicazione del 20 dicembre 2023, ha ribadito la legittimità dei provvedimenti contestati, ipotizzando anche l'obiettivo di prevedere, alla fine del periodo del prossimo affidamento, l'apertura al mercato per l'intera gestione del servizio di trasporto pubblico locale attualmente oggetto di affidamento *in house*.

L'Autorità, pur apprezzando l'intenzione di Roma Capitale di non escludere l'indizione di una procedura di gara alla scadenza del prossimo affidamento, ha ritenuto che le informazioni fornite dall'ente non siano sufficienti a far venire meno le violazioni riscontrate nel parere motivato, trattandosi, allo stato, di mere dichiarazioni di volontà. Pertanto, nella sua adunanza del 10 gennaio 2024, l'Autorità ha deliberato di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro le delibere oggetto del citato parere motivato.

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

PS12496 - FILENI SOSTENIBILITÀ

Provvedimento n. 31025

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 gennaio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, "Regolamento"), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTA la comunicazione del 15 febbraio 2023, con cui è stato avviato il procedimento PS12496 nei confronti della società Fileni Alimentare S.p.A.;

VISTO il proprio provvedimento del 15 febbraio 2023, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del consumo, presso Fileni Alimentare S.p.A.;

VISTE le proprie delibere del 18 luglio 2023, del 10 ottobre e del 19 dicembre 2023, con le quali è stata disposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, la proroga del termine di conclusione del procedimento per esigenze istruttorie legate alla valutazione degli impegni presentati dal Professionista, nonché all'integrale espletamento dei prescritti adempimenti procedurali nel rispetto del pieno contraddittorio con le Parti;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Fileni Alimentare S.p.A. (nel prosieguo, anche "Fileni" o il "Professionista"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera *b*), del Codice del consumo. Fileni è una società "benefit" (*ex* articolo 1, commi 376 - 384, legge 28 dicembre 2015, n. 208), attiva nel settore avicolo e ha conseguito, al 31 dicembre 2022, ricavi pari a 493.590.399 euro.

2. Codacons, in qualità di associazione dei consumatori segnalante.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

3. Il presente procedimento ha ad oggetto la comunicazione commerciale diffusa sul sito *web* <https://www.fileni.it> relativamente ad asserzioni impiegate da Fileni circa:

a) la sostenibilità ambientale della propria attività imprenditoriale ed i progetti di compensazione delle emissioni, nonché

b) i vanti di integrale produzione agricola da parte di Fileni (direttamente o indirettamente tramite coltivatori contrattualizzati) delle derrate/materie prime usate per le produzione dei mangimi biologici e circa l'origine totalmente italiana delle derrate/materie prime per l'alimentazione degli animali.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III. 1 L'iter del procedimento

4. A seguito di segnalazioni e verifiche d'ufficio, in relazione alla pratica commerciale sopra descritta, in data 22 febbraio 2023, è stato comunicato al Professionista l'avvio del procedimento istruttorio PS12496¹ e si è contestualmente svolto un accertamento ispettivo presso la sua sede legale.

5. Fileni ha depositato scritti difensivi in data 5 marzo², 7 aprile³, 11 maggio⁴, 16 maggio⁵, 25 maggio⁶, 30 giugno⁷, 21 agosto 2023⁸; inoltre, ha avuto accesso agli atti del procedimento e ha estratto copia dei documenti acquisiti al fascicolo istruttorio il 6 marzo 2023⁹, il 17 luglio 2023¹⁰ e il 13 ottobre 2023¹¹.

6. In data 7 aprile 2023¹², Fileni ha presentato una proposta di impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 9 del Regolamento; in data 1° giugno 2023¹³ è stato comunicato a Fileni il rigetto degli impegni.

7. I legali rappresentanti della società, assistiti dai difensori, sono stati sentiti in audizione il 19 aprile 2023¹⁴; una ulteriore audizione si è svolta il 5 luglio 2023¹⁵.

8. In data 26 settembre 2023, è stata comunicata alle Parti, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento, la conclusione della fase istruttoria¹⁶.

9. Il Codacons ha avuto accesso agli atti del fascicolo il 26 settembre 2023¹⁷ e ha depositato una memoria il 29 settembre 2023¹⁸.

¹ Doc. n. 8 dell'indice del fascicolo istruttorio.

² Doc. n. 18 dell'indice del fascicolo istruttorio.

³ Docc. nn. 22 e 23 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁴ Docc. n. 28 e 29 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁵ Docc. n. 30 e 31 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁶ Doc. n. 32 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁷ Doc. n. 37 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁸ Doc. n. 46 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁹ Doc. n. 16 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹⁰ Doc. n. 41 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹¹ Doc. n. 62 dell'indice del fascicolo istruttorio

¹² Docc. nn. 22 e 23 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹³ Doc. n. 34 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹⁴ Doc. n. 25 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹⁵ Doc. n. 40 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹⁶ Docc. nn. 52 e 54 dell'indice del fascicolo istruttorio.

¹⁷ Doc. n. 53 dell'indice del fascicolo istruttorio

¹⁸ Doc. n. 56 dell'indice del fascicolo istruttorio

Fileni ha depositato una memoria finale in data 17 ottobre 2023¹⁹.

10. Il 19 ottobre 2023, è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice del consumo²⁰, pervenuto il successivo 14 novembre 2023²¹.

III.2 Le evidenze acquisite

11. Fileni è uno dei principali operatori italiani che svolge attività di allevamento nel settore avicolo. Il numero complessivo dei polli allevati negli anni 2021 e 2022 è stato pari, rispettivamente, a [10.000.000-100.000.000] e a [10.000.000-100.000.000]*.

12. In alcune sezioni e documenti presenti sul predetto sito aziendale, tra cui un video dal titolo “scegliamo di difendere il futuro” presente nella sezione “Sostenibilità”, alla pagina <https://www.fileni.it/sostenibilita/>, il Professionista ha utilizzato asserzioni circa la sostenibilità ambientale della propria attività imprenditoriale. Altre asserzioni di sostenibilità erano presenti nel Bilancio di sostenibilità 2021 (consultabile sul medesimo sito *web*)²².

13. Fileni ha vantato lo svolgimento di un’attività di integrale compensazione delle emissioni generate dalla propria attività di impresa dichiarando: “23.403 ton Co2 emesse nel 2021, totalmente coperte da attività di compensazione”²³.

14. In sede ispettiva sono stati acquisiti i contratti di acquisto da parte di Fileni dei certificati eru (acronimo di *emission reduction unit*) per compensare le emissioni realizzate nel 2021 e nel 2022.

15. Inoltre, a fronte della presentazione, sul sito *web*, dell’impresa Fileni come operante sull’intera filiera (dalla coltivazione agricola per la produzione delle materie prime per i mangimi, alla produzione di mangimi, all’allevamento dei polli, alla macellazione degli stessi, al confezionamento

¹⁹ Doc. n. 63 dell’indice del fascicolo istruttorio

²⁰ Docc. nn. 64 e 65 dell’indice del fascicolo istruttorio.

²¹ Doc. n. 66 dell’indice del fascicolo istruttorio.

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

²² “I nostri impianti e centri di allevamento sono carbon neutral: acquistiamo solo energia elettrica da fonti rinnovabili, parte del nostro fabbisogno viene garantito da impianti fotovoltaici e di cogenerazione di proprietà e compensiamo tutte le nostre emissioni dirette” (p. 3);

“tutti i nostri stabilimenti sono considerati carbon neutral” (p. 7);

“23.403 ton CO₂ compensate tramite acquisti di crediti di carbonio certificati” (p. 8);

“Grazie all’acquisto di energia elettrica rinnovabile e alle attività di compensazione delle emissioni gli impianti produttivi sono risultati CARBON NEUTRAL anche nel corso del 2021” (p. 9);

“Possiamo affermare che i nostri impianti produttivi e i nostri centri di allevamento sono carbon neutral: acquistiamo infatti solo energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili e compensiamo tutte le nostre emissioni dirette attraverso progetti di riforestazione, decarbonizzazione e installazione di impianti per la produzione di energia elettrica rinnovabile” (p. 47);

“carbon neutrality degli stabilimenti produttivi, già a partire dal 2020” (p. 50);

“Ci impegniamo sempre più a ridurre le emissioni di gas clima alteranti associate ai nostri prodotti. A tal proposito, per il secondo anno consecutivo, abbiamo raggiunto l’obiettivo di far diventare tutta la nostra attività produttiva carbon neutral, attraverso l’utilizzo di fonti rinnovabili e attività di compensazione” (p. 58);

“grazie alle attività di compensazione possiamo affermare che tutti i nostri stabilimenti sono carbon neutral” (p. 90);

“tutte le emissioni generate nel 2021 dagli impianti del Gruppo sono state compensate attraverso l’acquisto di certificati di compensazione. Inoltre, grazie all’acquisto di energia elettrica con garanzie di origine, si è evitata l’emissione in atmosfera di 16.461 tonnellate di CO₂. Grazie a queste due attività gli stabilimenti di produzione, i consumi della flotta aziendale e dei centri di allevamento del Gruppo possono essere considerati Carbon Neutral” e “ZERO t CO₂ produzione carbon neutral” (p. 99).

²³ Bilancio di sostenibilità 2021, p. 8.

delle carni, etc.), il Professionista - alla pagina <https://www.fileni.it/filiera>, alla voce “Agricoltura”, nella sezione “Filiera”, che descriveva l’intera attività produttiva di Fileni, sotto il primo titolo “Agricoltura”²⁴ - con riguardo all’attività agricola ha affermato: “Per avere il massimo controllo sull’alimentazione dei nostri animali, coltiviamo le materie prime che utilizziamo per i mangimi biologici. Ogni giorno ci prendiamo cura di oltre 12.000 ettari di terreno, tutti rigorosamente in Italia” (sottolineatura aggiunta) e “Le coltivazioni avvengono sia in forma diretta che attraverso contratti di coltivazione con agricoltori con i quali stringiamo delle vere e proprie partnership di lungo periodo”.

In questo modo Fileni appariva accreditarsi verso i consumatori quale responsabile dell’attività agricola volta alla coltivazione e produzione - direttamente o tramite agricoltori c.d. “contrattualizzati”²⁵ su estensioni di terreno superiori a 12.000 ettari - di tutte le materie prime destinate alla produzione dei mangimi biologici da essa utilizzati nella propria filiera aziendale.

Diversamente da ciò e, in ogni caso, secondo quanto dichiarato da Fileni²⁶, essa ha coltivato in forma diretta terreni per un’estensione assai limitata (pari a [100–500] ettari), vale a dire, poco più del [0,1–10%] della superficie complessiva che aveva dichiarato di coltivare (oltre 12.000 ettari)²⁷. Ancora, sempre alla pagina <https://www.fileni.it/filiera> sotto la voce “Agricoltura”, il Professionista ha speso due vanti, l’uno (già citato) relativo all’integrale produzione (diretta o indiretta, tramite coltivatori contrattualizzati) delle materie prime utilizzate per la realizzazione dei mangimi biologici (“Per avere il massimo controllo sull’alimentazione dei nostri animali, coltiviamo le materie prime che utilizziamo per i mangimi biologici”), l’altro, relativo all’origine totalmente italiana delle materie prime impiegate per l’alimentazione degli animali allevati nello svolgimento della propria attività avicola (“Tutte queste attenzioni, unite alla passion che contraddistingue ogni fase del nostro lavoro, ci consentono di nutrire i nostri animali con alimenti 100% italiani”) (sottolineatura aggiunta).

Tuttavia, contrariamente a quanto dichiarato sul sito *web*, lo stesso Professionista ha ammesso di aver acquistato sul mercato, nel 2022, una parte delle materie prime per la realizzazione dei mangimi biologici dal momento che le derrate coltivate (direttamente o indirettamente, tramite coltivatori contrattualizzati) non riuscivano a coprire l’intero fabbisogno del proprio mangimificio biologico, reperendo sul mercato estero, nello stesso anno, il [5-30%] dei cereali e il [10-40%] delle proteine vegetali²⁸.

Fileni, inoltre, nelle sue difese ha dichiarato che, nel 2021 e 2022, per la produzione di mangimi non biologici, rilevanti quantità di derrate/materie prime sono state di provenienza estera. Segnatamente:

²⁴ Gli altri titoli (dopo “Agricoltura”), corrispondenti alle altre attività produttive aziendali erano: “Mangimificio”, “Riproduttori”, “Incubatoio”, “Centri di Allevamento”, “Lavorazione”, “Le carni rosse”.

²⁵ Dalle evidenze acquisite è emerso il ricorso ad accordi di filiera stipulati con agricoltori singoli o strutture commerciali (cooperative, consorzi, etc.) con tracciabilità e controlli in campo.

²⁶ Doc. n. 63 dell’indice del fascicolo istruttorio (pt. 24).

²⁷ Doc. n. 30 dell’indice del fascicolo istruttorio. Secondo quanto riferito dal Professionista, la produzione generata da terreni gestiti da Fileni rappresenta una frazione minima (pari a meno del [0,1–10%]) del fabbisogno complessivo di Fileni.

²⁸ Doc. n. 23 dell’indice del fascicolo istruttorio, pt. 28.

i) nel 2021²⁹: per la linea produttiva convenzionale-NGM³⁰ il [5-30%] dei cereali e il [10-40%] delle proteine vegetali; per la linea produttiva convenzionale-OGM, il [30-70%] dei cereali e il [75-95%] delle proteine vegetali; ii) nel 2022³¹: per la linea produttiva convenzionale-NGM il [15-45%] dei cereali e il [10-40%] delle proteine vegetali; per la linea produttiva convenzionale-OGM, il [30-70%] dei cereali e il [75-95%] delle proteine vegetali.

16. A seguito dell'avvio dell'istruttoria, il Professionista è intervenuto più volte sul sito *web* aziendale, provvedendo a rimuovere: il *link* e ogni riferimento al Bilancio di sostenibilità 2021; il video (intitolato “*scegliamo di difendere il futuro*”); varie altre asserzioni di sostenibilità ambientale della propria attività, nonché il *link* (presente sulla *homepage*) alla pagina del *blog* contenente la notizia dell'attribuzione a Fileni della certificazione B-Corp (in attesa della conferma sulla sua attribuzione)³².

Inoltre, la dicitura “*alimenti 100% italiani*” è stata sostituita con “*mangimi per la maggior parte italiani*”³³ e la dicitura “*mangimi vegetali 100% italiani*” con “*mangimi vegetali per la maggior parte italiani*”³⁴.

17. [Omissis].

III.3 Le argomentazioni difensive del Professionista

18. In primo luogo Fileni ha contestato una lettura “atomistica” sia delle affermazioni riportate sul sito *web*, sia delle indicazioni presenti nel Bilancio di sostenibilità, dubitando anche che quest'ultimo possa essere valutato alla stregua di un messaggio pubblicitario: tale documento, infatti, non è redatto per finalità commerciali, non avendo lo scopo di promuovere alcun prodotto, ma piuttosto, quello di descrivere gli obiettivi specifici per il perseguimento di finalità di beneficio comune, la valutazione dell'impatto generato, nonché i nuovi obiettivi³⁵.

Fileni ha evidenziato che il Bilancio di sostenibilità 2021 - scaricato da appena cinque utenti dal giugno 2022 al giugno 2023 - accompagnava la “Relazione d'Impatto” spiegando i dati in essa riportati ed è stato redatto in sostanziale concomitanza con la pubblicazione della comunicazione della Commissione UE recante “*Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno*” (dicembre 2021), assunti nella comunicazione del termine della fase istruttoria a parametro di valutazione delle dichiarazioni di Fileni.

19. In ogni caso, il Professionista ha ribadito che le affermazioni di sostenibilità ambientale contenute in detto bilancio sono state lette fuori dal loro contesto ossia, quello che descrive gli

²⁹ Cfr. doc. n. 23 dell'indice del fascicolo istruttorio, pt. 28 (memoria difensiva del 7 aprile 2023, pag. 7, tabella 1 “*Provenienza delle derrate acquistate nell'anno 2021*”).

³⁰ Non geneticamente modificate.

³¹ Cfr. doc. n. 23 dell'indice del fascicolo istruttorio, pt. 28 (memoria difensiva del 7 aprile 2023, pag. 7, tabella 2 “*Provenienza delle derrate acquistate nell'anno 2022*”).

³² Docc. nn. 38 e 40 dell'indice del fascicolo istruttorio.

³³ Nell'ambito della sezione “*Filiera*”, alla voce “*Agricoltura*”.

³⁴ Nell'ambito della sezione “*Sostenibilità*”, alla voce “*Rispettiamo gli animali*”.

³⁵ In ottemperanza all'obbligo introdotto dall'articolo 1, comma 382, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (recante, “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*”) per le società *benefit*.

obiettivi di sostenibilità (“*ci siamo posti l’obiettivo di raggiungere zero emissioni nette entro il 2040*”).

20. Anche le asserzioni di sostenibilità, contenute nel video diffuso sul sito aziendale, non dovevano essere considerate a sé stanti in quanto erano state corredate da una voce fuori campo che recitava: “*aderiamo a Coltivazione Italia, iniziativa che riunisce più di sessanta aziende italiane che hanno inserito l’obiettivo di neutralità climatica all’interno del proprio statuto*”.

21. Fileni ha ribadito che la tutela del territorio e dell’ambiente è da sempre stata uno dei motivi ispiratori della propria politica aziendale; che anche nel settore agricolo e in quello dell’allevamento, in potenza fortemente impattanti per l’ambiente, possono essere realizzate iniziative dirette sia a mitigare sia a ridurre *ex ante* l’impatto ambientale della produzione.

22. Il Professionista ha affermato che, oltre a ridurre le emissioni inquinanti dei propri stabilimenti, sono state compensate integralmente le emissioni prodotte dall’attività imprenditoriale da essa direttamente svolta.

23. Fileni ha poi escluso di aver enfatizzato il suo ruolo nella filiera agricola al fine di accreditarsi agli occhi dei consumatori quale “*responsabile dell’attività agricola volta alla coltivazione e produzione delle materie prime da impiegare nei mangimi*”, essendosi limitata a descrivere, nella pagina sulla filiera, le forme di coltivazione diretta e indiretta e a dare atto, piuttosto, dei rigorosi controlli cui sono sottoposti gli agricoltori contrattualizzati, controlli che all’evidenza non sarebbero necessari ove le derrate fossero interamente autoprodotte.

24. Fileni ha aggiunto che la compensazione tramite crediti di *CO2* è gestita in collaborazione con società specializzate nel settore, in modo da garantire sia la precisione dei calcoli relativi alle emissioni³⁶, sia l’affidabilità e la fondatezza dei crediti di emissione acquistati e dei progetti finanziati.

Inoltre, il Professionista ha indicato di aver rimosso, nel giugno 2023, il predetto video dal titolo “*scegliamo di difendere il futuro*” e altre espressioni di sostenibilità ambientale, nonché il *link* al Bilancio di sostenibilità 2021. Il Professionista ha comunicato, altresì, di aver messo *on line* un nuovo sito *web* dal luglio 2023 in cui è presente un’apposita sezione recante la riformulazione delle informazioni sui singoli progetti finanziati tramite acquisto di certificati di compensazione³⁷.

25. Per quanto riguarda le attività agricole, intraprese dal 2016, Fileni ha affermato che sarebbe “*notorio*” che: *i*) un’estensione dei terreni coltivati (oltre 12.000 ettari) non poteva essere interpretata come superficie sufficiente per l’intero fabbisogno di mangimi di oltre [4-8milioni] di polli biologici allevati ogni anno; e che *ii*) le coltivazioni biologiche hanno una resa inferiore rispetto a quelle convenzionali.

Inoltre, il Professionista ha indicato che la coltivazione di derrate biologiche, destinate alla produzione dei mangimi della linea biologica³⁸ fino a tutto il 2021 era gestita da Fileni direttamente

³⁶ Fileni ha affermato di raccogliere i dati annuali sui KWh di energia consumati non prodotti da fonti rinnovabili presso ciascuno stabilimento e sulle emissioni degli altri fattori di produzione potenzialmente inquinanti direttamente collegabili alla sua attività produttiva e, quindi, calcola, rifacendosi alle metodologie di calcolo ed ai parametri di conversione utilizzati dalle autorità pubbliche (ISPRA, Ministero dell’Ambiente, AIB), le tonnellate di *CO2* equivalente emesse nell’atmosfera ogni anno.

³⁷ Doc. n. 49 dell’indice del fascicolo istruttorio.

³⁸ Fileni ha indicato che nel proprio stabilimento che produce mangimi sia biologici che convenzionali (NON-OGM) con un ciclo produttivo continuo, le due linee produttive sono ben distinte e separate in modo da preservare, anche tramite

o tramite aziende agricole locali “contrattualizzate”³⁹; pertanto, le derrate erano di coltivazione e provenienza italiana, mentre solo dal 2022, una parte delle derrate biologiche, per motivi contingenti, principalmente la guerra in Ucraina e la siccità, è stata reperita all'estero⁴⁰. In tale contesto, il Professionista - nella propria memoria finale del 17 ottobre 2023⁴¹ - ha dichiarato di essersi preoccupato di risolvere il problema dell'approvvigionamento di materie prime, tralasciando di modificare e aggiornare la comunicazione commerciale presente sul sito *web* sull'origine delle materie prime e che, in ogni caso, ricevuta la comunicazione di avvio del procedimento, già nel marzo 2023 ha provveduto a rettificare il *claim* contestato.

26. In un'ottica di collaborazione con l'Autorità, la società, oltre a essere intervenuta sul sito *web* aziendale (dapprima apportando alcune modifiche e poi rinnovandolo integralmente), ha evidenziato di aver adottato un “*Programma di compliance in materia ambientale - Linee Guida in materia di sostenibilità*”. In particolare, riferisce di aver istituito il 15 ottobre 2023, la funzione aziendale del “*Sustainability Officer*”, operante a diretto riporto dell'amministratore delegato, con il compito di incentivare, curare e verificare la rispondenza delle scelte e processi adottati dalla società ai più elevati criteri di sostenibilità ambientale (ad esempio, con riferimento alla riduzione delle emissioni nocive, alla compensazione della *CO2* generata), nonché di garantire la correttezza, veridicità ed eventuali aggiornamenti dei messaggi al riguardo diffusi dalla società.

Il Professionista ha, altresì, rappresentato di aver avviato, nel settembre 2023, contatti con istituti di ricerca al fine di realizzare una *partnership* scientifica diretta ad acquisire supporto sia nell'attuazione delle disposizioni contenute nella proposta di direttiva UE sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite (direttiva sulle asserzioni ambientali - COM 2023 166 final) sia, più in generale, nel fornire dati scientifici a sostegno delle asserzioni ambientali impiegate. Inoltre, ha predisposto un decalogo che contiene principi cui la comunicazione commerciale del Professionista deve conformarsi dal 1° gennaio 2024. Fileni ha chiesto che gli sforzi e i passi compiuti nel perseguimento di *standards* elevati in materia di sostenibilità non siano frustrati rappresentando di aver posto in essere, grazie al finanziamento delle banche, investimenti diretti a rafforzare il benessere animale e a ridurre ulteriormente l'impatto ambientale per gli esercizi 2023-2025, nonché di aver registrato, in relazione al primo semestre 2023, una flessione del margine operativo lordo e del risultato netto.

27. Sotto il profilo della durata della pratica, il Professionista ha precisato di aver pubblicato il Bilancio di sostenibilità 2021 nel giugno 2022⁴², di aver attuato delle misure correttive già dal marzo

un'accurata pulizia degli impianti, le caratteristiche e le qualità 'biologiche' di ogni lotto di mangime prodotto per la prima linea.

³⁹ Fileni ha precisato di aver conseguito e rinnovato periodicamente un certificato di coltivazione e produzione biologica emesso da CCPB S.r.l. per le coltivazioni sotto il proprio diretto controllo; parimenti, gli agricoltori contrattualizzati per le colture della linea 'bio' (tramite i c.d. “contratti di filiera”), hanno attestazioni del carattere biologico della produzione, rilasciate da organismi di certificazione accreditati presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.

⁴⁰ Ciò per l'incremento del fabbisogno di derrate biologiche di circa il 10% e per la scelta di molti agricoltori di produrre derrate convenzionali, in ragione dell'incremento generale dei prezzi delle materie prime alimentari, nonché per la diminuzione della produzione di derrate biologiche in Italia a causa della siccità.

⁴¹ Doc. n. 63 dell'indice del fascicolo istruttorio, pt. 46 - 48, pag.18 - pag. 19.

⁴² Doc. n. 63 dell'indice del fascicolo istruttorio, pt. 23.

2023 (come illustrato nel corso dell'audizione del 4 luglio 2023), nonché di aver adottato un nuovo sito *web*, completamente rinnovato, a far data dal 24 luglio 2023⁴³.

III.4 La posizione del Codacons

28. Con nota del 29 settembre 2023, il Codacons ha rappresentato che le misure adottate da Fileni dopo l'avvio dell'istruttoria dell'Autorità rispondono all'invocata esigenza di garantire correttezza e trasparenza nei messaggi e informazioni di Fileni nei confronti dei consumatori, tramite la revisione e modifica del sito *internet*.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

29. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso la rete *internet*, in data 19 ottobre 2023 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo⁴⁴.

30. Con parere pervenuto in data 14 novembre 2023⁴⁵, la suddetta Autorità ha ritenuto, nel caso di specie, il mezzo *internet* uno strumento idoneo a influenzare la realizzazione della pratica commerciale oggetto del procedimento.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

31. Come in precedenza indicato, il procedimento ha a oggetto la comunicazione commerciale diffusa sul sito *web* <https://www.fileni.it> relativamente ad asserzioni impiegate da Fileni circa:

- a) la sostenibilità ambientale della propria attività imprenditoriale ed i progetti di compensazione delle emissioni; nonché,
- b) i vantii di integrale produzione agricola da parte di Fileni (direttamente o indirettamente tramite coltivatori contrattualizzati) delle derrate/materie prime usate per la produzione dei mangimi biologici e circa l'origine totalmente italiana delle derrate/materie prime per l'alimentazione degli animali.

32. In relazione alla tematica delle asserzioni ambientali (c.d. *green claims o environmental claims*), occorre sottolineare che il ruolo dei consumatori e delle loro scelte di consumo verso prodotti e servizi più sostenibili da un punto di vista ambientale riveste un rilievo centrale nell'ambito della transizione ecologica oggetto del *Green Deal Europeo*⁴⁶; a tal fine, assume grande rilievo il contrasto all'uso da parte delle imprese di asserzioni ambientali false o fuorvianti, in modo da garantire ai consumatori di ricevere informazioni chiare, attendibili, comparabili e verificabili, tali da permettere loro di prendere decisioni più sostenibili sotto il profilo ambientale e ridurre il rischio di un *marketing* ambientale omissivo e ingannevole (c.d. *greenwashing*).

⁴³ Doc. n. 46 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁴⁴ Docc. nn. 64 e 65 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁴⁵ Doc. n. 66 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁴⁶ Cfr.: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Il Green Deal europeo COM(2019) 640, 11 dicembre 2019. La necessità di contrastare il fenomeno del *greenwashing* è stata indicata come priorità nella Nuova Agenda dei Consumatori COM(2020) 696 final del 13 novembre 2020.

Vale, infine, osservare che con la crescente sensibilità dei consumatori verso le tematiche ambientali nel compiere le proprie scelte di natura economica, la sostenibilità ambientale si sta affermando come un importante parametro concorrenziale⁴⁷.

33. Venendo al caso di specie, tuttavia, alla luce delle evidenze istruttorie acquisite, non emergono, allo stato, elementi tali da consentire una valutazione di ingannevolezza delle asserzioni di sostenibilità ambientale utilizzate da Fileni nel proprio sito e nel Bilancio di sostenibilità 2021, anche in considerazione del fatto che, talune di esse esprimevano - in maniera non equivoca - il mero intento di realizzare l'obiettivo della neutralità climatica in un prossimo futuro, rappresentando piuttosto gli sforzi intrapresi dal Professionista nel cammino verso la sostenibilità ambientale.

34. Inoltre, nel caso di specie, alla luce del particolare contesto in cui si sono collocate le asserzioni ambientali utilizzate dal Professionista e del significato che ne deriva, non si ravvisano elementi sufficienti ad accertare l'ingannevolezza delle informazioni sui progetti di compensazione delle emissioni finanziati da Fileni.

Peraltro, il Professionista ha attuato delle misure correttive già dal marzo 2023 (come illustrato nel corso dell'audizione del 4 luglio 2023 e nella memoria finale) e predisposto una nuova versione del sito *web* in diffusione dal 24 luglio 2023⁴⁸ recante una riformulazione delle informazioni relative ai singoli progetti di riforestazione o decarbonizzazione finanziati.

35. Con riferimento, invece, ai due vanti utilizzati da Fileni (alla pagina <https://www.fileni.it/filiera> sotto la voce "Agricoltura") relativi rispettivamente, l'uno, all'integrale produzione agricola (diretta o indiretta, tramite coltivatori contrattualizzati) delle derrate/materie prime utilizzate per la realizzazione dei mangimi biologici ("*Per avere il massimo controllo sull'alimentazione dei nostri animali, coltiviamo le materie prime che utilizziamo per i mangimi biologici. Ogni giorno ci prendiamo cura di oltre 12.000 ettari di terreno, tutti rigorosamente in Italia*" - sottolineatura aggiunta"), l'altro, all'origine totalmente italiana delle derrate/materie prime utilizzate per l'alimentazione degli animali ("*Tutte queste attenzioni, unite alla passion che contraddistingue ogni fase del nostro lavoro, ci consentono di nutrire i nostri animali con alimenti 100% italiani*") (sottolineatura aggiunta), dagli elementi acquisiti in istruttoria è emerso il loro carattere ingannevole e decettivo. Invero, anche accedendo alla decodifica prospettata da Fileni secondo il vanto di totale "italianità" delle derrate/materie prime fosse da considerare come riferito alla produzione dei soli mangimi biologici (minoritaria rispetto ai mangimi non biologici), l'infondatezza dei predetti *claim* è stata riconosciuta dal Professionista per l'anno 2022.

Fileni ha, infatti, ammesso *i*) l'acquisto sul mercato di parte delle derrate/materie prime in quanto quelle coltivate (direttamente o indirettamente) risultavano insufficienti a coprire il fabbisogno del proprio mangimificio biologico e *ii*) che le predette derrate/materie prime non erano esclusivamente di origine italiana⁴⁹.

⁴⁷ Cfr: OECD (2021), *Environmental considerations in competition enforcement, Competition Committee Discussion Paper*, pt. 1.2.: "As consumers' preferences shift toward environmentally-friendly goods and services, the green quality of these products increasingly becomes a parameter of competition and consumers' demand increasingly drives competition".

⁴⁸ Doc. n. 49 dell'indice del fascicolo istruttorio.

⁴⁹ Circostanza peraltro esplicitata al punto 12 della *Relazione tecnica produzioni stabilimento di Jesi - area biologica* (all. al doc. n. 31 dell'indice del fascicolo istruttorio).

Segnatamente, Fileni ha dichiarato⁵⁰ che, nel 2022, per la produzione di mangimi biologici, il [5-30%] dei cereali e il [10-40%] delle proteine vegetali era di provenienza estera.

36. I predetti vanti, rivelatisi ingannevoli, si pongono in contrasto con l'obbligo di diligenza professionale che incombe su Fileni, specie in considerazione delle sue rilevanti dimensioni ed esperienza nel settore avicolo, nonché della sua natura di società "benefit".

Essi, inoltre, appaiono idonei ad indurre in errore il consumatore riguardo alle caratteristiche - anche in termini di sicurezza, salubrità e qualità - dei prodotti avicoli di Fileni e a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

37. In considerazione di quanto sopra, la pratica commerciale descritta al paragrafo II), lettera b), con riferimento ai vanti di integrale produzione agricola da parte di Fileni (direttamente o indirettamente, tramite coltivatori contrattualizzati) delle derrate/materie prime usate per la produzione dei mangimi biologici e circa l'origine totalmente italiana delle predette derrate/materie prime, deve ritenersi scorretta ai sensi degli articoli 20, comma 2, e 21, comma 1, lettera b), del Codice del consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio, inducendolo in errore in merito ad una caratteristica rilevante dei prodotti avicoli biologici di Fileni.

Inoltre, la condotta posta in essere dal Professionista non appare conforme al livello di diligenza professionale ragionevolmente esigibile in base ai generali principi di correttezza e buona fede ex articolo 20, comma 2, del Codice del consumo; ciò tanto più in ragione della circostanza che Fileni è una società "benefit", come tale statutariamente tenuta al perseguimento di finalità non solo di lucro, ma "ultrasociali" di beneficio comune e, tra l'altro, ad operare "in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente".

38. Per completezza, vale ricordare che per costante giurisprudenza, caratteristica dell'illecito consumeristico è quella di essere illecito di mero "pericolo" con la conseguenza che "è del tutto irrilevante sia l'eventuale esiguità delle segnalazioni, sia la natura occasionale o episodica della condotta", rilevando anche "la mera potenzialità lesiva del comportamento posto in essere dal professionista, indipendentemente dal pregiudizio causato in concreto al comportamento dei destinatari, indotti ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbero altrimenti preso" (cfr. *inter alia*, Consiglio di Stato, 8 febbraio 2021, n. 1152). Ne deriva, inoltre, che l'effettiva incidenza della pratica commerciale scorretta sui consumatori non costituisce un elemento idoneo a elidere o ridurre i profili *contra legem* della stessa, non essendo richiesta "l'attualità di una lesione agli interessi dei consumatori, quanto, piuttosto, che una pratica sia idonea a produrla. Il bene giuridico tutelato, infatti, è soltanto indirettamente la sfera patrimoniale del consumatore: in via immediata, attraverso la libertà di scelta si vuole salvaguardare il corretto funzionamento del mercato concorrenziale" (Consiglio di Stato, 12 marzo 2020, n. 1751).

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

39. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo - così come recentemente modificato dall'articolo 1, comma 7, del Decreto Legislativo 7 marzo 2023, n. 26 - con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione

⁵⁰ Cfr. doc. n. 23 dell'indice del fascicolo istruttorio, pt. 28 (memoria difensiva del 7 aprile 2023, Tabella 2, pag. 7).

amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione e anche delle condizioni economiche e patrimoniali del professionista. Ai fini del presente procedimento, tuttavia, la predetta modifica normativa non rileva, posto che la pratica commerciale scorretta accertata risulta cessata prima dell'entrata in vigore del richiamato D.Lgs. n. 26/2023.

In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

40. Con riferimento alla gravità della violazione, si rileva che la pratica commerciale scorretta accertata appare rilevante avendo riguardato vanti riferiti alla produzione (diretta o indiretta) da parte di Fileni delle derrate/materie prime impiegate nella produzione dei mangimi biologici e all'origine esclusivamente italiana delle predette derrate/materie prime utilizzate per nutrire gli animali oggetto della propria attività avicola biologica, potendo così incidere significativamente sulle scelte economiche del consumatore rivolte a prodotti di maggiore sicurezza, qualità e salubrità in ragione dell'origine dell'alimentazione dei polli biologici.

Con riguardo al Professionista, rileva che esso è uno dei maggiori operatori nazionali nel settore delle carni avicole (con oltre [20–80] milioni di polli allevati nel 2022) e il primo produttore in Italia di carni da agricoltura biologica⁵¹ (con quasi [3-10] milioni di polli biologici allevati nel 2022); esso, inoltre, ha realizzato, nel 2022, ricavi per 493.590.399 euro. Infine, rileva, la particolare assenza di diligenza professionale manifestata da Fileni, alla luce della sua qualifica di società "benefit".

41. Sotto il profilo della durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti, risulta che la pratica commerciale sopra ritenuta scorretta è stata posta in essere dalla società Fileni Alimentare S.p.A. dal 13 febbraio 2023 (data delle prime evidenze agli atti) fino a marzo 2023.

42. Sulla base di tutti gli elementi di cui sopra, in considerazione della ridotta durata accertata, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Fileni Alimentare S.p.A. nella misura di 100.000 € (centomila euro).

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle precedenti considerazioni, che la condotta in esame, come illustrata al paragrafo II, lettera b), con riferimento ai vanti di integrale produzione agricola da parte di Fileni (direttamente o indirettamente, tramite coltivatori contrattualizzati) delle derrate/materie prime usate per la produzione dei mangimi biologici e circa l'origine totalmente italiana delle predette derrate/materie prime, costituisce una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, comma 2, e 21, comma 1, lettera b), del Codice del consumo;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera b), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Fileni Alimentare S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in

⁵¹ Cfr. Bilancio di sostenibilità 2021, p. 6.

motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, comma 2, e 21, comma 1, lettera b), del Codice del consumo e ne vieta la reiterazione;

b) di irrogare alla società Fileni Alimentare S.p.A. per la violazione di cui alla lettera a) una sanzione amministrativa pecuniaria di 100.000 € (centomila euro).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

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

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/1981, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

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

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

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro.

Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXXIV- N. 4 - 2024

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
