



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 45

**Pubblicato sul sito www.agcm.it
24 novembre 2025**

SOMMARIO

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	5
C12749 - AUTOTORINO/BIANCHESSI AUTO	
<i>Provvedimento n. 31718</i>	5
C12757 - UNIPOL FINANCE/PEGASO FINANZIARIA-ASSICOOP	
<i>Provvedimento n. 31719</i>	11
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	18
AS2112 - REGIONE LOMBARDIA - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI INTEGRATIVI DEL TRASPORTO FERROVIARIO EFFETTUATI CON MODALITA' AUTOMOBILISTICA	18
AS2113 - COMUNE DI BRINDISI - AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI GESTIONE SOSTA A PAGAMENTO, SENZA CUSTODIA, ED ALTRI SERVIZI ALLA SOCIETA' BRINDISI MULTISERVIZI S.R.L.	22
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	27
PS12714 - GOOGLE/CONSENSO PER COLLEGAMENTO SERVIZI	
<i>Provvedimento n. 31720</i>	27

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12749 - AUTOTORINO/BIANCHESSI AUTO

Provvedimento n. 31718

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 novembre 2025;

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 pervenuta da Autotorino S.p.A. in data 27 agosto 2025;

VISTA la richiesta di informazioni, inviata in data 16 settembre 2025, 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 da Autotorino S.p.A., pervenute in data 13 ottobre 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Autotorino S.p.A. (di seguito, "Autotorino" o "Acquirente"; P. IVA 10024610155) è una società attiva nella vendita al dettaglio di autoveicoli (per trasporto passeggeri e commerciali, nuovi e usati) e di ricambi, nonché nella fornitura di servizi *post* vendita, in diverse province del Nord Italia. La società è attiva in misura marginale anche nella vendita di motocicli in un numero ristretto di province del Nord Italia, e nella vendita di autoveicoli e van a società di noleggio/*leasing* su tutto il territorio nazionale. Autotorino è controllata da una persona fisica, che ne detiene circa il 57% del capitale sociale, di cui circa il 10% direttamente e circa il 47% indirettamente tramite la Vanini Holding S.r.l..

Il fatturato realizzato in Italia da Autotorino nell'anno finanziario 2024 è stato pari a [2-3]* miliardi di euro.

2. Bianchessi Auto S.r.l. (di seguito, "Bianchessi Auto" o "*Target*"; P. IVA 00973450190) è una società attiva nella commercializzazione a favore di clienti finali di veicoli della gamma Toyota, Lexus, Kia, Mazda, Suzuki e Hyundai, compresi i veicoli nuovi e usati, nonché nella vendita di ricambi per auto e nella fornitura di assistenza *post* vendita nella provincia di Cremona.

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

Il fatturato realizzato in Italia da Bianchessi Auto nell'anno finanziario 2024 è stato pari a [100-582] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata consiste nella vendita da parte di Bianchessi Case S.r.l. e dei suoi soci persone fisiche (congiuntamente, i "Venditori") ad Autotorino delle azioni rappresentative dell'intero capitale sociale di Bianchessi Auto (di seguito, "Operazione").

4. Nel contratto di compravendita di quota, le Parti hanno inoltre pattuito talune restrizioni consistenti nell'impegno a carico dei Venditori, [omissis].

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'Operazione costituisce una concentrazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa. 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 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

6. Il patto di non concorrenza e non sollecitazione sottoscritto dalle Parti e descritto nel paragrafo precedente può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'Operazione, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che esso sia limitato geograficamente all'area d'attività dell'impresa acquisita, temporalmente a un periodo di due anni, e non impedisca al venditore di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario¹.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

Il mercato del prodotto

7. Sotto il profilo merceologico, i settori interessati dall'Operazione sono quelli in cui opera la società oggetto di acquisizione, ossia: i) la distribuzione al dettaglio di autoveicoli per passeggeri e di veicoli commerciali nuovi e usati; ii) la distribuzione al dettaglio di ricambistica per autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali; iii) i servizi *post* vendita di assistenza, manutenzione e riparazione di autoveicoli; inoltre, alla luce delle attività dell'Acquirente è, altresì, possibile individuare il mercato iv) della distribuzione all'ingrosso di autoveicoli per passeggeri e di veicoli commerciali, nuovi e usati (nel caso di specie, a società che esercitano attività di *leasing* finanziario o di noleggio)².

¹ Cfr. Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03).

² Cfr., tra gli altri, C12740 - *Baiauto/Ramo di azienda di Auto Grifone*, provvedimento n. 31643, in Bollettino n. 31/2025; C12715 - *Gruppo Intergea/Proglia L'Automobile*, provvedimento n. 31532, in Bollettino n. 18/2025; C12693 - *Gruppo Intergea/Alessandria Auto*, provvedimento n. 31470 del 25 febbraio 2025, in Bollettino n. 10/2025; C12637 - *Gruppo Intergea/Autoghinzani Bergamo*, provvedimento n. 31228 del 28 maggio 2024, in Bollettino n. 24/2024; C12596 - *Bossoni*

8. Il mercato *sub i*) interessa l'attività di distribuzione degli autoveicoli e dei veicoli commerciali nuovi e usati ai consumatori finali. Le case produttrici commercializzano, infatti, le proprie vetture attraverso imprese di distribuzione (società controllate o operatori terzi) le quali, a loro volta, si avvalgono di una rete di vendita alla clientela.

9. Nell'ambito di tale mercato si possono individuare diversi segmenti, distinguendo tra autoveicoli e veicoli commerciali, veicoli nuovi e usati, in base alle prestazioni, alle dimensioni e al prezzo delle autovetture commercializzate³. Tuttavia, frequentemente i distributori offrono diverse tipologie di prodotto (utilitarie, categoria media, categoria superiore, ecc.) e le differenze sono andate riducendosi negli anni in ragione della tendenza delle case automobilistiche a offrire sempre più accessori anche per le auto di media e piccola cilindrata. Ai fini dell'Operazione, comunque, non appare necessario addivenire a una esatta delimitazione merceologica del mercato.

10. Nell'ambito del settore *sub ii*), relativo alla commercializzazione al dettaglio di parti e accessori di ricambio per autoveicoli passeggeri e veicoli commerciali, è possibile individuare due categorie di prodotto: i ricambi originali e quelli equivalenti (ossia di qualità corrispondente). I pezzi di ricambio originali vengono commercializzati con il marchio della casa automobilistica; la ricambistica equivalente è, invece, fornita da operatori indipendenti del settore della componentistica (che possono anche rifornire le stesse case automobilistiche). I prezzi delle parti di ricambio equivalenti presentano un livello significativamente inferiore, che varia anche a seconda della tipologia di ricambio considerato.

Tuttavia, si registra, dal lato della domanda, una significativa sostituibilità tra ricambi originali ed equivalenti di qualità corrispondente (variabile in funzione dell'età e della classe economica di appartenenza del veicolo, nonché del tipo di ricambio). Dal lato dell'offerta, inoltre, i centri di assistenza delle case automobilistiche possono distribuire al dettaglio ricambi sia originali che equivalenti.

11. Il mercato dei servizi di assistenza *post vendita* per autoveicoli *sub iii*) risulta caratterizzato da forte frammentazione dell'offerta. L'attività di riparazione e manutenzione viene infatti svolta da un'ampia gamma di operatori, quali: a) officine e rivenditori autorizzati; b) officine indipendenti; c) stazioni di servizio; d) centri auto specializzati; e) servizi rapidi di assistenza. L'attività di assistenza in garanzia viene invece effettuata dai soggetti a ciò autorizzati dalle case automobilistiche.

12. Con riferimento al mercato *sub iv*), è possibile affermare che la distribuzione all'ingrosso di veicoli a motore costituisca un mercato distinto da quello della distribuzione al dettaglio dei veicoli a motore, dal momento che le vendite all'ingrosso tra professionisti presentano caratteristiche del tutto differenti da quelle che connotano le vendite di veicoli dal professionista al consumatore a livello di distribuzione.

Automobili/Baiauto, provvedimento n. 31041 del 23 gennaio 2024, in Bollettino n. 6/2024; C12573 - *PAG Italy/Sarma NewCo*, provvedimento n. 30845 del 24 ottobre 2023, in Bollettino n. 43/2023; C12550 - *Autotorino/Mercedes-Benz Roma*, provvedimento n. 30738 del 18 luglio 2023, in Bollettino n. 30/2023 e C12300 - *Eurocar Italia/Erre Esse*, provvedimento n. 28273 del 17 giugno 2020, in Bollettino n. 27/2020; cfr. anche le decisioni della Commissione europea M.8963 - *Eurocar/Bonaldi* del 1° agosto 2018 ed M.9070 - *Eurocar/Vicentini* del 10 settembre 2018.

³ Si veda, sul punto, la decisione della Commissione europea M.1406 - *Hunday/KIA* del 17 marzo 1999.

Il mercato geografico

13. Per quel che riguarda la rilevanza geografica, la dimensione dei mercati *sub i*), *ii*) e *iii*) può ritenersi locale, in considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e, in particolare, dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti di vendita e assistenza⁴.

14. Nei diversi precedenti relativi ai mercati in questione, l'Autorità ha definito i mercati locali di dimensione tendenzialmente provinciale pervenendo, di recente, a una definizione più puntuale che delimita gli ambiti locali tenendo conto della dimensione dei bacini di utenza dei singoli punti vendita delle imprese interessate e della propensione alla mobilità dal lato della domanda. A tale riguardo è possibile ipotizzare l'esistenza di un bacino di utenza individuato dalle aree site intorno ai concessionari della *Target* oggetto di acquisizione percorribili in 40 ovvero 60 minuti di tragitto in macchina per il mercato *sub i*) e in 20 minuti di tragitto in macchina per i mercati *sub ii*) e *sub iii*) (cc.dd. isocrone).

15. Con riferimento al mercato *sub iv*), tenendo in considerazione anche alcuni precedenti, è possibile affermare che i relativi mercati abbiano una dimensione geografica più ampia rispetto alla distribuzione al dettaglio, in considerazione del fatto che la domanda proviene da operatori professionali attivi su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'Operazione, tuttavia, non appare necessario circoscrivere con esattezza l'estensione geografica dei mercati, in quanto ciò non inciderebbe sulla sua valutazione.

Gli effetti dell'Operazione

16. Bianchessi Auto svolge l'attività di concessionaria presso quattro punti vendita situati nella provincia di Cremona, nonché delle relative attività di vendita di accessori e ricambi e di assistenza e manutenzione. L'Operazione non appare determinare sensibili effetti per la concorrenza considerando qualsiasi definizione merceologica del mercato.

17. In particolare, per quanto riguarda il mercato *sub i*), relativo alla distribuzione degli autoveicoli per passeggeri e dei veicoli commerciali⁵ nuovi e usati ai consumatori finali, secondo i dati forniti dalla società notificante, a seguito dell'Operazione, l'Acquirente deterrà nei mercati isocronali quote espresse in valore sempre inferiori al [15-20%], superando tale soglia in un solo caso e, comunque, con una quota non superiore al 25% (**Tabella n. 1 *infra***).

⁴ Da ultimo, in tal senso, cfr. C12740 - *Baiauto/Ramo di azienda di Auto Grifone*, cit., C12715 - *Gruppo Intergea/Proglia L'Automobile*, C12693 - *Gruppo Intergea/Alessandria Auto* cit. e altri precedenti citati alla nota n. 2.

⁵ Le Parti hanno rappresentato che due dei quattro punti vendita *Target* non distribuiscono veicoli commerciali, ma unicamente veicoli passeggeri.

Tabella n. 1 - Quote di mercato in valore nella distribuzione al dettaglio di autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali nuovi e usati nelle possibili definizioni geografiche del mercato per l'anno 2024⁶

Possibile definizione geografica del mercato della distribuzione al dettaglio di autoveicoli per passeggeri e commerciali nuovi e usati	Quota di mercato congiunta	Delta quota di mercato
Isocrona di 40 minuti - centroide 1 Via Castelleone nn. 61, 63, 65, 67, 114, 116, Cremona (CR)	[15-20%]	[5-10%]
Isocrona di 60 minuti - centroide 1 Via Castelleone nn. 61, 63, 65, 67, 114, 116, Cremona (CR)	[10-15%]	[5-10%]
Isocrona di 40 minuti - centroide 2 Via G. Marengli n. 2-6, Castelveverde (CR)	[20-25%]	[5-10%]
Isocrona di 60 minuti - centroide 2 Via G. Marengli n. 2-6, Castelveverde (CR)	[10-15%]	[5-10%]
Isocrona di 40 minuti - centroide 3 Via Oriolo nn. 3-13 e Via E. Mattei n. 20, Madignano (CR)	[15-20%]	[5-10%]
Isocrona di 60 minuti - centroide 3 Via Oriolo nn. 3-13 e Via E. Mattei n. 20, Madignano (CR)	[10-15%]	[5-10%]
Isocrona di 40 minuti - centroide 4 - Strada Statale 415 Paullese, Castelleone (CR)	[15-20%]	[5-10%]
Isocrona di 60 minuti - centroide 4 - Strada Statale 415 Paullese, Castelleone (CR)	[10-15%]	[1-5%]

18. Considerando il solo mercato degli autoveicoli per passeggeri, medesime conclusioni possono essere tratte osservando le quote di mercato a livello provinciale, per la provincia di Cremona, espresse in volume di veicoli passeggeri immatricolati e usati, laddove la nuova entità deterrebbe una quota congiunta del [15-20%].

19. Per quanto riguarda, invece, specificamente la distribuzione di veicoli commerciali, le Parti hanno dichiarato che i marchi rappresentati da Autotorino e/o Bianchessi nelle isocrone considerate non hanno veicoli commerciali (ossia, BMW, MINI, Suzuki, Mazda, Lexus), oppure rappresentano una percentuale marginale del volume d'affari complessivo del *brand* (ossia, Toyota e Hyundai). In particolare, secondo le Parti, le concessionarie di Autotorino presenti nella provincia di Cremona e nelle isocrone considerate distribuiscono marchi che non producono veicoli commerciali. Di conseguenza, l'Operazione non dà luogo ad alcun incremento di quota di mercato e non ha alcun impatto concorrenziale con riguardo alla distribuzione di veicoli commerciali, determinando una mera sostituzione tra operatori esistenti.

20. Peraltro, tali mercati sono caratterizzati da numerosi altri qualificati concorrenti.

21. Per quanto riguarda il mercato *sub ii*), relativo alla distribuzione al dettaglio di ricambistica per autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali, lo stesso risulta fortemente frammentato e caratterizzato dalla presenza prevalente di operatori locali. Autotorino, nella provincia di Cremona,

⁶ Fonte: dati delle Parti.

risulta attiva marginalmente con due punti vendita e, in seguito all'Operazione, deterrebbe una quota di mercato nelle possibili configurazioni geografiche del mercato inferiore al 10%.

22. Analogamente, anche con riferimento al mercato dei servizi di assistenza *post* vendita per autoveicoli *sub* iii), Autotorino risulta attiva marginalmente con due punti vendita nella provincia di Cremona, in un contesto frammentato che vede la presenza di numerosi operatori di mercato. Le quote di mercato congiunte *post* Operazione risultano, pertanto, inferiori al 20% sia a livello provinciale che isocronale.

19. Su mercato *sub* iv) della vendita all'ingrosso di autoveicoli per passeggeri e di veicoli commerciali a società di noleggio/leasing, risulta attiva esclusivamente Autotorino che, attraverso due società interamente controllate, importa e distribuisce all'ingrosso unicamente autoveicoli a marchio INEOS, XPENG e KGM. Sia con riferimento ai veicoli per passeggeri che per i veicoli commerciali, l'acquirente vanta quote di mercato a livello nazionale inferiori all'1%. Di conseguenza, l'Operazione non solleva preoccupazioni concorrenziali in merito a potenziali relazioni verticali tra le Parti.

20. Alla luce delle considerazioni sopraesposte, l'Operazione non appare idonea a ostacolare la concorrenza nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato interessato e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

C12757 - UNIPOL FINANCE/PEGASO FINANZIARIA-ASSICOOP*Provvedimento n. 31719*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 novembre 2025;

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, pervenuta in data 15 settembre 2025;

VISTO il parere dell'IVASS, pervenuto in data 20 ottobre 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Unipol Finance S.p.A. (di seguito, "Unipol Finance"; C.F. 03795250376) è una società interamente controllata da Unipol Assicurazioni S.p.A. (di seguito, "Unipol Assicurazioni"), che ha per oggetto sociale lo svolgimento, non nei confronti del pubblico, dell'attività di assunzione di interessenze e partecipazioni in altre imprese e società, e di valorizzazione delle stesse, allo scopo di stabile investimento. Unipol Assicurazioni è la compagnia assicurativa multi-ramo a capo del Gruppo Assicurativo Unipol (di seguito, "Gruppo Unipol"), attivo nei settori assicurativo, bancario, finanziario, immobiliare, alberghiero, agricolo, nella ricettività portuale, nel noleggio a lungo termine e nella gestione di flotte aziendali, nonché nella fornitura di servizi di telepedaggio.

Il Gruppo Unipol, nel 2024, ha realizzato un fatturato complessivo a livello mondiale pari a circa [10-20]* miliardi di euro, di cui circa [10-20] miliardi di euro generati in Italia.

2. Pegaso Finanziaria S.p.A. (di seguito, "Pegaso"; C.F. 12439040150) è una società controllata da Opera Prima S.r.l. (di seguito, "Opera Prima") che ha per oggetto l'assunzione e la valorizzazione di partecipazioni in altre società.

Il fatturato di Pegaso realizzato nel 2024, interamente in Italia, è stato pari a circa [500-1000] mila euro.

3. Assicoop Bologna Metropolitana S.p.A. (di seguito, "Assicoop Bologna"; C.F. 01097280372)¹, il cui capitale è detenuto da quattordici azionisti, tra cui Unipol Finance che detiene una quota del 49,19% e Pegaso una quota del 13,02%, Assicoop Emilia Nord S.r.l. (di seguito,

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

¹ Assicoop Bologna è una società attiva nella provincia di Bologna.

“Assicoop Emilia”; C.F. 02604470340)², partecipata da cinque soci, tra cui Unipol Finance che detiene una quota del 50% e Pegaso una quota del 12%, Assicoop Romagna Futura S.p.A. (di seguito, “Assicoop Romagna Futura”; C.F. 02416380398)³, il cui capitale è detenuto da dodici azionisti, tra cui Unipol Finance che detiene una quota del 50% e Pegaso una quota del 1,5%, Assicoop Toscana S.p.A. (di seguito, “Assicoop Toscana”; C.F. 05374140480), il cui capitale è detenuto da otto azionisti, tra cui Unipol Finance che detiene una quota del 49,77% e Pegaso una quota del 19,91%⁴, (di seguito collettivamente “Assicoop”) sono società attive prevalentemente nella distribuzione di prodotti assicurativi a marchio Unipol (più precisamente, UnipolAssicurazioni e Unisalute), e in misura marginale nella distribuzione dei servizi di noleggio a lungo termine e telepedaggio, a marchio, rispettivamente, UnipolRental e UnipolMove. Inoltre, Assicoop Bologna, Assicoop Romagna Futura e Assicoop Toscana sono attive marginalmente anche nei servizi di gestione del risparmio.

Il fatturato congiunto realizzato in Italia dalle Assicoop nel corso del 2024, è stato pari a circa [35-100] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione comunicata (di seguito, “Operazione”) consiste nell'acquisizione, da parte di Unipol Finance, del 55% del capitale sociale di Pegaso, attualmente detenuto da Opera Prima; ciò conferirà a Unipol Finance il controllo esclusivo di Pegaso e, per il suo tramite, anche delle Assicoop (di seguito insieme a Pegaso le “*Target*” e, insieme al Gruppo Unipol, “*Parti*”). Infatti, grazie all'acquisizione del controllo esclusivo di Pegaso, le partecipazioni di quest'ultima nelle Assicoop, sommate a quelle già direttamente detenute da Unipol Finance nelle stesse Assicoop, garantiranno all'acquirente anche il controllo esclusivo di ciascuna Assicoop.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'Operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di più imprese, 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. 139/2004⁵, 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 582 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 35 milioni di euro⁶.

² Assicoop Emilia è una società attiva nelle province di Reggio Emilia, Parma e Piacenza.

³ Assicoop Romagna Futura è una società attiva nelle province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini.

⁴ Assicoop Toscana è una società attiva nelle province di Firenze, Grosseto, Siena e Prato.

⁵ L'Operazione non ha dimensione europea in quanto le soglie di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004 non sono soddisfatte. In particolare, nell'ultimo esercizio finanziario concluso, tutte le imprese interessate hanno, rispettivamente, realizzato più di due terzi del proprio fatturato individuale a livello europeo all'interno di un solo e medesimo Stato membro, ossia l'Italia.

⁶ Cfr. provvedimento n. 31495 del 18 marzo 2025, “*Rivalutazione soglie di fatturato ex articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990*”, in Bollettino n. 11 del 24 marzo 2025.

IV. IL PARERE DELL'IVASS

6. L'IVASS, con parere pervenuto in data 20 ottobre 2025, ha evidenziato che, sulla base delle informazioni disponibili, l'Operazione non è in grado di alterare l'equilibrio concorrenziale dei mercati assicurativi rilevanti.

V. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

V.1 I mercati rilevanti

7. In ragione dell'attività svolta dalle Parti, l'Operazione interessa una pluralità di mercati in diversi settori: i mercati della produzione e della distribuzione di prodotti assicurativi rami vita e rami danni, il mercato del telepedaggio, i mercati del noleggio a lungo termine di veicoli e quelli del risparmio gestito.

V.1.1 Mercati della produzione di prodotti assicurativi

8. Nel settore assicurativo, per consolidato orientamento dell'Autorità, i mercati assicurativi rami vita e rami danni sono distinti, ciascuno, tra fase produttiva, e fase distributiva.

9. Con riferimento alla fase produttiva, per consolidato orientamento dell'Autorità⁷, ciascun ramo dei comparti assicurativi vita e danni rappresenta un distinto mercato⁸. Tale distinzione rispetto ai singoli rami assicurativi si fonda, principalmente, sull'oggetto del servizio reso, sui rischi assunti e sull'obiettivo di copertura assicurativa espresso dalla domanda di ogni singolo ramo.

10. Sotto il profilo geografico, in linea con la prassi dell'Autorità, i mercati in esame presentano dimensione nazionale, essendo questo l'ambito ove sono definite alcune delle condizioni delle polizze offerte e quindi la politica commerciale dei servizi assicurativi offerti.

11. L'Operazione, dalle informazioni fornite dalle Parti, non determina una sovrapposizione orizzontale nei suddetti mercati, in quanto soltanto il Gruppo Unipol è attivo nella produzione di prodotti assicurativi. Tuttavia, questi mercati sono interessati verticalmente dall'Operazione, considerato che il Gruppo Unipol è attivo nella produzione di prodotti assicurativi mentre le Assicop sono attive nel mercato a valle della distribuzione di prodotti assicurativi rami vita e rami danni.

V.1.2 Mercati della distribuzione di prodotti assicurativi

12. Con riferimento alla fase distributiva, si distinguono, da un lato, i rami danni, e, dall'altro, i rami vita, senza ulteriori segmentazioni all'interno di ciascuno dei due rami, in considerazione del fatto che nella fase di collocamento le reti si differenziano, per tipo di soggetti attivi e modalità di azione, in funzione delle due aree (danni o vita) di rischi coperti.

⁷ Cfr., tra gli altri, C11524 - *Unipol gruppo finanziario/Unipol assicurazioni-Premafin Finanziaria Fondiaria Sai-Milano assicurazioni*, in Bollettino n. 25/2012 e, da ultimi, C12417 - *Cassa Di Risparmio Di Bolzano - Sparkasse/Banca Di Cividale*, in Bollettino n. 5/2022 e C12500 - *Poste Vita /Net Insurance*, in Bollettino n. 45/2022.

⁸ All'interno del comparto vita vi sono i seguenti rami: Ramo I - assicurazioni sulla durata della vita umana; Ramo II - assicurazioni di nuzialità e natalità; Ramo III - assicurazioni sulla vita connesse con fondi di investimento o indici; Ramo IV - assicurazioni malattia a lungo termine; Ramo V - operazioni di capitalizzazione; Ramo VI - gestione di fondi pensione. All'interno del comparto danni, vi sono diciotto rami, tra cui i principali riguardano la responsabilità civile auto (ramo 10), natanti (12) e corpi di veicoli terrestri (3) o altri rami (1 - infortuni, 2 - malattia, 8 - incendio ed elementi naturali, 13 - responsabilità civile generale).

13. Sotto il profilo geografico, la fase distributiva si caratterizza per la sua dimensione locale, considerata in prima approssimazione provinciale secondo la prassi dell'Autorità⁹. Pertanto, appaiono distinguibili i mercati distributivi provinciali dell'insieme dei rami vita e dell'insieme dei rami danni.

14. Le Parti sono entrambe attive nei mercati della distribuzione di prodotti assicurativi dei rami vita e dei rami danni in undici province italiane, ovvero: Bologna, Reggio Emilia, Parma, Piacenza, Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini, Firenze, Grosseto, Siena e Prato.

V.1.3 Mercato del telepedaggio

15. Il mercato della fornitura del servizio di telepedaggio è collegato con quello della gestione autostradale in quanto gli esattori del pedaggio sono i concessionari autostradali, con cui i fornitori di servizi di telepedaggio devono stipulare contratti per potere erogare il servizio di pagamento automatizzato nelle rispettive tratte di competenza. In tal senso, i concessionari autostradali sono gli unici che, ciascuno per la propria tratta, possono rendere possibile in concreto l'espletamento del servizio di telepedaggio, procedendo materialmente all'adeguamento tecnico dei varchi e della relativa cartellonistica, e gestendo poi il connesso necessario flusso dei dati¹⁰.

16. Il mercato geografico del telepedaggio può essere definito, in prima approssimazione, di dimensione nazionale. Tuttavia, ai fini dell'analisi dell'Operazione non appare necessario giungere a una precisa definizione del mercato geografico rilevante, in quanto, qualunque sia la definizione adottata, la valutazione concorrenziale dell'Operazione non cambierebbe, in ragione della circostanza che Assicoop ha una presenza del tutto marginale nell'offerta di servizi telepedaggio.

V.1.4 Mercati del noleggio a lungo termine

17. Il noleggio a lungo termine (di seguito, "NLT") di veicoli consiste nella locazione, per un periodo superiore all'anno, del veicolo e nell'erogazione di una serie di servizi tecnici e gestionali accessori di carattere assicurativo e non¹¹. Al termine del contratto il veicolo è restituito al locatore proprietario, che può procedere a un nuovo noleggio oppure, qualora il veicolo abbia raggiunto limiti di usura prefissati, può vendere il veicolo sul mercato dell'usato.

18. Con riferimento al NLT, la prassi nazionale ed eurounitaria ha identificato le seguenti possibili ripartizioni dei mercati: i) mercati rilevanti distinti per il NLT di autovetture e veicoli commerciali leggeri e per il NLT di veicoli commerciali medi e pesanti; ii) mercati rilevanti distinti per il NLT ai diversi segmenti di clientela (privati, aziende e Pubblica Amministrazione), in virtù del diverso *range* di veicoli e di servizi accessori cui tali segmenti potrebbero essere interessati, delle diverse

⁹ Cfr. C12401 - *Zurich Insurance Company/Ramo di Azienda DB Financial Advisors di Deutsche Bank*, provvedimento n. 29887 del 9 novembre 2021, in Bollettino n. 47/2021.

¹⁰ Cfr. A553 - *AISCAT e ASPI/Condotte abusive escludenti nel mercato del telepedaggio*, provvedimento n. 31011 del 14 dicembre 2023, in Bollettino n. 1/2024.

¹¹ Quali, ad esempio, l'assistenza sul territorio nazionale, la manutenzione ordinaria e straordinaria, la sostituzione pneumatici, il pagamento del bollo, le coperture assicurative obbligatorie (RCA) e facoltative (furto/incendio, kasko, cristalli ecc.). Il contratto di locazione prevede i termini di utilizzo del veicolo (km percorribili, durata), i corrispettivi (anticipo, rata mensile) e i termini di pagamento.

modalità di gestione dei rapporti commerciali e della possibile diversificazione delle offerte commerciali e delle modalità di acquisizione dei contratti¹².

19. Dal punto di vista geografico, considerate le caratteristiche della domanda e l'organizzazione dell'offerta, prevalentemente formata da imprese operanti su tutto il territorio nazionale, anche attraverso capillari reti agenziali, i mercati del NLT hanno dimensione in prima approssimazione nazionale, pur non potendosi escludere una dimensione locale per alcuni segmenti di clientela.

20. A ogni modo, nel caso di specie, alla luce della presenza marginale delle Parti in questo mercato, non appare necessario giungere a una precisa definizione dei mercati sopra identificati, in quanto, qualunque sia la definizione adottata, l'Operazione non appare comportare problematiche concorrenziali.

V.1.5 Mercati del risparmio gestito

21. Nell'ambito del risparmio gestito sono ricomprese diverse attività, che corrispondono a distinti mercati del prodotto, e che sono connesse alla: (a) gestione di fondi comuni d'investimento mobiliare; (b) gestione su base individuale di patrimoni mobiliari e in fondi; (c) gestione di prodotti della previdenza complementare. Inoltre, i servizi offerti nell'ambito del risparmio gestito hanno tipicamente una fase della gestione a monte e una fase della distribuzione a valle, ciascuna delle quali porta a individuare mercati distinti lungo la filiera, sia in termini geografici che di prodotto¹³.

22. A livello geografico, la fase della produzione, secondo prassi costante dell'Autorità, ha una dimensione geografica nazionale, essendo di norma centralizzata e omogenea su tutto il territorio italiano. Per quanto riguarda il mercato della distribuzione, invece, considerando la ridotta mobilità della domanda, la dimensione geografica è stata per prassi definita dall'Autorità a livello locale, in prima approssimazione provinciale.

23. Con riferimento al settore previdenziale, sussistono differenze tra i fondi pensione negoziali, i fondi pensione aperti e i piani individuali pensionistici, che possono influire sulla definizione del mercato geografico, il quale può avere un'estensione più ampia, tendenzialmente nazionale, ma, pure in funzione dalla rilevanza delle adesioni individuali, può richiedere uno *screening* anche rispetto ad aree locali di minore dimensione.

24. Il Gruppo Unipol è attivo in detto mercato tramite Unipol Assicurazioni, in particolare nella gestione di linee di fondi pensione negoziali prive di garanzia assicurativa. Le Assicoop Bologna, Romagna Futura e Toscana (quest'ultima solo per le province di Firenze e Grosseto) sono attive tramite la sottoscrizione di mandati con consulenti finanziari per il collocamento di prodotti di gestione del risparmio.

V.2 Gli effetti dell'Operazione

25. Per quanto riguarda i mercati nazionali della produzione di polizze assicurative, il Gruppo Unipol detiene complessivamente una quota inferiore al 30% in tutti i rami sia dei comparti vita che danni, a eccezione del ramo VI del comparto vita (gestione di fondi pensione), in cui detiene una

¹² Cfr., *ex multis*, C12540 - *Unipol Assicurazioni/Società Italiane Flotte Aziendali*, provvedimento n. 31011, del 13 giugno 2023, in Bollettino n.25/2023 e decisione della Commissione europea M.10565 - *Volkswagen/Trinity/Europcar* del 25 maggio 2022.

¹³ Cfr., *inter alia*, C12706 - *Banca Monte dei Paschi di Siena/Mediobanca Banca di Credito Finanziario*, provvedimento n. 31585 del 1° luglio 2025, in Bollettino n. 26/2025.

quota di mercato a livello nazionale pari al [35-40%] (dato 2024). Su tali mercati le Assicoop non sono attive e non si realizzano, pertanto, sovrapposizioni orizzontali per effetto dell'Operazione.

26. In base ai dati forniti dalle Parti, che riportano come ultimo anno disponibile il 2023, con riferimento ai mercati provinciali della distribuzione di prodotti assicurativi dei rami vita, le Parti detengono congiuntamente una quota di mercato inferiore al 10% in ciascuna provincia in cui le Assicoop svolgono tale attività. Nei mercati provinciali della distribuzione di prodotti assicurativi dei rami danni, le quote congiunte delle Parti risultano, invece, più rilevanti ma, comunque, inferiori al 30% in sei delle province interessate dall'Operazione; inferiori al 35% nelle tre province di Reggio-Emilia, Ravenna e Firenze, e superiori al 35% ma, in ogni caso, inferiori al 40% nelle sole due province di Bologna e Grosseto, (cfr. Tabella n. 1).

Tabella n. 1 - Quote di mercato delle Parti nella distribuzione di prodotti assicurativi rami danni per province selezionate (% totale premi rami danni, 2023).

	Quota Unipol	Quota Assicoop	Quota congiunta
Bologna	[25-30%]	[10-15%]	[35-40%]
Grosseto	[15-20%]	[15-20%]	[35-40%]
Ravenna	[15-20%]	[15-20%]	[30-35%]
Firenze	[20-25%]	[5-10%]	[30-35%]
Reggio Emilia	[10-15%]	[15-20%]	[30-35%]

27. In ciascuno dei mercati interessati in cui la quota congiunta a livello provinciale risulta essere superiore al 30%, si osserva la presenza di numerosi e qualificati concorrenti appartenenti a importanti assicurativi, tra cui il Gruppo Generali, il Gruppo Allianz, il Gruppo Groupama, il Gruppo AXA, il Gruppo Zurich e il Gruppo Reale, in grado di esercitare una pressione concorrenziale significativa.

28. Inoltre, si osserva che l'Operazione non modificherà le attuali dinamiche concorrenziali nel mercato della distribuzione di prodotti assicurativi dei rami danni, in quanto già a oggi le Assicoop, sebbene non siano vincolate da alcun accordo di esclusiva, svolgono la loro attività di distribuzione esclusivamente nell'interesse del Gruppo Unipol, in ragione di un elevato grado di integrazione operativa e commerciale fra le Parti precedente all'Operazione. Pertanto, a seguito dell'Operazione, il Gruppo Unipol non vedrà di fatto alcuna variazione della propria raccolta assicurativa nel comparto danni.

29. Con riguardo agli effetti verticali dell'Operazione nel ramo VI del comparto vita (gestione di fondi pensione), dove, come visto, il Gruppo Unipol detiene sul mercato a monte della produzione una quota superiore al 30%, l'Operazione non sembra poter modificare l'assetto concorrenziale nel mercato a valle della distribuzione di tali prodotti, in quanto il mandato agenziale in essere tra il Gruppo Unipol e le Assicoop già prevede una clausola di esclusiva, per cui l'agente non può svolgere attività di intermediazione assicurativa per conto di altre imprese salvo preventivo accordo scritto.

30. Inoltre, considerato che le Assicoop sono attive in misura del tutto marginale sia nel mercato del telepedaggio, attraverso il collocamento del servizio UnipolMove del Gruppo Unipol, sia nei mercati dei servizi del NLT, promuovendo i servizi di UnipolRental S.p.A., società del Gruppo Unipol, l'Operazione non appare in grado di produrre effetti concorrenziali di rilievo in questi mercati rilevanti, stante la pressoché invarianza della situazione *post* Operazione rispetto alla precedente.

31. Infine, per quanto riguarda i mercati della distribuzione di prodotti di risparmio gestito, alla luce della trascurabile rilevanza delle attività svolte nel rispettivo ambito locale dalle sole tre Assicoop che distribuiscono tali prodotti e della presenza nei mercati in questione di qualificati operatori, tra i quali FinecoBank S.p.A., Banca Mediolanum S.p.A., Banca Generali S.p.A. e Intesa Sanpaolo S.p.A., l'Operazione non può ritenersi suscettibile di ostacolare la concorrenza effettiva in questi mercati.

32. Alla luce delle considerazioni che precedono, stante l'assenza di sostanziali sovrapposizioni di natura orizzontale, nonché di possibili criticità concorrenziali di carattere verticale, l'Operazione non appare suscettibile di determinare effetti pregiudizievoli per la concorrenza.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione 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

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2112 - REGIONE LOMBARDIA - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI INTEGRATIVI DEL TRASPORTO FERROVIARIO EFFETTUATI CON MODALITA' AUTOMOBILISTICA

Roma, 5 settembre 2025

Regione Lombardia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 3 settembre 2025, ha deliberato di esprimere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/4601 del 23 giugno 2025, recante “*Servizi ferroviari di interesse regionale e locale. Modifica dei termini per l'affidamento dei servizi integrativi effettuati continuativamente con modalità automobilistica*”.

Preliminarmente, si ricorda che con il parere motivato AS1963¹, dopo aver svolto alcune considerazioni di carattere generale², l'Autorità eccepiva il contrasto della deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/1442 del 27 novembre 2023 con l'articolo 34-*octies* del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, nella parte in cui includeva nel Contratto di Servizio con la società Trenord S.r.l. (“Trenord”) anche dei servizi sostitutivi o integrativi automobilistici a carattere continuativo, per i quali la citata normativa prevede invece l'obbligo di gara.

A seguito dell'adozione del predetto parere motivato, la Regione Lombardia trasmetteva la deliberazione del 25 marzo 2024 n. XII/2100³ con cui la Giunta Regionale disponeva di affidare mediante procedura a evidenza pubblica i servizi automobilistici integrativi del servizio ferroviario a carattere continuativo, impegnandosi a seguire un preciso cronoprogramma con orizzonte fino alla conclusione della procedura di affidamento⁴.

¹ AS1963 – Regione Lombardia – Affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale e locale, pubblicato in Boll. n. 15/2024.

² Segnatamente, l'Autorità esprimeva perplessità concorrenziali in merito alla scelta di affidare per altri 10 anni il servizio ferroviario di interesse regionale e locale in via diretta e a ridosso della scadenza del periodo transitorio previsto dal Regolamento (CE) n. 1370/2007.

³ Recante “*Contratto di servizio con Trenord s.r.l. per la gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale per gli anni 2023-2033. determinazioni conseguenti ai pareri espressi da Autorità di Regolazione dei Trasporti e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: Relazione di Affidamento e servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari*”.

⁴ In particolare, tale cronoprogramma prevedeva: i) entro il 30 giugno 2024, la pubblicazione da parte di Regione Lombardia nella GUUE dell'avviso di pre-informazione sulla procedura di gara per i servizi automobilistici integrativi, come previsto dall'art. 7, par. 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007; ii) entro il 30 giugno 2025, l'avvio della procedura a

Preso atto delle iniziative assunte dalla Regione Lombardia e del cronoprogramma indicato per lo svolgimento della procedura a evidenza pubblica, nella riunione del 10 aprile 2024, l'Autorità deliberava di non proporre ricorso al TAR Lombardia contro la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/1442 del 27 novembre 2023.

Ciò premesso, con la citata deliberazione n. XII/4601 del 23 giugno 2025, trasmessa all'Autorità il 16 luglio 2025, la Giunta della Regione Lombardia, piuttosto che dare seguito all'impegno assunto, ha stabilito di modificare il cronoprogramma definito con la propria deliberazione del 25 marzo 2024 n. XII/2100, posticipando l'avvio della procedura comparativa dal 30 giugno 2025 al 30 settembre 2026, con previsione di avvio dei servizi a partire dal primo luglio 2027, in luogo del primo gennaio 2027.

L'Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito ai profili anti-concorrenziali della proroga dei termini per l'affidamento dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale.

Come già affermato dall'Autorità, l'articolo 34-*octies* del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, nel trattare la materia dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale, esplicitamente esclude dall'ambito di applicazione della disposizione i servizi temporanei, concentrandosi sulla componente di servizi automobilistici che sostituiscono o integrano la modalità ferroviaria in modo continuativo. Per questi ultimi, la norma impone l'affidamento tramite procedure competitive ad evidenza pubblica *“nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità”*.

L'inclusione di tali servizi nell'ambito dell'affidamento diretto a Trenord è pertanto da considerarsi in aperto contrasto con quanto stabilito dal citato articolo 34-*octies* del d.l. n. 179/2012.

In tale contesto, la modifica del cronoprogramma, rinviando di un anno e tre mesi l'indizione della procedura di gara (dal 30 giugno 2025 al 30 settembre 2026) e di sei mesi l'avvio del servizio (dal primo gennaio 2027 al primo luglio 2027), comporta l'ulteriore perpetrarsi di una situazione di illegittimità già oggetto di contestazione da parte dell'Autorità alla Regione Lombardia⁵.

A ciò si aggiunga che non appaiono convincenti le argomentazioni a sostegno della predetta proroga che si limitano a richiamare generiche attività di ricognizione – peraltro ancora da avviarsi – propedeutiche allo svolgimento di lavori di riqualificazione delle fermate, nonché complessità tecniche e amministrative⁶ che ben avrebbero potuto essere affrontate nel lungo lasso temporale

evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi integrativi effettuati continuativamente con modalità automobilistica; *iii*) entro il primo semestre dell'anno 2026, l'aggiudicazione del servizio; *iv*) entro il 1° gennaio 2027, l'avvio del servizio affidato, con durata fino alla scadenza del vigente Contratto di Servizio con Trenord, ovvero al 30 novembre 2033; *v*) contestualmente all'avvio del servizio, la rimozione dei servizi automobilistici integrativi dal programma di servizio in capo a Trenord e dal PEF, secondo le modalità già contrattualmente previste.

⁵ Al riguardo, come rilevato nel parere motivato dell'Autorità del 30 gennaio 2024 (AS1963, cit.), si ricorda che già nel parere n. 19/2021, l'ART aveva raccomandato alla Regione di esplicitare le modalità con cui intendeva rendere effettivo il rispetto della stessa, all'interno della RDA. Inoltre, nel proprio parere AS1963, l'Autorità rilevava come la mancanza di un piano coerente e concreto per ottemperare alla norma emergeva anche dal quadro d'insieme dei vari riferimenti documentali, come il Piano di Raggiungimento degli obiettivi regolatori (“PRO”) e la Relazione di Affidamento.

⁶ Secondo la Regione, tali complessità richiederebbero un'attività istruttoria prodromica con riferimento all'attivazione di opportune consulenze tecniche per l'elaborazione della documentazione di gara, l'acquisizione di informazioni da parte del

(oltre 1 anno) intercorso tra l'adozione della deliberazione del 25 marzo 2024 e la data in cui era prevista l'indizione della gara, ossia a giugno 2025⁷, o comunque senza rinviare di un anno e tre mesi l'indizione della gara e di sei mesi l'avvio dei servizi in esame.

Tutto quanto sopra considerato, appare evidente come la decisione della Regione Lombardia di modificare il cronoprogramma trasmesso all'Autorità per superare le criticità concorrenziali riscontrate con il parere motivato AS1963, nella misura in cui posticipa ulteriormente l'apertura alla concorrenza dei servizi automobilistici che sostituiscono o integrano la modalità ferroviaria in modo continuativo – apertura che in ottemperanza alla richiamata norma di cui all'art. 34-*octies* del d.l. n. 179/2012 sarebbe dovuta avvenire al momento dell'affidamento a Trenord dei servizi di trasporto ferroviario regionale – determina un danno della concorrenza nel mercato della fornitura di servizi di trasporto pubblico su gomma.

Alla luce di tutte le considerazioni esposte, l'Autorità ritiene che la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/4601 del 23 giugno 2025 sia in contrasto con i principi concorrenziali e l'articolo 34-*octies* del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012.

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

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/1990.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 avverso la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/4601 del 23 giugno 2025

Il 3 settembre 2025, l'Autorità ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/4601 del 23 giugno 2025, recante “*Servizi ferroviari di interesse regionale e locale. Modifica dei termini per l'affidamento dei servizi integrativi effettuati continuativamente con modalità automobilistica*”.

gestore uscente, la ricognizione dello stato di consistenza delle fermate (al fine di definire e programmare gli interventi da attivare e gli investimenti da stanziare per l'eventuale adeguamento) e le “*opportune interlocuzioni in itinere con le autorità di regolazione competenti in materia di trasporti pubblici e concorrenza*”.

⁷ Ciò senza considerare i 4 anni che la Regione ha avuto a disposizione, a seguito del parere dell'ART, per espletare le procedure necessarie a garantire un affidamento degli stessi tramite procedura di gara.

Nel proprio parere motivato, l'Autorità ha contestato la decisione della Regione Lombardia di modificare il cronoprogramma trasmesso all'Autorità per superare le criticità concorrenziali riscontrate con il parere motivato AS1963, nella misura in cui tale decisione, posticipando ulteriormente l'apertura alla concorrenza dei servizi automobilistici che sostituiscono o integrano la modalità ferroviaria in modo continuativo, in violazione dell'art. 34-*octies* del d.l. n. 179/2012, conv. con legge n. 221/2012, determina un danno della concorrenza nel mercato della fornitura di servizi di trasporto pubblico su gomma.

Il 30 ottobre 2025 la Regione Lombardia ha fornito riscontro al parere motivato, inviando la deliberazione della Giunta regionale n. XII/5215 del 27 ottobre 2025 con la quale, attestando lo svolgimento di attività propedeutiche all'indizione della gara e la volontà dell'amministrazione regionale di contrarre i tempi per l'avvio della stessa, ha anticipato al 31 luglio 2026 la data entro cui deve essere pubblicato il bando di gara per l'affidamento dei servizi in questione.

Pertanto, preso atto delle iniziative assunte dalla Regione Lombardia, nella riunione del 18 novembre 2025, l'Autorità ha deliberato di non proporre ricorso al TAR Lombardia contro la determinazione in oggetto.

AS2113 - COMUNE DI BRINDISI - AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI GESTIONE SOSTA A PAGAMENTO, SENZA CUSTODIA, ED ALTRI SERVIZI ALLA SOCIETA' BRINDISI MULTISERVIZI S.R.L.

Roma, 10 novembre 2025

Comune di Brindisi

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 4 novembre 2025, ha ritenuto di formulare, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, alcune osservazioni in merito alle criticità concorrenziali derivanti dalla decisione assunta dal Comune di Brindisi di affidare il servizio di gestione della sosta a pagamento senza custodia e di altri servizi vari alla società *in house* Brindisi Multiservizi S.r.l..

Di tale affidamento l'Autorità è venuta a conoscenza a seguito della pubblicazione da parte di codesto Comune nella Sezione denominata "*Trasparenza SPL*" del portale *web* dell'ANAC dei seguenti documenti, rispettivamente in data 8 agosto 2025 e 21 agosto 2025: (i) la deliberazione del Consiglio Comunale di Brindisi n. 68 del 5 agosto 2025, avente ad oggetto "*Delibera C.C. n. 67 del 01.08.2025 concernente la composizione negoziata relativa alla società in house Brindisi Multiservizi s.r.l.: approvazione provvedimenti successivi alla positiva conclusione dell'iter.*"; (ii) la determinazione n. d'ordine Reg. Generale 1141 del 31 luglio 2025, avente ad oggetto "*Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento in house della concessione del servizio parcheggi, senza custodia, nella Città di Brindisi alla società Brindisi Multiservizi S.r.l. (D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 14 e D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36) Approvazione.*"¹.

Con la citata deliberazione n. 68/2025, "*in coerenza con le misure e le azioni previste nel Piano di Risanamento*" 2025-2028, codesto Ente, tra le altre cose, ha disposto, per il periodo dal 1° settembre 2025 a fine 2028, l'affidamento *in house* alla società Brindisi Multiservizi S.r.l. (di seguito anche "BMS") del servizio di gestione dei parcheggi a pagamento, senza custodia, e degli altri servizi alla stessa già correntemente affidati².

¹ In data 30 settembre 2025, l'Autorità ha ricevuto opportuno riscontro alla richiesta di informazioni inviata al Comune di Brindisi al fine di ottenere un'integrazione della documentazione relativa all'affidamento in oggetto, tra cui gli allegati alla deliberazione n. 68/2025, ivi compresi il Piano di risanamento approvato e la Relazione ex articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022.

² Oltre al servizio di gestione della sosta a pagamento senza custodia, i servizi affidati *in house* alla società BMS, definiti "*pubblici/strumentali*", sono i seguenti:

- 1) manutenzione degli spazi a verde e liberi della città e parchi cittadini;
- 2) custodia e pulizia degli edifici comunali, dei bagni pubblici, parchi ed attrezzature all'aperto, Area mercatale ex INAPLI;
- 3) manutenzione ordinaria rete viaria comunale;

L'affidamento in oggetto è strettamente connesso alla più ampia operazione di ristrutturazione e risanamento della società *in house* del Comune di Brindisi, in funzione della quale è stata esperita la procedura di composizione negoziata della crisi d'impresa ex d.lgs. n. 14/2019 – iniziata con istanza del 31 dicembre 2024 e conclusasi con parere positivo dell'esperto negoziatore del 2 agosto 2025 – ed è stato formulato un apposito Piano di risanamento 2025-2028, attestato da parte del professionista indipendente e approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 67 del 1° agosto 2025³.

Sotto tale profilo – vista anche la rilevanza degli importi derivanti dagli incassi della gestione della sosta a pagamento per il fatturato della società e quindi per le proiezioni di equilibrio economico-finanziario della stessa – l'affidamento del servizio di gestione della sosta a pagamento si presenta come un atto consequenziale ed essenziale alla tenuta del suddetto Piano di risanamento.

La deliberazione n. 68/2025 di affidamento, infatti, è un provvedimento con cui si dà attuazione agli indirizzi manifestati con la deliberazione n. 67/2025 con la quale codesto Ente ha dato formale approvazione al Piano di risanamento.

Ciò premesso e prescindendo da considerazioni in ordine alla concretezza delle proiezioni contenute nel Piano e/o all'opportunità dell'operazione in parola sotto il profilo della finanza pubblica, si ritiene opportuno formulare alcune osservazioni inerenti alle motivazioni addotte a sostegno della scelta di affidare *in house* alla società BMS il servizio di gestione della sosta a pagamento senza custodia, oltre ad altri servizi vari definiti dall'Ente come “*pubblici/strumentali*”.

Come noto, l'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022 impone all'ente di fornire nella deliberazione di affidamento *in house* di un servizio pubblico locale a rilevanza economica una motivazione qualificata a sostegno del mancato ricorso al mercato, “*ai fini di un'efficiente gestione del servizio*”, illustrando i benefici della scelta effettuata in riferimento a diversi profili, quali investimenti, qualità del servizio, costi dei servizi per gli utenti, impatto sulla finanza pubblica. Similmente, la relazione ex articolo 14 dello stesso decreto – da adottare prima della procedura di affidamento – deve dare conto delle valutazioni effettuate nella scelta della modalità di affidamento con riferimento ai medesimi profili sopra citati e anche ai “*risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili*”, nonché ai risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio.

Nel caso in esame, le argomentazioni a sostegno della scelta di affidamento *in house* alla società BMS, fornite nella relazione ex articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 allegata alla deliberazione n.

-
- 4) manutenzione ordinaria fontane ornamentali pubbliche;
 - 5) servizio di gestione del canile municipale sanitario e rifugio e del locale destinato ai gatti gravemente feriti;
 - 6) servizio di manutenzione integrata degli edifici scolastici comunali;
 - 7) servizi di gestione, accoglienza e assistenza, custodia, sorveglianza e portierato-supporto ai visitatori delle sedi culturali, Info – Point e Teatro Verdi, servizio pulizia edifici monumentali e fontane storiche;
 - 8) servizi interni di mobilità del Comune di Brindisi;
 - 9) gestione e manutenzione ordinaria, programmata e straordinaria degli impianti termici e di climatizzazione di pertinenza degli edifici scolastici ed uffici di proprietà comunale, manutenzione ordinaria Nuovo Teatro Verdi;
 - 10) verifica e controllo impianti termici;
 - 11) servizio di supporto amministrativo.

³ Deliberazione del Consiglio Comunale n. 67 del 01/08/2025, recante “*Delibera C.C. n. 64 del 23.09.2024 di attivazione dell'istanza di accesso alla composizione negoziata da parte della società in house Brindisi Multiservizi s.r.l.: approvazione della proposta di Piano di risanamento all'esito della procedura. Approvazione adempimenti conseguenti. FINE SEDUTA.*”.

68/2025 (di seguito anche “Relazione”) – e predisposta per il solo servizio di gestione della sosta a pagamento – non appaiono convincenti sotto diversi profili.

Innanzitutto, il confronto tra le possibili alternative rivela una carenza di effettiva analisi alla base, con valutazioni vaghe e poco circostanziate. Riguardo alla possibilità di affidare il servizio con gara e/o con gara a doppio oggetto in caso di società mista, la Relazione adduce la difficoltà di individuare una base di gara, vista l’elevata variabilità della domanda. Tale affermazione appare assai poco sostanziata, dal momento che, se davvero la domanda fosse così estremamente variabile, anche le proiezioni del Piano di risanamento sarebbero da considerarsi assolutamente deboli e poco credibili, basandosi in maniera importante (per circa il 30% del fatturato previsto) proprio sulle previsioni relative agli introiti dell’attività di gestione della sosta a pagamento.

È evidente che il servizio non presenti una variabilità tale da impedirne una sostenibile prevedibilità ai fini della formulazione di un eventuale importo a base di gara e/o di piani economico-finanziari sufficientemente attendibili per i potenziali interessati a partecipare alla gara stessa.

Quanto poi alla presunta maggiore flessibilità della modalità di gestione *in house* in caso di esigenza di adattarsi a circostanze eccezionali o comunque di apportare modifiche del servizio in vigenza di affidamento, si fa presente che, nel caso in esame, risulta che il previgente Contratto di Servizio tra la società BMS e il Comune sia stato oggetto di numerose proroghe “agli stessi patti e condizioni”⁴, circostanza addotta – tra l’altro – nel Piano di risanamento quale una delle principali concause della crisi aziendale, visto il mancato adeguamento dei corrispettivi ai rincari dei costi frattanto intervenuti, insieme alla struttura dei costi rigida e sovradimensionata.

La supposta maggiore adattabilità delle pattuizioni tra ente e partecipata, quindi, si scontra con un dato fattuale dal quale emerge semmai una tendenziale inerzia e scarsa flessibilità nel rivedere le condizioni contrattuali nelle società *in house*⁵, oltre al frequente problema della struttura sovradimensionata.

Invece, nel caso in cui la controparte contrattuale sia un soggetto privato, o misto, la struttura di incentivi – visto l’apporto della diversa funzione obiettivo da parte del socio privato – appare maggiormente idonea non solo a sollecitare ed ottenere le revisioni necessarie ad adeguare le clausole contrattuali a modificate condizioni di mercato, soprattutto in caso queste vadano a discapito dell’equilibrio economico dell’azienda, ma anche a perseguire efficienze di costo.

Se quindi, da un lato, codesto Ente adduce quale vantaggio della modalità di affidamento *in house* quello di poter modificare le condizioni contrattuali con maggiore facilità in virtù del controllo analogo, dall’altro lato, emerge come – nettamente, in casi come quello in esame – questo costituisca anche uno dei difetti della modalità *in house*, concretizzandosi in un rischio di inerzia e gestione non orientata a principi di buon andamento aziendale, che può portare la società partecipata a situazioni di squilibrio economico.

⁴ Il precedente affidamento, infatti, aveva durata fino alla fine dell’anno 2022 ed è stato successivamente più volte prorogato “agli stessi patti e condizioni” fino ad agosto 2025.

⁵ Si veda anche il caso delle proroghe contrattuali disposte in favore dell’ATAC, società *in house* di Roma Capitale che svolge il servizio di TPL, sul quale l’Autorità si è espressa più volte (AS1910 *Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale* in Bollettino n. 35/2023; AS1995 *Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale* in Bollettino n. 25/2024; AS2037 *Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale e servizi complementari – estensione durata contratti vigenti* in Bollettino n. 43/2024).

Il tutto è aggravato dal fatto che, di fronte a una situazione societaria in netto peggioramento, codesto Ente ha preferito in ogni caso mantenere la partecipazione e gli affidamenti in capo alla società BMS, invece che procedere con un affidamento tramite ricorso al mercato.

Quanto ai dati sull'esperienza pregressa, nella Relazione si trova una sola affermazione sul fatto che i risultati sul servizio svolto nel passato abbiano avuto un "*esito positivo*" e senza contestazioni da parte del Comune di Brindisi.

Tuttavia, nella Relazione sul Governo Societario allegata al Bilancio 2024, si parla invece (pur senza distinguere tra i vari servizi) di "*performance del tutto inadeguate nell'erogazione dei servizi pubblici*" e di presenza di non meglio dettagliati contenziosi tra l'Ente e la società BMS⁶.

In generale, emerge come, nelle argomentazioni addotte nella Relazione a sostegno della scelta di affidare il servizio *in house* alla società BMS, codesto Comune non mostri gli esiti di una riflessione approfondita sull'esperienza pregressa, né di una effettiva analisi comparativa tra le modalità alternative. Il contenuto delle argomentazioni fornite appare più quale formale adempimento ad un atto dovuto, nell'ambito di una decisione di affidamento per altro verso già radicata in seno alla più ampia operazione di salvataggio della società partecipata⁷.

In proposito, si segnala come la previsione in base alla quale codesto Ente ha accettato che la società BMS ripaghi il debito di circa € 3,2 milioni in un arco temporale di ben 15 anni faccia emergere la decisione implicita di mantenere nello stesso arco temporale la gestione *in house* dei servizi ad essa affidati.

Deve al riguardo ricordarsi che, nel caso l'azienda riesca a completare le azioni previste nel Piano di risanamento e si pongano quindi le basi per un eventuale futuro rinnovo dell'affidamento, questo sarebbe da decidersi soltanto ad esito di un'apposita valutazione che tenga conto – in maniera analitica e documentata – di tutti gli elementi previsti dagli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022 e in particolare dell'esperienza gestionale pregressa e della comparazione fra le diverse modalità di gestione alternative, giustificando il mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio.

Infine, si ritiene utile rammentare a codesto Ente la distinzione tra servizio pubblico strumentale e servizio pubblico locale a rilevanza economica, dal momento che nella documentazione analizzata gli ulteriori servizi affidati alla società BMS sono definiti più volte indistintamente come servizi "*pubblici/strumentali*" e visto altresì che codesto Ente ha ritenuto opportuno predisporre la Relazione *ex* articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 soltanto per il servizio di gestione dei parcheggi a pagamento.

Come già sottolineato dall'Autorità in precedenti interventi⁸, si è in presenza di un servizio pubblico locale quando sul territorio l'utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito; si ricade, invece, nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione

⁶ Bilancio 2024, pag. 89.

⁷ Cfr. AS2087 *Provincia di Imperia - Ricognizione SPL 2024*, in Bollettino n. 25/2025, in cui l'Autorità ha contestato alla Provincia di Imperia di aver ripetutamente prorogato l'affidamento del servizio di TPL alla società Riviera Trasporti S.p.A. nel tentativo di risollevare un'azienda in estreme difficoltà economico-finanziarie.

⁸ Si vedano gli interventi AS2070 *Comune di Novara - Servizio di manutenzione del verde pubblico comunale*, in Bollettino n. 14/2025; AS2030 *Città di Treviso - Parere in merito al perimetro dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi del d.lgs. n. 201/2022* in Bollettino n. 34/2024; AS1999 *Ricognizione SPL 2023*, in Bollettino n. 25/2024. Cfr. altresì Consiglio di Stato, Sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766.

si riflette esclusivamente nei confronti dell'ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati. Detto in altri termini, ricorre l'ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, viceversa, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante.

Se è pacifico che i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica attengono alle c.d. *utilities* (rifiuti, idrico, trasporto pubblico locale), non risulta tuttavia possibile stabilire *ex ante* un perimetro fisso per i servizi pubblici locali di rilevanza economica non a rete e, quindi, di converso, dei servizi privi di rilevanza economica ovvero strumentali, esclusi, in quanto tali, dall'ambito applicativo del d.lgs. n. 201/2022.

Soccorrono, in questa direzione, i servizi non a rete già qualificati dalla legge come servizi pubblici locali, nonché l'elenco di cui al decreto direttoriale n. 639 del 31 agosto 2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, che tuttavia non può ritenersi esaustivo⁹.

Al di là di questi casi, sarà pertanto compito dell'Ente verificare, caso per caso, se i servizi affidati nel territorio di competenza rientrano o meno nel perimetro applicativo del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità invita il Comune di Brindisi a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative assunte con riguardo alle criticità concorrenziali evidenziate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

⁹ Il menzionato decreto ha infatti come fine espresso quello di fornire degli indicatori di qualità di tali servizi, per i quali non opera un'Autorità di regolazione e non già di elencare tutti i servizi oggetto della disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022. Cfr. altresì il decreto direttoriale del MIMIT 16 maggio 2025 recante “*Servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica. Schemi per bando e contratto tipo*”.

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

PS12714 - GOOGLE/CONSENSO PER COLLEGAMENTO SERVIZI

Provvedimento n. 31720

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 novembre 2025;

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*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411, vigente *ratione temporis* al momento dell'avvio del procedimento, successivamente sostituito dal "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*", adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356 (di seguito, "Regolamento");

VISTA la comunicazione del 4 luglio 2024, con cui è stato avviato il procedimento istruttorio PS12714 nei confronti delle società Alphabet Inc. e Google Ireland Limited;

VISTA la comunicazione con la quale le società Alphabet Inc. e Google Ireland Limited hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento, pervenuta in data 7 ottobre 2024 e successivamente integrata in data 18 marzo 2025, 14 maggio 2025, 14 agosto 2025, sostituita dalla versione consolidata in lingua italiana depositata in data 1° ottobre 2025;

VISTE le proprie decisioni del 18 marzo 2025, 20 maggio 2025, 24 giugno 2025 e del 5 agosto 2025 con le quali, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Alphabet Inc. e Google Ireland Limited (di seguito anche congiuntamente, Google o "il Professionista", P.IVA: IE6388047V) in qualità di professionisti, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo. La prima società, capogruppo, ha sede negli Stati Uniti e la seconda, società operativa a livello europeo, ha sede in Irlanda. Google offre un'ampia gamma di prodotti e servizi connessi a *Internet* che comprendono tecnologie per la pubblicità *online*, strumenti di ricerca, *cloud computing*, *software* e *hardware*.

2. L'Associazione CODICI - Centro per i Diritti del Cittadino - in qualità di associazione di consumatori interveniente.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

3. Nella comunicazione di avvio del procedimento¹ si contestava a Google che la richiesta di consenso finalizzata a permettere l'uso combinato e incrociato dei dati personali dell'utenza tra la pluralità dei suoi servizi - circolata su *Google Search* - sembrava omettere informazioni rilevanti - o fornirle in *modus* lacunoso e impreciso - in relazione (i) al reale oggetto ed effetto che tale consenso produce sull'uso da parte di Google dei dati personali dell'utenza, (ii) alla varietà e quantità di servizi Google rispetto ai quali può aver luogo un uso 'combinato' e 'incrociato' dei dati personali dell'utenza, (iii) alla possibilità di modulare e personalizzare il consenso fornito limitandolo a solo alcuni dei servizi di Google. Sotto tale profilo veniva dunque contestata la violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo.

4. Inoltre, in avvio si contestava: (i) il blocco temporaneo del servizio *Google Search* finché non veniva assunta una decisione attiva da parte dell'utenza sulla richiesta di consenso, blocco che avrebbe potuto influenzare l'utenza ad assumere una decisione sotto la pressione risultante dall'impossibilità di fruire del servizio; (ii) la minaccia, nella richiesta di consenso, che laddove esso venisse negato, "*alcune funzionalità (...) [dei] servizi Google saranno limitate o non saranno disponibili*", potendo ciò indebitamente condizionare gli utenti ad acconsentire al collegamento dei servizi. Sotto tali profili veniva dunque contestata la violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del consumo.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1 L'iter del procedimento

5. Sulla base di informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del consumo, in data 4 luglio 2024 è stato avviato nei confronti del Professionista il procedimento istruttorio PS12714, ai sensi degli articoli 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del consumo.

6. In data 7 ottobre 2024 Google ha trasmesso una memoria difensiva e ha risposto alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento².

7. In data 16 gennaio³ e 19 marzo 2025⁴ Google è stata sentita in audizione.

8. Google ha presentato una proposta di impegni in data 7 ottobre 2024⁵, integrata in data 18 marzo, 14 maggio 2025, 14 agosto 2025⁶ e poi sostituita dalla versione consolidata in lingua italiana depositata in data 1° ottobre 2025⁷, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento.

9. In data 5 agosto 2024 l'Associazione CODICI è stata ammessa a partecipare al procedimento⁸.

¹ Cfr. Prot. 0066844 del 4/07/2024.

² Cfr. Prot. 0091022 del 7/10/2024.

³ Cfr. Prot. 0004178 del 21/01/2025.

⁴ Cfr. Prot. 0021416 del 24/03/2025.

⁵ Cfr. Prot. 0091016 del 7/10/2024.

⁶ Cfr. Prot. 0019318 del 18/03/2025; Prot. 0037045 del 14/05/2025; Prot. 0067948 del 14/08/2025.

⁷ Cfr. Prot. 0080641 del 1/10/2025

⁸ Cfr. Prot. 0076524 del 5/08/2024.

10. In data 6 agosto 2025 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento⁹.

11. Il 3 settembre 2025 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo¹⁰. La risposta dell'Autorità di settore è pervenuta in data 20 ottobre 2025¹¹.

12. In data 5 settembre 2025 è stata inviata un'informativa¹² al Garante per la Protezione dei Dati Personali ai fini dell'attività di consultazione di cui all'articolo 2 del Protocollo di Intesa tra il citato Garante e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sottoscritto in data 23 luglio 2025.

13. Il procedimento è stato svolto in coordinamento con i servizi della Commissione europea responsabili per l'enforcement dell'articolo 5(2), Regolamento (UE) 2022/1925 (c.d. Digital Markets Act, 'DMA').

III.2 Gli elementi acquisiti

14. La richiesta di consenso oggetto dell'istruttoria, in sintesi, era così strutturata.

15. In primo luogo, essa focalizzava l'attenzione dell'utenza al "*collegamento di servizi*", anziché menzionare espressamente che era finalizzata a ottenere l'autorizzazione all'uso combinato e incrociato dei *dati personali* dell'utenza per alimentare la pluralità dei servizi di Google. In secondo luogo, essa non conteneva un riferimento espresso alla base normativa per cui veniva circolata (i.e., l'articolo 5(2) DMA), né riportava la lista completa dei servizi Google - limitandosi a riportare i soli "*core-platform services*" (CPS) - che sarebbero stati effettivamente collegati laddove si fosse cliccato il tasto "*Si, collega*". In terzo luogo, detta richiesta ometteva d'informare esplicitamente l'utenza che, oltre alla possibilità di accettare o rifiutare *in toto* il collegamento di tutti i servizi Google, aveva altresì la possibilità di modulare, in maniera personalizzata, il proprio consenso, scegliendo quanti e quali servizi collegare. In quarto luogo, essa appariva limitare eccessivamente la libertà di scelta dell'utenza venendo presentata attraverso il blocco - dapprima temporaneo (fintanto che è fruibile l'opzione "*Chiedimelo tra 3 giorni*"), poi definitivo - dei servizi su cui questa veniva distribuita (e.g., Google Search). Infine, essa rimarcava in maniera eccessivamente intimidatoria che, negandosi il consenso al collegamento dei servizi, "*alcune funzionalità che prevedono la condivisione di dati tra servizi Google saranno limitate o non saranno disponibili*".

16. Nel corso dell'istruttoria Google ha chiarito che la richiesta di consenso *ex* articolo 5(2) DMA veniva diffusa dal 2024 non solo su *Search*, ma anche su *Play* e *YouTube*¹³, apparendo agli utenti che avevano effettuato l'accesso al proprio *account* Google. Google ha altresì indicato che della stessa richiesta erano state distribuite più versioni¹⁴.

⁹ Cfr. Prot. 0066852 del 8/08/2025, Prot. 0066855 del 8/08/2025.

¹⁰ Cfr. Prot. 0071669 del 3/09/2025.

¹¹ Cfr. Prot. 0086861 del 20/10/2025.

¹² Cfr. Prot. 0073090 del 5/09/2025.

¹³ Cfr. Prot. 0091022 del 7/10/2024.

¹⁴ Cfr. Prot. 0091022 del 7/10/2024.

17. Google ha poi fatto presente che una risposta alla richiesta di consenso *ex* articolo 5(2) DMA poteva essere rimandata dall'utente fino a tre volte su *Search*¹⁵ e una volta¹⁶ su *Play* e *YouTube*, e che, a seconda del servizio, prima che la richiesta venisse riproposta da Google decorrevano da tre giorni a una settimana (c.d. periodo di *cool-off*)¹⁷.

18. Google ha anche specificato che i servizi diversi dai *core platform services* (CPS), e quindi i c.d. 'servizi non-CPS', seppur non listati espressamente nella richiesta di consenso¹⁸, sono sempre collegati e possono condividere i dati personali dell'utenza¹⁹.

19. È stato altresì evidenziato che, finché un utente non ha prestato proattivamente (in tutto o in parte) il proprio consenso, ai sensi dell'articolo 5(2) DMA, Google tratta i dati di detto utente come se avesse *negato* il consenso. Parallelamente, se un utente presta il consenso e successivamente lo revoca, tale revoca si applica con effetto retroattivo anche ai dati personali raccolti da Google prima che il consenso sia revocato²⁰.

20. Infine, pur sottolineando che tutte le principali funzioni dei servizi rimangono disponibili per gli utenti anche laddove il consenso sia negato²¹, Google ha comunque indicato che alcune funzioni dei servizi CPS dipendono effettivamente dai flussi di dati inter-servizi e pertanto non possono essere disponibili o non funzionano altrettanto bene nel caso in cui l'utente neghi il proprio consenso²².

III.3 Gli impegni del Professionista

21. In data 7 ottobre 2024 Google ha presentato una prima proposta di impegni, poi integrata in data 18 marzo 2025, 14 maggio 2025, 14 agosto 2025 e infine sostituita dalla versione consolidata in lingua italiana depositata in data 1° ottobre 2025²³.

22. In dettaglio, attraverso gli impegni proposti, Google:

- chiarisce la finalità e le implicazioni della richiesta di consenso 5(2) DMA. In tal senso, Google: (i) introdurrà la frase "*Quando i servizi sono collegati, possono condividere dati personali tra loro per combinarli o utilizzarli come descritto di seguito*" nella parte superiore della richiesta di consenso; (ii) sostituirà nel testo della richiesta la generica dicitura "*dati*" con "*dati personali*" (aggiungendo quindi l'aggettivo "*personali*"), modificando analogamente anche la pagina delle impostazioni e la landing page "*Scegli i servizi*" (precedentemente "*Altre opzioni*"); (iii) inserirà un riferimento esplicito e un collegamento ipertestuale all'articolo 5(2) DMA - base normativa e *ratio* della richiesta - nella sezione "*Scopri di più sui servizi collegati*";
- integra le informazioni relative ai servizi non-CPS. A tal fine, Google: (i) inserirà nella sezione principale della richiesta di consenso informazioni aggiuntive sui non-CPS per

¹⁵ Cfr. Prot. 0091022 del 7/10/2024.

¹⁶ Cfr. Prot. 0019318 del 18/03/2025.

¹⁷ Cfr. Prot. 0091022 del 7/10/2024.

¹⁸ Cfr. Prot. 0091022 del 7/10/2024.

¹⁹ Cfr. Prot. 0091022 del 7/10/2024.

²⁰ Cfr. Prot. 0091022 del 7/10/2024.

²¹ Cfr. Prot. 0091022 del 7/10/2024.

²² Cfr. Prot. 0091022 del 7/10/2024.

²³ Cfr. Prot. 0080641 del 1/10/2025.

chiarire che questi servizi sono sempre collegati tra loro. Tali informazioni verrebbero aggiunte anche nella *landing page* “Scegli i servizi”, nella quale viene anche reso chiaro che il servizio (o i servizi) CPS rispetto cui l’utente eserciti il suo consenso viene così collegato con tutti i servizi non-CPS, i quali a loro volta sono collegati tra loro; (ii) inserirà l’elenco dei suoi servizi non-CPS tramite collegamento ipertestuale (“*Visualizza l’elenco di tutti i servizi*”).

- modifica le informazioni relative alla perdita di funzionalità per le ipotesi di diniego del consenso 5(2) DMA. Fermo restando che alcune funzioni dei servizi CPS non possono effettivamente essere disponibili o non funzionano altrettanto bene nel caso in cui l’utente neghi il consenso, Google: (i) aggiungerà nella sezione principale della richiesta di consenso, nella *landing page* “Scegli i servizi” e nella pagina “Scopri di più sui servizi collegati” la frase “*Se non collegati, la maggior parte delle funzionalità di questi servizi continuerà a funzionare*”; (ii) riformulerà il testo di parte della versione estesa della sezione “*Aspetti da tenere presenti*” per renderla più coerente con la suddetta nuova frase aggiunta nella sezione principale: “*Se i servizi Google non sono collegati, la maggior parte delle funzionalità continuerà a funzionare ma ...*”;
- rende più esplicita la possibilità di rinviare la decisione circa la richiesta di consenso 5(2) DMA. Al tal fine, Google: (i) aggiungerà la frase “*Se non scegli adesso, te lo chiederemo di nuovo prima che tu debba prendere una decisione*” (**Fig. 1**) nei due *pop-up* che precedono la richiesta di consenso; (ii) nella penultima richiesta di consenso, rinominerà il pulsante “*Chiedimelo tra 3 giorni*” in “*Deciderò la prossima volta*” (**Fig. 2**) per rendere chiaro, con congruo anticipo, che la successiva richiesta di consenso non sarà più rinviabile; (iii) equiparerà il numero di rinvii possibili su *YouTube* e *Play* (inizialmente solo uno) a quello previsto per *Search*, portando così a tre il numero di rinvii possibili per tutti e tre i servizi.

Figura 1



Figura 2



- rende più esplicita la possibilità di “personalizzazione” della decisione circa la richiesta di consenso 5(2) DMA. Google si è quindi impegnata a: (i) rinominare il pulsante “*Altre opzioni*” in “*Scegli i servizi*”; (ii) inserire la frase “*Puoi personalizzare i servizi da collegare in “Scegli i servizi” e modificare le tue scelte in qualsiasi momento all’indirizzo g.co/privacytools.*” vicino al pulsante ‘Scegli i servizi’; (iii) inserire un messaggio aggiuntivo nella *landing page* ‘Scegli i servizi’ del seguente tenore: “*Personalizza quali servizi possono condividere dati personali tra loro e con tutti gli altri servizi Google collegati per combinarli o utilizzarli come descritto in precedenza*”; (iv) rinominare l’opzione “*Seleziona tutto*” presente nella *landing page* “Scegli i servizi” in “*Seleziona o deselecta tutto*”, trasformando tale pulsante in un rilascio rapido di un consenso al collegamento di tutti i servizi o viceversa alla negazione *in toto* di esso.

23. Quanto alle modalità di implementazione degli impegni presentati, Google si impegna a inviare la nuova versione della richiesta di consenso risultante dalle modifiche oggetto degli impegni descritti a tutti i nuovi account Google che verranno creati in Italia pro-futuro e a tutti gli utenti italiani che, al momento del lancio della nuova versione della richiesta di consenso, avranno già ricevuto la precedente versione della richiesta ma non avranno ancora attivamente effettuato una scelta, accettando in tutto o in parte o negando il proprio consenso (quindi la invierà ai c.d. “*utenti passivi*”).

24. In aggiunta, Google invierà una comunicazione individuale a tutti gli utenti italiani che al lancio della nuova richiesta di consenso risultante dagli impegni avranno già effettuato attivamente una scelta (c.d. “*utenti attivi*”). Si tratterà di un messaggio di posta elettronica *standard* riepilogativo della scelta effettuata, che al contempo evidenzierà le medesime informazioni che, a valle degli impegni, verranno inserite pro-futuro nella nuova richiesta di consenso, cioè: (i) che la richiesta di consenso è prevista dall’articolo 5(2) DMA; (ii) che quando i servizi CPS di Google sono collegati questi possono condividere dati personali tra loro e con i non-CPS; (iii) che vi è la possibilità di personalizzare quali specifici CPS possono condividere dati personali tra loro e con gli altri servizi non-CPS di Google; (iv) che, se i servizi CPS di Google non sono collegati, la maggior parte delle funzioni resterà inalterata (e solo alcune funzioni basate sulla condivisione di dati saranno limitate o non disponibili). Detto messaggio di posta elettronica includerà anche appositi collegamenti ipertestuali (c.d. *hyperlink*): (i) al DMA, (ii) alla lista completa dei non-CPS, (iii) all’informativa sulla *privacy* di Google, nonché (iv) alla pagina dei controlli centrali dell’account Google in cui gli utenti possono selezionare i CPS che vogliono collegare, o deselectare quelli che non desiderano più mantenere collegati.

25. Quanto alle tempistiche di implementazione, Google si impegna ad attuare la totalità delle misure prospettate entro sei mesi dalla data di adozione del presente provvedimento.

IV. CONTRODEDUZIONI DELLE PARTI

26. L’associazione CODICI non ha presentato controdeduzioni.

V. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

27. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso la rete *internet*, in data 3 settembre 2025 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom), ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo²⁴.

28. Con delibera n. 228/25/CONS pervenuta in data 20 ottobre 2025, l'AGCom ha deliberato che non sussistano i presupposti per esprimere il parere richiesto ai sensi del citato articolo 27, comma 6, del Codice del consumo, poiché il caso di specie concerne *“una ipotesi di violazione prevista dalla normativa e regolamentazione del settore, ossia dei servizi digitali, in cui è competente questa Autorità”*²⁵.

29. In particolare, secondo l'AGCom, spetta a essa, nella propria qualità di Coordinatore dei servizi digitali per l'Italia²⁶, *“vigilare sulle norme del DSA che prevedono in capo ai prestatori di servizi intermediari specifici obblighi in materia di dovere di diligenza per un ambiente online trasparente e sicuro, incluse quelle che, con riferimento al caso di specie, prevedono l'obbligo per i prestatori di servizi intermediari di fornire informazioni da includere nelle condizioni generali di servizio a tutela dei destinatari del servizio stesso, di comunicazione trasparente, il divieto di ingannare o manipolare i destinatari dei loro servizi o da materialmente falsare o compromettere altrimenti la capacità dei destinatari dei loro servizi di prendere decisioni libere e informate”*²⁷. Pertanto, l'AGCom *“si riserva ogni iniziativa in merito ad eventuali violazioni del DSA riscontrate alla luce delle evidenze trasmesse da AGCM”*²⁸.

VI. INFORMATIVA AL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

30. A seguito dell'informativa²⁹ trasmessa in data 5 settembre 2025, ai fini dell'attività di consultazione di cui all'articolo 2 del Protocollo di Intesa tra il Garante per la Protezione dei Dati Personali e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sottoscritto in data 23 luglio 2025, non è pervenuto alcun riscontro da parte del Garante per la Protezione dei Dati Personali.

VII. VALUTAZIONE

VII.1 Valutazione degli impegni

31. Gli impegni presentati da Google offrono un concreto e immediato riscontro a tutte le contestazioni mosse in avvio, sia sotto il profilo dell'ingannevolezza che dell'aggressività della pratica.

32. Sotto il primo profilo, essi migliorano la trasparenza, la completezza e la comprensibilità dell'informativa annessa alla richiesta di consenso di cui all'articolo 5(2) DMA, che verrà circolata pro-futuro ai nuovi *account* Google e ri-circolata agli *account* degli utenti che non abbiano espresso

²⁴ Cfr. Prot. 0071669 del 3/09/2025.

²⁵ Cfr. Prot. 0086861 del 20/10/2025.

²⁶ Ex art. 15, c. 2, D.L. 15 settembre 2023, n. 123, convertito in legge 13 novembre 2023, n. 159 (c.d. Decreto Caivano).

²⁷ Cfr. Prot. 0086861 del 20/10/2025.

²⁸ Cfr. Prot. 0086861 del 20/10/2025.

²⁹ Cfr. Prot. 0073090 del 5/09/2025.

alcuna scelta (c.d. utenti *passivi*). Inoltre essi neutralizzano significativamente le potenzialità di *steering/nudging* della precedente richiesta di consenso.

33. Sotto il secondo profilo, le misure che Google si è impegnata a implementare eliminano la possibilità di indebito condizionamento degli utenti ad acconsentire al collegamento dei servizi e facilitano agli utenti che abbiano attivamente già compiuto una scelta la revisione consapevole di quest'ultima.

34. Pertanto, gli impegni proposti dal professionista appaiono idonei a sanare i profili di scorrettezza contestati nella comunicazione di avvio del procedimento.

35. In dettaglio, in relazione ai contestati profili d'ingannevolezza, come evidenziato *supra* (§III(III.3)), gli impegni di Google integrano e migliorano sostanzialmente l'informativa contenuta nella richiesta di consenso, in quanto: (i) ne chiariscono l'oggetto, gli effetti sui dati personali e la base giuridica, resa anche consultabile tramite collegamento ipertestuale; (ii) mettono in evidenza e consentono più agevolmente la personalizzazione del consenso, rendendo così più fruibile la possibilità di collegare *solo alcuni* dei servizi CPS presenti nell'elenco, al di là dell'alternativa binaria tra l'integrale collegamento di tutti i servizi e la negazione assoluta del consenso; (iii) specificano il regime cui sono sempre sottoposti i servizi non-CPS (sempre collegati tra loro), oltre a fornire una elencazione completa di questi ultimi, facilmente consultabile tramite collegamento ipertestuale.

36. Quanto ai profili di aggressività, come evidenziato *supra* (§III(III.3)), gli impegni di Google: (i) riducono sensibilmente la carica intimidatoria della precedente richiesta di consenso in quanto riportano, in maniera evidente e con linguaggio positivo e rassicurante, la circostanza che, se i servizi CPS non sono collegati, la maggior parte delle funzioni resterà inalterata (e che solo alcune potrebbero venire limitate o rese non disponibili laddove tali funzioni richiedano necessariamente la condivisione di dati tra i servizi di Google); (ii) mitigano il senso di urgenza e pressione che derivava dal blocco dei servizi in quanto rendono maggiormente evidente la circostanza che la decisione è rinviabile tre volte e ciò fermo restando che, come è emerso in istruttoria, l'utilizzo del servizio rimane possibile anche *medio tempore* e che la mancanza di alcuna scelta nel frattempo equivale per Google a un diniego del consenso al collegamento; (iii) aumentano il numero di rinvii a disposizione dell'utenza nei servizi *Play* e *Youtube*, uniformandoli a tre come su *Google Search*.

37. Alla luce di ciò, il complesso di misure proposte appare idoneo a modificare la richiesta di consenso che Google circola ai sensi dell'articolo 5(2) DMA, eliminando tutti i profili di ingannevolezza e aggressività ravvisati nella versione oggetto di avvio, e assicurando quindi che pro-futuro circoli una nuova versione in grado di consentire all'utenza una scelta informata e consapevole.

38. In aggiunta, si ritiene che gli impegni siano anche pienamente idonei a consentire all'utenza di 'correggere' eventuali scelte inconsapevoli o non realmente volute compiute nel passato a fronte delle versioni precedenti circolate da Google e aventi le criticità oggetto di contestazione.

39. Infatti, Google – oltre a prevedere l'invio della nuova richiesta di consenso 5(2) DMA ai nuovi utenti – si impegna anche all'invio della medesima all'utenza che finora è stata *passiva* (quella cioè che non ha ancora assunto alcuna posizione), nonché a consentire a quell'altra parte di utenza che *attivamente* aveva già compiuto una scelta, una revisione informata di quest'ultima, e ciò attraverso l'invio a detta utenza di una *email ad hoc*, completa di tutte le informazioni necessarie a comprendere portata, finalità ed effetti della richiesta di consenso. In tal modo, gli impegni di Google appaiono

altresì idonei a “riparare” agli eventuali effetti pregiudizievoli provocati dalla richiesta precedentemente circolata.

Le tempistiche di attuazione degli impegni (sei mesi dalla loro approvazione) appaiono congrue, tenuto conto anche delle dimensioni del professionista.

VII.2 Valutazioni sulla posizione dell’AGCom

40. L’AGCom ha deliberato di non procedere al rilascio del parere richiesto, ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice del consumo, affermando che si tratterebbe nel caso di specie “*di una ipotesi di violazione prevista dalla normativa e regolamentazione del settore, ossia dei servizi digitali, in cui è competente questa Autorità*”. Al proposito si osserva quanto segue.

41. Anzitutto, AGCom nel parere fa riferimento al Regolamento (UE) n. 2022/2065 (c.d. Digital Service Act, “DSA”) e alle proprie funzioni di Coordinatore dei Servizi Digitali (“DSC”) per l’Italia, mentre il caso *de quo* ha ad oggetto la richiesta di consenso di Google finalizzata a permettere l’uso combinato e incrociato dei dati personali dell’utenza tra la pluralità dei servizi offerti, circolata da Google in quanto *gatekeeper* ai sensi di specifica disposizione contenuta in *altra* normativa europea settoriale relativa ai servizi digitali e, cioè, l’articolo 5(2) DMA.

L’enforcement di tale disciplina è rimesso alla competenza esclusiva della Commissione europea (e delle autorità nazionali competenti che applicano le norme in materia di concorrenza, ex articolo 38(7) DMA), in cooperazione con la quale il presente procedimento è stato condotto.

42. In secondo luogo, AGCom nel parere presuppone che la condotta oggetto del presente procedimento integrerebbe una ipotesi di violazione del Regolamento (UE) n. 2022/2065 (c.d. Digital Service Act - DSA), ma si limita al proposito a indicare: i) che, essendo coinvolti nel caso *de quo* prestatori di servizi intermediari, “*nei casi in cui venisse rilevata la presenza di contenuti illeciti da parte di AGCM su tali servizi, si verserebbe nelle ipotesi disciplinate dall’art. 9 DSA*”, e ii) che l’articolo 35 del DSA prevede, al comma 1, che “*I fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi adottano misure di attenuazione ragionevoli, proporzionate ed efficaci, adattate ai rischi sistemici specifici individuati a norma dell’articolo 34*”.

43. Tuttavia, il caso di specie non riguarda affatto la presenza sui servizi intermediari di contenuti illeciti, e cioè di informazioni non conformi al diritto dell’Unione o di un qualunque Stato membro, fornite dai destinatari dei servizi, avendo invece ad oggetto una condotta di Google; né indaga l’esistenza di alcun rischio sistemico, attenendo esclusivamente alle modalità con cui la richiesta di consenso ex articolo 5(2) DMA è redatta e diffusa.

44. In ogni caso, e fermo restando che l’oggetto dell’istruttoria esula dalle norme invocate da AGCom, si rammenta che è la stessa disciplina del DSA a non pregiudicare l’acquis in materia di tutela dei consumatori (cfr. articolo 2 e considerando 10 DSA) e che l’articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo individua un criterio generale di ripartizione preventiva delle competenze tra AGCM e Autorità di Vigilanza in tutti i settori regolati, assegnando in via esclusiva all’AGCM l’enforcement rispetto a tutte le condotte che danno luogo a una pratica commerciale scorretta, comprese quelle che potrebbero al contempo integrare la violazione di una norma di settore. La disciplina consumeristica non trova infatti applicazione “*unicamente quando disposizioni estranee a quest’ultima, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai*

*professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29*³⁰.

45. Infine, AGCom, in qualità di DSC per l'Italia, potrebbe solo – laddove, *quod non*, venisse individuata la violazione di una specifica norma del DSA – inviare una richiesta di cooperazione transfrontaliera ex articolo 58 DSA al Coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento del fornitore di servizi intermediari, sempre che la Commissione non abbia avviato un'indagine per la stessa presunta violazione.

RITENUTO che gli impegni presentati dalle società Alphabet Inc. e Google Ireland Limited, nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza delle pratiche commerciali oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti delle società Alphabet Inc. e Google Ireland Limited;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione;

DELIBERA

a) di rendere obbligatori, nei confronti delle società Alphabet Inc. e Google Ireland Limited, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento, gli impegni proposti nella versione consolidata in lingua italiana (pervenuti in data 1° ottobre 2025), allegati al presente provvedimento, che ne costituiscono parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento;

c) che le società Alphabet Inc. e Google Ireland Limited, entro centoottanta giorni dalla data di notifica della presente delibera, informino l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni;

Ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

a) i Professionisti non diano attuazione agli impegni;

b) si modifichi la situazione di fatto rispetto ad uno o più elementi su cui si fonda la decisione;

c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalle Parti che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera 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.

³⁰ Corte di Giustizia UE, 13 settembre 2018, cause riunite C-54/17 e C-55/17. Tale principio ha trovato ampia conferma anche nella giurisprudenza amministrativa nazionale, cfr. Consiglio di Stato 1° ottobre 2021, n. 6596; Consiglio di Stato 27 dicembre 2021, n. 8620; Consiglio di Stato 27 febbraio 2023, n. 1953.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXXV- N. 45 - 2025

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
