



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 11

**Publicato sul sito www.agcm.it
24 marzo 2025**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
A561 - APP TRACKING TRANSPARENCY DI APPLE	
<i>Provvedimento n. 31477</i>	5
I805R - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE MAURO BENEDETTI	
<i>Provvedimento n. 31480</i>	6
A573 - SHOPPER BIO-COMPOSTABILI	
<i>Provvedimento n. 31489</i>	9
A575 - OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI RETE AV	
<i>Provvedimento n. 31490</i>	11
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	27
C12702 - BANCA IFIS/ILLIMITY BANK	
<i>Provvedimento n. 31478</i>	27
C12704 - A2A CALORE E SERVIZI/NEWCO DI EDISON	
<i>Provvedimento n. 31479</i>	38
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	43
AS2065 - COMUNE DI FIUMICINO (RM) - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO RICREATIVE	
<i>Provvedimento n. 31481</i>	43
AS2066 - COMUNE DI IMPERIA - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE	
<i>Provvedimento n. 31482</i>	48
AS2067 - CONSIP/ACCORDO QUADRO PER I SERVIZI DI FACILITY MANAGEMENT PER IMMOBILI DI FORZE DI DIFESA E SICUREZZA	
<i>Provvedimento n. 31483</i>	53
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	55
IP362 - IL RINNOVATO.IT-VENDITE ON LINE	
<i>Provvedimento n. 31481</i>	55
IP374 - SEI SERVIZIO ENERGETICO ITALIANO/ATTIVAZIONI NON RICHIESTE	
<i>Provvedimento n. 31482</i>	64
PS12788 - SHISEIDO ITALIA-PRODOTTI SOLARI	
<i>Provvedimento n. 31483</i>	73
PS12797 - FILARCO COMPRAFOLLOWERS/VENDITA APPREZZAMENTI	
<i>Provvedimento n. 31484</i>	91
PS12798 - DLM STELLEDORO/VENDITA APPREZZAMENTI E RECENSIONI	
<i>Provvedimento n. 31485</i>	99
PS12799 - SOCIALWEBSITE/VENDITA APPREZZAMENTI	
<i>Provvedimento n. 31486</i>	107
VARIE	115
RIVALUTAZIONE DELLE SOGLIE DI FATTURATO PER L'ANNO 2025	
<i>Provvedimento n. 31495</i>	115

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A561 - APP TRACKING TRANSPARENCY DI APPLE

Provvedimento n. 31477

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 marzo 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO il proprio provvedimento 30620 del 2 maggio 2023 con il quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Apple Inc., Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l., per accertare l'esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell'articolo 102 TFUE;

VISTI gli atti del procedimento;

RITENUTA necessaria la sostituzione del responsabile del procedimento per sopravvenute esigenze organizzative;

DELIBERA

a) di sostituire la Dott.ssa Lara Magnani con il Dott. Francesco Clavorà Braulin come responsabile del procedimento;

b) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Piattaforme Digitali e Comunicazioni del Dipartimento per la Concorrenza – 1 di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle parti o da persone da esse delegate.

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

**1805R - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE
MAURO BENEDETTI**

Provvedimento n. 31480

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 marzo 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge del 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la propria delibera del 22 ottobre 2014 con cui sono state adottate le *Linee guida sulle modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie* irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 (di seguito, in breve, *Linee guida sanzioni*);

VISTO il proprio provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27849 (di seguito anche il "Provvedimento"), con il quale l'Autorità ha accertato che la società Mauro Benedetti S.p.A. e le società Smurfit Kappa Italia S.p.A., DS Smith Packaging Italia S.p.A., Toscana Ondulati S.p.A., International Paper Italia S.r.l., Sandra S.p.A., Saica Pack Italia S.p.A., Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A., Scatolificio Idealkart S.r.l., Laveggia S.r.l., Scatolificio Laveggia S.p.A., Alliabox Italia S.p.A., Innova Group - Stabilimento di Caino S.r.l., Toppazzini S.p.A., Antonio Sada & Figli S.p.A., ICO Industria Cartone Ondulato S.r.l., ICOM S.p.A., Grimaldi S.p.A., Ondulato Piceno S.r.l., MS Packaging S.r.l., Trevikart S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbrikanti Cartone Ondulato, hanno posto in essere un'intesa per oggetto restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 TFUE, consistente in un'unica e complessa intesa continuata nel tempo volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato, e che l'infrazione di Scatolificio Laveggia S.p.A. e Alliabox Italia S.p.A. viene imputata in solido a Laveggia S.r.l., quella di DS Smith Packaging Italia S.p.A. e Toscana Ondulati S.p.A. viene imputata in solido a DS Smith Holding Italia S.p.A., quella di Trevikart S.r.l. e Ondulati Maranello S.p.A. viene imputata in solido a Pro-Gest S.p.A., quella di Antonio Sada & Figli S.p.A. viene imputata in solido a Sada Partecipazioni S.r.l., mentre quella di Innova Group-Stabilimento di Caino S.r.l. viene imputata in solido a Innova Group S.p.A.;

VISTO che, per la partecipazione alla menzionata intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato, Mauro Benedetti S.p.A. è stata sanzionata per 2.708.871 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 20 gennaio 2023, n. 688 (di seguito anche la "sentenza"), con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Mauro Benedetti S.p.A. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6072/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Mauro Benedetti S.p.A.;

VISTA, in particolare, la parte motiva della sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che "lo scarto esistente fra il minimo valore percentuale del 15% del coefficiente in questione e il massimo valore percentuale del tetto imposto dalla norma nel 10%, determina nel concreto un appiattimento

della sanzione su quest'ultimo valore frustrando la ratio della disciplina di settore, sia di rango legislativo che regolamentare, astrattamente improntata ad una differenziazione della sanzione in funzione delle specificità delle condotte e dei ruoli imputabili a ciascun singolo operatore”, aggiungendo inoltre che “la ratio sottesa alla norma di legge, individuabile nella necessità di contenere l'entità della sanzione entro limiti di sostenibilità finanziaria, di fatto limita, quando non esclude, la possibilità di graduare la stessa adeguandola alle effettive responsabilità degli autori delle condotte illegittime”;

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di eliminare “tale discrasia [...] in sede di ridefinizione degli importi delle sanzioni considerando il valore primario della disposizione di cui all'articolo 15 della l. n. 287/90”, ridefinendo “gli importi delle stesse alla luce delle considerazioni esposte e dando rilievo al coinvolgimento pieno, medio e lieve di ogni singola impresa coinvolta”;

VISTO il proprio provvedimento del 20 febbraio 2024, n. 31083 con il quale, in ottemperanza alla sopracitata sentenza, l'Autorità ha rideterminato la sanzione irrogata a Mauro Benedetti S.p.A. in misura pari a 2.370.262 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato (di seguito, la Sentenza), Sez. VI, n. 9474/2024, con cui il Giudice ha accolto parzialmente il ricorso proposto dalla società Mauro Benedetti S.p.A. avverso il provvedimento dell'Autorità n. 31083 del 20 febbraio 2024, con specifico riferimento alla percentuale di riduzione da applicare alla stessa “in ragione dell'esistenza di circostanze che dimostrano come la ricorrente in ottemperanza abbia assunto un ruolo marginale e temporalmente limitato nella concertazione”;

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato, nell'esercizio della sua giurisdizione di merito, ha disposto la riduzione della sanzione comminata a Mauro Benedetti S.p.A. con il provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27849 “nella misura di un ulteriore 5%”;

CONSIDERATO che tale criterio di rideterminazione risulta puntuale, oggettivo e di applicazione automatica, non lasciando alcun margine discrezionale nell'attuazione del vincolo conformativo derivante dalla sentenza da eseguire;

RITENUTO, pertanto, di dover procedere, in ottemperanza alla Sentenza in conformità alle indicazioni e ai criteri ivi enucleati, a rideterminare la sanzione irrogata a Mauro Benedetti S.p.A.;

CONSIDERATO che, in conformità ai parametri indicati nella Sentenza, l'ulteriore riduzione della sanzione da irrogare a Mauro Benedetti S.p.A. ammonta a 118.513 euro;

RITENUTO che, di conseguenza, la sanzione irrogabile a Mauro Benedetti S.p.A. risulta pari a 2.251.749 euro;

DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Mauro Benedetti S.p.A. per il comportamento alla stessa ascritto nel provvedimento dell'Autorità del 17 luglio 2019, n. 27849, è rideterminata nella misura di 2.251.749 € (duemilioniduecentocinquantunomilasettecentoquarantanove/00).

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

Il 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

A573 - SHOPPER BIO-COMPOSTABILI*Provvedimento n. 31489*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 marzo 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la propria delibera n. 31143 del 26 marzo 2024, con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 nei confronti delle società Novamont S.p.A. e Eni S.p.A., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 del TFUE;

VISTO il termine di conclusione del procedimento, fissato al 30 aprile 2025 dalla delibera n. 31143 del 26 marzo 2024, di avvio del procedimento;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie inviata alle Parti in data 21 febbraio 2025, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA l'istanza di Novamont S.p.A., pervenuta in data 27 febbraio 2025, di prorogare il termine di cui all'articolo 14, comma 4, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, di almeno venti giorni, motivata dall'esigenza di esercitare più congruamente i propri diritti di difesa;

CONSIDERATA la necessità di assicurare alle parti il più ampio esercizio del diritto di difesa;

RITENUTO, pertanto, di dover prorogare il termine infra-procedimentale di conclusione della fase dell'istruttoria;

CONSIDERATO che la proroga del termine infra-procedimentale di chiusura della fase dell'istruttoria rende necessaria anche una proroga del termine di conclusione del procedimento;

RITENUTA, quindi, la necessità di prorogare il termine di chiusura del procedimento, attualmente fissato al 30 aprile 2025;

DELIBERA

di prorogare al 13 giugno 2025 il termine di conclusione del procedimento.

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

A575 - OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI RETE AV*Provvedimento n. 31490*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 marzo 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la segnalazione della società SNCF Voyages Italia S.r.l., pervenuta in data 26 giugno 2024 e successivamente più volte integrata;

VISTO il Protocollo di intesa tra l'Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sottoscritto in data 9 luglio 2024;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (di seguito "FSI"), è la *holding* dell'omonimo gruppo, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le imprese del gruppo operano nel settore del trasporto ferroviario di passeggeri e di merci (sia in Italia che all'estero), nel trasporto di passeggeri su gomma, nella fornitura di servizi di logistica e nella realizzazione e gestione di infrastrutture ferroviarie. FSI controlla, tra le altre, le società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Trenitalia S.p.A., la principale impresa ferroviaria operante in Italia, attiva nel trasporto ferroviario ad Alta Velocità (di seguito "AV"), a media e lunga percorrenza e regionale.

Nel 2023 FSI ha realizzato un fatturato pari a circa 121,4 milioni di euro.

2. Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito "RFI"), società controllata al 100% da FSI, è il gestore unico dell'infrastruttura ferroviaria nazionale in virtù dell'atto di concessione di cui al D.M. 31 ottobre 2000, n. 138/T e ss. mm. ii., rilasciato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che disciplina i rapporti fra lo Stato (concedente) e RFI (concessionario).

Nel 2023, RFI ha realizzato un fatturato pari a circa 2,9 miliardi di euro.

3. SNCF Voyages Italia S.r.l. (di seguito "SVI") è la filiale italiana di SNCF Voyages Développement SAS (di seguito "SNCF VD"), *holding* controllata al 100% da SNCF Voyageurs SA, società di diritto francese attiva nel trasporto ferroviario passeggeri. Attualmente, SVI opera per conto di SNCF VD come impresa ferroviaria sulla rotta internazionale Milano/Torino/Parigi e, allo stato, non serve altre destinazioni a livello nazionale. Il capitale sociale di SVI è interamente detenuto da SNCF VD.

Nel 2023, SVI ha realizzato un fatturato pari a circa 9,5 milioni di euro.

II. I FATTI DENUNCIATI

4. Con una segnalazione inviata in data 26 giugno 2024, successivamente ripetutamente integrata, SVI ha rappresentato di voler ampliare l'offerta del trasporto ferroviario passeggeri sulla rete AV, offrendo un servizio di alta qualità e a prezzi molto competitivi lungo gli assi Torino/Milano/Venezia e Torino/Milano/Roma/Napoli, sui quali sono presenti gli operatori storici Trenitalia S.p.A. (di seguito, "Trenitalia") e Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (di seguito, "NTV").

Per lo svolgimento del servizio - che SVI intenderebbe avviare a partire dal 2026 - la società ha pianificato di effettuare 13 corse giornaliere di andata e ritorno (per un totale di 26 tracce¹), di cui 4 corse a/r sulla linea AV Torino/Venezia e 9 corse a/r sulla linea AV Torino/Napoli, ritenendo che tale offerta rappresenti la "dimensione minima sufficiente" per ammortizzare gli investimenti pianificati e avere un ritorno economico adeguato (di seguito, "Progetto")².

A tal fine, il 28 luglio 2023, SVI ha chiesto a RFI - quale gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale a cui è affidato il compito darvi accesso - l'assegnazione di adeguata capacità sulla rete AV presentando una formale richiesta per la stipula di un accordo quadro della durata di 15 anni a decorrere dall'orario di servizio 2025/2026.

5. In proposito, SVI lamenta che RFI avrebbe assunto un comportamento ostruzionistico volto a ostacolare l'accesso della segnalante all'infrastruttura ferroviaria. Ciò mediante l'adozione di un comportamento dilatorio e non trasparente nell'ambito del processo di assegnazione della capacità quadro richiesta per realizzare il Progetto e l'utilizzo di criteri inadeguati a una corretta assegnazione di tale capacità.

In particolare, da un lato, RFI avrebbe indebitamente ritardato tale processo, utilizzando come pretesto la pendenza dei procedimenti condotti dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, "ART") nei suoi confronti per aver violato il limite dell'85% previsto dalla regolazione per l'assegnazione della capacità quadro. Nel tempo RFI aveva, infatti, assegnato capacità oltre tale limite, occupando la rete più del dovuto e pregiudicandone l'utilizzo efficace e ottimale anche da parte di altri operatori³. RFI avrebbe, dunque, pretestuosamente utilizzato la pendenza di tali

¹ Per traccia si intende la frazione di capacità dell'infrastruttura ferroviaria necessaria a far viaggiare un convoglio tra due località in un determinato periodo temporale.

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

² SVI ha rappresentato che si tratta di un investimento di circa [1-2 miliardi] di euro per l'acquisto e il successivo utilizzo da parte della segnalante di 15 TGV-M, treni interoperabili di nuovissima generazione con maggiore capacità di trasporto a parità di utilizzo della rete - trattandosi di mezzi che possono trasportare fino a [600-700] passeggeri in formazione singola (e più di [1.000-2.000] in formazione doppia), rispetto ai circa 450/460 passeggeri dei convogli utilizzati da Trenitalia e NTV - e migliori performances a livello ambientale (tenuto conto dei materiali riciclabili dei TGV-M e della riduzione delle emissioni di CO2 rispetto ai treni attuali grazie ai minori consumi dovuti alla particolare aerodinamica dei mezzi e al nuovo motore).

³ Con Delibera n. 126/2023, del 27 luglio 2023, l'ART aveva accertato la violazione del limite massimo di capacità assegnabile con accordi quadro, sanzionando RFI. In pari data l'ART aveva anche avviato - con Delibera n. 127/2023 - un procedimento per l'eventuale adozione di un ordine di cessazione della condotta, conclusosi nel novembre 2024 con la Delibera n. 151/2024 disponendo l'ordine di cessazione.

procedimenti come leva per ritardare il processo di allocazione della capacità richiesta da SVI e non avviare con quest'ultima un reale contraddittorio al riguardo⁴.

Dall'altro lato, nell'assegnazione della capacità RFI avrebbe fatto ricorso a "criteri di priorità" che favorirebbero sistematicamente gli operatori storici già presenti sul mercato AV a scapito dei nuovi entranti come SVI. Quest'ultima si appunta, in particolare, sul cd. "*criterio della numerosità delle tracce omologhe settimanali*" che favorirebbe l'impresa ferroviaria, spesso coincidente con l'incumbent, che richiede il numero maggiore di tracce omologhe⁵.

6. Secondo SVI, RFI avrebbe quindi formulato una proposta di accordo quadro insufficiente a un ingresso di SVI sostenibile nel mercato AV, riconoscendo a tale società solo [0-10] delle [20-30] tracce richieste (i.e. solo [0-5] delle [5-15] corse a/r pianificate), collocandole altresì in orari poco appetibili dal punto di vista commerciale.

7. Pur ritenendo la proposta di RFI del tutto insoddisfacente e inadeguata a realizzare il proprio piano commerciale, il 26 aprile 2024, SVI ha comunque accettato e sottoscritto l'accordo quadro proposto da RFI nei termini sopra richiamati.

8. Dalla documentazione prodotta dalla denunciante successivamente alla segnalazione, risulta che - il 12 settembre 2024 - SVI ha presentato a RFI una richiesta di integrazione/aggiornamento dell'accordo quadro precedentemente sottoscritto, chiedendo capacità aggiuntive rispetto a quelle già ottenute, conformemente a quanto previsto nel proprio Progetto. Tale richiesta è stata formulata nell'ambito del processo di allocazione della capacità quadro per il 2025/2026.

A esito della procedura di coordinamento svolta in relazione al suddetto processo di allocazione, il 14 febbraio 2025, RFI ha comunicato a SVI la propria proposta definitiva di accordo quadro. Tale proposta, che oltre a non prevedere le integrazioni richieste dalla segnalante, è stata anch'essa ritenuta inadeguata e insufficiente alla sostenibilità commerciale del progetto di *business* di SVI, anche in ragione della necessità di dover retrocedere alcune delle tracce ottenute in precedenza. Inoltre, la maggior parte delle tracce proposte all'impresa ferroviaria era mono-direzionale, rendendo meno efficiente l'utilizzo del materiale rotabile. SVI ha conseguentemente optato per un'accettazione solo parziale della proposta ricevuta, consistente in [0-5] tracce in totale ([0-5] sulla trasversale Torino-Venezia e [0-5] sulla dorsale Torino-Milano-Roma).

III. IL QUADRO NORMATIVO E REGOLATORIO DI RIFERIMENTO

9. Il settore del trasporto ferroviario è stato interessato da un processo di liberalizzazione avviato in ambito europeo sin dai primi anni Novanta, con la progressiva adozione di misure normative e regolamentari - raccolte nei cosiddetti quattro "pacchetti ferroviari" - volte ad aprire i relativi mercati alla concorrenza e a garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture.

10. Nell'ambito di tale processo è stato istituito uno spazio ferroviario unico europeo, codificato nella Direttiva 2012/34/UE (c.d. "Direttiva Recast")⁶ con la quale è stato definito più

⁴ RFI ha giustificato i rallentamenti subiti dal processo di assegnazione da essa gestito con [omissis].

⁵ Il criterio in questione consente di ritenere prioritari (i.e. vincenti nell'assegnazione) rispetto ad altri i servizi di trasporto che nell'arco della settimana utilizzano un numero maggiore di "tracce omologhe", per tali intendendosi quelle aventi le medesime caratteristiche in termini di origine/destinazione, fermate intermedie, velocità commerciale. La definizione di tracce omologhe appena citata è stata introdotta con il PIR 2026.

⁶ Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), come modificata dalla Direttiva 2370/2016. La Direttiva Recast ha rifuso in un unico atto la

compiutamente il quadro normativo applicabile al sistema ferroviario dell'Unione, al fine di favorire lo sviluppo delle ferrovie europee, stabilire principi generali per il rilascio delle licenze alle imprese ferroviarie e coordinare i meccanismi degli Stati membri che disciplinano l'assegnazione della capacità di infrastruttura ferroviaria e i canoni dovuti per il suo utilizzo⁷.

La Direttiva Recast è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il D.l.gs. n. 112/2015⁸ (di seguito "Decreto"), che contiene il nucleo delle disposizioni che regolano l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per la fornitura di servizi di trasporto, incluso quello passeggeri.

11. La normativa sopra richiamata, nel disporre le regole relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria, stabilisce che alle imprese ferroviarie deve essere *"concesso, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria di tutti gli Stati membri"* per l'esercizio dei servizi di trasporto⁹ e che eventuali deroghe o limitazioni a tale diritto sono ammesse solo in presenza di circostanze particolari (come la compromissione dell'equilibrio economico di contratti di servizio pubblico nel caso del trasporto passeggeri)¹⁰.

12. Il compito di assicurare l'accesso alla rete ferroviaria da parte delle imprese che ne facciano richiesta è affidato al gestore dell'infrastruttura (di seguito, "GI") a cui spetta - tra l'altro - provvedere alla *assegnazione della capacità di infrastruttura*, e cioè il numero di treni che possono percorrere una determinata sezione della rete in una certa unità di tempo, assicurando che ciò avvenga secondo i principi di equità e non discriminazione sopra richiamati e *"nel rispetto del diritto dell'Unione"*¹¹.

13. L'assegnazione di capacità (e delle tracce) è oggetto di apposita contrattualizzazione con il GI e avviene a esito di una procedura improntata ai principi individuati in termini generali dalla normativa primaria sopra richiamata, ma definita in termini concreti dal gestore stesso¹², che la gestisce secondo fasi e tempistiche riportate nel Prospetto informativo della rete (c.d. "PIR"). Quest'ultimo è infatti un documento elaborato e pubblicato dal GI, nel quale sono descritte le caratteristiche

direttiva 91/440/CEE del Consiglio, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, la direttiva 95/18/CE del Consiglio, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e la direttiva 2001/14/CE, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

⁷ Cfr. Considerando 83 della Direttiva.

⁸ Decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, *"Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)"*.

⁹ Cfr. art. 10, Direttiva. Cfr. anche art. 12 Decreto.

¹⁰ La Direttiva (come il Decreto) ammette la possibilità di limitare il diritto di accesso all'infrastruttura per l'effettuazione di servizi di trasporto passeggeri (inclusi quelli AV) se l'esercizio di tale diritto compromette l'equilibrio economico di uno o più contratti di servizio pubblico che coprono lo stesso percorso o un percorso alternativo a quello del servizio di trasporto considerato (cfr. art. 11, par. 1, nonché art.11-bis).

¹¹ Cfr. art. 39, par.1, Direttiva; art. 22 Decreto. In particolare, la capacità di infrastruttura rappresenta il *"potenziale di programmazione delle tracce ferroviarie richieste su un elemento dell'infrastruttura per un certo periodo"* (art. 3, pt. 24, Direttiva, nonché art. 3, comma 1, lett. hh) Decreto) e cioè il numero di treni che possono percorrere una determinata sezione della rete in una certa unità di tempo. L'elemento centrale intorno al quale ruota l'assegnazione della capacità è la traccia ferroviaria, ossia *"la frazione di capacità di infrastruttura necessaria per far viaggiare un treno tra due località in un dato periodo"* di tempo (art. 3, pt. 27, Direttiva, nonché art. 3, comma 1, lett. mm) Decreto)

¹² Al riguardo, l'art. 39 della Direttiva prevede, infatti, che *"Gli Stati membri possono definire un quadro per l'assegnazione della capacità di infrastruttura soggetto alla condizione dell'indipendenza di gestione di cui all'articolo 4. Devono essere definite regole specifiche per l'assegnazione della capacità. Il gestore dell'infrastruttura svolge le procedure di assegnazione della capacità. In particolare, egli assicura che la capacità di infrastruttura sia assegnata equamente, in modo non discriminatorio e nel rispetto del diritto dell'Unione"*.

dell'infrastruttura e vengono riportate in dettaglio le scadenze, le regole, le procedure e i criteri relativi, tra l'altro, all'assegnazione della capacità ferroviaria¹³.

Quale gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, RFI predispone e pubblica il PIR sul proprio sito *web*, aggiornandolo periodicamente (di norma annualmente) a esito di un contraddittorio con tutti gli *stakeholders* (imprese ferroviarie, enti locali) e delle eventuali indicazioni e prescrizioni fornite dall'ART cui è riconosciuto *ex lege* il potere di intervenire sul relativo contenuto. Il PIR costituisce “*parte integrante e sostanziale*” degli accordi contrattuali conclusi con RFI per l'utilizzo dell'infrastruttura, i quali implicano “*una piena e incondizionata accettazione delle disposizioni in esso contenute*” (§1.3.2 PIR).

14. Per soddisfare le esigenze di pianificazione a lungo termine dei soggetti richiedenti - siano essi operatori già presenti nel mercato o potenziali nuovi entranti - la normativa primaria prevede che, “*fatti salvi gli articoli 101, 102 e 106 TFUE*”, possa concludersi con il GI un *accordo quadro* (di seguito “AQ”), ossia un accordo per l'utilizzo della capacità di infrastruttura per un periodo superiore a quello di vigenza di un orario di servizio, attraverso il quale viene “prenotata” capacità su base pluriennale¹⁴. Gli AQ individuano la capacità di infrastruttura contrattualizzata - denominata “*capacità quadro*” - in termini “generalisti” (tipologia del servizio di trasporto contrattualizzato, caratteristiche dei collegamenti e dei treni ecc.), senza riportare il dettaglio delle singole tracce orarie, la cui assegnazione e specificazione avviene successivamente, in sede di programmazione annuale dell'orario di servizio, con la stipula del “contratto di utilizzo dell'infrastruttura”¹⁵.

15. In base alla normativa di riferimento, gli AQ esistenti “*non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura (...) da parte di altri richiedenti (...)*” e “*devono poter essere modificati o limitati per consentire un migliore utilizzo dell'infrastruttura*” stessa¹⁶.

Al fine di evitare che, attraverso la stipula di un AQ il GI possa “saturare” la rete ferroviaria ostacolandone l'accesso da parte di altri richiedenti è stato dunque previsto un limite all'assegnazione di capacità quadro, il cui ammontare - riportato nel PIR - è stato stabilito dall'ART sin dal 2014 nella misura dell'85% della capacità totale dell'infrastruttura ferroviaria¹⁷. Al riguardo, il PIR precisa infatti che la “*capacità assegnabile con un AQ, ovvero con l'insieme degli AQ non potrà superare l'85% della capacità teorica oraria correlata a ciascuna tratta e per singola fascia oraria*” (PIR § 4.4.2.1). Nell'ambito di alcuni interventi dell'ART in materia di AQ, tale limite è

¹³ Cfr. art. 3, pt. 26, e art. 27 della Direttiva.

¹⁴ Cfr. art. 38, par. 2 e art. 42, par. 1, Direttiva, nonché art. 23, comma 2, Decreto. Gli AQ sono conclusi di regola per cinque anni e sono rinnovabili per periodi uguali alla durata iniziale. Un periodo superiore ai cinque anni è ammesso in presenza di contratti connessi a investimenti o rischi di particolare rilievo, come nel caso di servizi che utilizzano un'infrastruttura AV per la quale sono richiesti investimenti cospicui e a lungo termine. In tale ipotesi, gli AQ possono avere una durata di quindici anni (cfr. art. 42, parr. 5 e 6, Direttiva e art. 23, commi 6 e 7, Decreto).

¹⁵ E infatti, per ogni anno di vigenza dell'AQ, il richiedente dovrà avanzare richiesta di tracce corrispondenti alla capacità prevista nell'AQ e, successivamente, procedere alla stipula di un contratto di utilizzo dell'infrastruttura avente a oggetto le tracce in questione.

¹⁶ Cfr. art. 42, parr. 2 e 3, Direttiva. Cfr. anche art. 23, comma 3, Decreto, secondo cui gli AQ “*non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura [...] da parte di altri richiedenti o servizi. A tale fine, con riferimento a ciascuna tratta o linea ferroviaria, la quota massima di capacità acquisibile da un singolo richiedente per mezzo di un accordo quadro avente vigenza superiore ad un anno, non può essere superiore ai limiti indicati nel prospetto informativo della rete tenuto conto dei criteri definiti [dall'ART] [...]*”.

¹⁷ Cfr. Delibera n. 70/2014 - *Accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie: misure di regolazione* (misura 1.6.2).

stato successivamente reso non derogabile dall’Autorità di settore, che ha espressamente previsto che esso “*non possa mai essere superato*”¹⁸.

16. Accanto a quello appena citato, nel PIR predisposto da RFI è previsto un ulteriore e subordinato limite applicabile ai servizi di trasporto cc.dd. prioritari (servizi viaggiatori gravati da oneri di servizio pubblico; servizi viaggiatori a media-lunga percorrenza, inclusi quelli AV; servizi merci) sul presupposto che detti servizi non possono “*in presenza di altre richieste, saturare la capacità infrastrutturale, non costituendo la priorità un diritto di esclusiva*”. In particolare, è “*fissata al 60% la quota massima della capacità disponibile che può essere assegnata, per ciascuna tratta e fascia oraria, a ciascuna tipologia di servizio prioritario (Viaggiatori Regionale, Viaggiatori Media/Lunga Percorrenza, Merci). Tale quota massima non si applica nel caso di linee dedicate o specializzate per determinate tipologie di traffico. Il criterio è applicato anche nell’assegnazione di capacità formalizzata con accordo quadro*” (§ 4.6.2., cpv. 5, PIR).

17. Come accennato, la conclusione sia dell’AQ, che del contratto di utilizzo dell’infrastruttura avvengono al termine di un processo - dettagliato nel PIR - attraverso il quale il GI dovrebbe “*armonizzare*” le varie richieste ricevute cercando, per quanto possibile, di soddisfarle tutte “*tenendo conto di tutti i vincoli che gravano sui richiedenti, compresa l’incidenza economica sulla loro attività*”¹⁹ e di garantire al contempo un utilizzo efficace e ottimale dell’infrastruttura²⁰.

18. Il processo attuato da RFI per l’assegnazione di capacità quadro e per la stipula del relativo accordo si caratterizza per una precisa scansione temporale, che deve essere rispettata sia dai richiedenti, sia dal GI (cfr. § 4.4.1 PIR)²¹.



Una volta effettuate le valutazioni sulle varie richieste ricevute dai soggetti interessati ad acquisire capacità quadro, RFI elabora un “proposta” di AQ.

¹⁸ Cfr. Allegato A alla Delibera ART n. 151/2019 recante “*Indicazioni e prescrizioni relative al “Prospetto informativo della rete 2021”, presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., al “Prospetto informativo della rete 2020”, nonché relative alla predisposizione del “Prospetto informativo della rete 2022”*”; § 4.2.1.

¹⁹ Cfr. art. 45, par. 1 Direttiva; art. 28, comma 1, Decreto, che prevede di salvaguardare anche “*i diritti derivanti dagli accordi quadro sottoscritti [...]*”.

²⁰ Cfr. art. 26, Direttiva: “*Gli Stati membri provvedono affinché i sistemi (...) di assegnazione di capacità dell’infrastruttura ferroviaria rispettino i principi enunciati nella presente direttiva e, pertanto, consentano al [GI] di offrire sul mercato la capacità di infrastruttura disponibile al fine del suo utilizzo ottimale*”.

²¹ La timeline sopra riportata è tratta dal PIR 2025, ossia quello utilizzato da RFI per gestire la procedura di assegnazione della capacità quadro richiesta da SVI.

19. Qualora dovessero verificarsi *conflitti* tra AQ già sottoscritti e nuove richieste di sottoscrizione o modifica di AQ, il GI è tenuto ad avviare una “procedura di coordinamento”, basata sulla consultazione in contraddittorio dei vari soggetti interessati dai conflitti. L’introduzione di tale procedura per gestire i conflitti tra AQ è stata formalmente introdotta da RFI nel PIR 2018 a seguito dell’entrata in vigore del Regolamento di esecuzione 2016/545, relativo alle procedure e ai criteri per la conclusione di accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura (di seguito “Regolamento”)²².

In particolare, il GI effettua un *primo coordinamento* per “*conciliare al massimo*” le varie richieste confliggenti ricevute²³, fornendo ai soggetti interessati una serie di informazioni utili allo svolgimento del contraddittorio e funzionali alla trasparenza del processo. Se, a seguito della prima fase di coordinamento risulti impossibile conciliare le varie richieste, RFI effettua un *secondo coordinamento*.

20. Il Regolamento prevede che nella seconda fase di coordinamento i conflitti vadano risolti sulla base dei criteri elencati all’articolo 10, parr. da 1 a 4²⁴, che tengono conto di elementi quali: il migliore utilizzo dell’infrastruttura; la redditività del modello aziendale dei soggetti titolari di AQ, dei contratti di servizio pubblico e del GI, che non deve essere compromessa; la capacità totale chiesta o posseduta da un richiedente sulla linea interessata; le esigenze commerciali del soggetto richiedente un AQ.

Il par. 5 dell’articolo 10 citato prevede una deroga all’applicazione dei parr. 1-4²⁵, facendo invece ricorso a criteri che attribuiscono un *ordine di priorità* alle varie richieste confliggenti pervenute (cc.dd. criteri di priorità)²⁶.

Avvalendosi di tale deroga, a partire dal PIR 2022, RFI ha previsto di effettuare “*un secondo coordinamento in applicazione dell’art. 10 par. 5 del Regolamento 2016/545/UE, [applicando] i criteri di priorità del par. 4.6.2 al fine di addivenire ad una ulteriore proposta di allocazione della*

²² Regolamento di esecuzione (UE) 2016/545 della Commissione, del 7 aprile 2016, sulle procedure e sui criteri relativi agli accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria.

²³ Cfr. art. 9, par. 2, Regolamento. Cfr. anche art. 28, comma 4, Decreto e, correlativamente, par. 4.2.2.2 PIR.

²⁴ Cfr. art. 9, par. 3, Regolamento secondo cui “*Quando, in seguito ad una prima fase di coordinamento, si rivela impossibile conciliare gli [AQ] esistenti e le richieste di nuovi [AQ] o le richieste di modifica degli accordi, a causa del rifiuto delle parti interessate alla soluzione proposta dal gestore dell’infrastruttura, quest’ultimo valuta tali richieste e, se pertinente, gli [AQ] esistenti, tenendo conto dei criteri di cui all’articolo 10, paragrafi da 2 a 4*”. Il successivo par. 4 prevede che “*Sulla base della valutazione effettuata conformemente al paragrafo 3, il gestore dell’infrastruttura svolge una seconda fase di coordinamento. [...]*”.

²⁵ Tale norma prevede che “*In deroga ai paragrafi 1, 2 e 3, il [GI] può decidere che, in caso di richieste confliggenti di tracce ferroviarie, sia alle richieste di tracce nell’ambito di un [AQ] sia a tutte le altre richieste di tracce si applichino le norme di assegnazione della capacità di cui all’articolo 39 della direttiva 2012/34/UE, inclusi i criteri di priorità applicati nell’ambito della procedura di programmazione annuale in conformità agli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE. Qualora il [GI] decida in tal senso, e qualora non sia possibile conciliare le richieste confliggenti dopo un primo coordinamento come da paragrafo 1, si applicano anche qui le norme di assegnazione della capacità di cui all’articolo 39 della direttiva 2012/34/UE, inclusi i criteri di priorità stabiliti conformemente agli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE. Se il [GI] decide di applicare il presente paragrafo, lo dichiara in modo trasparente nell’[AQ]*”.

²⁶ L’art. 10, par. 5 del Regolamento non declina in modo specifico i criteri di priorità, limitandosi a richiamare le previsioni della Direttiva Recast secondo cui tali criteri devono tenere conto “*dell’interesse sociale di un servizio rispetto ad altri che saranno di conseguenza esclusi*” (art. 47.4), dell’importanza dei servizi che rispondono a requisiti di servizio pubblico e dei servizi trasporto merci, in particolare internazionali (art. 47.5), del fatto che “*fatti salvi gli articoli 101, 102 e 106 TFUE*” possa darsi priorità al traffico AV nell’assegnazione di capacità (art. 49.2).

capacità quadro per i nuovi Richiedenti e per gli eventuali titolari di Accordi Quadro esistenti” (§ 4.4.2.2 PIR).

21. In sostanza, quindi, nell’ambito del secondo coordinamento, RFI applica ai conflitti tra richieste di AQ i criteri di priorità - elaborati e definiti da RFI stessa - volti a risolvere i conflitti tra richieste di tracce nella programmazione annuale dell’orario di servizio (§ 4.6.2 PIR). In estrema sintesi, la priorità viene assegnata in primo luogo a: servizi di trasporto internazionali; servizi di trasporto volti a soddisfare la mobilità dei cittadini e disciplinati da contratti di servizio pubblico; servizi di trasporto AV e merci “fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 101, 102 e 106 del TFUE”. Eventuali incompatibilità fra tracce orarie di pari priorità ai sensi di quanto sopra vengono risolte considerando prioritari: i servizi di trasporto volti a soddisfare la mobilità dei cittadini e disciplinati da contratti di servizio pubblico nelle fasce orarie pendolari; i servizi AV e i servizi passeggeri internazionali nella fascia oraria dalle 7 alle 22; i servizi di trasporto merci internazionali nella fascia oraria dalle 22 alle ore 6. Per le incompatibilità non risolte in applicazione delle regole descritte sopra, la capacità è assegnata prioritariamente ai servizi che, nell’ordine: trasportano merci nazionali su linee non specializzate nella fascia oraria dalle 22 alle ore 6; sono espletati con orari cadenzati; utilizzano maggiormente tracce omologhe settimanali; utilizzano tracce che segmentano in misura minore la linea sviluppando singolarmente il maggior numero di chilometri. Qualora persistesse ulteriormente l’impossibilità a risolvere il conflitto, con la priorità rappresentata dall’ordine cronologico di presentazione delle richieste.

22. Se, a esito dell’applicazione dei criteri di priorità, le proposte di capacità quadro di RFI non fossero accettate da uno o più dei soggetti interessati, il gestore procede: a chiedere ai titolari di AQ esistenti di *retrocedere* parte della capacità loro assegnata, nel caso in cui la mancata accettazione di proposte alternative provenga da tali soggetti; ovvero a *respingere* la richiesta di nuovo AQ nel caso la mancata accettazione provenga dal richiedente di tale nuovo AQ. In entrambi i casi la sezione di infrastruttura interessata verrà dichiarata satura.

23. In caso di saturazione, il Regolamento riconosce al GI la possibilità di decidere “*su base non discriminatoria*” e, se del caso, previa approvazione dell’autorità di regolazione, di “*non offrire accordi quadro su tutte le linee che sono state dichiarate sature*”²⁷, ossia di sospendere l’offerta di AQ su tali linee.

24. Con riguardo alla retrocessione, la normativa primaria prevede l’opportunità (non l’obbligo) per il GI di introdurre clausole penali negli AQ²⁸. Al riguardo l’ART ha tuttavia osservato che “*il GI dovrebbe valutare la possibilità di prevedere all’interno del PIR e nei relativi schemi di AQ un sistema di penali adeguate a suo carico, nel caso di richiesta di retrocessione della capacità ad un titolare di AQ*” ritenendo che “*l’assenza delle stesse potrebbe pregiudicare le decisioni del GI in occasione del coordinamento tra AQ e lasciare indefinito il regime di indennizzo delle parti contrattuali in caso di retrocessione della capacità, alimentando possibile contenzioso in sede civile*”²⁹.

²⁷ Cfr. art. 5, par. 5, Regolamento.

²⁸ Cfr. art. 42, par. 4, Direttiva, secondo cui gli AQ “*possono prevedere sanzioni nell’ipotesi in cui fosse necessario modificare l’accordo o porvi termine*”. Cfr. anche art. 23, comma 5, Decreto.

²⁹ Cfr. Delibera n. 151/2019 cit.

RFI non risulta aver introdotto penali a fronte di richieste di retrocessione, nonostante l'ART abbia evidenziato che l'assenza delle stesse a carico del GI potrebbe influenzarne negativamente le decisioni in sede di coordinamento.

IV. VALUTAZIONI

25. Le condotte descritte di seguito appaiono integrare una complessiva strategia abusiva posta in essere da RFI, controllata al 100% dalla *holding* FSI, volta a ostacolare l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e, conseguentemente, l'ingresso nel mercato del trasporto passeggeri AV da parte dell'operatore nuovo entrante SVI, favorendo in tal modo soprattutto la controllata di FSI, Trenitalia, principale operatore nel mercato del trasporto ferroviario passeggeri su rete AV.

IV.1. I mercati rilevanti e la posizione dominante di RFI

Il mercato a monte

26. I comportamenti segnalati sono stati attuati nel mercato dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, nel quale RFI detiene una posizione dominante in virtù dell'atto concessorio di cui al D.M. 31 ottobre 2000 n. 138/T, con il quale la società del gruppo FSI ha assunto la gestione in monopolio legale della rete ferroviaria nazionale. L'accesso a tale infrastruttura, in ragione della non duplicabilità della stessa, è indispensabile per competere nel mercato a valle del trasporto ferroviario.

27. Nel caso di specie, l'accesso riguarda innanzitutto la rete ad AV, tuttavia la rete interessata dalla possibile condotta abusiva include anche parte dell'infrastruttura ferroviaria destinata ai servizi di trasporto regionale e a medio-lunga percorrenza. I servizi AV, infatti, operano sia sulle linee dedicate che, quando necessario, su quelle condivise con gli altri servizi.

Dal punto di vista geografico, in considerazione del carattere generalizzato delle modalità di accesso sull'intera rete ferroviaria italiana, le condotte in questione hanno una portata nazionale.

Il mercato a valle

28. La presunta condotta abusiva realizzata sul mercato a monte dell'infrastruttura ferroviaria sembra aver ostacolato l'ingresso di SVI nel mercato del trasporto ferroviario passeggeri su rete AV ("servizi AV"), ovvero il mercato a valle su cui si sarebbero prodotti gli effetti anti-competitivi. Nell'offerta dei servizi AV sulle destinazioni nazionali - che sono interamente a mercato - operano in concorrenza Trenitalia, con i brand Frecciarossa e Frecciargento, e NTV con il brand Italo. Per consolidato orientamento dell'Autorità³⁰, i servizi AV costituiscono un mercato rilevante del prodotto distinto dai servizi a medio-lunga percorrenza, in ragione delle rilevanti differenze nei tempi di percorrenza, nella frequenza delle corse, nelle caratteristiche di comfort e qualità e nel livello delle tariffe sotto il profilo della domanda, nonché per le specificità e l'altissimo grado di sofisticazione tecnologica dal lato dell'offerta.

Dal punto di vista geografico, nel caso di specie non appare necessario identificare più mercati geografici di origine e destinazione o "O&D" (corrispondenti ai collegamenti tra diverse città, in

³⁰ Cfr. Provvedimento dell'Autorità n. 24344 del 22/05/2013, A443 - NTV/FS/OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGIERI AD ALTA VELOCITÀ e Provvedimento dell'Autorità n. 30610 del 18/04/2023, A551 - TRASPORTO FERROVIARIO AD ALTA VELOCITÀ E REGIONALE.

modo da definire un distinto mercato rilevante per ciascuna porzione di rete), risultando invece opportuno valutare le condotte in questione a livello nazionale.

29. In tale mercato, Trenitalia, controllata al 100% da FSI, serve una quota di passeggeri prossima al [60-70%], offrendo più di 250 collegamenti giornalieri con i treni Frecciarossa e Frecciargento sulla rete AV³¹. NTV detiene il restante [30-40%] circa dei collegamenti AV, con oltre 100 treni al giorno.

30. Il mercato in questione risulta in crescita, come emerge dal rapporto dell'Osservatorio sulle tendenze della mobilità di passeggeri e merci della Struttura Tecnica di Missione pubblicato dal MIT a fine giugno 2024³², secondo il quale nel primo trimestre del 2024 la domanda di passeggeri per l'AV è aumentata del 6% rispetto all'anno precedente con un aumento dell'offerta di servizi del 2%. Rispetto al 2019 la domanda di trasporto AV nel 2024 è aumentata del 4%.

IV.2. Le condotte contestate e il possibile abuso di posizione dominante

31. Le imprese di trasporto ferroviario possono accedere al mercato attraverso richieste annuali di capacità nelle singole tracce, sulle quali effettueranno i propri servizi. Per consentire alle imprese di pianificare gli investimenti in un periodo temporale più ampio, la normativa europea ha introdotto lo strumento dell'AQ, grazie al quale le imprese ferroviarie possono prenotare capacità su base pluriennale. In Italia gli AQ possono riguardare fino all'85% della capacità disponibile su ogni singola traccia. La restante capacità, pari al 15%, è contendibile tra tutte le imprese ferroviarie interessate e, dunque, anche da quelle non titolari di AQ.

32. Se, da un lato, l'AQ nasce per permettere alle imprese ferroviarie di investire sul materiale rotabile, conferendo maggiore certezza sulla capacità di infrastruttura disponibile nel medio-lungo termine³³; dall'altro lato, eventuali richiedenti nuovi AQ, non dovrebbero risultare pregiudicati dalla capacità già assegnata ad altri in quanto opportunamente garantiti dalle procedure di coordinamento previste dal PIR, le quali intrinsecamente presuppongono un meccanismo di retrocessione a beneficio del nuovo richiedente che ne abbia diritto.

33. In questo contesto, RFI sembra aver attuato una molteplicità di condotte che, nel loro complesso, hanno rallentato/ostacolato l'ingresso di SVI nel mercato italiano del trasporto passeggeri AV. Tali condotte si sarebbero sostanziate nell': i) aver delineato un sistema di regole e procedure di assegnazione di capacità quadro che, anche laddove aderenti alla regolazione, nel complesso mirano a ostacolare l'entrata di un nuovo operatore in grado di erodere, in particolare, la quota di mercato di Trenitalia; ii) aver assegnato capacità quadro in eccesso agli operatori storici esacerbando gli effetti anti-competitivi del suddetto sistema; iii) aver dato attuazione al coordinamento tra richieste confliggenti e interpretato i criteri ivi previsti sfavorendo SVI anche a seguito della seconda richiesta di AQ presentata da tale impresa, nonostante gli effetti anti-competitivi del sistema si fossero già resi evidenti.

³¹ I dati si riferiscono al 2022, fonte: Provvedimento dell'Autorità n. 30610 del 18/04/2023, A551 - TRASPORTO FERROVIARIO AD ALTA VELOCITÀ E REGIONALE.

³² Accessibile al seguente link: https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/2015-12/REPORT_III_trimestre_2024.pdf.

³³ Cfr. il Considerando 1 del Regolamento.

i) Il sistema di regole e procedure di allocazione di capacità quadro delineato da RFI

34. In primo luogo, in relazione alle modalità di assegnazione della capacità quadro, RFI sembra aver delineato un sistema di regole e procedure di assegnazione che, anche ove apparentemente aderenti alla disciplina di settore, nella sostanza si sono rivelate idonee a comportare un “irrigidimento” dell’istituto dell’AQ tale da renderlo di fatto uno strumento di ostacolo all’utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria da parte di nuovi operatori (diversamente da quanto prescritto dalla Direttiva Recast), in tal modo perseguendo l’obiettivo di mantenere stabile l’assetto di mercato raggiunto negli anni.

35. In particolare, muovendosi nell’ambito della discrezionalità di cui gode nella determinazione delle effettive modalità di assegnazione della capacità quadro, nel PIR 2022 RFI ha modificato la procedura da seguire in caso di richieste di capacità quadro confliggenti. Sulla base di tale modifica, se la prima fase di coordinamento fallisce, il GI effettua il secondo coordinamento ai sensi dell’articolo 10, par. 5, del Regolamento anziché applicare i criteri di cui all’articolo 10, commi 2-4, del medesimo Regolamento applicati fino al 2021. In tal modo la valutazione delle richieste di capacità confliggenti non è più basata su criteri che esprimono il concetto di “miglior utilizzo dell’infrastruttura”, il quale tiene conto anche di valutazioni di tipo commerciale ed economico (tra cui il livello di concorrenza nel mercato), ma su criteri rigidi e puramente tecnici pensati per gestire le richieste puntuali (e confliggenti) di tracce annuali.

36. Questi criteri, essendo basati sull’intensità di utilizzo della rete, tenderebbero a favorire gli operatori che già detengono capacità quadro a discapito dei nuovi richiedenti. In particolare, il ricorso al criterio della numerosità delle tracce omologhe farebbe sì che gli operatori storici (soprattutto Trenitalia, presente con una posizione di assoluto rilievo), coprendo una rete di servizi più ampia e più fitta rispetto a quella richiesta dal nuovo entrante, abbiano una maggiore probabilità di risultare “prioritari”. Per cui, l’applicazione rigida, tratta per tratta, di tale criterio potrebbe costituire uno svantaggio per il nuovo entrante che si manifesta soprattutto in relazione alle tracce economicamente più appetibili, che sono tipicamente sature e/o maggiormente servite.

37. Dalla prima bozza del PIR 2026 emerge che le modalità di applicazione del criterio delle tracce omologhe adottate dal GI, che tra l’altro si sono rivelate in contrasto con quanto inteso dall’ART, avrebbero reso tale criterio ulteriormente svantaggioso per un nuovo entrante. Difatti, nell’applicare il criterio, il GI ritiene prioritario il *richiedente* piuttosto che il *servizio* al quale corrisponde il maggior numero di tracce omologhe³⁴. Ciò implica che un operatore con una quota di mercato elevata sia favorito rispetto a un nuovo entrante a parità di servizio richiesto.

38. Applicare il criterio con queste modalità agli AQ, sembra dunque andare ben oltre l’obiettivo di assicurare che la capacità di infrastruttura disponibile nel medio-lungo periodo renda gli investimenti sostenibili, cristallizzando di fatto la situazione di mercato esistente.

³⁴ Ciò si evince da quanto affermato da RFI in occasione dell’elaborazione della bozza del PIR 2026. In tale occasione il GI ha rappresentato all’ART una serie di “[...] *esplicitazioni di quanto già effettivamente applicato da RFI in fase di coordinamento tra richieste confliggenti e al fine di limitare il grado d’interpretabilità dei criteri*”. Le “esplicitazioni” fornite da RFI hanno messo in luce il modo in cui RFI effettivamente interpreta e applica il criterio in questione, che tuttavia l’ART ha ritenuto non condivisibili e non fedeli al testo dei criteri (cfr. All. A, Delibera n. 178 del 6 dicembre 2024 - *Indicazioni e prescrizioni relative al “Prospetto informativo della rete 2026” presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A. nonché relative al “Prospetto informativo della rete 2025*).

39. Tali considerazioni sono in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che ha ritenuto discriminatorio un criterio che, al momento dell'assegnazione della capacità, prende in considerazione "l'intensità di utilizzo" dell'infrastruttura da parte del richiedente in quanto "*qualora si verifichi un accavallamento delle domande in relazione ad un medesimo segmento orario o la rete sia saturata, [tale criterio] porta a mantenere i vantaggi per gli utenti abituali e al blocco dell'accesso ai segmenti orari più attraenti per i nuovi entranti*"³⁵. Ciò vale non solo per i criteri di priorità che - come nel caso di specie - vertono sull'intensità di utilizzo dell'infrastruttura *nel passato*, ma anche con riguardo a quelli fondati su una previsione di utilizzo, a meno che, in questo caso, non siano accompagnati da "*garanzie che tale criterio non è applicato a discapito dei nuovi entranti*". Circostanza quest'ultima che non sembra essersi verificata con riguardo alla procedura di assegnazione attuata da RFI.

40. Da ultimo, si ritiene importante precisare che i criteri di priorità, laddove richiamati anche per la risoluzione di conflitti tra AQ, oltre a violare il principio della non-discriminazione per i motivi sopra esposti, sembrerebbero svuotare di significato il coordinamento stesso. Favorendo gli operatori che già detengono capacità quadro, con esiti facilmente prevedibili già nella prima fase di coordinamento, tali criteri rappresenterebbero, infatti, un significativo disincentivo per gli operatori da essi avvantaggiati a raggiungere qualsivoglia accordo in questa fase.

ii) L'assegnazione di capacità quadro in eccesso

41. In secondo luogo, RFI ha più volte superato i limiti percentuali di capacità quadro massima assegnabile, previsti dall'ART e riportati nei PIR pubblicati dal GI, in quanto a suo parere l'applicazione delle regole che limitano l'assegnazione di capacità "*non sarebbe idonea a soddisfare le istanze di mercato*" e "*avrebbe generato degli effetti fortemente limitativi*"³⁶.

In particolare, oltre ad aver ripetutamente superato il limite dell'85% nell'assegnazione di capacità quadro, RFI *[omissis]*³⁷. Ciò potrebbe essere spiegato dalla volontà di RFI di mantenere l'equilibrio di mercato raggiunto evitando l'emergere di richieste confliggenti tra NTV e Trenitalia.

42. Tale situazione, oltre a contribuire a "ingessare" lo strumento dell'AQ, appare aver amplificato la presenza di situazioni di conflitto in relazione alle nuove richieste di capacità quadro, non garantendo il soddisfacimento delle esigenze di mercato del nuovo entrante. E inoltre, considerato che il criterio di priorità sembra premiare gli operatori che utilizzano più intensamente la rete, il superamento dei limiti di capacità quadro assegnata avrebbe rafforzato la posizione di vantaggio di questi ultimi che, anche grazie alle tracce in eccesso a loro assegnate, risultano spesso "prioritari" rispetto al criterio della numerosità delle tracce.

³⁵ Cfr. Corte di Giustizia, sentenza, 28 settembre 2023, causa C-671/21, §78, relativa a un rinvio pregiudiziale, in cui si faceva questione dell'applicazione di criteri che davano priorità nell'assegnazione di infrastruttura al richiedente che "*la utilizzerà per il maggior numero di giorni*", nonché al richiedente "*che ha richiesto l'assegnazione del maggior numero di corse sull'itinerario in questione*" (cfr. § 22). Cfr. anche Corte di Giustizia, sentenza, 28 febbraio 2013, causa C-483/10, § 95.

³⁶ Cfr. Delibera n. 126/2023 cit.

³⁷ Dalle evidenze prodotte da SVI è, infatti, emerso che l'eccessiva assegnazione di capacità, *[omissis]*.

iii) La gestione del coordinamento e dei criteri di priorità nel modo più favorevole al mantenimento dello status quo

43. In terzo luogo, RFI sembra aver gestito il coordinamento tra richieste confliggenti e interpretato i criteri di priorità secondo modalità tali da penalizzare SVI.

44. Come visto, durante la prima fase di coordinamento RFI dovrebbe cercare di conciliare le richieste in conflitto, individuando, in contraddittorio con i soggetti richiedenti la capacità, soluzioni adeguate a soddisfare le relative richieste e formulando proposte di AQ compatibili con le esigenze del mercato. In tale fase RFI dovrebbe, inoltre, cercare delle soluzioni alternative alle domande avanzate dai richiedenti se il contraddittorio non consente di addivenire a soluzioni condivise.

Entro la cornice delineata dalla normativa di riferimento, RFI gode di sostanziale autonomia nell'effettiva gestione della procedura di coordinamento. Le tempistiche, le informazioni condivise con i richiedenti, le modalità di gestione della prima fase di coordinamento sono, infatti, amministrare in maniera sostanzialmente autonoma da RFI che, dunque, ha avuto ampio margine di discrezionalità nelle decisioni concretamente assunte in relazione alle richieste di SVI³⁸.

45. Sulla base di quanto segnalato da SVI è in effetti emerso che, nella prima fase di coordinamento, RFI si sarebbe limitata a raccogliere delle informazioni, senza richiedere alle parti coinvolte di incontrarsi, fare delle proposte alternative e lavorare congiuntamente per trovare una soluzione ai conflitti, con la conseguenza che tale fase si sarebbe conclusa senza un reale tentativo da parte di RFI di trovare un compromesso tra le esigenze dei vari attori e senza alcun coordinamento tra di loro. In sostanza, RFI non avrebbe avuto un atteggiamento proattivo, volto a trovare soluzioni alternative né avrebbe tentato di negoziare con i titolari degli AQ in vigore al fine di retrocedere e poi ridistribuire la capacità già assegnata. In tal modo, RFI sembra aver relegato la prima fase del coordinamento a una “mera formalità”, inasprando così i potenziali effetti anti-competitivi derivanti dall'applicazione dei criteri di priorità nella seconda fase di coordinamento.

46. La prima fase di coordinamento, se gestita con l'obiettivo di evitare discriminazioni, avrebbe potuto mitigare gli effetti anti-competitivi derivanti dall'applicazione rigida dei criteri di priorità nella seconda fase. Tuttavia, a seguito della richiesta di integrazione di capacità quadro avanzata da SVI nel 2024, non sono noti concreti interventi da parte di RFI volti a rendere più efficace la prima fase di coordinamento.

47. Inoltre, a seguito di tale richiesta di integrazione presentata da SVI (cfr. *supra* § 8), non sembra che RFI abbia intrapreso azioni idonee a ridurre gli effetti anti-competitivi del sistema di assegnazione della capacità da essa delineato. Tant'è che, il nuovo AQ proposto a SVI, e accettato solo parzialmente, non appare migliorativo rispetto al precedente.

48. Inoltre, RFI ha tentato, con il PIR 2026, di introdurre modifiche che sono apparse peggiorative in termini di effetti anticoncorrenziali. Ci si riferisce non solo alle “esplicitazioni” sui criteri di priorità rigettate dall'ART (cfr. *supra* § 38), ma anche alla proposta di inserire una previsione in base

³⁸ Non a caso, solo con gli impegni presentati nell'ambito di uno dei procedimenti ART per violazione del limite di capacità quadro, RFI ha proposto di prevedere un maggiore coinvolgimento del regolatore nella procedura di coordinamento. In particolare, al “*fine di migliorare la tracciabilità e facilitare l'acquisizione di elementi informativi delle varie fasi del processo di allocazione della capacità quadro*” RFI si è impegnata a “*mettere a disposizione dell'ART un database contenente: 1) le note di richiesta di capacità quadro; 2) i verbali delle riunioni di coordinamento; 3) le eventuali proposte alternative del Gestore elaborate a valere sull'effettiva capacità disponibile; 4) evidenze della metodologia adottata da RFI per risolvere i conflitti in sede di secondo coordinamento*” (Cfr. Delibera ART n. 181/2024 del 6 dicembre 2024). Tali informazioni, finora, non erano mai state a disposizione del regolatore.

alla quale il materiale rotabile impiegato per l'effettuazione di servizi di trasporto sulle linee AV avrebbe dovuto possedere caratteristiche tali da poter essere eventualmente utilizzato anche sulla linea convenzionale affiancata (cd. doppia compatibilità treno/tratta)³⁹. Si tratta di una previsione che sembra penalizzante per operatori che - come SVI - intendono utilizzare materiale rotabile AV "a doppio piano" (peraltro già ordinato/ acquistato), in relazione al quale la stessa RFI ha riscontrato problemi di utilizzazione sulla linea convenzionale. L'ART ha ritenuto di non condividere la scelta di RFI di introdurre un simile requisito - non previsto prima e non imposto da alcuna norma - in sede di predisposizione del PIR annuale, osservando che ciò è contrario al principio dell'accesso non discriminatorio all'infrastruttura e rilevando *"che l'introduzione di una specifica innovativa previsione, rispetto a quanto già ad oggi vigente, non possa"* comprimere tale principio *"successivamente alla preventiva comunicazione da parte di un richiedente capacità dell'intenzione di effettuare un nuovo servizio passeggeri"*⁴⁰.

49. A ciò si aggiunga che, in relazione al prossimo processo di allocazione, RFI *[omissis]*^{41 42}.

IV.3. Conclusioni

50. In conclusione, RFI da una parte, esaurendo la capacità quadro disponibile in molte tratte, avrebbe reso inevitabili le situazioni di conflitto e quindi indispensabile il processo di coordinamento; dall'altra, avrebbe predisposto, con l'obiettivo di mantenere lo *status quo*, una procedura di coordinamento che si riduce all'applicazione di criteri rigidi che svantaggiano il nuovo entrante. E infatti, al concretizzarsi dell'interesse di un terzo a operare nel mercato del trasporto AV, il sistema plasmato da RFI avrebbe permesso a quest'ultima di rallentare/ostacolare l'accesso all'infrastruttura. In tale contesto, RFI avrebbe messo in atto una strategia escludente, volta a mantenere lo *status quo*, facendola apparire come diretta conseguenza della mera applicazione delle modalità di coordinamento delineate, riuscendo in tal modo a favorire la società Trenitalia.

51. Il mantenimento di un contesto di mercato sostanzialmente statico, sarebbe, infatti, idoneo a consentire alla consociata Trenitalia, anch'essa interamente partecipata da FSI, di conservare stabilmente la propria posizione di mercato.

52. Nel complesso quindi RFI - impresa monopolista nella gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, il cui capitale è interamente detenuto da FSI - avrebbe posto in essere una complessiva strategia abusiva, volta a ostacolare l'accesso di un nuovo operatore a tale infrastruttura, rallentandone/ostacolandone l'ingresso nel mercato del trasporto passeggeri AV.

53. La natura anticoncorrenziale delle condotte in questione e la loro dissonanza rispetto a una concorrenza sui meriti deve essere altresì apprezzata alla luce dell'esistenza di un obbligo

³⁹ In particolare, RFI proponeva di inserire nel PIR il seguente passaggio: *"Il materiale rotabile, con cui le IF effettuano servizi di trasporto su linee AV/AC e su linee adattate/specializzate per servizi AV, soddisfa le condizioni tecniche e di circolabilità tali da garantire l'eventuale instradamento su linea convenzionale affiancata"*. Ciò al fine di poter permettere, in caso di necessità, eventuali deviazioni dei treni dalla linea AV a quella convenzionale.

⁴⁰ Cfr. All. A, Delibera n. 178/2024 cit., § 2.4.1. Per tale ragione, l'ART ha prescritto al GI di gestire la questione nell'ambito della predisposizione/adeguamento dei piani di gestione delle contingenze.

⁴¹ Dalle evidenze in atti - raccolte sulla base del Protocollo di intesa tra l'Autorità di Regolazione dei Trasporti e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, sottoscritto in data 9 luglio 2024 - emerge invero che il 20 gennaio 2025 RFI, *[omissis]*

⁴² Cfr. lettera ART del 31 gennaio 2025 in cui il regolatore, *[omissis]*.

regolatorio di dare accesso all'infrastruttura ferroviaria temperato, soprattutto per la rete AV, da eccezioni di stretta interpretazione⁴³.

54. La possibile infrazione è imputabile anche alla società FSI dal momento che essa detiene il 100% del capitale sociale di RFI - la quale è altresì "soggetta all'attività di direzione e coordinamento" della capogruppo - e controlla interamente anche Trenitalia, a vantaggio della quale appare essere stata realizzata la strategia abusiva contestata.

V. L'APPLICABILITÀ DEL DIRITTO EUROPEO

55. L'esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, come esito dei comportamenti descritti, appare sussistere in ragione dell'importanza del Gruppo FS, la cui *holding* controlla la società RFI, gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, oltre a Trenitalia, principale impresa ferroviaria nazionale. Le condotte contestate, inoltre, appaiono suscettibili di pregiudicare il commercio tra Stati membri, ai sensi dell'articolo 102 TFUE, potendo ostacolare significativamente l'ingresso e l'operatività di concorrenti attuali e potenziali, anche esteri, sul mercato nazionale, impedendo così l'integrazione economica voluta dal Trattato⁴⁴.

RITENUTO, pertanto, che le condotte descritte, poste in essere da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., siano suscettibili di configurare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE imputabile a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento 2 di Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Michela Furlan;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento 2 di Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti o da persona da essi delegata;

⁴³ Sul punto si veda la bozza delle Linee direttrici sull'applicazione dell'articolo 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione della concorrenza para. 163 e ss. e, in particolare, para. 166 e giurisprudenza ivi citata.

⁴⁴ "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato", su GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004.

e) che il termine di chiusura dell'istruttoria è fissato al 31 luglio 2026.

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

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12702 - BANCA IFIS/ILLIMITY BANK

Provvedimento n. 31478

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 marzo 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 della società Banca Ifis S.p.A., pervenuta in data 27 gennaio 2025;

VISTO il parere dell'IVASS, pervenuto in data 25 febbraio 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Banca Ifis S.p.A. (di seguito "Banca Ifis") è una banca a capo dell'omonimo gruppo bancario attivo, prevalentemente in Italia, nell'offerta di servizi e prodotti bancari principalmente indirizzata alla clientela privata e alle piccole e medie imprese, con *focus* sui servizi e sulle soluzioni di credito, nonché sulla gestione del credito deteriorato. In particolare, il gruppo, oltre all'attività di raccolta bancaria *online* ed erogazione di finanziamenti, svolge attività di *factoring*, di acquisto *pro soluto* di crediti di difficile esigibilità, con relativa assistenza ai debitori per la realizzazione dei piani di rientro, e di cartolarizzazione. Banca Ifis è una società quotata nel segmento STAR di Borsa Italiana ed è controllata direttamente e in via esclusiva dalla *holding* familiare svizzera La Scogliera SA, che detiene oltre il 50% dell'intero capitale sociale.

Il fatturato consolidato realizzato in Italia dal Gruppo Banca Ifis nel 2023 è stato pari a circa [1-2]* miliardi di euro.

2. Illimity Bank S.p.A. (di seguito, "Illimity") è una banca digitale quotata nel segmento STAR di Borsa Italiana e capogruppo dell'omonimo gruppo bancario, che opera esclusivamente in Italia. In particolare, Illimity è attiva nell'offerta dei servizi e prodotti bancari tradizionali, nei servizi di finanziamento e *factoring* a PMI italiane con accesso limitato al credito, nonché nell'acquisizione e gestione di portafogli di crediti deteriorati. Illimity è una società ad azionariato diffuso: i principali azionisti sono Banca Sella Holding S.p.A. (detentore di circa il 10% del capitale), FermION Investment Group Limited (9% circa) e LR Trust-FIDIM S.r.l. (7,5% circa). Nessuno degli azionisti

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

detiene, individualmente o congiuntamente, poteri tali da esercitare un'influenza determinante sulle decisioni strategiche della società.

Nel corso del 2023, il gruppo Illimity ha conseguito in Italia un fatturato consolidato pari a circa [567-700] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste in un'offerta pubblica di acquisto e scambio (OPAS) volontaria, promossa ai sensi e per le finalità di cui agli articoli 102, comma 1, e 106, comma 4, del TUF e delle relative disposizioni di attuazione contenute nel Regolamento Consob n. 11971/1999 (c.d. "Regolamento Emittenti"), finalizzata ad acquisire la totalità delle azioni ordinarie di Illimity, ivi incluse le azioni proprie detenute dalla stessa *target*.

4. L'OPAS è condizionata, tra l'altro, al raggiungimento di una quota complessiva nel capitale di Illimity pari ad almeno il 66,67%. In caso di esito positivo dell'OPAS, Banca Ifis acquisirà il controllo esclusivo di Illimity.

5. L'Operazione è principalmente volta ad accelerare la crescita futura di Banca Ifis e a rafforzarne la presenza nelle attività per la gestione e finanziamento dei crediti e del capitale (c.d. *specialty finance*), anche attraverso il conseguimento di sinergie di costo e di ricavo in diverse aree di operatività.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'Operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 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 euro¹.

IV. IL PARERE DELL'IVASS

7. Con parere pervenuto in data 25 febbraio 2025, l'IVASS ha evidenziato che, sulla base delle informazioni disponibili, risulta che l'operazione in oggetto non comporterebbe un'alterazione dell'equilibrio concorrenziale del mercato della distribuzione assicurativa nei rami vita e danni.

V. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

a) I mercati rilevanti

8. L'Operazione interessa una pluralità di mercati ricompresi nei settori bancario tradizionale (quali la raccolta e gli impieghi), del risparmio gestito e degli strumenti di pagamento, nonché dei servizi

¹ Cfr. provvedimento n. 31088 del 5 marzo 2024 "Rivalutazione soglie fatturato ex articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90", in Bollettino n. 10/2024.

di natura finanziaria come l'acquisto e la gestione di crediti deteriorati, la cartolarizzazione, il *factoring* e il *leasing*.

i) Mercato della raccolta bancaria

9. Il mercato della raccolta bancaria identifica l'insieme della raccolta diretta bancaria da clientela ordinaria mediante conti correnti liberi e vincolati, depositi a risparmio, buoni fruttiferi, nonché certificati di deposito. In tale definizione del mercato della raccolta non è compresa la raccolta postale².

10. Le informazioni acquisite in occasione di precedenti istruttorie di concentrazione svolte dall'Autorità che hanno interessato il settore bancario³ hanno, inoltre, evidenziato come il conto corrente presso una banca tradizionale non sia generalmente percepito come sostituibile con un conto corrente *online*⁴. Allo stesso tempo, è stata registrata *“una pressione concorrenziale sugli operatori bancari tradizionali da parte delle banche online, in quanto una porzione non trascurabile della popolazione – specialmente nelle fasce più giovani e con più elevato livello di istruzione/reddito – si rivolgerebbe a queste ultime a fronte di un aumento generalizzato dei prezzi dei conti correnti tradizionali”*⁵.

11. Dal punto di vista geografico, come accertato dall'Autorità in numerosi precedenti⁶, il mercato della raccolta bancaria ha estensione locale. Infatti, dal punto di vista della domanda, anche considerata la volontà e/o necessità per la clientela di mantenere un rapporto con lo sportello, la competizione tra le banche si realizza a livello locale, in termini di capacità di attrarre i clienti nelle proprie filiali dislocate sul territorio⁷. Nella sua prassi, l'Autorità ha ritenuto che l'estensione geografica di tali mercati possa corrispondere, in prima approssimazione, ai confini provinciali; solo ove lo *screening* preliminare effettuato su base provinciale lo ha reso opportuno, è stata svolta un'analisi anche a livello di bacini di utenza (c.d. *catchment area*).

In linea con tale approccio, le quote di mercato della raccolta sono calcolate usando i dati rilevati sulla base del criterio *“localizzazione sportello”*, il quale appare rappresentare in modo appropriato la capacità degli operatori di esercitare il proprio potere di mercato nei confronti della domanda⁸. Ciò, oltre che per i mercati della raccolta, vale con riferimento a tutti gli altri mercati bancari aventi

² Cfr., ad esempio, C12287 – *Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane*, provvedimento n. 28289 del 14 luglio 2022, in Bollettino n. 29/2020 e C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca*, provvedimento n. 27842 del 17 luglio 2019, in Bollettino n. 29/2019.

³ Cfr. C12297B - *BPER/Ramo di azienda di UBI*, provvedimento n. 28534, in Bollettino n. 8/2021, nonché i procedimenti C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca* (cit.) e C12138 - *Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige/Gruppo Bancario Cooperativo delle Casse Raiffeisen*, provvedimento n. 27172 del 23 maggio 2018, in Bollettino n. 22/2018.

⁴ Cfr. C12297B - *BPER/Ramo di azienda di UBI* (cit.).

⁵ *Ibidem*. Ai fini della presente analisi, si considerano banche *online* quelle operanti esclusivamente o quasi esclusivamente *online*, cfr. C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca* (cit.).

⁶ Cfr., ad esempio, C12287 – *Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane* (cit.); C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca* (cit.) e C12138 - *Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige/Gruppo Bancario Cooperativo delle Casse Raiffeisen* (cit.).

⁷ Cfr. C12138 *Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige/Gruppo Bancario Cooperativo delle Casse Raiffeisen* (cit.), in cui sono riportati anche i risultati di un'indagine *ad hoc* sui mercati bancari, realizzata dall'Autorità e somministrata a un campione rappresentativo di consumatori da una società di ricerche di mercato.

⁸ Infatti, il criterio *“localizzazione sportello”* rileva la raccolta delle banche realizzata dalle diverse filiali dislocate sul territorio.

dimensione locale (mercati degli impieghi a famiglie consumatrici e degli impieghi a famiglie produttrici e a piccole imprese)⁹.

12. Ciò posto, nel caso di banche che svolgono una parte significativa della loro attività di raccolta bancaria tramite il canale *online*, come nel caso di specie¹⁰, ai fini dell’allocazione geografica della raccolta bancaria nella presente Operazione si ritiene opportuno affiancare al criterio di “localizzazione sportello”, il criterio della “residenza controparte”¹¹, come evidenziato da Banca Ifis nel Formulario.

ii) Mercato degli impieghi

13. Nell’ambito degli impieghi sono compresi, nelle diverse e possibili forme tecniche, il credito a breve, medio e a lungo termine. Dal punto di vista della domanda, gli impieghi possono essere distinti in base alla tipologia di soggetti a favore dei quali vengono effettuati, e segnatamente: (i) famiglie consumatrici; (ii) famiglie produttrici-imprese di piccole dimensioni; (iii) imprese di medie e grandi dimensioni; e (iv) enti pubblici. Queste diverse categorie di soggetti, infatti, esprimono differenti esigenze di finanziamento, in relazione alle quali le banche offrono prodotti/servizi diversificati, e costituiscono, per tali ragioni, altrettanti mercati del prodotto rilevanti.

14. Le diverse forme di domanda espressa sembrano caratterizzate anche da differenze in termini di mobilità, e quindi di disponibilità a sostituire l’offerta attraverso la ricerca di altri impieghi su aree geografiche più o meno ampie.

In particolare, i mercati degli impieghi alle famiglie e alle piccole imprese presentano una dimensione territoriale locale, che nella prassi dell’Autorità è stata valutata in prima approssimazione a livello provinciale, svolgendo, ove opportuno, in analogia con la raccolta bancaria, anche un’analisi a livello di *catchment area*. Per quanto concerne il mercato degli impieghi alle imprese medio-grandi, esso ha dimensione territoriale valutata in prima approssimazione a livello regionale, data la maggiore mobilità di tali soggetti rispetto ai precedenti segmenti della domanda. In relazione al mercato degli impieghi agli enti pubblici, alla luce della recente prassi

⁹ Vedi *ex multis* procedimento C12287 – *Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane* (cit.); C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca* (cit.); C12138 - *Cassa Centrale Raiffeisen dell’Alto Adige/Gruppo Bancario Cooperativo delle Casse Raiffeisen* (cit.).

¹⁰ In particolare, Banca Ifis è attiva nel mercato della raccolta bancaria specificatamente attraverso il servizio di raccolta *online* per mezzo del conto corrente e deposito *RendiMax*. Ancorché esigua, Banca Ifis è dotata di una rete di circa 25 filiali presenti nella maggioranza delle regioni italiane, che offrono diversi servizi fra cui anche quello della raccolta bancaria dedicata principalmente alle imprese. Illimity, secondo quanto rappresentato da Banca Ifis, svolgerebbe l’attività di raccolta bancaria interamente *online* per i consumatori e in filiale per una parte delle piccole-medie imprese. Illimity, per sua stessa definizione, è una banca digitale e, come verificato da dati di Banca d’Italia, la società dispone in effetti di due sole filiali; rileva inoltre sottolineare come i servizi di Illimity per le imprese siano promossi proprio tramite l’offerta di una piattaforma digitale ad esse dedicata (si veda al riguardo il sito <https://bilty.illimity.com/>).

¹¹ Il criterio c.d. “residenza controparte” rileva il fatturato che ciascuna banca realizza in un determinato ambito territoriale sulla base della residenza della clientela. Si consideri a titolo esemplificativo che nel precedente C12087-*Unione di Banche Italiane/Nuova Cassa di Risparmio di Chieti-Nuova Banca delle Marche-Nuova Banca dell’Etruria e del Lazio*, provvedimento n. 26552 del 12 aprile 2017, in Bollettino n. 16/2017, l’Autorità, nella valutazione del posizionamento di mercato di Nuova Banca delle Marche nella raccolta bancaria nella provincia di Macerata, dove era conteggiata anche la raccolta imputabile allo ‘sportello virtuale’ della banca, adottò ai fini di completezza dell’analisi anche il criterio della residenza controparte.

dell’Autorità¹², appare possibile ritenere che tale mercato abbia un’estensione geografica tendenzialmente nazionale, fermo restando che, data l’eterogeneità degli enti pubblici (per natura e dimensioni), in talune specifiche circostanze potrebbe doversi ricorrere a un’individuazione più ristretta dell’ambito geografico interessato.

iii) Settore del risparmio gestito

15. Nell’ambito del settore del risparmio gestito sono ricomprese diverse attività, che corrispondono a distinti mercati del prodotto, e che sono connesse alla: (i) gestione di fondi comuni d’investimento mobiliare; (ii) gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e in fondi (GPF); e (iii) gestione di prodotti della previdenza complementare.

16. 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 prodotto. 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, in prima approssimazione, a livello provinciale. Con riferimento al settore previdenziale, sussistono differenze tra i fondi pensione negoziali, i fondi pensione aperti e i PIP, 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* esteso anche ad aree locali di minor dimensione¹³.

iv) Mercato dell’acquisto di crediti

17. Per acquisto di crediti si intende l’attività attraverso cui la proprietà di un credito viene trasferita; nella maggior parte dei casi, il credito è recuperato dall’acquirente stesso, direttamente o tramite un soggetto terzo che offre servizi di recupero del credito. In tale ambito, secondo precedenti dell’Autorità¹⁴, è possibile distinguere tra credito garantito e non garantito, in ragione del fatto che le competenze necessarie per acquistare il primo sono significativamente più specializzate¹⁵. Potrebbe poi considerarsi un’ulteriore distinzione tra crediti deteriorati (c.d. *non-performing* – NPL) e non deteriorati (*performing*), nella misura in cui nel primo caso si tratta di crediti nei confronti di soggetti finanziariamente capaci di ripagare il debito, a differenza di quelli *non-performing*, che presentano un profilo di rischio superiore.

18. Per quanto riguarda la relativa dimensione geografica, essa può indicarsi come nazionale, in particolare in considerazione del fatto che la regolamentazione di settore e le condizioni di mercato

¹² Cfr. *ex multis* C12287 – *Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane* (cit.), in cui si fa riferimento ai vincoli normativi e alla struttura delle condizioni di offerta, incluso il prezzo, sostanzialmente omogenee sul territorio nazionale e C12443 – *BPER Banca/Banca Carige*, provvedimento n. 30165 del 31 maggio 2022, in Bollettino n. 21/2022.

¹³ Cfr. *inter alia* C10053 - *Società Cattolica di Assicurazione/BCC Vita*, provvedimento n. 19986 del 18 giugno 2009, in Bollettino n. 24/2009.

¹⁴ Cfr. C12556 – *Ifis NPL Investing/Revalea*, provvedimento n. 30759 del 1° agosto 2023, in Bollettino n. 32/2023.

¹⁵ In particolare, l’acquisto di debito garantito richiede le competenze necessarie a valutare i beni sottostanti e a realizzare il loro valore.

sono essenzialmente omogenee in tutto il Paese e si differenziano significativamente tra Paesi diversi.

v) *Mercato dell'amministrazione, gestione e valorizzazione di portafogli NPL*

19. I servizi di amministrazione, gestione e valorizzazione di portafogli NPL consistono nelle attività volte al recupero dei crediti di soggetti terzi titolari di portafogli di crediti deteriorati (ossia crediti problematici, incagliati o in sofferenza) in caso di mancato pagamento del debito e comprende l'insieme delle operazioni necessarie alla riscossione del credito, dal sollecito telefonico (c.d. *phone collection*) all'esercizio dell'azione legale, alla visita domiciliare, alla compilazione e invio della lettera di messa in mora¹⁶.

20. Dal punto di vista merceologico, si osserva inoltre che il mercato dell'amministrazione, gestione e valorizzazione di crediti di portafogli NPL presenta una relazione verticale con il mercato a monte di acquisto di crediti.

21. Per quanto riguarda la rilevanza geografica, il mercato in questione presenta una dimensione nazionale, in considerazione delle caratteristiche della domanda e dell'offerta, che appaiono omogenee sull'insieme del territorio italiano; ad esempio, si considerino i fattori che condizionano le attività di sollecitazione telefonica (barriera linguistica, tariffe telefoniche nazionali e vicinanza geografica ai fini delle visite domiciliari). Inoltre, rileva in tal senso anche la regolamentazione applicabile, definita a livello nazionale.

vi) *Mercato del factoring*

22. Il *factoring* è un contratto a titolo oneroso con cui una società trasferisce la titolarità dei propri crediti commerciali a un'altra società (la società di *factoring*), che ne garantisce o meno il buon fine (rispettivamente *factoring pro solvendo* o *pro soluto*), provvede alla loro riscossione e corrisponde alla società cedente una somma di denaro commisurata al valore dei crediti ceduti.

23. Si tratta di un servizio ad elevato grado di personalizzazione che risulta dall'articolazione di tre componenti principali: (i) gestionale; (ii) di garanzia (contro l'insolvenza del debitore); e (iii) creditizia (il finanziamento si manifesta nel pagamento dei crediti prima della relativa scadenza). Dal lato della domanda, il mercato del *factoring* è costituito essenzialmente da imprese (sia PMI che medie e grandi).

24. Dal punto di vista geografico, in ragione della tendenziale uniformità delle condizioni d'offerta, tale mercato ha rilevanza territoriale nazionale.

vii) *Mercato dell'attività di cartolarizzazione*

25. La cartolarizzazione dei crediti rappresenta un complesso strumento finanziario che consente essenzialmente alle imprese di sbloccare il valore dei propri crediti pecuniari¹⁷.

Le attività di cartolarizzazione dei crediti implicano tipicamente la cessione a titolo oneroso di crediti dal creditore (detto "originator") ad una società veicolo (*Special Purpose Vehicle - SPV*), la quale, per ottenere la provvista necessaria all'acquisto dei crediti, emette titoli destinati a essere collocati

¹⁶ Cfr. ad esempio C12556 – *Ifis NPL Investing/Revalea*, cit. e C11489 - *FORTEZZA/ITALFONDIARIO*, provvedimento n. 23345 del 22 febbraio 2012, in Bollettino n. 8/2012.

¹⁷ La differenza tra la cessione di un singolo credito e la cartolarizzazione di un pacchetto di crediti commerciali si può rinvenire nella complessità dell'operazione stessa e nel numero di soggetti coinvolti.

presso investitori istituzionali, per poi provvedere alla riscossione dei crediti ceduti e alle attività a essa finalizzate¹⁸. In cambio, la SPV fornisce immediata disponibilità economica al creditore originario.

26. Sotto il profilo geografico, in considerazione delle caratteristiche della domanda e dell'offerta, nonché della regolamentazione nazionale applicabile alle operazioni di cartolarizzazione, il mercato può essere definito come avente dimensione nazionale.

viii) Mercato del leasing

27. Il *leasing* è il contratto di locazione di beni necessari all'esercizio di un'attività di impresa dietro pagamento di un canone periodico. Secondo precedenti decisioni dell'Autorità¹⁹, tale settore comprende i due segmenti del *leasing* operativo e del *leasing* finanziario.

28. Le due tipologie di *leasing* si differenziano tra loro in ragione della maggiore flessibilità che presenta il *leasing* operativo, il quale permette all'impresa di rinnovare con maggior frequenza le apparecchiature necessarie all'esercizio della propria attività, limitando i rischi dell'obsolescenza tecnologica di tali beni. Esso, inoltre, si caratterizza per il fatto che la proprietà del bene non viene trasferita in capo al locatario allo scadere del contratto, a fronte del pagamento di un prezzo di riscatto, circostanza viceversa prevista in operazioni di *leasing* finanziario.

Dal lato dell'offerta, si registra una sostituibilità imperfetta. Mentre il *leasing* finanziario è un'attività regolamentata e riservata alle banche e agli intermediari finanziari iscritti in apposito elenco, l'offerta di *leasing* operativo è consentita anche a società commerciali e intermediari finanziari.

29. Dal punto di vista geografico, il settore del *leasing* ha dimensione nazionale, in considerazione del fatto che il fornitore offre anche servizi di manutenzione e deve, pertanto, garantire una rete di assistenza organizzata a livello nazionale.

ix) Mercato dei servizi di pagamento

30. Ulteriore settore interessato dall'operazione è quello degli strumenti di pagamento tramite carte. Nell'ambito del settore delle carte di pagamento in passato l'Autorità ha individuato tre distinti mercati: il mercato dell'emissione di carte (*i.e. card issuing*), quello del convenzionamento degli esercenti (*i.e. merchant acquiring*) e quello del *processing* operativo ed informatico (*i.e. processing*).

31. Ai fini della valutazione della presente Operazione, rileva la sola attività di emissione delle carte di pagamento (cd. *card issuing*), che consiste in un insieme di servizi finalizzato alla fornitura di carte di pagamento (debito, credito o pre-pagate) ai clienti finali che, di norma, sono rappresentati dai consumatori. In particolare, l'attività di emissione delle carte comprende principalmente l'offerta della carta al cliente finale (che ne diviene il titolare), la definizione delle caratteristiche della carta e delle relative condizioni economiche (ammontare del canone annuo, commissioni per il servizio di anticipo contante, spese di invio estratto conto e altre commissioni), la valutazione creditizia del cliente (ossia se il soggetto è meritevole di credito), la contrattualizzazione dello stesso, la gestione

¹⁸ Cfr. ad esempio C9632 – *Banca UCB/EMF-IT-2008-1*, provvedimento n. 18923 del 24 settembre 2008, in Bollettino n. 36/2008 e C9344 – *Banca UCB/UCB Service*, provvedimento n. 18409 del 21 maggio 2008, in Bollettino n. 20/2008.

¹⁹ Cfr. *ex multis* C12417 – *Cassa di Risparmio di Bolzano - Sparkasse/Banca di Cividale*, provvedimento n. 29972 del 18 gennaio 2022, in Bollettino n. 5/2022 e C12347 – *Credito Emiliano/Cassa di Risparmio di Cento*, provvedimento n. 28575 del 16 febbraio 2021, in Bollettino n. 10/2021.

dei rapporti con i circuiti, le attività di *customer service* e di *marketing* e la gestione del rischio creditizio e delle frodi²⁰.

32. Secondo la prassi dell’Autorità, l’issuing può essere suddiviso in base alla diversa tipologia di strumenti di pagamento, distinguendo tra carte di credito e di debito (ivi incluse le carte prepagate), corrispondenti a diversi mercati del prodotto; tuttavia, più di recente è stata lasciata aperta la possibile configurazione di un unico mercato che ricomprenderebbe tutte le tipologie di carta in ragione della loro sostituibilità dal lato dell’offerta²¹.

33. Parallelamente, dal punto di vista geografico, la dimensione del mercato dell’emissione delle carte di pagamento è stata nella prassi individuata nei confini nazionali, in ragione dell’omogeneità delle condizioni di offerta dell’insieme dei descritti servizi sul territorio nazionale; tuttavia, anche sotto tale profilo più di recente è stata lasciata aperta la possibile ridefinizione di tale mercato quale avente dimensione corrispondente allo Spazio economico europeo²².

34. In relazione all’Operazione qui in esame, Banca Ifis è attiva nella sola emissione di carte di debito, che risulta pertanto l’unico mercato dei pagamenti interessato.

x) Mercati assicurativi

35. Con riferimento ai mercati dell’assicurazione rami vita e rami danni, per consolidato orientamento dell’Autorità, ciascun ramo dei comparti assicurativi vita e danni rappresenta un distinto mercato. 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. Inoltre, i mercati assicurativi rami vita e rami danni sono distinti, ciascuno, tra fase produttiva, avente dimensione geografica nazionale, e fase distributiva che si caratterizza per la sua dimensione locale, considerata in prima approssimazione provinciale secondo prassi dell’Autorità.

b) Effetti dell’operazione

36. L’Operazione, sulla base dei dati e delle informazioni fornite dalle Parti, non appare idonea a determinare criticità concorrenziali.

37. Per quanto riguarda il mercato della raccolta, prendendo in considerazione i dati della residenza controparte, si osserva come nella quasi totalità delle province interessate la quota congiunta delle Parti a valle dell’Operazione risulterà compresa fra il $[1-5\%]$ e il $[1-5\%]$, non superando in ogni caso il 5% (dati Banca d’Italia 2023). Prendendo in considerazione i dati espressi secondo il criterio della localizzazione sportello, la quota congiunta risulterebbe inferiore all’1% in tutte le province dove si sovrappongono le attività delle Parti. Allo stesso modo, ove si prendessero in considerazione solo le banche attive esclusivamente o quasi esclusivamente *online*, la quota congiunta delle Parti risulterebbe non significativa e tale da non ingenerare criticità di natura antitrust.

²⁰ Più nello specifico, occorre considerare che, per quel che concerne le politiche economiche e commerciali legate a tali servizi, esse sono definite dalla banca se viene adottato il modello integrato; viceversa, se la banca si limita a distribuire i servizi e ricorre a società terze per l’attività di *issuing*, le politiche e i criteri di distribuzione del prodotto, nonché il *pricing* nei confronti della clientela finale possono essere definiti dalle società terze oppure dalle banche, a seconda dell’accordo.

²¹ Cfr. per tutti C12373 - *Nexi/SLA*, provvedimento n. 29839 del 12 ottobre 2021, in Bollettino n. 41/2021.

²² *Ibidem*.

Rileva in ogni caso sottolineare la presenza sul mercato della raccolta di numerosi e qualificati concorrenti che si caratterizzano per un posizionamento di mercato nettamente superiore, quali, ad esempio, Intesa Sanpaolo, Unicredit, Iccrea Banca e BPER Banca, e, nel caso delle banche *online*, FinecoBank, Banca Mediolanum e ING Bank.

38. In relazione al mercato degli impieghi, Banca Ifis rappresenta che le Parti sono attive in particolare negli impieghi alle famiglie produttrici-imprese di piccole dimensioni e, in misura più contenuta, negli impieghi alle imprese di medie e grandi dimensioni, mentre non sono attive nell'offerta di impieghi alle famiglie consumatrici.

39. Nel mercato degli impieghi alle famiglie produttrici-imprese di piccole dimensioni si registrano limitate sovrapposizioni orizzontali in un numero esiguo di province, con una quota *post-merger* mai superiore al 5%²³. Analogamente, nel mercato degli impieghi alle imprese di medie e grandi dimensioni la quota congiunta delle Parti a livello regionale non supererà mai il 5%, con l'eccezione del solo Molise, dove l'entità *post-merger* verrà a detenere una quota *[del 5-10%]*. In tali mercati non si registrano pertanto sovrapposizioni orizzontali tali da determinare effetti restrittivi della concorrenza, tenuto anche conto che nei mercati degli impieghi sono presenti numerosi gruppi bancari concorrenti, con quote di mercato ben più elevate di quella dell'entità *post-merger* e in grado di esercitare una notevole pressione concorrenziale.

40. Con riferimento al settore del risparmio gestito, Illimity opera in via marginale nel solo mercato della gestione di fondi comuni d'investimento mobiliare mentre Banca Ifis non è attiva in alcuno dei mercati che compongono il settore. Non vi sono, dunque, sovrapposizioni orizzontali in relazione al risparmio gestito.

41. In merito al mercato dell'acquisto di crediti, si osserva che entrambe le società sono specializzate nell'acquisto di crediti deteriorati, mentre la sola Banca Ifis risulta attiva – seppur in modo marginale – nell'acquisto di crediti non deteriorati. Pertanto, risulta interessata dall'Operazione la sola attività di acquisto di crediti deteriorati²⁴, siano essi garantiti o non garantiti. In ragione della posizione del tutto trascurabile di Banca Ifis, *[inferiore all'1%]*, e di quella comunque contenuta di Illimity, pari al *[5-10%]*, per una quota congiunta pari al *[5-10%]* (dati forniti da Banca Ifis), si ritiene che nel caso di specie non risulti necessario addivenire a una precisa delimitazione merceologica del mercato interessato. A valle dell'operazione, l'entità *post-merger* sarà in ogni caso esposta alla pressione competitiva di numerosi e qualificati concorrenti, quali ad esempio Credit Factor (con una quota stimata dalla società notificante di circa il *[10-20%]*), Cherry Bank (*[10-15%]*), Olympus Fund (*[5-10%]*), Prelios SGR (*[5-10%]*) e AMCO (*[1-5%]*).

42. Con riguardo al mercato dei servizi di amministrazione, gestione e valorizzazione di portafogli NPL, la quota di Banca Ifis calcolata a livello nazionale ammonta a circa il *[5-10%]*, mentre quella di Illimity risulta pari a circa il *[1-5%]* (dati forniti da Banca Ifis); la quota dell'entità *post-merger* risulterà dunque contenuta, pari a circa il *[5-10%]*, con un incremento trascurabile, a fronte della presenza nel mercato di numerosi e qualificati operatori, quali DoValue (con una quota stimata del *[10-20%]*), Prelios (*[10-20%]*), Intrum (*[5-10%]*) e AMCO (*[5-10%]*).

²³ Il posizionamento di mercato è stato valutato prendendo in esame sia i dati "localizzazione sportello" sia quelli "residenza controparte" (fonte Banca d'Italia 2023).

²⁴ Secondo quanto comunicato nel Formulario, Illimity non risulta infatti attiva nell'acquisto di crediti non deteriorati, mentre la presenza di Banca Ifis risulta marginale e focalizzata sull'acquisto di crediti deteriorati non garantiti.

43. Quanto alla presenza di possibili effetti verticali, si osserva che in seguito all'acquisizione di Illimity, come appena descritto, l'entità *post-merger* incrementerà la propria capacità di gestire crediti deteriorati, con un conseguente incentivo ad effettuare maggiori acquisti nel mercato a monte dell'acquisto di crediti. Al riguardo, rileva sottolineare che in ragione del posizionamento comunque modesto nel mercato a valle dell'amministrazione, gestione e valorizzazione di portafogli NPL (pari a circa il [5-10%]), caratterizzato peraltro da un incremento del solo [1-5%], e della quota congiunta contenuta nel mercato a monte, pari al [5-10%], si ritiene che l'entità *post-merger* non avrebbe né l'incentivo né soprattutto la capacità di alterare le dinamiche di mercato, riducendo la massa critica di crediti di terzi che possono formare oggetto di *servicing* di NPL da parte di concorrenti attivi nel mercato a valle.

Sul punto, si consideri inoltre che, tanto nel mercato a monte quanto in quello a valle, vi sono numerosi e qualificati concorrenti, quali ad esempio, nel primo caso (acquisto di crediti) Credit Factor, Cherry Bank e Olympus, e nel secondo (gestione e recupero crediti) Do Value, Intrum, Prelios e AMCO (quest'ultimo mercato è inoltre caratterizzato dalla presenza di un ampio insieme di piccole società di recupero crediti dislocate sull'intero territorio nazionale²⁵).

44. Per quanto concerne il mercato del *factoring*, l'Operazione darà a luogo a sovrapposizioni orizzontali limitate: infatti, Banca Ifis detiene una quota a livello nazionale di circa il [1-5%], mentre Illimity [*inferiore all'1%*], per una quota congiunta che ammonta a circa il [1-5%]. In tale mercato, sono poi presenti numerosi e qualificati concorrenti, quali Intesa Sanpaolo (con una quota del [25-30%]), Unicredit ([15-20%]), Ifitalia ([10-15%]) e Factorit ([5-10%]) (stime fornite da Banca Ifis).

45. Con riferimento al mercato della cartolarizzazione, Banca Ifis svolge attività di cartolarizzazione di crediti *non performing* e crediti *factoring*, agendo sia nel ruolo di cedente (come soggetto che ha avuto il ruolo di "originator" o che ha acquistato esposizioni di un terzo e successivamente procede alla loro cartolarizzazione) sia di investitore (ossia in qualità di soggetto sottoscrittore dei titoli) sia di promotore²⁶. Illimity, secondo quanto riferito, svolge attività di cartolarizzazione prevalentemente di crediti commerciali, di crediti di magazzino e di finanziamenti.

Tale mercato sarà interessato solo marginalmente dall'Operazione: in base alle informazioni fornite, la quota congiunta dopo l'Operazione sarà del tutto trascurabile, pari a circa il [1-5%], con un contributo della *target* [*inferiore all'1%*], a fronte della presenza sul mercato di numerosi e qualificati operatori concorrenti, come ad esempio Intesa Sanpaolo (con una quota stimata da Banca Ifis del [10-15%]), Unicredit ([5-10%]), Banco BPM ([10-15%]) e Factorit ([5-10%]).

46. Venendo al mercato del *leasing*, nel *leasing* finanziario si registra una sovrapposizione orizzontale dell'attività delle Parti del tutto marginale, detenendo Banca Ifis una quota del [1-5%] e Illimity [*inferiore all'1%*], con una quota combinata delle Parti pari al [1-5%]. Come evidenziato in precedenza nell'analisi di altri mercati, si registra peraltro la presenza di numerosi e qualificati concorrenti con un posizionamento, stimato dalla società notificante, ampiamente più significativo dell'entità *post-merger*, quali ad esempio Intesa Sanpaolo ([10-15%]), Unicredit ([10-15%]), BNP Paribas ([10-15%]) e Alba Leasing ([5-10%]).

Illimity non è invece attiva nel mercato del *leasing* operativo, che non risulta pertanto interessato dall'Operazione.

²⁵ Cfr. C12556 – *Ifis NPL Investing/Revalea* (cit.).

²⁶ Come definito dall'art. 2 del Regolamento UE 2017/2402.

47. In relazione al mercato dei servizi di pagamento, si premette che Banca Ifis non è attiva nell'emissione delle carte di credito; pertanto, secondo la prassi più consolidata dell'Autorità, le carte di debito e di credito saranno considerati due mercati distinti di dimensione nazionale e sarà preso in considerazione il solo mercato delle carte di debito. Con riferimento all'emissione di carte di debito, l'Operazione non appare sollevare criticità concorrenziale stante il carattere ampiamente marginale della sovrapposizione orizzontale dell'attività delle Parti, essendo la quota di mercato di entrambe prossima allo zero: la quota di mercato detenuta da Banca Ifis è *[inferiore all'1%]*, con un posizionamento *post-merger [inferiore all'1%]*.

48. Con riferimento alla distribuzione di prodotti assicurativi, Banca Ifis ha rappresentato di essere attiva solo nel mercato della distribuzione dei prodotti assicurativi dei rami danni e che Illimity è a sua volta attiva solo nel mercato della distribuzione, sia dei rami vita che dei rami danni, seppur in modo del tutto marginale. Pertanto, ai fini della presente Operazione rileva il solo mercato della distribuzione di prodotti assicurativi rami danni, nel quale il posizionamento delle Parti è del tutto trascurabile, con una quota *post-merger [inferiore 1%]*.

49. 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 determinare alterazioni significative nella struttura concorrenziale dei mercati interessati.

RITENUTO, 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 ed 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

C12704 - A2A CALORE E SERVIZI/NEWCO DI EDISON*Provvedimento n. 31479*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 marzo 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento del Consiglio (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 A2A Calore e Servizi S.r.l., pervenuta il 4 febbraio 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. A2A Calore e Servizi S.r.l. ("A2A CS") è una società attiva nella gestione di reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento e di impianti termici. A2A CS è soggetta alla direzione e coordinamento di A2A S.p.A. ("A2A"), impresa *multiutility* quotata in borsa a capo dell'omonimo gruppo societario, attivo in Italia e in Europa principalmente nei settori dell'energia elettrica (approvvigionamento all'ingrosso, produzione, distribuzione, vendita), del gas naturale (approvvigionamento all'ingrosso, trasporto, distribuzione, vendita), dei servizi idrici integrati, della gestione e smaltimento dei rifiuti e pulizia delle strade, della cogenerazione e del riscaldamento, della gestione del calore, del *facility management*, nonché in altri servizi (illuminazione pubblica, regolazione del traffico, sistemi di videosorveglianza e lampade votive, servizi *internet* e fornitura di dati). A2A è controllata congiuntamente dai Comuni di Milano e Brescia, che ne detengono ciascuno il 25% del capitale sociale. Il gruppo A2A ha realizzato nel 2023 un fatturato mondiale pari a circa 14,8 miliardi di euro, di cui circa [10-20]* miliardi di euro realizzati in Italia.

2. "NewCo" (o la "Target") sarà una società di nuova costituzione, interamente detenuta da Edison S.p.A. ("Edison"), che alla data di efficacia dell'operazione di concentrazione notificata sarà titolare del ramo di azienda costituito dal complesso di beni e rapporti giuridici organizzati per l'esercizio dell'attività di produzione e vendita di energia elettrica e termica sotto forma di vapore tramite la centrale termoelettrica cogenerativa di Sesto San Giovanni (MI)¹. L'energia elettrica prodotta dalla centrale viene venduta all'ingrosso; il calore prodotto viene ceduto a bocca di centrale per l'alimentazione delle reti di teleriscaldamento ad essa collegate, non nel titolo della *Target* (cfr. *infra*).

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

¹ La centrale è costituita da due unità a ciclo combinato da circa 50 MW ciascuna e da quattro caldaie ciascuna della potenza al focolare di 14 MW per la produzione di vapore ad integrazione di quello prodotto dai due cicli combinati o in parziale sostituzione degli stessi (nel seguito anche, la "Centrale Sesto").

Edison è una società di diritto italiano quotata in borsa, in ultima istanza controllata da Electricité de France S.A. (“EDF”), società di diritto francese attiva a livello mondiale nei settori dell’energia. Nel 2023 il fatturato del ramo d’azienda che sarà conferito in *NewCo* è stato di [35-100] milioni di euro, [omissis].

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. La comunicazione in esame riguarda l’acquisizione della partecipazione totalitaria del capitale sociale – e, con essa, del controllo esclusivo - da parte di A2A, tramite A2A CS, su *NewCo*, previo conferimento nella medesima del ramo d’azienda relativo alla centrale di Sesto San Giovanni da parte di Edison (“Operazione”). In particolare, il ramo d’azienda comprende il compendio immobiliare costituito dalla centrale termoelettrica cogenerativa sita in Sesto San Giovanni (MI) e da alcuni immobili contigui, i contratti di lavoro con i dipendenti individuati nel contratto di compravendita e l’ulteriore complesso di rapporti giuridici ivi meglio descritti².

4. Il perfezionamento dell’Operazione è subordinato ad alcune condizioni sospensive, tra cui l’ottenimento dell’autorizzazione *antitrust*.

5. Le pattuizioni contrattuali prevedono anche la sottoscrizione tra *NewCo* ed Edison di un “Contratto di cessione e Nomina” per il *Capacity Market* per gli anni di consegna 2025 e 2026 in virtù del quale *NewCo*, una volta acquisita da A2A, si obbliga a cedere ad Edison i diritti al solo c.d. “mercato della capacità”³ della Centrale Sesto, per il periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2025 e il 31 dicembre 2026, conferendo a Edison un mandato senza rappresentanza. Nel contratto di compravendita è altresì previsto che, nel periodo interinale tra la data di sottoscrizione del contratto stesso e quella di effettiva esecuzione dell’Operazione, Edison conferisca mandato senza rappresentanza ad A2A per partecipare in via esclusiva a tutte le fasi del mercato della capacità di cui alla relativa disciplina per l’anno di consegna 2027 (ove si svolga prima della data di efficacia del contratto) con la Centrale Sesto.

6. Infine, alla data di esecuzione del contratto di compravendita è previsto che Edison si impegni a sottoscrivere un contratto di servizi transitori che verranno prestati a favore di *NewCo* su richiesta di A2A per un lasso di tempo limitato, dipendente dai singoli servizi ma pari in ogni caso a periodi inferiori a un anno, dopo il perfezionamento dell’Operazione.

² Nel periodo interinale tra la data di sottoscrizione del contratto di compravendita e la data di effettiva esecuzione dell’Operazione, Edison farà sì che *NewCo* sia gestita da un amministratore unico nei limiti dell’ordinaria amministrazione. Al fine di garantire la piena operatività di *NewCo* alla data del *closing*, inoltre, Edison trasferirà ad A2A i dati necessari al funzionamento ed operatività del ramo d’azienda, a partire dal mese di dicembre 2024. Secondo le dichiarazioni rese in sede di notifica, tali attività di migrazione saranno svolte nel pieno rispetto della normativa applicabile, ivi inclusa la disciplina *antitrust*.

³ Il c.d. *capacity market* è un meccanismo con cui il gestore della rete Terna contrattualizza capacità produttiva, sia esistente che di nuova realizzazione, attraverso contratti di approvvigionamento di lungo termine aggiudicati tramite aste competitive, per garantire l’adeguatezza del sistema elettrico. Alle aste possono partecipare gli operatori titolari di unità di produzione che offrono capacità sia esistente sia nuova, le unità di consumo (*demand-response*) e le risorse estere con specifici obblighi e diritti. La disciplina del sistema di remunerazione della capacità produttiva prevede poi la presenza di aste di aggiustamento e di sessioni di negoziazione del mercato secondario, che consentono agli operatori di rimodulare la propria posizione circa gli obblighi contrattuali pluriennali assunti verso Terna in esito alla c.d. “asta madre”.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'operazione comunicata costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'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 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

8. Gli accordi di acquisto da parte di *NewCo* di servizi prestati da Edison costituiscono delle restrizioni accessorie all'Operazione, in quanto appaiono necessari per garantire l'operatività della *Target* per un periodo di tempo limitato successivamente al perfezionamento della concentrazione. Gli accordi relativi al *Capacity Market* per gli anni di consegna 2025, 2026 e 2027 non appaiono invece valutabili quali restrizioni accessorie all'Operazione, essendo volti a garantire che i diritti derivanti da impegni presi in precedenza permangano in capo al cedente (per quel che riguarda gli anni di consegna 2025 e 2026), ovvero a consentire all'acquirente di prendere in prima persona gli impegni per l'anno di consegna 2027, laddove le relative aste dovessero tenersi precedentemente al *closing*. In tal senso, dunque, detti accordi appaiono libere pattuizioni tra le Parti non direttamente connesse e necessarie alla realizzazione dell'Operazione.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

I mercati rilevanti e gli effetti dell'Operazione

9. In ragione dell'attività dell'impresa acquisita, il mercato coinvolto dall'Operazione è il mercato della produzione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica.

10. Secondo la prassi decisionale dell'Autorità, tale mercato comprende sia la produzione sia l'approvvigionamento all'ingrosso di elettricità, a prescindere dalla fonte di produzione. Più in particolare, il mercato comprende, in Italia, sia le transazioni a termine sia le transazioni *spot* (ccdd. "mercato del giorno prima" o "MGP" e "mercato infragiornaliero" o "MI") concluse attraverso le piattaforme gestite dal Gestore del Mercato Energetico S.p.A. ("GME"), nonché i contratti bilaterali (cd. "over-the-counter"). Quanto alla dimensione geografica di tale mercato, nella prassi dell'Autorità essa è ritenuta sovraregionale. Più in dettaglio, a causa dei macro-vincoli di rete che, in determinate circostanze, possono portare alla separazione del mercato in diverse zone, caratterizzate da diversi prezzi di equilibrio su MGP, l'Autorità nella propria prassi identifica quattro macroaree costituenti altrettanti mercati geografici distinti: macroarea Nord, macroarea Sud, macroarea Sicilia e macroarea Sardegna⁴.

11. Alla luce della localizzazione dell'impianto *Target*, l'operazione riguarda soltanto la macroarea Nord. In tale macroarea, il gruppo acquirente A2A deteneva nel 2023 una quota del [10-15%] in termini di capacità installata e del [5-10%] in volume, mentre la *Target* esprimeva quote largamente

⁴ Cfr. a titolo esemplificativo: C12461 – ENEL PRODUZIONE/ERG POWER, Prov. n. 30306 del 20 settembre 2022 (in Boll. n. 36/2022); C12508 - ENI PLENITUDE/PLT ENERGIA-SEF, Prov. n. 30443 del 21 dicembre 2022 (in Boll. n. 2/2023); C12697 – DUFERCO ITALIA HOLDING/COMAL, Prov. n. 31434 del 9 gennaio 2025 (in Boll. n. 3/2025).

inferiori all'1% sia in termini di capacità che di volume. La posizione complessiva risulta pertanto limitata (e comunque mai superiore al 15%) e il contributo aggiuntivo rappresentato dalla *Target* appare avere effetti trascurabili.

12. Rispetto a ulteriori mercati astrattamente configurabili, la parte notificante A2A CS ha informato che, con riferimento agli ulteriori mercati dell'energia, il ramo d'azienda *Target* sostanzialmente non opera nel Mercato dei Servizi di Dispacciamento ("MSD"), se non in misura del tutto trascurabile (largamente inferiore allo 0,1% del mercato); per quel che riguarda il c.d. mercato della capacità (*Capacity Market*) considerato come ipotetico mercato rilevante dall'Autorità nel caso C12461 – *Enel Produzione/ERG Power*⁵, ma non ancora definitivamente individuato, fermo restando quanto reso noto con riferimento alle pattuizioni tra le Parti, prendendo a riferimento le quantità aggiudicate in zona Nord nell'ultima asta celebrata, la quota di A2A, pari al [15-20%], per effetto dell'Operazione risulterebbe incrementata di un valore inferiore allo 0,5% (considerando l'ipotetica capacità massima contrattualizzabile dell'impianto di Sesto S. Giovanni).

13. Per quel che riguarda, infine, il mercato del teleriscaldamento, esso non appare rilevante ai fini dell'analisi concorrenziale, in quanto la *Target*, diversamente da A2A, non risulta in esso attiva. Il totale del calore generato dalla Centrale di Sesto, infatti, in virtù di un contratto di somministrazione, viene già ceduto alla rete di teleriscaldamento di proprietà di A2A Calore e Servizi (parte del sistema Milano Nord) e dalla stessa gestita in virtù di specifica convenzione con il comune di Sesto San Giovanni per l'erogazione del servizio di teleriscaldamento. Di conseguenza, l'Operazione non determina alcuna modifica nelle dinamiche concorrenziali del suddetto mercato, non incidendo su utenze e volumetrie servite dalla rete di teleriscaldamento, sicché, in tale ambito, le quote detenute da A2A restano invariate.

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;

RITENUTO infine che gli accordi tra le Parti relativi al c.d. *Capacity Market* non costituiscono oggetto della presente delibera, poiché non costituiscono una restrizione accessoria all'operazione di concentrazione in esame;

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.

⁵ Cfr. precedente nota 4.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2065 - COMUNE DI FIUMICINO (RM) - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO RICREATIVE

Roma, 9 dicembre 2024

Comune di Fiumicino

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 17 dicembre 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alle Deliberazioni della Giunta del Comune di Fiumicino dell'8 luglio 2024, n. 115, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative*"; del 31 luglio 2024, n. 127, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative – Riapprovazione dello schema disciplinare già approvato con DGC 115/2024 emendato degli errori materiali*"; conosciute il 29 ottobre 2024; e del 31 ottobre 2024, n. 166, avente a oggetto "*Attuazione delle direttive ex DL 131 del 16 settembre 2024 a parziale modifica della legge 118/2022*", inviata dal Comune di Fiumicino il 13 novembre 2024.

Con i primi due provvedimenti, considerato il contenzioso pendente con l'Autorità relativo alla Deliberazione della Giunta comunale del 27 dicembre 2023, n. 236¹, il Comune di Fiumicino disponeva l'avvio di procedure comparative per il rinnovo o il rilascio di concessioni demaniali marittime nel territorio di competenza.

Con la Deliberazione della Giunta del 31 ottobre 2024, n. 166, tuttavia, il predetto Comune, ritenuto "*necessario predisporre i bandi alla luce di quanto disposto dal DL 131/2024 e delle successive modifiche ed integrazioni*" e considerato che "*lo stesso DL 131/2024 consente di avviare le procedure selettive entro e non oltre la data del 30/06/2027*", ha deliberato: i) di procedere alla predisposizione dei bandi secondo le caratteristiche dettate dal d.l. n. 131/2024; ii) di dare mandato agli uffici comunali di concludere le attività istruttorie prodromiche alla pubblicazione dei singoli bandi entro il 31 dicembre 2025, procedendo alla pubblicazione dei bandi entro il 31/12/2026; iii) di individuare "*il termine del 30/09/2027, disposto dal DL 131/2024, quale termine ultimo di conservazione dello stato attuale delle concessioni demaniali marittime, ivi incluse quelle già oggetto di estensione nella vigenza della Legge 145/2018*"; iv) "*di applicare quanto previsto al comma 1 par. 3*" "In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura

¹ Cfr. AS1987 – Comune di Fiumicino (RM) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 24/2024.

selettiva, secondo le modalità stabilite dall'articolo 4, entro il 30 settembre 2027, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa, l'autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 marzo 2028²”.

Tale ultima deliberazione si pone in linea di continuità con le precedenti decisioni assunte dal Comune (e, in particolare, con le deliberazioni n. 115/2024 e n. 127/2024), che infatti non vengono revocate, in quanto l'ente aveva deliberato che avrebbe adeguato le proprie decisioni e i bandi laddove, nelle more dell'espletamento della procedura, fosse intervenuto un mutamento della normativa di riferimento.

Al riguardo, richiamati i propri numerosi interventi volti a censurare le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere², l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalle deliberazioni in epigrafe e, in particolare, dalla Deliberazione n. 166/2024.

Nel caso di specie, l'Autorità ritiene che la decisione adottata dal Comune di Fiumicino di non dare seguito alle procedure di gara rispettose dei principi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione e di prorogare al 30 settembre 2027 le concessioni demaniali marittime in essere ai sensi del d.l. n. 131/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 166/2024, violi i principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva 2006/123/CE (c.d. “Direttiva Servizi”). La decisione di ritardare l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato, infatti, impedisce di cogliere i benefici che sarebbero derivati dal compimento delle procedure a evidenza pubblica in corso di svolgimento e finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza³.

Al riguardo, si sottolinea, infatti, come sia il giudice nazionale⁴ quanto quello europeo⁵ abbiano affermato l'obbligo di procedere con gare a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dalle norme euro-unitarie sopra richiamate.

Pertanto, piuttosto che prorogare ulteriormente la durata delle concessioni demaniali marittime in essere, l'Autorità ritiene che il Comune di Fiumicino avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei principi concorrenziali, alla conclusione delle procedure di gara già avviate e finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione. Ciò tenuto conto dell'obbligo di conformazione ai principi e alle disposizioni euro-

² Cfr. le segnalazioni di carattere generale *AS2029 – Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive*, in Bollettino n. 32/2024, AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021, e *AS1550 – Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018. Nel corso del 2024, inoltre, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE.

³ Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, n. 17, secondo cui le concessioni demaniali, oltre il 31 dicembre 2023, “anche in assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E.”.

⁴ Cfr. Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481.

⁵ Cfr. Corte di giustizia UE, 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, EU:C:2023:301.

unitari e al correlato obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

A ciò si deve aggiungere l'infondatezza degli argomenti indicati nei provvedimenti in questione a sostegno dell'ulteriore proroga delle concessioni, concernenti la necessità di adeguare i bandi alle modifiche introdotte dal d.l. n. 131/2024.

In merito, l'Autorità ritiene doveroso sottolineare come la nuova normativa preveda un evidente *favor* nei confronti dei soggetti titolari di concessione, sia per quanto riguarda i criteri di valutazione delle offerte sia per ciò che concerne la previsione di un indennizzo per il concessionario uscente, in tal modo non superando le criticità concorrenziali più volte evidenziate dall'Autorità e dal giudice amministrativo.

Per quanto attiene ai criteri di valutazione, l'Autorità ritiene doveroso sottolineare le restrizioni di natura concorrenziale che possono derivare dalla mancata considerazione dell'esperienza e professionalità acquisita nello svolgimento di attività *extra*-concessione o dalla valorizzazione eccessiva dell'attività svolta in concessione. Tali requisiti potrebbero infatti risultare ingiustificatamente restrittivi, privi dei connotati di necessità e proporzionalità, nonché idonei a integrare una preferenza in favore di operatori già attivi nel mercato⁶.

Con riferimento all'indennizzo, la posizione espressa dall'Autorità⁷ circoscrive il riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente, da porre a base d'asta nella procedura selettiva, solo ai casi di tutela del legittimo affidamento (ove sussistente) del concessionario uscente e comunque limitatamente al valore di eventuali investimenti da questi effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario⁸. In tal modo, fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione⁹, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi a effettuare gli investimenti¹⁰.

⁶ Secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17/2021: *“La scelta di criteri di selezione proporzionati, non discriminatori ed equi è, infatti, essenziale per garantire agli operatori economici l'effettivo accesso alle opportunità economiche offerte dalle concessioni. A tal fine i criteri di selezione dovrebbero dunque riguardare la capacità tecnica, professionale, finanziaria ed economica degli operatori, essere collegati all'oggetto del contratto e figurare nei documenti di gara. Nell'ambito della valutazione della capacità tecnica e professionale potranno, tuttavia, essere individuati criteri che, nel rispetto della par condicio, consentano anche di valorizzare l'esperienza professionale e il knowhow acquisito da chi ha già svolto attività di gestione di beni analoghi (e, quindi, anche del concessionario uscente, ma a parità di condizioni con gli altri), anche tenendo conto della capacità di interazione del progetto con il complessivo sistema turistico-ricettivo del territorio locale; anche tale valorizzazione, peraltro, non potrà tradursi in una sorta di sostanziale preclusione dell'accesso al settore di nuovi operatori”*.

⁷ Da ultimo nella segnalazione AS2029 cit.

⁸ Si veda anche quanto affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze gemelle del 2021, richiamando quanto statuito dalla sentenza della Corte di Giustizia nella sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558.

⁹ Da ultimo, la Corte di Giustizia, con la sentenza dell'11 luglio 2024, *Società Italiana Imprese Balneari*, C-598/22, EU:C:2024:597, ha ritenuto che *“L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che: esso non osta ad una norma nazionale secondo la quale alla scadenza di una concessione per occupazione del demanio pubblico e salva una diversa pattuizione nell'atto di concessione, il concessionario è tenuto a cedere immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, le opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione”*.

¹⁰ Come ha affermato, quindi, il Consiglio di Stato nelle richiamate sentenze gemelle *“[l]’indizione di procedure competitive per l’assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l’affidamento degli stessi”*.

Alla luce di quanto rappresentato, l’Autorità ritiene che le Deliberazioni della Giunta del Comune di Fiumicino n. 115/2024, n. 127/2024 e n. 166/2024 si pongano in contrasto con i principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere. In particolare, i provvedimenti comunali *de quibus* si pongono in contrasto con l’articolo 49 TFUE, in quanto limitano ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all’articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell’articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Fiumicino 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 concorrenziali sopra espressi, l’Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Fiumicino al parere motivato espresso dall’Autorità ex articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta dell’8 luglio 2024, n. 115, avente a oggetto “Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative”, alla Deliberazione della Giunta del 31 luglio 2024, n. 127, avente a oggetto “Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative – Riapprovazione dello schema disciplinare già approvato con DGC 115/2024 emendato degli errori materiali” e alla Deliberazione della Giunta del 31 ottobre 2024, n. 166, avente a oggetto “Attuazione delle direttive ex DL 131 del 16 settembre 2024 a parziale modifica della legge 118/2022”

L’Autorità, il 17 dicembre 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Fiumicino, ai sensi dell’articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alle Deliberazioni della Giunta del Comune dell’8 luglio 2024, n. 115, avente a oggetto “Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative”; del 31 luglio 2024, n. 127, avente a oggetto “Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative – Riapprovazione dello schema disciplinare già approvato con DGC 115/2024 emendato degli errori materiali”, conosciute il 29 ottobre 2024, e del 31 ottobre 2024, n. 166, avente a oggetto “Attuazione delle direttive ex DL 131 del 16 settembre 2024 a parziale modifica della legge 118/2022”, inviata dal Comune di Fiumicino il 13 novembre 2024.

Nel proprio parere, l’Autorità ha ritenuto che le Deliberazioni della Giunta del Comune di Fiumicino n. 115/2024, n. 127/2024 e n. 166/2024 si pongano in contrasto con i principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato

nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere. In particolare, i provvedimenti comunali *de quibus* si pongono in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limitano ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi).

A seguito della ricezione del predetto parere motivato, il Comune di Fiumicino non ha fornito alcun riscontro all'Autorità.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 4 marzo 2025, ha disposto di impugnare i provvedimenti in questione dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente.

AS2066 - COMUNE DI IMPERIA - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE

Roma, 19 dicembre 2024

Comune di Imperia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 17 dicembre 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alle seguenti Delibere della Giunta del Comune di Imperia, tutte depositate in data 29 novembre 2024 nell'ambito del contenzioso innanzi al Tar Liguria, avente ad oggetto la Delibera della Giunta del 22 dicembre 2023, n. 402:

- la Delibera del 25 luglio 2024, n. 224, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime turistico ricreative per la categoria individuata alla lettera a) ("gestione di stabilimenti balneari") dell'art.01 c.1 D.L. n. 400/1993 - procedimenti e atti tecnici: indirizzo*", che è stata altresì trasmessa con una segnalazione pervenuta in data 5 novembre 2024;

- la Delibera del 25 luglio 2024, n. 225, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo per le attività individuate alla lettera "d) (gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive") dell'art.01 c. 1 del D.L. n. 400/1993 - procedimenti e atti tecnici: indirizzo*";

- la Delibera del 5 settembre 2024, n. 253, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo per l'installazione di dehors a servizio delle attigue attività, individuate alla lettera b) ("esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande") ed e) ("esercizi commerciali") dell'art.01 c. 1 del D.L. n. 400/1993 - Procedimenti e atti tecnici: indirizzo*";

- la Delibera del 5 settembre 2024, n. 254, avente a oggetto "*Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativi per l'installazione o il mantenimento di CHIOSCHI dove svolgere le attività individuate alle lettere b) ("esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande") ed e) ("esercizi commerciali") dell'art.01 c. 1 del D.L. n. 400/1993 - procedimenti e atti tecnici: indirizzo*".

Le suddette Delibere della Giunta si configurano come atti di indirizzo con i quali l'ente intende dare corso alle procedure comparative per le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo di cui alle diverse categorie e attività indicate nell'oggetto delle medesime, al fine di consentire "*l'accesso al mercato libero degli operatori economici nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, parità di trattamento, massima partecipazione e non discriminazione, secondo i principi enunciati dalla normativa eurounitaria, nazionale, regionale [...]*".

Più nello specifico le Delibere definiscono le procedure volte all'assegnazione delle concessioni relative: *i) alla gestione degli stabilimenti balneari (Delibera n. 224/2024); ii) alla gestione di*

strutture ricettive ed attività ricreative e sportive (Delibera n. 225/2024); (iii) all'installazione di *dehors* (Delibera n. 253/2024); (iv) alla installazione o al mantenimento di chioschi (Delibera n. 254/2024).

Le suddette Delibere si pongono in continuità con la citata Delibera della Giunta del Comune di Imperia del 22 dicembre 2023, n. 402, già oggetto di parere motivato *ex* articolo 21-*bis* da parte dell'Autorità e attualmente *sub iudice*¹, con la quale è stata differita la scadenza delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico ricreativo/sportivo in essere al 31 dicembre 2024.

Nelle suddette Delibere, il Comune dispone quindi di dar corso alle procedure comparative valorizzando alcuni elementi essenziali espressamente elencati, tra cui l'“[...] *esperienza e professionalità del richiedente nell'esercizio delle attività proposte sul demanio*”. Nelle premesse sono richiamati i criteri premiali, tra i quali l'esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione e la posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare.

Con le medesime Delibere il Comune approva gli schemi di lettera da inviare ai titolari di concessione demaniale a carattere turistico e i relativi disciplinari della procedura comparativa recante le linee guida procedurali per il riordino delle concessioni demaniali marittime. La Delibera individua “*il termine di presentazione delle istanze di concessione demaniale da parte dei precedenti concessionari per la categoria individuata alla lettera a) “gestione di stabilimenti balneari” [...] entro 60 giorni dal ricevimento della lettera di invito dello scrivente Ente, mentre le eventuali domande concorrenti dovranno essere prodotte entro 30 giorni dalla pubblicazione delle prime*” (grassetto in originale). La pubblicazione delle domande è prevista sull'albo pretorio, sul sito istituzionale del Comune e sulla GUCE.

Al riguardo, richiamati i propri numerosi interventi volti a censurare le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere², l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito ai profili di criticità concorrenziale derivanti dalle Delibere in esame.

In via preliminare, deve ricordarsi che, con riferimento al modello procedimentale da seguire per il rilascio delle concessioni, al fine di soddisfare concretamente gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale l'Autorità si è espressa³ nel senso di ritenere auspicabile che vengano previste forme procedimentali di avvio d'ufficio piuttosto che su istanza di parte⁴.

¹ Cfr. AS2018 (S4981) – Comune di Imperia – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, pubblicato in Bollettino n. 29/2024.

² Cfr. le segnalazioni di carattere generale AS2029 – Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive, in Bollettino n. 32/2024, AS1730 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13/2021, e AS1550 – Concessioni e criticità concorrenziali, in Bollettino n. 48/2018.

³ Si veda, da ultimo, AS2029, cit..

⁴ Sul punto si rammenta come, nei propri più recenti pronunciamenti, il Consiglio di Stato abbia più volte affermato che il regime dell'evidenza pubblica, discendente dall'applicazione dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, è volto a perseguire l'obiettivo di aprire il mercato delle concessioni demaniali marittime alla concorrenza e assicurare la *par condicio* tra i soggetti potenzialmente interessati. Cfr. Consiglio di Stato, A.P. n. 17/2022. Anche le pronunce del Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481, cit., fanno esplicito riferimento alle “*procedure competitive a evidenza pubblica*”. Cfr., da ultimo, la sentenza del Consiglio di Stato, 16 dicembre 2024, n. 10131.

In ogni caso, la procedura selettiva deve concretamente soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale, attraverso un efficace meccanismo pubblicitario e mediante il ricorso a specifici oneri istruttori e motivazionali. La procedura selettiva, infatti, incidendo su risorse di carattere scarso in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già affievolite dalla lunga durata delle concessioni in essere e dal continuo ricorso a proroghe, deve essere tale da garantire un reale ed effettivo confronto competitivo – e quindi le *chances* concorrenziali delle imprese contendenti – e non soddisfare solo apparentemente i predetti criteri.

A tal fine occorre che sia fornita adeguata pubblicità all'avvio della procedura e al suo svolgimento e completamento, circostanza che non può essere rinvenuta nel caso di pubblicità esclusivamente locale o per un periodo di tempo limitato. Inoltre, l'Amministrazione non deve ostacolare l'effettivo confronto concorrenziale mediante comportamenti volti a favorire i concessionari uscenti, come nel caso di specifici inviti indirizzati dall'ente concedente ai concessionari uscenti per indurli a presentare domanda di rinnovo delle concessioni. Ciò specie quando a tali soggetti è concesso un termine per la presentazione delle offerte di sessanta giorni, ben più ampio rispetto al termine di trenta giorni riconosciuto agli aspiranti nuovi entranti a seguito della pubblicazione delle domande ricevute, soprattutto nella misura in cui non tutte le informazioni rilevanti vengono da subito messe a disposizione di tali potenziali nuovi entranti.

In secondo luogo, con riferimento ai criteri valutativi declinati nelle Deliberazioni in questione, l'Autorità rappresenta come siano suscettibili di creare ingiustificate restrizioni e privi dei connotati di proporzionalità i criteri premiali basati sulla valorizzazione dell'esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione e dell'esperienza professionale acquisita nella gestione di una concessione quale prevalente fonte di reddito, nella misura in cui tali elementi si traducono in un ingiustificato vantaggio attribuito agli operatori già attivi nel mercato, rispetto ai nuovi entranti.

Analoghe preclusioni per i nuovi entranti possono derivare dall'attribuzione di un punteggio eccessivo alla pregressa esperienza professionale. Al riguardo è importante prevedere la possibilità che l'esperienza e la professionalità in questione siano state maturate dall'operatore anche nello svolgimento di attività extra-concessione.

Quanto all'eventuale indennizzo al gestore uscente, previsto dalle Delibere n. 224/2024 e n. 254/2024, l'Autorità ritiene discriminatorio riconoscere al concessionario uscente in modo aprioristico un valore pari al fatturato annuale precedente all'anno di pubblicazione della procedura di affidamento della nuova concessione demaniale. Al fine di tutelare il legittimo affidamento del concessionario uscente, ove sussistente, il valore di eventuali investimenti da questo effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario, potrebbe essere posto a base d'asta. In tal modo, fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi a effettuare gli investimenti. In questo caso, l'Autorità ritiene altresì di dover segnalare l'opportunità che il professionista, chiamato a quantificare tale valore, non sia incaricato dai concessionari interessati (ad esempio, l'ente concedente potrebbe occuparsi dell'incarico in questione) e che la quantificazione sia svolta con perizia, sulla base di parametri di valutazione attuali, certi e trasparenti, a tutela di tutte le parti,

nonché pubblicata dall'ente concedente in tempo utile affinché i potenziali partecipanti ne possano tener conto nell'ambito della procedura competitiva.

L'Autorità rappresenta infine che la valorizzazione dell'offerta economica in sede di gara, mediante una possibile maggiorazione del canone di concessione base annuo, potrebbe introdurre nella valutazione delle domande presentate un'importante variabile competitiva, purché il canone rifletta il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento. In tale caso, tuttavia, l'amministrazione comunale, in qualità di soggetto concedente, dovrebbe individuare delle modalità che, secondo i principi di trasparenza, equità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità assicurino il contenimento dei prezzi e un'adeguata fruibilità per le diverse categorie di utenti finali. Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, l'Autorità ritiene che le Deliberazioni della Giunta del Comune di Imperia del 25 luglio 2024, n. 224 e n. 225, e del 5 settembre 2024, n. 253 e 254, si pongano in contrasto con i principi concorrenziali nella misura in cui impediscono un reale confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere. In particolare, i provvedimenti comunali in questione si pongono in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limitano ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, e con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Imperia 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 concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Imperia al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Delibera della Giunta del Comune di Imperia del 25 luglio 2024, n. 224, alla Delibera della Giunta del Comune di Imperia del 25 luglio 2024, n. 225, alla Delibera della Giunta del Comune di Imperia del 5 settembre 2024, n. 253, e alla Delibera della Giunta del Comune di Imperia del 5 settembre 2024, n. 254

L'Autorità, il 17 dicembre 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Imperia, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Delibera della Giunta del Comune di Imperia del 25 luglio 2024, n. 224, alla Delibera della Giunta del Comune di Imperia del 25 luglio 2024, n. 225, alla Delibera della Giunta del Comune di Imperia del 5 settembre 2024, n. 253 e alla Delibera della Giunta del Comune di Imperia del 5 settembre 2024, n. 254, depositate in data 29 novembre 2024 nell'ambito del contenzioso innanzi al Tar Liguria, avente a oggetto la Delibera della Giunta del 22 dicembre 2023, n. 402.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che le Deliberazioni della Giunta del Comune di Imperia n. 224/2024, n. 225/2024, n. 253/2024 e n. 254/2024 si pongano in contrasto con i principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere. In particolare, i provvedimenti comunali *de quibus* si pongono in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limitano ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi).

A seguito della ricezione del predetto parere motivato, il Comune di Imperia non ha fornito alcun riscontro all'Autorità.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 4 marzo 2025, ha disposto di impugnare i provvedimenti in questione dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente.

AS2067 – CONSIP/ACCORDO QUADRO PER I SERVIZI DI FACILITY MANAGEMENT PER IMMOBILI DI FORZE DI DIFESA E SICUREZZA

Roma, 17 gennaio 2025

Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, "Autorità"), nella sua adunanza del 14 gennaio 2025, ha espresso le seguenti considerazioni con riferimento alla richiesta di parere formulata, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito alla procedura di gara per l'affidamento di un Accordo Quadro, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 59, comma 4 lettera a), del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36/2023) e dell'articolo 2, comma 225, della legge n. 191/2009, avente a oggetto i servizi di *facility management* da eseguirsi negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle Forze di Difesa e di Sicurezza, che sarà indetta per il tramite della Concessionaria Servizi Informatici Pubblici - CONSIP S.p.A.. Preliminarmente, si osserva che il disegno della strategia di gara, nella sua struttura complessiva, non appare, *prima facie*, suscettibile di restringere il corretto svolgimento del confronto competitivo per l'aggiudicazione della gara stessa.

Tuttavia, dall'esame della documentazione prodotta sono emerse alcune criticità, legate agli specifici aspetti di seguito descritti.

In primo luogo, non sembra condivisibile l'eccezione al vincolo di partecipazione prevista in favore di soggetti che si trovano tra loro in situazione di controllo/collegamento, ai sensi dell'articolo 2359 c.c.. Tale previsione, infatti, oltre a rappresentare una disparità di trattamento rispetto al caso degli RTI - Raggruppamenti Temporanei di Imprese (per i quali vige il c.d. blocco), permetterebbe di fatto ai grandi gruppi societari di eludere il vincolo di partecipazione e di poter essere così presenti, al contrario di quanto consentito agli altri concorrenti, potenzialmente in tutti i lotti nazionali. Ciò, peraltro, risulterebbe in contraddizione con l'obiettivo di tutelare le imprese di minori dimensioni (le c.d. Micro, Piccole e Medie Imprese - MPMI).

In secondo luogo, si rileva una possibile problematica con riferimento all'assegnazione delle quote nel caso dei lotti con due aggiudicatari e nel caso del lotto con tre aggiudicatari.

Nello specifico, nel primo caso (lotti bi-aggiudicatari), la previsione per cui, qualora le offerte siano in numero inferiore a tre (e in particolare pari a due), vi sia un solo aggiudicatario comporta automaticamente l'assegnazione solo del 70% del lotto (o anche solo del 30% del medesimo lotto, a seconda dei requisiti posseduti dal concorrente), con l'esclusione dell'operatore secondo classificato, nonostante questi abbia presentato un'offerta valida.

Nel secondo caso (lotto tri-aggiudicatari), oltre alla previsione di cui sopra, sussiste la previsione aggiuntiva per cui, qualora le offerte siano in numero inferiore a quattro (e, in particolare, pari a tre),

vi siano due soli aggiudicatari. L'insieme di queste previsioni può comportare, in caso di offerte in numero inferiore a tre, l'assegnazione solo del 20% del lotto (qualora l'unico aggiudicatario soddisfi solo i requisiti per tale quota), mentre in caso di offerte in numero inferiore a quattro la saturazione del lotto potrebbe limitarsi al 50%, valore pari alla somma delle due quote di importo minore (qualora i due aggiudicatari soddisfino i requisiti solo per tali quote minori).

Non rilevandosi alcun razionale di natura concorrenziale alla base di siffatte previsioni, l'Autorità ne auspica l'eliminazione, consentendo in questo modo la piena copertura dei lotti interessati (a vantaggio delle Forze di Difesa e di Sicurezza richiedenti i servizi di *facility management*), nonché premiando gli operatori utilmente posizionatisi secondi e terzi in graduatoria.

Infine, sempre con riferimento all'assegnazione delle quote, la mancata saturazione dei lotti con due aggiudicatari potrebbe avvenire, secondo le regole di gara, anche nel caso di un numero di offerte superiore a due in cui i primi due concorrenti in graduatoria soddisfino i requisiti solo per la quota del 30% (saturando, quindi, il lotto per il 60%). Analogamente, la mancata saturazione del lotto con tre aggiudicatari potrebbe avvenire anche nel caso di un numero di offerte superiore a tre in cui i primi tre concorrenti in graduatoria soddisfino i requisiti solo per la quota del 20% e/o del 30% (saturando quindi il lotto per valori compresi tra il 60% e il 90%).

In siffatti casi, sarebbe opportuno che anche la parte restante dei lotti interessati venisse assegnata, in particolare, scorrendo la graduatoria in modo da includere nell'aggiudicazione gli operatori ivi utilmente posizionati, fino al raggiungimento del 100% del lotto. Questa soluzione, oltre a consentire la piena saturazione del lotto stesso (nuovamente a vantaggio delle Forze di Difesa e di Sicurezza che richiederanno i relativi servizi), si tradurrebbe anche in un ulteriore incentivo alla partecipazione alla gara, in quanto potrebbero venire premiati nell'aggiudicazione anche gli operatori terzi, ed eventualmente quarti e quinti, classificati.

In ogni caso, l'Autorità si riserva di valutare gli esiti della gara in esame, ove nel corso del suo svolgimento emergano elementi suscettibili di configurare illeciti anticoncorrenziali.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato successivamente alla pubblicazione del bando di gara in questione.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

IP362 - IL RINNOVATO.IT-VENDITE ON LINE

Provvedimento n. 31481

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 marzo 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

VISTO in particolare l'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in base al quale, in caso di inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza o a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro, e nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

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, 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 propria delibera del 18 ottobre 2022, n. 30348, con la quale l'Autorità ha accertato la scorrettezza delle pratiche commerciali poste in essere dalle società GPS ITALIA S.r.l. (di seguito anche "GPS") nell'ambito della vendita di prodotti elettronici ed elettrodomestici attraverso il sito *internet ilrinnovato.it*, consistenti in condotte commissive e omissive atte a ingannare i consumatori circa le caratteristiche e i tempi di consegna dei prodotti, nonché a ostacolare l'esercizio dei diritti derivanti dal rapporto contrattuale;

VISTA la propria delibera del 30 aprile 2024, n. 31189, con la quale l'Autorità ha contestato a GPS ITALIA S.r.l. la violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo per non avere ottemperato alla suddetta delibera del 18 ottobre 2022, n. 30348;

VISTE le proprie decisioni del 6 agosto 2024 e del 29 ottobre 2024 con le quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3 del "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411, vigente *ratione temporis*, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento al fine di esaminare le risultanze in atti e di garantire il contraddittorio, nonché la propria decisione del 17 dicembre 2024, con la quale, ai sensi dell'articolo 8, comma 4,

del Regolamento attualmente vigente, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento al fine di garantire il contraddittorio e di completare gli adempimenti procedurali;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. La società GPS ITALIA S.r.l. (di seguito, anche “GPS” o “Professionista”), in qualità di professionista ai sensi dell’articolo 18, lettera b), del Codice del consumo, è attiva nella vendita di prodotti elettronici ed elettrodomestici attraverso il sito *internet* presente all’indirizzo <https://www.ilrinnovato.it/>. Nell’esercizio 2023, GPS ha realizzato un fatturato di circa 122.000 euro¹.

II. PREMESSA

2. Con provvedimento del 18 ottobre 2022, n. 30348, (di seguito anche “Provvedimento”), l’Autorità, a esito del procedimento istruttorio PS12238², ha accertato la sussistenza delle seguenti pratiche commerciali scorrette, poste in essere dal professionista GPS ITALIA S.r.l. nell’ambito dell’attività di commercializzazione di prodotti di elettronica e elettrodomestici, principalmente ricondizionati/rinnovati, tramite il sito *internet* <https://www.ilrinnovato.it/>:

A) diffusione di informazioni ingannevoli circa caratteristiche e tempi di consegna dei prodotti venduti, nonché adozione di modalità scorrette di vendita in grado di limitare considerevolmente la libertà di scelta dei consumatori, poste in essere attraverso l’annullamento unilaterale degli ordini *online* successivamente all’addebito del corrispettivo, in violazione degli articoli 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del consumo. Tale pratica è stata ritenuta cessata al momento dell’adozione del Provvedimento a seguito di iniziative attuate dal Professionista³;

B) modalità illecite di gestione della fase *post-vendita* idonee a limitare la libertà di scelta dei consumatori, nonché a ostacolare l’esercizio dei loro diritti, compreso il diritto di ricevere informazioni sullo stato della spedizione dei prodotti, di ottenere la consegna del bene nei tempi previsti, di fruire di un’adeguata assistenza *post-vendita*, di risolvere il contratto di acquisto e riscuotere il rimborso secondo i tempi e le modalità previste dalla disciplina contrattuale e in conformità alle previsioni della legge, di cambiare prodotto o rivolgersi ad altro professionista o ancora di beneficiare della garanzia legale di conformità, in violazione degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del consumo⁴.

3. Nella suddetta delibera è stata vietata la continuazione della pratica commerciale scorretta sub B), che era ancora in essere, ed è stato altresì disposto che il Professionista comunicasse all’Autorità le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida entro il termine di sessanta giorni dalla notifica della stessa (avvenuta in data 25 ottobre 2022).

¹ Cfr. informazioni fornite da GPS nell’allegato alla comunicazione dell’11 ottobre 2024 prot. 92729.

² Cfr. caso PS12238 [Il rinnovato.it/ventite online provvedimento sanzionatorio](https://www.ilrinnovato.it/ventite-online-provvedimento-sanzionatorio) dell’Autorità del 18 ottobre 2022.

³ Cfr. punti 106-125 del Provvedimento.

⁴ Cfr. punti 126- 147 del Provvedimento.

4. In data 23 dicembre 2022, GPS ha prodotto una relazione di ottemperanza con la quale ha comunicato di aver proceduto all'eliminazione dal proprio sito *internet* dei prodotti non disponibili presso i magazzini. Inoltre, ha reso noto di aver assunto misure atte a potenziare la gestione del servizio clienti nella fase *post-vendita*, nonché di aver aumentato il personale dedicato alla gestione delle richieste di rimborso.

5. L'Autorità, nella propria adunanza del 10 gennaio 2023, ha preso atto delle misure adottate dal Professionista in esecuzione del predetto Provvedimento.

III. IL PROVVEDIMENTO DELL'AUTORITÀ DEL 30 APRILE 2024

6. Con richieste di intervento pervenute a partire da gennaio 2024 numerosi consumatori hanno evidenziato la persistenza di rilevanti criticità conseguenti all'acquisto di prodotti sul sito *internet ilrinnovato.it*.

7. L'Autorità, con provvedimento del 30 aprile 2024, n. 31189, (comunicato il 15 maggio 2024), ha quindi avviato il procedimento IP362 contestando al Professionista la violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per inottemperanza parziale alla citata delibera del 18 ottobre 2022, n. 30348, in ragione della reiterazione, da parte di GPS, di alcune delle condotte riconducibili alla pratica commerciale scorretta sub B), in particolare quelle riguardanti le modalità illecite di gestione della fase successiva all'acquisto *online*: mancata o ritardata consegna dei prodotti venduti, omessa o inadeguata fornitura del servizio di assistenza *post-vendita* e ostacolo all'esercizio dei diritti rimborso dei consumatori.

IV. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

a) *L'iter del procedimento*

8. Prima dell'avvio del presente procedimento, il Professionista ha prodotto informazioni in data 1° febbraio 2024 e in risposta a una richiesta dell'Autorità⁵.

9. Successivamente all'avvio del procedimento, il 16 maggio 2024 GPS ha inviato una comunicazione⁶.

10. In data 3 luglio 2024, si sono svolti accertamenti ispettivi presso le sedi delle società GPS e Rinonew S.r.l.

11. Il 20 settembre 2024, si è svolta un'audizione dei rappresentanti del Professionista⁷, il quale, in data 11 ottobre 2024, ha inviato le informazioni richieste in tale sede⁸. Successivamente, la Parte ha inviato ulteriori comunicazioni il 28 e il 29 ottobre 2024⁹.

12. In data 20 novembre 2024, è stata inviata a GPS la comunicazione di contestazione degli addebiti, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento.

13. Il Professionista non ha presentato controdeduzioni alla comunicazione di contestazione degli addebiti.

⁵ Cfr. prot. 17707 del 1° febbraio 2024.

⁶ Cfr. prot. 49101 del 16 maggio 2024.

⁷ Cfr. verbale di audizione prot. 87884 del 25 settembre 2024.

⁸ Cfr. prot. 92729 dell'11 ottobre 2024.

⁹ Cfr. prot. 0097034 del 28 ottobre 2024 e prot. 97672 del 29 ottobre 2024.

b) Gli elementi acquisiti

14. Dai reclami in atti emerge la ricorrenza di diversi episodi di mancata consegna dei beni venduti, anche ove decorso un periodo significativo dall'ordine¹⁰.

Il Professionista, nell'interazione con i consumatori in risposta alle loro lamentele, in alcuni casi imputa la responsabilità per la mancata o ritardata consegna dei prodotti alle condotte del corriere di volta in volta incaricato¹¹.

In diverse segnalazioni, tuttavia, i consumatori riportano che il corriere - contattato per conoscere lo stato di spedizione della merce - afferma di non aver ricevuto da GPS il pacco da consegnare¹².

In via esemplificativa, si consideri che un consumatore il 1° marzo 2024 segnala di non aver ancora ricevuto il prodotto ordinato il 5 dicembre 2023 e pagato il 18 dicembre 2023, con consegna prospettata nei venti giorni successivi. Dopo vari spostamenti della data di consegna da parte del Professionista, il corriere incaricato, contattato dal consumatore, afferma di non aver ricevuto il prodotto per un "errore di bollinatura" del Professionista. Quest'ultimo non riconosce la sua responsabilità e, nella conversazione via *chat* intrattenuta con il consumatore, sostiene di aver inviato correttamente il pacco (affermando che "sarebbe partito un pacco fantasma" "non mi venga a scrivere falsità")¹³.

Con segnalazione del 4 marzo 2024, un altro consumatore lamenta di non aver ricevuto il pacco ordinato il 5 gennaio 2024 e pagato il 12 gennaio, con consegna fissata il 14 febbraio; anche in questo caso il corriere contattato dal consumatore afferma di non aver ricevuto dal Professionista il prodotto da consegnare¹⁴. Analoga vicenda è occorsa a un altro consumatore, sebbene il corriere coinvolto fosse diverso da quello delle altre due vicende descritte¹⁵.

¹⁰ Cfr. segnalazioni prot. 0010955 del 8/1/2024, prot. 0011132 del 8/1/2024, prot. 0011242 del 8/1/2024, prot. 0011246 del 8/1/2024, prot. 0014727 del 22/1/2024, prot. 0014906 del 22/1/2024, prot. 0015165 del 23/1/2024, prot. 0015277 del 24/1/2024, prot. 0021491 del 13/2/2024, prot. 0022618 del 15/2/2024, prot. 0027368 del 1/3/2024, prot. 0027369 del 1/3/2024, prot. 0027393 del 1/3/2024, prot. 0027495 del 4/3/2024, prot. 0028035 del 5/3/2024, prot. 0028069 del 5/3/2024, prot. 0029727 del 11/3/2024, prot. 0029740 del 11/3/2024, prot. 0033891 del 26/3/2024, prot. 0034722 del 27/3/2024, prot. 0035425 del 2/4/2024, prot. 0035671 del 2/4/2024, prot. 0039812 del 16/4/2024, prot. 0039918 del 16/4/2024, prot. 0040868 del 19/4/2024, prot. 42951 del 26/4/2024, prot. 49803 del 20/05/2024, prot. 0049813 del 20/05/2024, prot. 50202 del 20/05/2024, prot. 50397, 57648, 57643 del 21 maggio 2024 e 7 giugno 2024, prot. 52696 del 28/05/2024, prot. 56355 del 4/6/2024, prot. 58831 dell'11/6/2024, prot. 62542 del 21/6/2024, prot. 67593 del 08/07/2024, prot. 70191 del 16/07/2024, prot. 0094372 del 18/10/2024, prot. 0095078 del 22/10/2024.

¹¹ Cfr. segnalazioni prot. 0011242 del 8/1/2024, prot. 0011246 del 8/1/2024, prot. 0022618 del 15/2/2024, prot. 0027368 del 1/3/2024, prot. 0027369 del 1/3/2024, prot. 0027393 del 1/3/2024, prot. 0028035 del 5/3/2024, prot. 0028069 del 5/3/2024, prot. 0035671 del 2/4/2024. Inoltre, cfr. comunicazione inviata da GPS il 1° febbraio 2024 (prot. 17707 del 1/2/2024 e prot. 0019971 dell'8/2/2024) in riscontro alla richiesta dell'Autorità del 31 gennaio 2024 (prot. 17655 del 31/1/2024) di fornire informazioni in merito ai reclami ricevuti a partire dal gennaio 2024.

¹² Cfr. segnalazioni prot. 0027495 del 4/3/2024, prot. 0028035 del 5/3/2024, prot. 0028069 del 5/3/2024, prot. 0034722 del 27/3/2024, prot. 0035425 del 2/4/2024, prot. 0039812 del 16/4/2024, prot. 0040868 del 19/4/2024, prot. 42951 del 26/4/2024, prot. 49803 del 20/05/2024, prot. 0049813 del 20/05/2024.

¹³ Cfr. segnalazioni prot. 0027368 del 1/3/2024, prot. 0027369 del 1/3/2024, prot. 0027393 del 1/3/2024.

¹⁴ Cfr. segnalazione prot. 0027495 del 4/3/2024.

¹⁵ Cfr. segnalazioni prot. 0028035 del 5/3/2024, prot. 0028069 del 5/3/2024.

15. Da molti reclami emerge, inoltre, che le domande di rimborso conseguenti alla mancata ricezione del bene¹⁶ o il ricevimento di prodotti danneggiati o con caratteristiche differenti da quelle attese¹⁷ non appaiono trovare celere ed efficace soddisfazione. Anche nei casi in cui il Professionista procede al rimborso, ciò avviene solo dopo aver assunto atteggiamenti dilatori e senza aver fornito il necessario supporto al consumatore per la risoluzione delle problematiche occorse¹⁸. Alcuni consumatori riportano addirittura di essere stati “bloccati” sulla *chat* di *whatsapp* utilizzata dal Professionista per fornire assistenza alla clientela¹⁹.

GPS, nell’interazione con i consumatori insoddisfatti, riconduce di volta in volta tali vicende a disguidi occasionali, come la mancata ricezione dei pagamenti dei consumatori o negligenze dei medesimi²⁰.

Gli elementi agli atti non suffragano però sempre tali ricostruzioni fattuali. Ciò emerge, ad esempio, dalla vicenda di un consumatore che, in data 11 marzo 2024, ha lamentato di non aver ancora ricevuto il rimborso richiesto e accordato dal Professionista in data 14 febbraio 2024 per un televisore ordinato il 24 novembre 2023, pagato con bonifico il 7 dicembre 2023 e mai ricevuto. In data 26 marzo 2024, la questione non era ancora risolta, in quanto il Professionista sosteneva di aver rimborsato il consumatore tramite storno della carta di credito, mentre il consumatore dava prova che il pagamento era stato effettuato con bonifico bancario²¹. Il 16 aprile 2024, un altro consumatore ha segnalato di non aver ricevuto il rimborso per un prodotto pagato il 13 marzo 2024; in tal caso il corriere ha disconosciuto i codici di consegna e il consumatore è stato “bloccato” dal Professionista sulla *chat*. Al proposito, GPS, in data 19 aprile 2024, solo dopo che il segnalante ha scritto una recensione negativa e ha provveduto a segnalare l’accaduto all’Autorità, ha comunicato di aver effettuato il rimborso²².

Da ultimo, il 5 agosto 2024, un consumatore ha segnalato di essere ancora in attesa del ritiro del televisore di cui voleva fare il reso, nonché del relativo rimborso, essendogli stato consegnato un televisore difforme da quello ordinato nel luglio 2023. Il Professionista ha giustificato il mancato ritiro contestando le modalità con cui il consumatore ha preparato l’imballaggio per la restituzione del bene e, con riguardo al rimborso, ha sostenuto che le relative somme sarebbero già state

¹⁶ Cfr. segnalazioni prot. 0014727 del 22/1/2024, prot. 0014906 del 22/1/2024, prot. 0015165 del 23/1/2024, prot. 0015277 del 24/1/2024, prot. 0021491 del 13/2/2024, prot. 0027368 del 1/3/2024, prot. 0027369 del 1/3/2024, prot. 0027393 del 1/3/2024, prot. 0027495 del 4/3/2024, prot. 0034722 del 27/3/2024, prot. 0035425 del 2/4/2024, prot. 0035671 del 2/4/2024, prot. 0039812 del 16/4/2024, prot. 0040868 del 19/4/2024, prot. 0039918 del 16/4/2024, prot. 50202 del 20/05/2024, prot. 52696 del 28/05/2024, prot. 56355 del 4/6/2024, prot. 58831 del 11/6/2024, prot. 62542 del 21/6/2024, prot. 67593 del 08/07/2024, prot. 70191 del 16/07/2024, prot. 0094372 del 18/10/2024, prot. 0095078 del 22/10/2024, prot. 97919 del 30/10/2024.

¹⁷ Cfr. segnalazioni prot. 0010955 del 8/1/2024, prot. 0014634 del 22/1/2024, prot. 0026616 del 29/2/2024, prot. 0031661 del 18/3/2024, prot. 0033578 del 25/3/2024, prot. 41840 del 24/04/2024, prot. 50380 del 21/05/2024, prot. 52835 del 28/05/2024, prot. 76397 del 5/8/2024, prot. 76397 del 5/8/2024, prot. 87340 del 23/9/2024, prot. 99781 del 7/11/2024, prot. 101845 del 14/11/2024.

¹⁸ Cfr. segnalazioni prot. 0011132 del 8/1/2024, prot. 0011242 del 8/1/2024, prot. 0011246 del 8/1/2024, prot. 0022618 del 15/2/2024, prot. 0028035 del 5/3/2024, prot. 0028069 del 5/3/2024, prot. 0029727 del 11/3/2024, prot. 0029740 del 11/3/2024, prot. 0033891 del 26/3/2024.

¹⁹ Cfr. segnalazioni prot. 0027495 del 4/3/2024, prot. 0039812 del 16/4/2024, prot. 0040868 del 19/4/2024.

²⁰ Cfr. la citata comunicazione del Professionista del 1° febbraio 2023 prot. 17707 e la documentazione prodotta dai consumatori.

²¹ Cfr. segnalazioni prot. 0029727 del 11/3/2024, prot. 0029740 del 11/3/2024, prot. 0033891 del 26/3/2024.

²² Cfr. segnalazioni prot. 0039812 del 16/4/2024, prot. 0040868 del 19/4/2024.

riaccreditate a esito della procedura di *cashback* attivata dal consumatore tramite la banca emittente la carta di pagamento, circostanza negata dal segnalante²³.

16. Nel corso del procedimento il Professionista ha comunicato di aver eliminato, a partire dal mese di luglio 2024, la possibilità di effettuare pagamenti anticipati sul proprio sito *internet ilrinnovato.it*. Da tale mese, pertanto, il corrispettivo verrà richiesto ai consumatori solo alla consegna della merce presso un punto di ritiro, oppure effettuata tramite un incaricato del Professionista presso il domicilio del consumatore acquirente²⁴.

17. Inoltre, GPS ha comunicato di aver interrotto la collaborazione con corrieri esterni (con i quali sono in corso contenziosi in sede civile e penale²⁵) e che le consegne a partire dal luglio 2024 vengono effettuate direttamente da incaricati del Professionista a domicilio del consumatore acquirente²⁶.

Il Professionista ha, inoltre, comunicato che dal mese di novembre 2024 il servizio di consegna a domicilio sarebbe stato esteso al sud Italia, isole escluse²⁷.

18. Sul sito *internet ilrinnovato.it* nel corso del procedimento è stata inserita la dicitura: “*NESSUN PAGAMENTO ANTICIPATO. PAGAMENTO AL RITIRO PRESSO LE NOSTRE SEDI, ALLA CONSEGNA AL NOSTRO INCARICATO PER NORD E CENTRO ITALIA, IN CONTRASSEGNO AL NOSTRO CORRIERE PRIVATO (STOP ALLE SPEDIZIONI CON CORRIERI ESPRESSI) PER IL SUD ITALIA*”²⁸.

19. Non sono pervenute segnalazioni con riferimento ad acquisti effettuati dai consumatori a partire da agosto 2024, ovvero successivamente alle descritte modifiche nelle modalità di pagamento e consegna dei beni venduti sul sito *internet ilrinnovato.it*. Continuano, tuttavia, a pervenire segnalazioni relative ad acquisti effettuati in data antecedente al mese di agosto 2024 per i quali non sono stati ancora effettuati i relativi rimborsi a esito di mancata consegna²⁹ o di consegna di un bene difforme da quello acquistato e pagato³⁰.

²³ Cfr. segnalazione del 5 agosto 2024 prot.76397, verbale di audizione del 25 settembre (prot. 87884), informazioni inviate da GPS l'11 ottobre 2024 (prot. 92729) e dal segnalante il 24 ottobre 2024 (prot. 96407).

²⁴ Cfr. verbale di audizione del 25 settembre (prot. 87884), verbale di accertamento ispettivo presso GPS del 3 luglio 2024 e presso Rinonew Srl del 3 luglio 2024.

²⁵ Cfr. da ultimo comunicazione dell'11 ottobre 2024 prot. 92729 con cui il Professionista informa che il 18 febbraio 2025 si terrà la prossima udienza per la causa civile contro Bartolini.

²⁶ Cfr. verbale di accertamento ispettivo presso GPS del 3 luglio 2024 e presso Rinonew Srl del 3 luglio 2024, verbale di audizione del 25 settembre (prot. 87884).

²⁷ Cfr. informazioni pervenute il 28 ottobre 2024 (prot. 97034).

²⁸ Cfr. verbale di acquisizione agli atti del 20 novembre 2024.

²⁹ Cfr., ad esempio, segnalazione del 22 ottobre 2024 prot. 95078, integrata l'11/11/2024 (prot. 100368) relativa alla mancata ricezione del bene acquistato il 30 aprile 2024 e al mancato rimborso di quanto pagato dal consumatore.

³⁰ Cfr., ad esempio, segnalazione del 23 settembre 2024 prot. 87340 relativa alla ricezione di un televisore difettoso acquistato il 16 luglio 2024 per il quale non è stato ricevuto un rimborso.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

20. Secondo quanto sostenuto dal Professionista, la responsabilità per la mancata o ritardata consegna dei prodotti e per i ritardati o mancati rimborsi sarebbe di volta in volta riconducibile a disguidi occasionali, alle condotte del corriere incaricato o a negligenze dei consumatori³¹.

21. GPS afferma di aver rimborsato parte dei consumatori interessati da pregressi episodi di mancata consegna o di consegna di beni difformi da quelli prospettati: nel periodo gennaio/luglio 2024 avrebbe, infatti, rimborsato circa 160 consumatori per un controvalore di circa 160.000 euro³². Il Professionista dichiara, altresì, che si starebbe adoperando attivamente per effettuare ulteriori rimborsi, compatibilmente con la liquidità a disposizione³³.

VI. VALUTAZIONI

22. Il provvedimento di avvio del procedimento contesta a GPS condotte riconducibili alla gestione della fase successiva all'acquisto *online*, ovvero la mancata o ritardata consegna dei prodotti venduti e ostacoli al diritto dei consumatori al rimborso.

23. Alla luce delle risultanze istruttorie tali condotte risultano confermate e si ritiene che GPS abbia reiterato la pratica commerciale sub B), già accertata dall'Autorità con la delibera del 18 ottobre 2022, n. 30348.

24. Dagli elementi in atti emergono, infatti, numerosi episodi di mancata o ritardata consegna da parte del Professionista di beni pagati dai consumatori, di mancato o ritardato rimborso conseguente a tale evenienza oppure conseguente alla ricezione di un prodotto difettoso o differente rispetto a quello pagato.

25. Sebbene il Professionista imputi tali episodi a disguidi occasionali, a condotte negligenti dei consumatori o dei corrieri incaricati, la cospicua ricezione di denunce di clienti, che rappresentano in modo puntuale le condotte di GPS in esame, induce a ritenere che queste non fossero riconducibili ad anomalie episodiche, ma a lacune strutturali nelle modalità con cui il Professionista esercitava la propria attività d'impresa. Inoltre, in alcuni casi, gli elementi in atti non confermano quanto sostenuto in punto di fatto dal Professionista.

26. Le scelte organizzative da ultimo adottate e le iniziative intraprese da GPS, riguardanti sia la fase del pagamento (che avverrà solo alla consegna dell'ordine), sia la fase di trasporto e consegna (che sarà gestita dal professionista stesso), incidendo su elementi strutturali del processo di gestione degli ordini, appaiono in grado di assicurare la parziale interruzione delle condotte contestate. Invero, le segnalazioni in atti riguardano acquisti effettuati dai consumatori prima dell'agosto 2024, ovvero prima dell'adozione delle richiamate modifiche organizzative. Allo stato il Professionista, che ha già effettuato rimborsi per un controvalore di circa 160.000 euro nel periodo gennaio-luglio

³¹ Cfr. comunicazioni del 1° febbraio 2024 in riscontro alla richiesta dell'Autorità del 31 gennaio 2024 (prot. 17655 del 31/1/2024) di fornire informazioni in merito ai reclami ricevuti a partire dal gennaio 2024, verbale di audizione del 25 settembre 2024 prot. 87884, verbale di accertamento ispettivo presso GPS del 3 luglio 2024 e presso Rinonew S.r.l. del 3 luglio 2024.

³² Cfr. doc. Allegato al documento dell'11 ottobre 2024 prot. 92729.

³³ Cfr. verbale di audizione del 25 settembre 2024 prot. 87884.

2024³⁴, risulta dover completare i rimborsi richiesti da numerosi consumatori e si starebbe adoperando in tal senso, compatibilmente con la liquidità a disposizione.

27. Per quanto esposto, si ritiene che le condotte di GPS integrino una inottemperanza alla citata delibera dell'Autorità del 18 ottobre 2022, n. 30348, con riguardo alla pratica commerciale scorretta sub B), in violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo.

VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

28. Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

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

30. La gravità della violazione va apprezzata con riguardo allo strumento utilizzato dal professionista per la vendita dei beni, cioè un sito di *e-commerce*, e alla natura delle condotte, idonee ad arrecare un pregiudizio patrimoniale almeno pari al valore dei prodotti non consegnati e non rimborsati.

31. Con riguardo alla dimensione del professionista, GPS ha dichiarato di aver realizzato nel 2023 un fatturato di circa 120.000 euro, conseguendo un utile di circa 32.000 euro.

32. Va altresì considerato che GPS ha adottato una serie di iniziative organizzative, riguardanti sia la fase del pagamento (che avviene ora solo alla consegna dell'ordine), sia la fase di trasporto e consegna (che viene ora direttamente gestita dal professionista), idonee a incidere positivamente su elementi strutturali del processo di gestione degli ordini, tant'è che non sono pervenute richieste di intervento relative ad acquisti successivi.

33. In relazione alla durata, dagli elementi in atti emerge che la pratica commerciale sanzionata con il provvedimento principale è stata reiterata da GPS almeno a partire da gennaio 2024. Essa va considerata parzialmente cessata in ragione dell'implementazione delle misure organizzative migliorative sopra descritte e dell'attivazione del professionista per procedere ai rimborsi. La pratica è ancora in corso con riguardo al completamento dei rimborsi dovuti.

34. Sulla base dell'insieme di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a GPS Italia S.r.l. nella misura di 90.000 € (novantamila euro). Tuttavia, nel caso di specie, in considerazione del notevole ridimensionamento delle condizioni economiche del professionista rispetto alla data di adozione della delibera del 18 ottobre 2022, n. 30348, si ritiene di determinare l'importo della sanzione nella misura di 10.000 € (diecimila euro).

35. Pertanto, l'importo finale della sanzione è di 10.000 € (diecimila euro).

Tutto ciò premesso e considerato;

³⁴ Cfr. doc. Allegato al documento dell'11 ottobre 2024 prot. 92729.

DELIBERA

a) che il comportamento della società GPS ITALIA S.r.l., consistito nell'aver violato la delibera del 18 ottobre 2022, n. 30348, con riferimento alla pratica sub B), costituisce inottemperanza a quest'ultima;

b) di irrogare alla società GPS ITALIA S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 € (diecimila euro).

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

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

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

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

IP374 - SEI SERVIZIO ENERGETICO ITALIANO/ATTIVAZIONI NON RICHIESTE

Provvedimento n. 31482

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 marzo 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 in particolare l'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in base al quale, in caso di inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza o a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro, e nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il "*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 propria delibera n. 31054 del 30 gennaio 2024 con la quale l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere dalla società Servizio Energetico Italiano S.r.l., in violazione degli articoli 20, 24, 25, 26 lettera *f*) in combinato disposto con l'articolo 66-*quinquies* del Codice del consumo, articolata nelle seguenti condotte: *a*) conclusione di contratti e attivazione di forniture di energia elettrica e/o gas naturale in assenza di una corrispondente manifestazione di volontà del consumatore; *b*) omesso o tardivo invio della documentazione contrattuale e frapposizione di ostacoli all'esercizio del diritto di ripensamento;

VISTA la propria delibera n. 31286 del 9 luglio 2024, con la quale l'Autorità ha contestato a Servizio Energetico Italiano S.r.l. la violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per non avere ottemperato alla suddetta delibera n. 31054 del 30 gennaio 2024;

VISTA la propria decisione del 29 ottobre 2024, con la quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411 e vigente *ratione temporis*, è stata disposta la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento per esigenze istruttorie legate all'integrale espletamento dei prescritti adempimenti procedurali;

VISTA la propria decisione del 17 dicembre 2024, con la quale, ai sensi dell'articolo 8, comma 4 del Regolamento, è stata disposta la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento per esigenze istruttorie legate all'integrale espletamento dei prescritti adempimenti procedurali;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Servizio Energetico Italiano S.r.l. (in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera *b*), del Codice del consumo, di seguito anche "SEI", "Professionista" o "Società"). La Società è attiva nella vendita di gas naturale e di energia elettrica ai clienti finali nel mercato libero.

II. PREMESSA

2. Con provvedimento n. 31054 del 30 gennaio 2024, l'Autorità, a esito del procedimento istruttorio PS12557, ha deliberato, ai sensi degli articoli 20, 24, 25 e 26, lettera *f*), in combinato disposto con l'articolo 66-*quinquies* del Codice del consumo, la scorrettezza di una pratica commerciale attuata da SEI attraverso due condotte:

A) conclusione di contratti e attivazione di forniture di energia elettrica e/o gas naturale in assenza di una corrispondente manifestazione di volontà del consumatore (attivazioni non richieste, *breviter* anche solo indicate con l'acronimo ANR), prevalentemente: i) attraverso contatti telefonici nei quali il consumatore non forniva un effettivo consenso e l'utilizzo di registrazioni manipolate o ii) in assenza di qualsivoglia contatto con il cliente (a tali ANR talvolta conseguivano la richiesta di corrispettivi non dovuti e/o l'indebito depotenziamento o l'indebita disalimentazione dei punti di prelievo);

B) omesso o tardivo invio della documentazione contrattuale e frapposizione di ostacoli all'esercizio del diritto di ripensamento.

3. Con la suddetta delibera è stata irrogata alla Società una sanzione amministrativa pecuniaria pari a novecentomila euro, è stata vietata la diffusione o continuazione della pratica sanzionata e disposto che SEI comunicasse - entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del provvedimento - le iniziative assunte in ottemperanza a tale diffida.

4. La delibera n. 31054 del 30 gennaio 2024 è stata notificata alla Società in data 16 febbraio 2024¹.

III. IL PROVVEDIMENTO DELL'AUTORITÀ DEL 9 LUGLIO 2024

5. In data 16 aprile 2024, SEI ha presentato una relazione nella quale ha descritto le misure adottate in ottemperanza al provvedimento².

In particolare, in relazione alla condotta *sub A*) SEI ha previsto:

- l'introduzione, a partire dal 1° dicembre 2023, di una procedura di conclusione del contratto mediante OTP (acronimo di *one time password*), che il consumatore riceve sul proprio cellulare per la stipula digitale, in totale sostituzione della precedente procedura mediante *vocal order*;

- una serie di criteri di scarto automatico delle proposte contrattuali inviate dai *teleseller*, finalizzati a impedire la validazione di contratti ai fini dell'attivazione di forniture in caso di dubbi sulla correttezza dell'operato del *teleseller* e della corretta acquisizione del consenso del cliente³;

¹ Cfr. comunicazione del 16 febbraio 2024, prot. n. 22882.

² Cfr. doc. prot. n. 39889 del 16 aprile 2024.

³ SEI indica come esempi di scarto i contratti non validati per le seguenti motivazioni:

i) la connessione del consumatore in sede di stipula mediante una rete virtuale (VPN) che non consenta la certezza circa l'identità del soggetto stipulante;

- il controllo presso il Registro Pubblico delle Opposizioni (di seguito, “RPO”) del recapito telefonico che il consumatore utilizza in sede di stipula, al quale ogni *teleseller* è tenuto contrattualmente;

- la selezione *ex ante* di tutti i fornitori del servizio di *teleselling* (ai fini della stipula di un contratto di appalto di servizi che regola i rapporti tra le parti) attraverso un sistema di valutazione e prequalifica contrattuale e il costante monitoraggio *ex post* del relativo operato.

In relazione alla condotta *sub B*) SEI ha previsto:

- l’adozione di un sistema di CRM (acronimo di *customer relationship management*) in grado di consentire il tracciamento della documentazione contrattuale inviata, delle fatture e di ogni comunicazione inerente alla fornitura;

- l’estensione del termine legale di quattordici giorni per l’esercizio del diritto di ripensamento sino all’ottavo giorno del mese antecedente l’attivazione della fornitura⁴.

6. Successivamente alla chiusura del procedimento PS12557, l’Autorità ha ricevuto segnalazioni aventi a oggetto la reiterazione delle condotte sanzionate con il provvedimento n. 31054 del 30 gennaio 2024.

7. Alla luce delle circa venti denunce pervenute successivamente alla presentazione della predetta relazione, era emersa la possibile continuazione delle violazioni oggetto del provvedimento. Conseguentemente, con provvedimento n. 31286 del 9 luglio 2024, l’Autorità ha deliberato l’avvio del presente procedimento IP374, volto a verificare se gli elementi agli atti integrino una fattispecie di inottemperanza al provvedimento n. 31054 del 30 gennaio 2024, ai sensi dell’articolo 27, comma 12, del Codice del consumo.

8. Il provvedimento di avvio del procedimento di inottemperanza alla citata delibera n. 31054/2024 è stato notificato a SEI il 12 luglio 2024.

IV. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) *L’iter del procedimento*

9. In ragione di quanto sopra, con provvedimento del 9 luglio 2024, n. 31286, l’Autorità ha avviato il procedimento IP374, volto a contestare a SEI la violazione di cui all’articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per non aver ottemperato al provvedimento n. 31054 del 30 gennaio 2024 nonché a irrogare l’eventuale sanzione pecuniaria prevista dalla richiamata norma.

10. SEI ha presentato memorie difensive in data 12 agosto e 21 ottobre 2024⁵.

11. In data 3 ottobre 2024, si è svolta l’audizione dei rappresentanti del Professionista⁶.

12. SEI ha avuto accesso agli atti istruttori nelle date del 18 e 24 luglio e del 9 ottobre 2024⁷.

ii) l’uso del medesimo recapito telefonico per la conclusione di più contratti (la Società precisa di consentire la stipula di massimo due contratti con una sola numerazione telefonica) o di numerazioni seriali (ad esempio, recapiti identici nelle prime 8 cifre);

iii) la riconducibilità del recapito telefonico del sottoscrittore a operatori virtuali o con SIM non tracciabili.

⁴ Cfr. articolo 3.5 del contratto e *welcome letter*.

⁵ Cfr. comunicazioni del 12 agosto 2024 (prot. n. 78494) e del 21 ottobre 2024 (prot. n. 94601).

⁶ Cfr. verbale di audizione del 17 ottobre 2024 (prot. n. 94033).

⁷ Cfr. docc. del 18 luglio 2024, prott. nn. 71288 e 71292, del 24 luglio 2024, prot. n. 72778, e del 9 ottobre 2024, prott. nn. 92120 e 92124.

13. In data 31 gennaio 2025 è stata inviata al Professionista la comunicazione di chiusura della fase istruttoria ai sensi dell'art. 17, comma 1, del Regolamento⁸.

14. In data 20 febbraio 2025, SEI ha inviato la propria memoria finale⁹.

2) *Le evidenze acquisite*

15. Sulla base degli elementi acquisiti nell'ambito del procedimento in oggetto in merito alla possibile reiterazione delle condotte censurate nel provvedimento di chiusura del procedimento PS12557 e, in particolare, dalle segnalazioni pervenute e dai riscontri forniti da SEI, è emerso quanto segue.

Segnalazioni

16. Successivamente alla scadenza del termine per la presentazione della relazione di ottemperanza (pervenuta in data 16 aprile 2024), diverse segnalazioni di consumatori e associazioni di consumatori riferivano la reiterazione delle violazioni accertate con il provvedimento n. 31054 del 30 gennaio 2024, con particolare riferimento ai profili sopra evidenziati.

17. Risultano pervenute, infatti, dalla data della presentazione della relazione di ottemperanza sino all'invio della presente comunicazione, alcune segnalazioni, che evidenziano contatti telefonici finalizzati ad attivazioni non richieste nonché, in alcuni casi, la stipula di contratti e l'effettiva attivazione di forniture in assenza del consenso espresso del cliente¹⁰. I segnalanti riferivano di contatti telefonici effettuati con motivazioni pretestuose, senza rivelare l'identità del Professionista e la reale finalità della chiamata¹¹, dichiarando di agire per conto del fornitore del denunciante¹². In altri casi, gli operatori telefonici avrebbero fornito informazioni fuorvianti sulla convenienza economica delle offerte proposte¹³.

18. Del pari, sono stati segnalati tentativi di ANR anche nei confronti di clienti che avevano già in precedenza esercitato il diritto di recesso nei confronti di SEI¹⁴, attraverso contatti telefonici nel corso dei quali gli operatori forniscono informazioni false o inesatte circa lo scopo della

⁸ Cfr. comunicazione del 31 gennaio 2025 (prot. n. 7011).

⁹ Cfr. comunicazione del 20 febbraio 2025 (prot. n. 13138).

¹⁰ Cfr. segnalazioni prott. nn. 55280 del 3 giugno 2024 (integrata in pari data, prot. n. 55296) e 62211 del 20 giugno 2024 (integrata da ultimo in data 25 giugno 2024, prot. n. 63352); segnalazione prot. n. 77323 del 7 agosto 2024 (integrata in data 8 agosto 2024, prot. n. 77924); segnalazione prot. n. 86098 del 18 settembre 2024; segnalazione prot. n. 100526 dell'11 novembre 2024; segnalazione prot. n. 113070 del 27 dicembre 2024; segnalazione prot. n. 804 dell'8 gennaio 2025.

¹¹ Cfr. segnalazione prot. n. 52141 del 24 maggio 2024 (integrata in data 2 luglio 2024, prot. n. 65716); segnalazione prot. n. 85861 del 18 settembre 2024; segnalazione prot. n. 100946 dell'11 novembre 2024; segnalazione prot. n. 104992 del 26 novembre 2024; segnalazione prot. n. 105167 del 27 novembre 2024; segnalazione prot. n. 106215 del 29 novembre 2024; segnalazione prot. n. 108235 del 9 dicembre 2024.

¹² Cfr. segnalazione prot. n. 48407 del 14 maggio 2024 (integrata da ultimo in data 28 giugno 2024, prot. n. 64921 con il riscontro dell'accoglimento dell'istanza di ripensamento); segnalazione prot. n. 56289 del 4 giugno 2024 (integrata in data 2 luglio 2024, prot. n. 65716); segnalazione prot. n. 63923 del 26 giugno 2024; segnalazione prot. n. 80486 del 27 agosto 2024; segnalazione prot. n. 80607 del 27 agosto 2024; segnalazione prot. n. 82951 del 6 settembre 2024; segnalazione prot. n. 93716 del 16 ottobre 2024; segnalazione prot. n. 92237 del 10 ottobre 2024; segnalazione prot. n. 108065 del 9 dicembre 2024.

¹³ Cfr. segnalazione prot. n. 99786 del 7 novembre 2024.

¹⁴ Cfr. segnalazione prot. n. 50364 del 21 maggio 2024; segnalazione prot. n. 89633 del 1° ottobre 2024 (integrata in data 3 ottobre 2024, prot. n. 90216).

comunicazione¹⁵ o l'identità del Professionista¹⁶, o utilizzano pretesti quali l'asserita applicazione di tariffe più alte del dovuto¹⁷, l'effettuazione di un non meglio precisato controllo pratiche¹⁸ e la verifica dei dati per il passaggio al servizio di tutele gradualità¹⁹.

Riscontri forniti dal Professionista

19. SEI ha presentato una memoria difensiva²⁰ e la relativa integrazione²¹ ed è stata ascoltata in audizione²², confermando la piena implementazione del sistema di verifica *ex ante* ed *ex post* sulla corretta contrattualizzazione dei clienti, inclusivo di attività di controllo e sanzione delle agenzie di *teleselling* delle quali si avvale, nonché contestando la pertinenza delle denunce in atti ai fini della valutazione di ottemperanza.

20. In particolare, il Professionista ha illustrato la nuova modalità di sottoscrizione tramite OTP, con contestuale invio della documentazione negoziale in formato elettronico, nell'ambito di un processo interattivo con il cliente mirato a garantire l'effettiva visione dei documenti rilevanti da parte di quest'ultimo²³.

21. SEI ha evidenziato che i contratti sono sottoposti a un controllo di validità articolato in due fasi: i) una di natura prettamente informatico-tecnologica, nella quale viene effettuata una verifica basata su criteri automatici di scarto²⁴; ii) una incentrata sull'ascolto delle registrazioni degli operatori di *call center*, al fine di verificare la corrispondenza tra numero di telefono e indirizzo indicati dal cliente nel corso della registrazione e quelli inseriti nella proposta contrattuale.

Il contratto che abbia superato le due fasi del controllo viene validato e il consumatore riceve una *welcome letter*, ulteriore rispetto alla documentazione contrattuale già ricevuta, in formato sia digitale sia cartaceo, al recapito dallo stesso indicato e a spese del Professionista.

22. Più in dettaglio, nel nuovo sistema di contrattualizzazione, l'invio della documentazione negoziale in formato elettronico è il prerequisite alla sottoscrizione tramite OTP, che diviene

¹⁵ Cfr. segnalazione prot. n. 60950 del 17 giugno 2024; segnalazione n. 56001 del 4 giugno 2024; segnalazione prot. n. 94519 del 18 ottobre 2024.

¹⁶ Cfr. segnalazione prot. n. 48508 del 14 maggio 2024.

¹⁷ Cfr. segnalazioni prot. nn. 47505 del 10 maggio 2024 e 61367 del 18 giugno 2024.

¹⁸ Cfr. segnalazione prot. n. 58675 del 10 giugno 2024; segnalazione prot. n. 97470 del 29 ottobre 2024.

¹⁹ Cfr. segnalazione prot. n. 87112 del 23 settembre 2024.

²⁰ Cfr. comunicazione del 12 agosto 2024 (prot. n. 78494).

²¹ Cfr. comunicazione del 21 ottobre 2024 (prot. n. 94601).

²² Cfr. verbale di audizione del 17 ottobre 2024 (prot. n. 94033).

²³ Il sistema di conclusione del contratto tramite OTP, tra l'altro, i) impone ai *teleseller* l'obbligo di effettuare e conservare una registrazione telefonica, propedeutica alla sottoscrizione del contratto, attestante la proattività del cliente nel comunicare i propri dati all'operatore telefonico (tra cui numero di cellulare, *e-mail* e indirizzo fisico per le comunicazioni cartacee); ii) prevede che il cliente riceva dall'operatore un SMS, contenente un *link* attraverso il quale attivare una sequenza di dieci *step*, nei quali confermare i propri dati personali, di pagamento e di fornitura e visualizzare le varie informazioni sull'offerta da attivare e le relative condizioni tecnico-economiche, la cui apertura e conferma di presa visione sono necessarie per ricevere il codice di 4 cifre per sottoscrivere il contratto; iii) da febbraio 2024 consente al cliente, in caso di mancata sottoscrizione del contratto, di esplicitarne il motivo, in modo da valutare l'operato del *teleseller*.

²⁴ Tale fase è connotata dalla verifica della geolocalizzazione e dell'identità dell'utente (sono scartati contratti in relazione ai quali sia stato rilevato l'utilizzo, da parte del cliente, di un indirizzo IP situato fuori dal territorio nazionale o facente capo a una VPN o a un *server*, in modo da escludere la possibilità di stipula tramite sistemi automatici), della tipologia del dispositivo di firma (necessariamente cellulare e non *tablet* o *computer*) e della mancata iscrizione del cliente all'RPO.

possibile solo dopo l'invio delle condizioni contrattuali ed economiche dell'offerta, nonché della copia del contratto, firmato digitalmente dal cliente. Quando tale procedura di conclusione del contratto è correttamente eseguita, il consumatore riceve la copia della documentazione in formato digitale (conformemente alla previsione dell'articolo 12 del Codice di condotta commerciale emanato dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente), così da essere reso edotto della richiesta di attivazione della fornitura e poter rilevare eventuali difformità tra le informazioni ricevute telefonicamente e le condizioni dell'offerta applicata, eventualmente esercitando il diritto di ripensamento. La scelta del Professionista di inviare, successivamente allo svolgimento dei controlli sulla corretta conclusione del contratto, una *welcome letter* in formato sia digitale sia cartaceo (con spedizione postale al recapito indicato dal cliente) contenente la documentazione contrattuale, rappresenta un ulteriore accorgimento a tutela della piena informazione del cliente.

23. Nel contesto appena descritto, quindi, la condotta consistente nell'omesso o tardivo invio della documentazione contrattuale e nell'imposizione di ostacoli all'esercizio del diritto di ripensamento appare priva di autonoma rilevanza, rimanendo connessa, salvo eventuali casi sporadici, ai casi in cui il contratto sia stato concluso all'insaputa del consumatore e senza l'acquisizione del relativo consenso.

24. Il sistema di controllo sui *teleseller* ai quali SEI demanda l'attività promozionale e di acquisizione di nuova clientela si basa su una fase *ex ante* ed una *ex post*:

i) nella fase di prequalifica, la selezione delle agenzie di vendita è effettuata sulla base di specifici criteri, quali l'iscrizione al ROC (acronimo di registro degli operatori di comunicazione), la presenza di un adeguato assetto organizzativo e patrimoniale, l'adozione di idonee procedure di trattamento dei dati personali;

ii) il controllo *ex post* è imperniato sulla successiva attività di verifica *in loco* dell'operato dei *teleseller*, con affiancamento degli operatori telefonici ed ascolto delle telefonate, per controllare il rispetto degli *script* telefonici forniti: qualora siano rilevate violazioni - quali la manipolazione delle chiamate e l'utilizzo di schemi decettivi ricorrenti (ad esempio, la comunicazione di informazioni ingannevoli sull'identità del Professionista) - viene temporaneamente inibita l'operatività del *teleseller*²⁵. Inoltre, nei casi più gravi, possono essere applicate le misure sanzionatorie, variamente graduate, previste nei contratti di appalto di servizi stipulati con le agenzie, ossia storni delle fatture, penali e risoluzioni contrattuali.

25. In aggiunta alle informazioni contenute nella relazione di ottemperanza, il Professionista ha fornito una serie di dati volti a misurare l'impatto dell'adozione del nuovo sistema di contrattualizzazioni e controlli²⁶. Dall'elaborazione di tali dati emerge che, con l'introduzione del nuovo sistema:

²⁵ Con riguardo al nuovo sistema di controlli, SEI ha precisato che "l'operato dei partner commerciali è soggetto a controllo quotidiano. Il rispetto degli *script* mediante ascolto della totalità delle chiamate effettuate dal singolo *teleseller* effettuato da parte dell'ufficio qualità dell'azienda. L'azienda svolge inoltre attività ispettive randomizzate presso i singoli partner commerciali senza fornire preavviso al fine di controllare l'effettiva correttezza dell'operato dei singoli *teleseller*".

²⁶ Cfr. richiesta informazioni del 12 novembre 2024 (prot. n. 100965) e comunicazioni del 2 dicembre 2024 (prot. nn. 106223 e 106487) e del 5 dicembre 2024 (prot. n. 107540).

- i) le forniture totali attivate da SEI sono diminuite del [15-20%]*, passando da una media mensile di circa [3.500-4.000] nel 2023 a circa [3.000-3.500] nel 2024; a fronte di tale diminuzione, sono aumentati sensibilmente i contratti “scartati”, passati da una media mensile di circa [50-100] a circa [3.500-4.000] scarti nel nuovo sistema, con un’incidenza di oltre il [50-100%] dei contratti proposti dai *teleseller* nel 2024, rispetto a una percentuale di poco superiore al [1-5%] nel 2023;
- ii) le istanze di ripensamento nel 2024 sono aumentate del [50-100%] rispetto al 2023, passando da [100-500] a [500-1.000] istanze medie mensili. Non è variato sensibilmente il numero delle istanze accolte tra il nuovo ed il vecchio sistema, attestandosi in entrambi i casi sopra il [50-100%] del totale;
- iii) i reclami totali sono diminuiti del [50-100%], passando da una media mensile di [100-500] nel 2023 a [10-50] nel 2024.

26. Con particolare riferimento al periodo rilevante per il presente procedimento, a partire da maggio 2024, la media mensile di nuove forniture attivate è stata pari a circa [5.000-10.000], a fronte di una media mensile di contratti “scartati” di circa [1.000-5.000], pari a circa il [10-50%] dei contratti conclusi dai *teleseller*.

27. L’elevato numero di contratti “scartati”, evidentemente correlato all’adozione del sistema di stipula tramite OTP e ai meccanismi di controllo a questo afferenti, si collega a ipotesi variegata, prevalentemente consistenti in:

- assenza di firma tramite OTP nel contratto (con una media mensile di circa [1.500-2.000] casi);
- iscrizione del cliente all’RPO (con una media mensile di circa [500-1.000] casi);
- contrattualizzazione di soggetti già clienti della Società, che abbiano esercitato il diritto di ripensamento nei sei mesi precedenti l’attivazione o lamentato in precedenza un’attivazione non richiesta (con una media mensile di circa [500-1.000] casi);
- contrattualizzazione di persone di età superiore ai settantacinque anni (con una media mensile di circa [10-50] casi);
- effettuazione di una registrazione telefonica errata o con un soggetto diverso dal cliente (con una media mensile di circa [10-50] casi);
- mancato rispetto dello *script* telefonico (con una media mensile di circa [10-50] casi);
- mancato invio della documentazione contrattuale (con una media mensile di circa [10-50] casi).

28. Quanto alle misure sanzionatorie applicate ai *teleseller*, nel corso del 2024 le penali irrogate ammontano a [10.000-50.000] euro (pari al [1-5%] degli importi contenuti nelle fatture che riportano l’applicazione delle predette penali); inoltre, non è stato risolto alcun contratto e non sono state effettuate denunce/querele; sono state condotte [1-10] ispezioni nei confronti di [1-10] diversi *teleseller* e una sola agenzia è stata oggetto di contestazioni relative all’attività svolta.

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

V. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

29. Come anticipato, nella prima memoria difensiva²⁷, nella relativa integrazione²⁸ e in sede di audizione²⁹, SEI ha confermato la piena implementazione del sistema di verifica *ex ante* ed *ex post* della corretta contrattualizzazione dei clienti, inclusivo di attività di controllo e sanzione delle agenzie di *teleselling*, illustrandolo dettagliatamente, come riferito nel precedente paragrafo.

30. Inoltre, la Società ha contestato la pertinenza di numerose denunce in atti ai fini della valutazione di ottemperanza, alcune *ratione temporis* (in quanto relative ad attivazioni avvenute anteriormente al periodo rilevante per l'inottemperanza), altre relative a forniture mai attivate ed altre ancora ritenute infondate.

31. Nella memoria finale³⁰, SEI ribadisce l'efficienza del sistema di presidi a tutela dei consumatori da essa predisposto e, in particolare, delle procedure di scarto dei contratti, imperniate sulla stipula tramite OTP e sui controlli a questa afferenti, sottolineando peraltro le dimensioni fisiologiche delle doglianze relative alle attivazioni non richieste. In proposito, il Professionista svolge una serie di considerazioni in merito ai contratti "scartati", nelle quali evidenzia come la stipula degli stessi non possa essere imputata a inadempimenti della Società e, in alcuni casi, neanche dei *teleseller*.

VI. VALUTAZIONI

32. La documentazione complessivamente acquisita agli atti consente di apprezzare una significativa efficacia del sistema di controlli e presidi a tutela dei consumatori.

33. Infatti, dagli elementi raccolti emerge che le misure prospettate dal Professionista nella propria relazione di ottemperanza e completate nel corso del presente procedimento, si sono rivelate tendenzialmente efficaci nel rimuovere le criticità evidenziate nella diffida di cui al provvedimento n. 31054/2024, non consentendo di ravvisare, allo stato, gli estremi per l'accertamento dell'inottemperanza alla stessa.

34. In particolare, il sistema di contrattualizzazione e controllo introdotto dal Professionista ha consentito una riduzione del numero di reclami e delle segnalazioni e comportato una selezione *ex post* da parte di SEI dei contratti procacciati dai *teleseller*, attraverso un articolato sistema di *screening* delle contrattualizzazioni effettuate dai *call center*: tale risultato deriva, verosimilmente, dalla maggiore interazione con il consumatore in fase precontrattuale e contrattuale che ne determina una maggiore consapevolezza, favorita dalle nuove modalità di conferma della sottoscrizione e dal contestuale invio della documentazione contrattuale. Nella stessa direzione, lo spontaneo invio di una *welcome letter* ai nuovi clienti sembra aver correttamente servito lo scopo di garantire un ulteriore momento di analisi delle condizioni proposte, in tempo utile per l'esercizio del diritto di ripensamento, favorito dall'estensione del lasso temporale concesso fino all'ottavo giorno del mese antecedente l'attivazione della fornitura.

²⁷ Cfr. comunicazione del 12 agosto 2024 (prot. n. 78494).

²⁸ Cfr. comunicazione del 21 ottobre 2024 (prot. n. 94601).

²⁹ Cfr. verbale di audizione del 17 ottobre 2024 (prot. n. 94033).

³⁰ Cfr. comunicazione del 20 febbraio 2025 (prot. n. 13138).

35. Tuttavia, l'elevato numero di scarti dei contratti proposti dalle agenzie di *teleselling* affiliate potrebbe indicare possibili criticità nell'attività svolta da queste ultime e suggerisce pertanto il potenziamento delle azioni di controllo e sanzione da parte di SEI.

36. In conclusione, l'insieme delle misure di verifica e controllo - *ex ante* ed *ex post* - introdotte dal Professionista a presidio della corretta contrattualizzazione dei clienti, può ritenersi adeguata a prevenire il fenomeno delle attivazioni non richieste di forniture energetiche, come comprovato dalla drastica riduzione di reclami e segnalazioni. In tal senso, non si ritengono sussistenti elementi sufficienti ad accertare l'inottemperanza alla diffida di cui alla delibera n. 31054 del 30 gennaio 2024.

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la condotta in esame non costituisca, limitatamente ai profili oggetto di valutazione, una violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo;

DELIBERA

che la condotta posta in essere dalla società Servizio Energetico Italiano S.r.l. non costituisce, limitatamente ai profili oggetto di valutazione, una violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

PS12788 - SHISEIDO ITALIA-PRODOTTI SOLARI

Provvedimento n. 31483

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 marzo 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" (di seguito, "Regolamento"), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTO il "Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa" (di seguito, "nuovo Regolamento"), adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356;

VISTA la comunicazione del 9 luglio 2024, con cui è stato avviato il procedimento PS12788 nei confronti della società Shiseido Italy S.p.A.;

VISTO il proprio provvedimento del 9 luglio 2024, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del consumo, presso la sede legale della società Shiseido Italy S.p.A.;

VISTA la propria decisione del 19 novembre 2024, con la quale, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del nuovo Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;

VISTA la propria decisione del 17 dicembre 2024, con la quale, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del nuovo Regolamento è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, accogliendo l'istanza della società Shiseido Italy S.p.A.;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LA PARTE

1. La società Shiseido Italy S.p.A. (di seguito anche "Shiseido", "Professionista" o "Società"), in qualità di professionista ai sensi dell'articolo 18, lettera *b*), del Codice del consumo, è attiva nella produzione e vendita di prodotti cosmetici di alta gamma sia attraverso negozi fisici che *online* tramite il sito *web* www.shiseido.it (di seguito anche "Sito"). Il fatturato realizzato da Shiseido, in riferimento all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, è stato pari a 114.103.720 euro, con un MOL di 8.489.118 euro e un utile al netto delle imposte pari a 2.285.788 euro.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere da Shiseido consistenti nella diffusione tramite sito *internet* e canali *social*, quali Facebook, Instagram, ecc., di una campagna pubblicitaria relativa ai prodotti solari "Expert Sun Protector Lotion" - "Expert Sun Protector Cream" - "Expert

Sun Protector Face Cream” - “*Clear Suncare Stick SPF50+*” basati su di una asserita tecnologia rivoluzionaria - SynchroShield - che permetterebbe ad acqua, calore e sudore di rinforzare il velo protettivo anti - UV dei prodotti.

3. In particolare, dal mese di marzo 2024 il Professionista nella pagina di apertura del sito www.shiseido.it ha pubblicato le immagini di seguito riportate¹.



¹ Pagine di apertura del Sito acquisite agli atti del fascicolo in data 18 marzo 2024.

4. Il Professionista dal mese di giugno 2024 ha eliminato le due pagine di apertura del Sito su riportate e ha parzialmente modificato le affermazioni relativamente ai prodotti *Expert Sun Protector Lotion* ed *Expert Sun Protector Cream* (come emerge dalla comparazione degli *screenshot* del 18 marzo e del 13 giugno 2024) utilizzando il *claim*: “*velo protettivo [che] si rinforza con acqua e calore*” e aggiungendo altresì un nuovo paragrafo intitolato “*Come si usa*”:

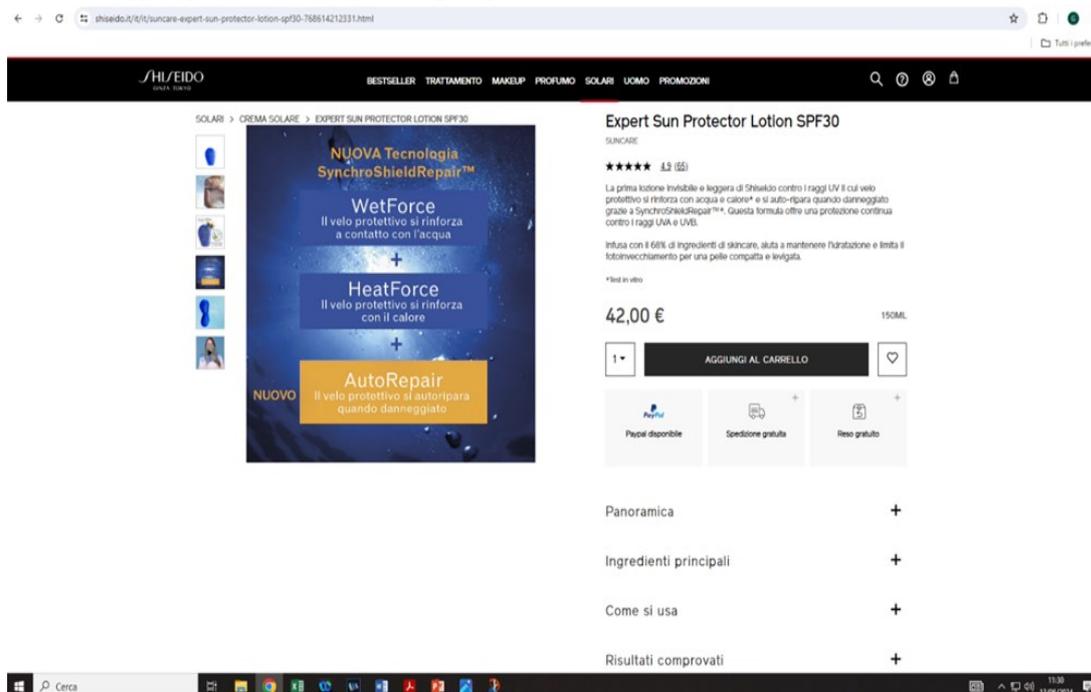


Figura 3 – Screenshot eseguito in data 13 giugno 2024

5. Per altri prodotti pubblicizzati nel medesimo Sito, ad esempio la crema solare “*Expert Sun Protector Face Cream*” e “*Clear Suncare Stick SPF50+*”², invece, il Sito continua a descrivere il prodotto come capace di rinforzare l’effetto protettivo contro i raggi UV dopo l’esposizione a calore, sudore o acqua (v. *Screenshot 1* qui di seguito) e, nella sezione “*Come si usa*”, viene solamente specificato di applicare una generosa quantità, senza ulteriore raccomandazione o informazione d’uso (v. *Screenshot 2* qui di seguito)

² Cfr. doc. n. 5 indice del fascicolo <https://www.shiseido.it/it/shiseido-clear-suncare-stick-spf50%2B-729238169807.htm> rilevazione del 13 giugno 2024. Verbale di acquisizione agli atti del fascicolo del 17 giugno 2024.

shiseido.it/it/shiseido-expert-sun-protector-cream-spf-50%2B-768614194064.html

BESTSELLER > EXPERT SUN PROTECTOR CREAM SPF 50+

Texture
Crema confortevole, leggera e invisibile su tutti i tipi di pelle.

ALTA PROTEZIONE PER LA PELLE. MINORE IMPATTO SULL'AMBIENTE

Iconica crema anti-UV reattiva SPF50+, ancor più efficace in caso di esposizione a calore esterno, acqua e traspirazione, ora disponibile in una nuova edizione limitata con il 48% in meno di plastica derivata dal petrolio*.

* In base alla carta e alla plastica di origine vegetale del tubetto senza tappo. Percentuale calcolata rispetto a un tubetto teorico dello stesso peso che utilizza plastica derivata dal petrolio anziché carta e plastica di origine vegetale.

Alta protezione
Appositamente formulata per il viso, protegge gli strati interni ed esterni della pelle dai raggi UVA e UVB. Sfrutta la SynchroShield Technology™, che reagisce a sudore, acqua e calore del sole, rinforzando il velo protettivo anti-UV. Profence CELL™ e NatureSurge™ Complex aiutano a combattere l'invecchiamento da raggi UV, come rughe e macchie scure.

Formula di skincare
Arricchita con ingredienti di skincare, la crema aiuta a prevenire la comparsa di rughe, rughetto e zone disomogenee causate dal fotoinvecchiamento. Formulata con il NatureSurge Complex, ha proprietà antiossidanti*.

* Test in vitro.

IL TUO SCONTI DEL 15% TI STA ASPETTANDO

Cerca

13:56 13/09/2024

Screenshot 1

shiseido.it/it/shiseido-expert-sun-protector-cream-spf-50%2B-768614194064.html

BESTSELLER > EXPERT SUN PROTECTOR CREAM SPF 50+

Utilizzeremo il tuo indirizzo e-mail al solo scopo di informarti della disponibilità di un prodotto.

PayPal disponibile Spedizione gratuita Reso gratuito

Panoramica +

Ingredienti principali +

Come si usa -

COME SI USA

Utilizzare come ultimo step del rituale di skincare quotidiano.

Consigli di applicazione

- Prima di esporsi al sole, applicare uniformemente sul viso una generosa quantità di crema.
- Applicare al termine della propria routine skincare.
- Per rimuovere il prodotto, risciacquare a fondo con il detergente quotidiano.

Nota

- Evitare il contatto diretto con gli occhi. In caso di contatto, risciacquare abbondantemente gli occhi con acqua.
- Evitare il contatto con indumenti e altri tessuti. Può macchiare.

IL TUO SCONTI DEL 15% TI STA ASPETTANDO

Cerca

12:40 13/09/2024

Screenshot 2

6. Le affermazioni pubblicitarie sulla maggiore efficacia del prodotto dopo l'esposizione a sole, acqua e sudore, utilizzate nel sito per promuovere i solari Shiseido, sono smentite dalla lettura del foglietto illustrativo, contenuto all'interno della confezione, nel quale si legge, in particolare, "riapplicare frequentemente, soprattutto in caso di sudorazione, dopo ogni bagno o dopo aver asciugato la pelle con un asciugamano, al fine di mantenere un adeguato livello di protezione solare".

SUGGERIMENTI PER LA PROTEZIONE SOLARE:

- Applicare il prodotto solare prima dell'esposizione al sole.
- Riapplicare frequentemente, soprattutto in caso di sudorazione, dopo ogni bagno o dopo aver asciugato la pelle con un asciugamano, al fine di mantenere un adeguato livello di protezione solare.
- L'applicazione di una quantità ridotta di prodotto ridurrà notevolmente anche il livello di protezione.
- Evitare esposizioni prolungate al sole, anche se si utilizza una protezione solare.
- L'eccessiva esposizione al sole può avere gravi conseguenze sulla salute.
- Evitare l'esposizione al sole nelle ore più calde.
- Si consiglia di indossare indumenti adatti a proteggersi, cappelli a tesa larga e occhiali da sole.

Suggerimenti per la protezione solare per neonati e bambini:

- Tenere neonati e bambini al riparo dalla luce diretta del sole.
- Oltre a indossare indumenti protettivi, ai neonati e ai bambini deve essere applicato un filtro solare ad alta protezione.

7. I *claim* contenuti nelle pagine dedicate alle descrizioni dei prodotti solari sono smentiti altresì dalle indicazioni introdotte - solo a partire dal mese di giugno 2024 - nella didascalia "Come si usa" solo per i prodotti *Expert Sun Protector Lotion* ed *Expert Sun Protector Cream*. Si tratta, peraltro, di una precisazione che il consumatore può acquisire solo se clicca sulla stessa e se apre lo specifico riquadro.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) *L'iter del procedimento*

8. Secondo le informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del consumo nonché sulla base della segnalazione inviata da un consumatore, a partire dal mese di marzo 2024³, Shiseido, anche attraverso il proprio sito *internet*, avrebbe posto in essere una pratica commerciale scorretta consistente nella diffusione messaggi pubblicitari potenzialmente ingannevoli e scorretti in violazione degli articoli 20 e 21 e 22 del Codice del consumo.

9. In relazione alla pratica sopra descritta, in data 9 luglio 2024⁴, è stato avviato nei confronti del Professionista un procedimento istruttorio, per accertare se tale comportamento possa costituire una violazione dell'articolo 20, comma 2, del Codice del consumo, in quanto l'utilizzo di *claim* forti, rassicuranti ma non veritieri appare in violazione della diligenza professionale richiesta ai professionisti che offrono prodotti cosmetici, nonché una violazione dell'articolo 21, comma 1, lettera *b*) e comma 3, con riferimento alle caratteristiche principali dei solari in questione e in particolare ai vantaggi e rischi conseguenti al loro utilizzo, e dell'articolo 22 del Codice del consumo, per l'omissione di informazioni rilevanti.

10. In data 17 luglio 2024⁵, si sono svolti accertamenti ispettivi presso la sede legale della società.

11. In data 26 luglio 2024⁶, la Società ha dato riscontro alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento.

³ Cfr. doc. n. 5 indice del fascicolo istruttorio.

⁴ Cfr. doc. n. 7 indice del fascicolo istruttorio.

⁵ Cfr. doc. n. 12 indice del fascicolo istruttorio.

⁶ Cfr. doc. n. 14 indice del fascicolo istruttorio.

12. In data 5 agosto 2024⁷, il Professionista ha presentato una prima memoria difensiva.
13. In data 19 novembre 2024⁸, l’Autorità ha disposto di prorogare il termine di conclusione del procedimento al 4 febbraio 2025, anche in considerazione delle esigenze di garantire il più ampio contraddittorio con la Parte ed esperire i successivi adempimenti istruttori e procedurali.
14. In data 5 dicembre 2024⁹, è stata comunicata alla Parte la conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell’articolo 17, comma 1 del nuovo Regolamento, attraverso la comunicazione di contestazione degli addebiti ed è stato assegnato un termine di venti giorni per eventuali controdeduzioni scritte in replica, da presentarsi al Collegio.
15. In data 9 dicembre 2024, la Società ha presentato un’istanza di proroga¹⁰ del termine per il deposito delle controdeduzioni al Collegio.
16. Con comunicazioni del 18 dicembre 2024, è stata comunicata a Shiseido l’accoglimento dell’istanza di proroga per il deposito delle controdeduzioni e la proroga del termine finale del procedimento al 6 marzo 2025¹¹.
17. In data 13 gennaio 2025¹², il Professionista ha depositato le controdeduzioni scritte, rivolte al Collegio.
18. In data 14 gennaio 2025¹³, è stata trasmessa all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la richiesta di parere che è pervenuto in data 12 febbraio 2025¹⁴.

2) Le evidenze acquisite

19. Le risultanze ispettive¹⁵ hanno dimostrato che la campagna pubblicitaria realizzata nel 2024 risulta basata su una specifica strategia di *marketing* adottata da Shiseido con l’obiettivo di conquistare il primo posto nel mercato dei solari per l’anno 2024, un obiettivo di *sell out* pari a +17,5% e con un investimento pari a 300.000 euro per la linea di solari, in quanto si tratta di un settore dall’enorme potenziale che occupa il terzo posto nel piano d’attacco di Shiseido per l’anno corrente. A sostegno di ciò, il piano elaborato per il 2024 prevede il rilancio di alcuni prodotti solari, tra cui in particolare quelli oggetto di contestazione (*Expert Sun Protector Cream* ed *Expert Sun Protector Lotion*) puntando su tre aspetti: innovazione, sostenibilità ed educazione. Per quanto concerne l’innovazione, si intende comunicare al consumatore “*la grande innovazione scientifica & l’unicità della Tecnologia nel mercato*”¹⁶. Inoltre, il Professionista aveva programmato di intensificare la campagna pubblicitaria a partire dal mese di giugno 2024.

⁷ Cfr. doc. n. 15 indice del fascicolo istruttorio.

⁸ Cfr. doc. n. 16 indice del fascicolo istruttorio.

⁹ Cfr. doc. n. 18 indice del fascicolo istruttorio.

¹⁰ Cfr. doc. n. 10 indice del fascicolo istruttorio.

¹¹ Cfr. doc. n. 21 e 22 indice del fascicolo istruttorio.

¹² Cfr. doc. n. 23 indice del fascicolo istruttorio.

¹³ Cfr. doc. n. 24 indice del fascicolo istruttorio.

¹⁴ Cfr. doc. n. 15 indice del fascicolo istruttorio.

¹⁵ Cfr. *INTRO MARKETING media_brief.pptx*, doc. n. 50 indice fascicolo ispettivo; *Shiseido Group_PRESTIGE Media Strategies 2024 05122023 (2).pptx*, doc. n. 55 indice fascicolo ispettivo e *Shiseido oneconsumerview_2023 (004).pptx*, doc. n. 2 indice fascicolo ispettivo.

¹⁶ Cfr. *INTRO MARKETING media_brief.pptx*, doc. n. 50 indice fascicolo ispettivo.

20. L'importanza della linea dei solari nella strategia di vendita della Società trova conferma confrontando i dati delle vendite realizzate nel 2023 e nel 2024 (aumento percentuale del 3,3%) e tra giugno 2023 e giugno 2024 (aumento percentuale dell'1,8%)¹⁷, in particolare a seguito delle campagne pubblicitarie già diffuse dall'inizio dell'anno 2024 e intensificate da giugno dello stesso anno.

21. Pertanto, il Professionista ha programmato una campagna pubblicitaria sui solari molto ampia, attraverso non solo il *sito web*, ma anche i *social*, in particolare *Facebook*, *X*, *Pinterest* e *TikTok*, così come *Youtube* e *Spotify*, attraverso inserti in riviste¹⁸ quali *IO DONNA*, con pubblicità diffuse nelle reti televisive quali *Mediaset* e *La7*, mediante collaborazioni con testate giornalistiche come *FanPage*, e tramite campagne con *influencer*¹⁹ e *stand* pubblicitari nei negozi fisici o farmacie²⁰.

22. Da quanto emerge dalle risultanze istruttorie²¹, il punto di forza delle campagne pubblicitarie dedicate ai solari nel 2024 consiste nel rilancio di prodotti (*Expert Sun Protector Cream* ed *Expert Sun Protector Lotion*) già immessi nel mercato, ma presentati come “*completamente riformulati*”²².

23. Infatti, da alcuni contenuti pubblicitari diffusi dalla Società, risulta che Shiseido, a partire dal 2024, con asserzioni parzialmente differenti rispetto al passato, promuove gli stessi solari come dotati, tra l'altro, di uno scudo in grado di auto riparare il velo protettivo in caso di sfregamento, grazie alla tecnologia *SynchroShieldRepair*²³.

24. Dalla documentazione ispettiva emerge che la tecnologia *SynchroShieldRepair*, utilizzata dal 2024 deriverebbe dalla combinazione delle due formule già presenti di *HeatForce* (capacità del solare di aumentare la protezione UV con il calore) e di *WetForce* (capacità del solare di aumentare la protezione UV a contatto con l'acqua e il sudore), a cui si aggiunge l'autoriparazione del velo protettivo²⁴.

25. Con le campagne pubblicitarie diffuse nel 2024, rispetto ai fattori che possono indebolire l'effetto protettivo - “*Acqua (sudore, mare, piscina, ecc.), calore e varie forme di attrito*” - si specifica che la nuova tecnologia “*rafforza la protezione rendendola più resistente a tutti questi fattori nocivi*”²⁵, senza indicare la necessità di riapplicare il prodotto, che sembrerebbe essere esclusa dalla asserita efficienza dello stesso. Così, la Società si limita ad affermare che “*il velo di protezione si autoripara se viene danneggiato da sfregamenti e frizioni*”²⁶ e che “*quando il velo della protezione solare si assottiglia o si danneggia parzialmente a causa del movimento o dell'attrito della pelle, la*

¹⁷ Cfr. *Sell-Out Suncare FY23 - JAN_JUN 24 - CIRCANA.msg*, doc. n. 7 indice fascicolo ispettivo.

¹⁸ Cfr. *DEF_Prestige_scheda materiale campagna Suncare_12052020.xlsx*, doc. n. 46 indice fascicolo ispettivo.

¹⁹ Cfr. *R_SUNCARE_PRIMO FLIGHT INFLUENCER.msg*, doc. n. 75 indice fascicolo ispettivo.

²⁰ Cfr. *INTRO MARKETING media_brief.pptx*, doc. n. 50 indice fascicolo ispettivo.

²¹ Cfr. *SHISEIDO-SUNCARE-SS24-BC-PPT.pptx*, doc. n. 1239 indice fascicolo ispettivo.

²² Cfr. *Cartella Stampa Suncare 2024.pdf*, doc. n. 41 indice fascicolo ispettivo.

²³ Cfr. *suncare 2024 pr.docx*, doc. n. 56 indice fascicolo ispettivo.

²⁴ Cfr. *INTRO MARKETING media_brief.pptx*, doc. n. 50 indice fascicolo ispettivo.

²⁵ Cfr. *Cartella Stampa Suncare 2024.pdf*, doc. n. 41 indice fascicolo ispettivo.

²⁶ Cfr. *INTRO MARKETING media_brief.pptx*, doc. n. 50 indice fascicolo ispettivo.

*tecnologia AutoRepair ripara automaticamente il velo, mantenendo un effetto di protezione UV senza interruzioni”*²⁷.

26. La Società, inoltre, risulta aver omesso delle informazioni rilevanti per i consumatori. Infatti, i messaggi dal contenuto rassicurante diffusi, incentrati sulla straordinaria capacità dei solari di rafforzare la protezione UV con il calore, il sudore e l’acqua, possono indurre il consumatore a non ripetere l’applicazione del prodotto e trovarsi esposto al sole senza protezione o con una protezione non sufficiente con conseguenti gravi danni per la sua salute.

27. Shiseido dimostra di essere consapevole dell’obbligo di fornire adeguate informazioni ai consumatori sul punto. Infatti, con l’ispezione è stato trovato un manuale della Società²⁸ in cui è specificata la necessità di non includere *claim* che facciano pensare a una copertura totale.

28. Nel sopracitato manuale è delineata la necessità di comunicare ai consumatori i rischi di un’eccessiva esposizione solare ed eventuali ulteriori avvertenze, nonché l’impegno della Società di fornire tali indicazioni nel *Sito*. Nonostante ciò, né nel *Sito*, né negli altri canali di diffusione o nei vari contenuti pubblicitari utilizzati dalla Società risulta presente una accurata specificazione delle modalità di uso dei solari in oggetto.

29. Solo in alcuni documenti di precipuo utilizzo interno - in lingua inglese e non pensati per una diffusione nel mercato italiano - relativi ai contenuti pubblicitari dei prodotti in esame²⁹, è indicata l’esigenza di riapplicare i solari almeno ogni due ore. Un documento in cui vengono fornite risposte a ipotetiche domande, in particolare, specifica che: *“La tecnologia AutoRepair aiuta a riparare la pellicola protettiva in caso di danni localizzati causati dai movimenti della pelle. Tuttavia, in caso di danni importanti alla pellicola protettiva, la riparazione non può essere garantita. In linea con le raccomandazioni delle autorità sanitarie, incoraggiamo i nostri consumatori a riapplicare il prodotto solare ogni due ore per garantire la massima protezione”*³⁰. Quanto riportato conferma che la innovativa tecnologia *Autorepair*, in realtà, non è in grado di garantire un’autoriparazione del solare con conseguente protezione UV continua, contrariamente a quanto affermato nei contenuti pubblicitari diffusi dal Professionista.

30. Inoltre, dallo stesso documento emerge un’ulteriore precauzione: è raccomandato applicare i solari almeno venti minuti prima rispetto all’esposizione al sole, in modo tale che i filtri UV possano distribuirsi e stabilizzarsi nella pelle, garantendo un’ottima protezione. Anche in questo caso, le evidenze ispettive confermano l’omessa indicazione ai consumatori di tale precauzione d’uso, né nel *Sito*, né nella confezione dei prodotti *Expert Sun Protector*, né in tutti gli altri canali di diffusione impiegati.

²⁷ Traduzione dall’inglese: *“When the sunscreen veil becomes partially thinned or damaged due to skin movement or friction, the AutoRepair technology automatically repairs the veil, maintaining a seamless UV protection effect”*, cfr. SHISEIDO-SUNCARE-SS24-BC-PPT.pptx, doc. n. 1239 indice fascicolo ispettivo.

²⁸ Cfr. *GSC_Product_Manual.pdf*, doc. n. 48 indice fascicolo ispettivo.

²⁹ Come, per esempio, il doc. op.cit. n. 1239 indice fascicolo ispettivo, pensato per informare i consumatori sul sole e sui suoi effetti sulla pelle.

³⁰ Cfr. *Q&A SUNCARE.docx*, doc. n. 1237 indice fascicolo ispettivo. Traduzione dal testo inglese: *“AutoRepair technology helps repair the protective film in the event of localized damage caused by skin movements. However, in the event of large-scale damage to the protective film, this repair cannot be guaranteed. In line with the recommendations of the health authorities, we nevertheless encourage our consumers to reapply their sun protection product every two hours to ensure maximum protection”*.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DEL PROFESSIONISTA

31. La Società, nella memoria pervenuta il 5 agosto 2024³¹, ha riscontrato la richiesta di informazioni formulata in sede di avvio e ha presentato delle brevi memorie difensive. In particolare, Shiseido ha fatto presente che le indicazioni fornite ai consumatori con i *claim* sull'efficacia del prodotto sono pienamente coerenti e giustificate da studi scientifici. Inoltre, i *test* di gradimento svolti tra i consumatori danno atto di un tasso di risposta positivo ritenendo il prodotto Shiseido sensibilmente più resistente all'acqua e al sudore rispetto ai prodotti provati in precedenza.

32. Il Professionista fa presente di aver sviluppato una tecnologia che aumenta l'assorbimento della luce quando il velo di protezione solare viene immerso nell'acqua, "*Tecnologia WetForce*". L'effetto è stato valutato in vitro utilizzando uno spettrofotometro. I risultati mostrano che il tasso di variazione dell'assorbimento del velo di protezione solare testato è aumentato significativamente dopo l'immersione in acqua.

33. Analogamente, Shiseido ha sviluppato una tecnologia, che aumenta l'assorbimento della luce, quando il velo di protezione solare è esposto al calore, denominata "*Tecnologia HeatForce*". L'effetto *HeatForce* è stato valutato in vitro, utilizzando uno spettrofotometro. I risultati mostrano che il tasso di variazione dell'assorbimento del velo di protezione solare testato è aumentato significativamente dopo il riscaldamento.

34. Per quanto riguarda, più nello specifico, il sudore, il Professionista afferma che è stata effettuata la misurazione dell'assorbanza del velo di protezione solare prima e dopo l'immersione in acqua o sudore artificiale (in vitro). I risultati mostrano che l'assorbanza dei veli di protezione solare testati è aumentata significativamente dopo l'immersione nel sudore artificiale e/o nell'acqua, concludendo che i veli di protezione solare formulati con la "*Tecnologia WetForce*" sono rafforzati a contatto, sia con il sudore artificiale che con l'acqua.

35. La Società afferma inoltre che l'indicazione relativa alla necessità di una ripetuta applicazione del prodotto non è un'iniziativa isolata di Shiseido, ma costituisce una prassi consolidata nel settore ed è una raccomandazione di prudenza che viene adottata e seguita da tutti i produttori di cosmetici solari. Una simile indicazione ai consumatori è fortemente raccomandata dalla Commissione europea. Infatti, le Raccomandazioni della Commissione europea del 22 settembre 2006 sull'efficacia dei prodotti per la protezione solare e sulle relative indicazioni (2006/647/CE) stabiliscono che "*è fondamentale rinnovare con frequenza l'applicazione di detti prodotti*" (Considerando n. 14) e che "*non dovrebbero essere utilizzate indicazioni che lasciano supporre le seguenti caratteristiche: [...] b) il fatto che in nessun caso sia necessario riapplicare il prodotto (del genere prevenzione per tutto il giorno)*" (Sezione 2, paragrafo 5, lettera b).

36. Secondo la Società, l'indicazione fornita ai consumatori risulta necessaria per rispettare queste raccomandazioni della Commissione europea, e ancor di più alla luce delle caratteristiche del prodotto e dei *claims* sull'efficacia rafforzata del solare a contatto con l'acqua, il calore e il sudore. Ancora, Shiseido avrebbe fornito l'indicazione ai consumatori di applicare il prodotto più volte al giorno, al fine di evitare che il *claim* sull'efficacia rafforzata della protezione a contatto con l'acqua, il calore e il sudore - isolato e senza altre indicazioni - potesse indurre alcuni consumatori a ritenere che una singola applicazione al giorno del prodotto solare potesse essere sufficiente.

³¹ Cfr. doc. n. 15 del fascicolo istruttorio.

V. CONTRODEDUZIONI DELLA PARTE ALLA COMUNICAZIONE DI CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI

37. In data 13 gennaio 2025³², la Società ha presentato le controdeduzioni alla comunicazione di contestazione degli addebiti del 5 dicembre 2024³³.

38. Nel merito dell'addebito principale, Shiseido ha osservato che tale addebito riguarda una asserita contraddizione fra i *claims* impiegati per la promozione dei prodotti solari e le indicazioni d'uso fornite ai consumatori. Secondo la Società, invece, non vi è alcuna contraddizione fra la promozione pubblicitaria e le indicazioni d'uso dei prodotti solari, atteso che si tratta di prodotti frutto di accurata ricerca scientifica, che ha condotto allo sviluppo di brevetti europei.

39. Secondo il Professionista, l'indicazione relativa alla necessità della ripetuta applicazione del prodotto non è un'iniziativa isolata di Shiseido, ma costituisce una prassi consolidata nel settore ed è una raccomandazione di prudenza, che viene adottata e seguita da tutti i produttori di cosmetici solari. Una simile indicazione ai consumatori è fortemente raccomandata dalla Commissione europea. Anche l'Istituto Superiore di Sanità italiano ha sempre sostenuto la medesima posizione, recependo le Raccomandazioni europee con campagne di sensibilizzazione per i consumatori, incentrate anche sulla riapplicazione dei prodotti solari, in caso di esposizione prolungata al sole.

40. Pertanto, le indicazioni d'uso fornite ai consumatori, siano esse quelle obbligatorie presenti sul foglietto illustrativo, siano esse quelle presenti anche sul sito *internet* per una ancor più completa informazione ai consumatori, costituiscono il regolare adempimento delle prescrizioni imposte a livello europeo a tutela dei consumatori e non presentano alcun profilo di contraddittorietà o di possibili smentite rispetto alla promozione pubblicitaria, che riguarda, invece, nello specifico, i prodotti solari che rivendicano l'innovativa tecnologia, messa a punto da Shiseido.

41. A tale proposito, la Società precisa che i *claims* pubblicitari utilizzati non fanno mai riferimento a una protezione particolarmente prolungata nel tempo, rispetto agli altri prodotti solari, tale da indurre i consumatori a ritenere che sia sufficiente anche una sola applicazione al giorno. Secondo Shiseido "*La rivoluzionaria tecnologia Shiseido permette ad acqua, calore e sudore di rinforzare il velo protettivo anti-UV*" e "*velo protettivo che si rinforza con acqua e calore*" non presentano alcun riferimento alla durata della protezione, vantando invece una maggiore intensità della protezione. Si tratterebbe di due concetti differenti, difficilmente equivocabili leggendo la formulazione dei diversi *claims* dei prodotti solari Shiseido, che appunto sono focalizzati a illustrare al consumatore le caratteristiche dei prodotti e la loro performance.

42. Secondo il Professionista, il contatto con l'acqua e/o il sudore intensifica la protezione garantita dal prodotto solare, rispetto al momento in cui la crema è stata applicata. Tale elemento costituisce l'aspetto innovativo dell'invenzione, riconosciuto dall'*European Patent Office*, dal momento che il brevetto è stato regolarmente concesso e, pertanto, gode di una presunzione rafforzata di validità, tanto sul piano della novità che dell'altezza inventiva. L'invenzione illustra il fatto che, a contatto con un agente umido come acqua e sudore, la protezione dai raggi UV migliora, invece di diminuire come avviene generalmente per gli altri prodotti solari presenti sul mercato. Tuttavia, ciò non significa che l'intensificazione della protezione abbia una durata illimitata, dal momento che nessun

³² Cfr. doc. n. 23 indice del fascicolo istruttorio.

³³ Cfr. doc. n. 19 indice del fascicolo istruttorio.

prodotto solare può garantire un'efficacia di questo tipo. Come per tutti i prodotti solari, è necessario riapplicare la protezione, in caso di esposizione prolungata al sole e ciò in coerenza con le raccomandazioni della Commissione europea e dell'Istituto Superiore di Sanità.

43. Shiseido indica, inoltre, che i *test* per il rilascio dei brevetti dimostrano un incremento nella capacità di protezione ai raggi UV, quando il prodotto è posto a contatto con l'acqua. L'incremento di protezione è misurato tramite il parametro definito come tasso di modificazione dell'assorbanza. Pertanto, ciò giustifica il *claim* relativo all'incremento di protezione, senza necessariamente far riferimento al conseguimento di un effetto duraturo.

44. Il Professionista fa presente che il messaggio che ha inteso comunicare al pubblico è quello di un miglioramento della intensità della protezione solare, permesso da un miglior tasso di assorbanza della luce solare e ciò in coerenza con lo studio scientifico di supporto svolto e allo sviluppo dell'invenzione relativa, debitamente protetta dal citato brevetto, rilasciato e certificato come realmente innovativo rispetto alla tecnica nota e dotato di reale altezza inventiva, proprio da un organismo altamente specializzato in materia, qual è l'Ufficio Brevetti Europeo.

45. Shiseido osserva che nessun *test* clinico fa riferimento a una durata della protezione accresciuta, prolungata nel tempo, tale da permettere di evitare nuove applicazioni del prodotto, in caso di prolungata esposizione al sole. In nessun caso i consumatori possono essere indotti a ritenere che non sia necessario riapplicare il prodotto in caso di esposizione prolungata al sole: non c'è dunque alcun possibile appiglio interpretativo, né nelle modalità di promozione adottate, né negli studi scientifici, perfettamente coerenti con i *claims*. Di conseguenza, le indicazioni d'uso non sono contraddittorie e non smentiscono in alcun modo, i *claims* utilizzati da Shiseido per i propri prodotti solari. La condotta di Shiseido, infatti, dal lato della promozione, appare pienamente giustificata dall'effettiva innovatività delle tecnologie vantate e, dal lato delle indicazioni d'uso, appare dovuta e conforme alle Raccomandazioni della Commissione europea e dell'Istituto Superiore di Sanità.

46. Il Professionista ribadisce quanto già affermato nella memoria difensiva depositata in fase istruttoria, in ordine al funzionamento della “*Tecnologia SynchroShieldRepair*” e della “*Tecnologia WetForce*”. Analogamente, Shiseido spiega che è stata sviluppata una tecnologia, che aumenta l'assorbanza della luce, quando il velo di protezione solare è esposto al calore, denominata “*Tecnologia HeatForce*”. L'effetto *HeatForce* è stato valutato in vitro, utilizzando uno spettrofotometro. Per quanto riguarda il sudore, è stata effettuata la misurazione dell'assorbanza del velo di protezione solare prima e dopo l'immersione in acqua, o sudore artificiale (in vitro). I risultati mostrano che l'assorbanza dei veli di protezione solare testati è aumentata significativamente dopo l'immersione nel sudore artificiale e/o nell'acqua, concludendo che i veli di protezione solare formulati con la tecnologia *WetForce* sono rafforzati a contatto, sia con il sudore artificiale, che con l'acqua.

47. Al riguardo, Shiseido sottolinea di disporre anche di *test* in vivo, oltre a quelli in vitro, sopra citati.

48. Per quanto riguarda la tecnologia *AutoRepair*, ossia una delle tre innovazioni, che compongono la tecnologia *SynchroShieldRepair*, Shiseido osserva che in nessun caso i *test* vantano la riparazione del velo protettivo in caso di danneggiamento grave o irreversibile e le risultanze dei *test* appaiono quindi coerenti con la promozione effettuata. Peraltro, Shiseido ha sempre indicato la possibilità di autoriparazione del velo protettivo danneggiato, solo in caso di semplici sfregamenti o frizioni della pelle.

49. Shiseido ritiene, pertanto, che le contestazioni mosse risultano infondate in quanto i *claims* utilizzati sono ampiamente supportati da un punto di vista scientifico e non inducono minimamente a pensare che la protezione offerta dai prodotti *suncare* sia totale. Infatti, i *claims* fanno riferimento all'intensificazione della protezione dai raggi UV, grazie al contatto con acqua, sudore e calore, e non certo a una protezione perpetua. Inoltre, il fatto che sul sito *internet* manchi un riferimento ai possibili danni prodotti dall'eccessiva esposizione al sole non è minimamente interpretabile come un'omissione ingannevole, se si tiene conto del fatto che Shiseido indica sempre sul foglietto illustrativo, anche per i prodotti che offrono una protezione rafforzata, che i solari vanno riapplicati in caso di esposizione prolungata al sole, proprio per evitare che i consumatori possano in qualche modo ritenere di essere protetti per tutto il giorno con una sola applicazione del prodotto.

VI. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

50. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa a mezzo *internet*, in data 14 gennaio 2025 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

51. Con parere pervenuto in data 12 febbraio 2025, la suddetta Autorità ha espresso il proprio parere rappresentando che *“il mezzo di comunicazione e acquisto utilizzato, in relazione al servizio offerto dalla Società, risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che, sulla base delle informazioni lette nei siti/app utilizzati dalla Società, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate”* e che *“nel caso di specie internet sia uno strumento di comunicazione idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale”*.

VII. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

52. Nel merito della fattispecie, si osserva che la campagna pubblicitaria realizzata nel 2024 per i solari è fondata su *claim* assertivi e rassicuranti che esaltano caratteristiche ed efficacia senza fornire ai consumatori corrispondenti e adeguate informazioni sulle reali specifiche dei prodotti solari e in particolare sulle modalità e precauzioni di utilizzo. Queste ultime informazioni, infatti, sono fornite solo all'interno della confezione ovvero sono acquisibili dal consumatore solo successivamente all'acquisto.

53. Ciò premesso, nel caso di specie, oggetto del presente provvedimento è valutare, infatti, se la comunicazione commerciale utilizzata dal Professionista sia corretta e conforme ai canoni di diligenza richiesti nel settore dei cosmetici. Al riguardo, si ritiene che nel settore dei cosmetici la misura degli obblighi informativi e la completezza degli elementi rilevanti dev'essere valutata in funzione dell'obiettivo della maggiore chiarezza e trasparenza possibili verso il consumatore, a maggior ragione laddove i prodotti coinvolgono precauzioni di utilizzo o più in generale, potrebbero ingenerare comportamenti potenzialmente, non corretti e/o pregiudizievoli per la salute. In questa prospettiva, nell'evocare caratteristiche ed efficacia dei prodotti cosmetici, il professionista è tenuto a circostanziare le proprie affermazioni rapportandole alla natura dei prodotti, in modo da non confondere i consumatori sulle caratteristiche ed efficacia degli stessi nonché sui possibili risultati ed effetti ottenibili attraverso il loro impiego.

54. Si rammenta, infatti, che ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del Codice del consumo, una pratica commerciale è scorretta “*se è contraria alla diligenza professionale ed è falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge od al quale è diretta*”. Il Legislatore definisce, alla lettera h), dell'articolo 18, del Codice del consumo, come “diligenza professionale” “*il normale grado della specifica competenza e attenzione che ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e buona fede nel settore di attività del professionista*” e, alla lettera e), del medesimo articolo, come idoneità a “*falsare in misura rilevante il comportamento economico dei consumatori*”, l'idoneità “*ad alterare sensibilmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole, inducendolo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso*”.

55. In tale contesto, non si riscontra nel caso di specie, da parte di Shiseido - azienda consolidata nel settore di mercato, non solo nazionale - il normale grado di competenza e attenzione che ragionevolmente ci si può attendere, avuto riguardo alla qualità del professionista e alle caratteristiche dell'attività svolta, con riferimento all'ambiguità e incompletezza dei contenuti informativi relativi ai risultati ottenibili attraverso l'uso dei prodotti pubblicizzati. Tale aspetto appare maggiormente rilevante, nel caso di specie, in quanto i vantii prestazionali sono smentiti e si pongono in contrasto con le precauzioni d'uso e le Raccomandazioni della Commissione europea e dell'Istituto Superiore di Sanità, proprio con specifico riferimento ai prodotti solari.

56. Nel caso di specie, il Professionista commercializza la linea di prodotti cosmetici solari *Expert sun Protector* mettendone in rilievo, attraverso il *claim*: “*velo protettivo [che] si rinforza con acqua e calore*” la particolare efficacia protettiva, anche in presenza di fattori esterni che solitamente, invece, tendono a ridurre il velo protettivo se non a eliminarlo del tutto. Nonostante quanto sostenuto dal Professionista, che ha dichiarato che con i *claim* utilizzati ha voluto sottolineare “*l'intensificazione della protezione dei raggi UV e il rafforzamento del velo protettivo*”, l'evidenziazione dell'accresciuta efficacia protettiva in presenza di acqua, calore e sudore - fattori che per esperienza comune richiedono la riapplicazione del prodotto solare - può ragionevolmente indurre il consumatore a ritenere che il prodotto solare si caratterizzi per un prolungamento della durata della protezione.

57. Il consumatore medio, non esperto delle tecnologie alla base dell'intensificazione della protezione solare o del rafforzamento del velo protettivo, può ragionevolmente decodificare tali *claim* associando l'aumento del velo protettivo a un aumento dell'efficacia di protezione in termini di durata della protezione solare. L'aumento dello spessore dell'intensificazione della protezione dai raggi UV - dichiarato da Shiseido³⁴ - risulta un concetto astratto non quantificabile per il consumatore se non come possibilità di esporsi al sole in sicurezza per lungo tempo e anche in presenza di elementi naturali che solitamente riducono l'effetto protettivo del solare.

58. D'altro canto, anche il concetto di “*aumento dell'assorbanza dei veli di protezione solare*”³⁵ risulta estraneo e di difficile comprensione per i consumatori. Per i prodotti solari, come noto, il termine di riferimento per il consumatore è il fattore di protezione codificato in valori numerici nelle confezioni dei prodotti. Tale fattore di protezione non risulta peraltro soggetto ad aumento per la

³⁴ Cfr. doc n. 23 indice del fascicolo istruttorio.

³⁵ Cfr. doc n. 13, 27 e 33 indice fascicolo ispettivo.

presenza di particolari ingredienti o tecnologie né è oggetto dei *claim* pubblicitari in esame. Pertanto, per il consumatore l'evidenziazione di caratteristiche dei prodotti basate sulla rivoluzionaria tecnologia Shiseido che permette ad acqua, calore e sudore di rinforzare il velo protettivo anti-UV o altre similari - se non collegata a un aumento del fattore di protezione - è decodificata o decodificabile nel senso di un prolungamento della durata della protezione.

59. Pertanto, a prescindere dall'effettiva esistenza e funzionamento della tecnologia alla base dei prodotti *de quibus*, la complessiva prospettazione pubblicitaria dei vantati prestazionali attribuiti ai prodotti in esame ingenera nei consumatori una percezione distorta della loro reale efficacia e persistenza nel tempo. Il principale elemento di scorrettezza del messaggio, pertanto, è proprio da rinvenirsi nelle modalità utilizzate per promuovere i prodotti che insistono prevalentemente sulla innovatività della tecnologia e sulla particolare protezione che questa tecnologia assicura.

60. Infatti, tali *claim* omettono informazioni rilevanti, necessarie al consumatore per prendere una decisione consapevole di natura commerciale, che trovano enunciazione, in maniera intempestiva, solamente nel foglietto illustrativo che si trova all'interno della confezione e nel quale si legge, come visto in precedenza, *“riapplicare frequentemente, soprattutto in caso di sudorazione, dopo ogni bagno o dopo aver asciugato la pelle con un asciugamano, al fine di mantenere un adeguato livello di protezione solare”*. In considerazione di ciò, l'utilizzo di *claim* pubblicitari enfatici e perentori, che si pongono in contrasto con le precauzioni d'uso inserite poi nella confezione, presenta profili di ambiguità e risulta integrare un'omissione ingannevole. Tale contrasto è ancora più rilevante nella misura in cui tali precauzioni siano dettate da organismi preposti alla tutela della salute pubblica e della sicurezza.

61. I messaggi risultano, quindi, omissivi in violazione dell'articolo 22 del Codice del consumo, perché omettono di fornire informazioni rilevanti in ordine alle modalità di utilizzo e alle precauzioni d'uso. In presenza di *claim*, come quelli in esame, che possono indurre a ritenere che l'efficacia dei prodotti in esame sia particolarmente prolungata nel tempo, in assenza di una adeguata informativa che bilanci gli stessi, i consumatori possono essere indotti ad adottare comportamenti non corretti, come, nel caso di specie, ritenere che non sia necessario riapplicare il prodotto in caso di una prolungata esposizione al sole. Le indicazioni d'uso inserite nel foglietto illustrativo, infatti, non sono sufficienti a chiarire l'esatta portata dei *claims* utilizzati da Shiseido per i propri prodotti solari in quanto tali precauzioni d'uso saranno lette dai consumatori solo successivamente all'acquisto ovvero in un momento successivo al realizzarsi degli effetti della condotta commerciale ingannevole. Anche le ulteriori precauzioni che il Professionista indica e riporta nei documenti interni³⁶ sono omesse e non portate a conoscenza del consumatore con modalità idonee e prima della scelta commerciale. Lo stesso vale per le indicazioni introdotte - solo a partire dal mese di giugno 2024 - nella didascalia *“Come si usa”*, peraltro solo per i prodotti *Expert Sun Protector Lotion* ed *Expert Sun Protector Cream*, il cui contenuto è, come già chiarito, di consultazione meramente eventuale, richiedendo una specifica azione del consumatore.

62. Rileva, al riguardo, la natura di illecito di pericolo della pratica commerciale scorretta in esame atteso che, sotto un profilo giuridico, rileva il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa in base al quale *“L'illecito consumeristico è un «illecito di pericolo» e non necessita*

³⁶ Cfr. *Q&A SUNCARE.docx*, doc. n. 1237 indice fascicolo ispettivo

di un numero minimo di «denunce» per potersi configurare, essendo sufficiente la potenziale lesione della libera determinazione del consumatore»³⁷.

63. In merito alla contrarietà alla diligenza professionale della pratica descritta, non si riscontra, nel caso di specie, da parte di Shiseido il normale grado di competenza e attenzione che ragionevolmente ci si può attendere, avuto riguardo alla qualità del Professionista e alle caratteristiche dell'attività svolta. Ciò vale, in particolare, con riferimento all'esaltazione dell'efficacia dei solari e alle conseguenti modalità d'uso dei prodotti pubblicizzati.

64. Nel caso di specie, infatti, l'idoneità a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico dei consumatori della pratica oggetto di valutazione deriva dalla riscontrata natura ambigua e omissiva delle comunicazioni commerciali del Professionista. Si osserva che, sulla base del normale grado di attenzione e competenza della specifica attività da essi svolta, in particolare con riferimento alle campagne promozionali poste in essere, gli operatori dovrebbero veicolare ai consumatori informazioni complete ed esaustive circa l'efficacia e le modalità d'uso dei propri prodotti.

65. Alla luce di quanto esposto, la pratica commerciale osservata si pone in contrasto con le prescrizioni del Codice del consumo nella misura in cui risulta contraria alla diligenza professionale e idonea a ingenerare nei consumatori falsi affidamenti in ordine alle caratteristiche e all'efficacia dei prodotti solari pubblicizzati, in particolare in relazione al fatto che tali affermazioni prestazionali potrebbero indurre i consumatori a comportamenti non corretti in termini di modalità di utilizzo degli stessi essendo i *claim* in contrasto con le precauzioni di utilizzo prescritte per questa tipologia di prodotti.

Conclusioni

66. La condotta descritta, per i profili evidenziati, non solo appare difforme al normale grado della specifica diligenza, competenza e attenzione che ragionevolmente i consumatori possono attendersi dal Professionista nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e di buona fede nel settore di attività in cui esso opera, ma presentano profili di ambiguità e omissione, integrando una pratica commerciale scorretta consistente nella diffusione di informazioni ambigue e omissive in ordine alle caratteristiche, all'efficacia e alle precauzioni d'uso dei prodotti solari, come sopra individuati, in violazione degli articoli 20 e 22 del Codice del consumo.

67. In particolare, i messaggi pubblicitari diffusi da Shiseido risultano suscettibili di indurre il consumatore in errore in ordine a caratteristiche essenziali dei prodotti inducendolo ad assumere decisioni di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso, in violazione dell'articolo 20 del Codice del consumo, in quanto l'utilizzo di *claim* forti, rassicuranti ma idonei a indurre in errore il consumatore con riferimento alle caratteristiche principali dei solari in questione e, in particolare, ai vantaggi conseguenti al loro utilizzo appare in violazione della diligenza professionale richiesta a

³⁷ Cfr. sentenza del TAR Lazio, sez. I, del 25 febbraio 2021, n. 2317: "il carattere episodico e occasionale delle segnalazioni, come invocato dalla ricorrente per l'intera condotta sanzionata, risulta irrilevante ai presenti fini, anche alla luce dell'orientamento giurisprudenziale il quale esclude che la significatività statistica del dato percentuale dei consumatori o clienti destinatari della pratica possa assurgere a elemento negativo e ostativo all'integrazione della fattispecie di una pratica commerciale scorretta; ciò anche perché l'illecito consumeristico è un «illecito di pericolo» e non necessita di un numero minimo di «denunce» per potersi configurare, essendo sufficiente la potenziale lesione della libera determinazione del consumatore (per tutte: TAR Lazio, Sez. I, 20.11.19, n. 14067; 29.6.17, n. 9916 cit. e 8.4.09, n. 3722)".

chi pubblicizza e vende prodotti cosmetici e dell'articolo 22 del Codice del consumo, per l'omissione di informazioni rilevanti sulle precauzioni di utilizzo dei prodotti.

VIII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

68. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

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

70. Con riguardo alla gravità delle violazioni poste in essere da Shiseido S.p.A., si tiene conto: i) della dimensione economica dell'operatore il cui fatturato, dai dati forniti dallo stesso, risulta essere, in riferimento all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, pari a 114.103.720 euro, con un MOL di 8.489.118 euro e un utile al netto delle imposte pari a 2.285.788 euro; ii) della notorietà e affidabilità del marchio acquisita presso il pubblico, trattandosi di uno dei principali operatori nel settore dei cosmetici a livello mondiale; iii) della vulnerabilità del consumatore stante le specifiche peculiarità del settore dei cosmetici, che pongono il consumatore in una posizione di inevitabile asimmetria informativa rispetto al venditore.

71. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere da Shiseido a decorrere dal mese di marzo 2024 e risulta ancora in corso atteso che il Professionista non ha comunicato modifiche apportate al Sito e che alla data del 14 febbraio 2025 le pagine del sito *internet www.shiseido.it*, dedicate ai prodotti solari, riportavano i medesimi *claim* e le stesse caratteristiche dei prodotti in precedenza descritte³⁸.

72. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile alla società Shiseido Italy S.p.A. nella misura di 400.000 € (quattrocentomila euro).

RITENUTO, pertanto, alla luce anche del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame, posta in essere da Shiseido Italy S.p.A., risulta scorretta ai sensi degli articoli 20 e 22, del Codice del consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a indurre i consumatori a una scelta di acquisto dei prodotti sulla base di informazioni non corrette in termini di efficacia dei prodotti nonché a determinare gli stessi al mancato rispetto di precauzioni d'uso essenziali in considerazione della tipologia di prodotti;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Shiseido Italy S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una

³⁸ Cfr. doc n. 26 indice del fascicolo istruttorio.

pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20 e 22, del Codice del consumo, e ne vieta la diffusione;

b) di irrogare alla società Shiseido Italy S.p.A., per la violazione di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 400.000 € (quattrocentomila euro).

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

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

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

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

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

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

PS12797 - FILARCO COMPRAFOLLOWERS/VENDITA APPREZZAMENTI

Provvedimento n. 31484

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 marzo 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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, 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 28 giugno 2024, con cui è stato avviato il procedimento PS12797 nei confronti di Filarco Group S.r.l.;

VISTA la comunicazione del 6 agosto 2024, con cui l'oggetto del procedimento PS12797 è stato esteso ad altri comportamenti posti in essere da Filarco Group S.r.l.;

VISTE le proprie decisioni del 29 ottobre 2024 e 14 gennaio 2025, con le quali è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, in ragione della necessità di espletare gli ulteriori adempimenti procedurali;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LA PARTE

1. Filarco Group S.r.l. (di seguito anche "Filarco" o "Professionista"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo. L'impresa, con sede a Rende (CS), vende *followers* per Instagram tramite i siti *internet* <https://comprafollowersitalia.it> e <https://www.followerimmediati.it>.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il procedimento concerne la condotta posta in essere da Filarco Group S.r.l. nell'ambito dei servizi forniti sui propri siti <https://comprafollowersitalia.it> e <https://www.followerimmediati.it>, consistente nell'offerta - in cambio di un corrispettivo - di *followers* sulla piattaforma Instagram.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**III.1. L'iter del procedimento**

3. In data 28 giugno 2024, è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio PS12797 nei confronti di Filarco Group S.r.l. contestando che la condotta consistente nella vendita - tramite il proprio sito <https://comprafollowersitalia.it> - di apprezzamenti (*followers* e *like*) per Instagram,

potesse integrare una pratica commerciale scorretta, in possibile violazione degli articoli 20 e 23, lettera *bb-quater*), del Codice del consumo.

4. Il 29 luglio 2024 Filarco ha prodotto una memoria difensiva evidenziando, tra l'altro, di effettuare la vendita di *followers* per Instagram anche sul sito <https://www.followerimmediati.it>.

5. Con successivo atto del 6 agosto 2024, il procedimento in corso è stato ampliato oggettivamente ai comportamenti posti in essere da Filarco Group S.r.l. consistenti nell'offrire *followers* sul sito <https://www.followerimmediati.it>.

6. In data 16 settembre 2024, il Professionista ha depositato una seconda memoria difensiva.

7. Il 29 novembre 2024, è stata comunicata a Filarco la conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento, attraverso la comunicazione di contestazione degli addebiti, ed è stato assegnato un termine di venti giorni per eventuali controdeduzioni scritte in replica, da presentarsi al Collegio.

8. Le controdeduzioni del Professionista sono pervenute il successivo 19 dicembre 2024.

9. In data 7 gennaio 2025, è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento, che è pervenuto il 28 gennaio 2025.

III.2. Le evidenze acquisite

10. Il Professionista vende tramite i propri siti <https://comprafollowersitalia.it> e <https://www.followerimmediati.it> - in cambio di un corrispettivo - *followers* per Instagram.

In particolare, sul sito <https://comprafollowersitalia.it> il Professionista consente l'acquisto *online* di una pluralità di "pacchetti", di natura e grandezza diversa, aventi a oggetto *followers* per Instagram dalle 500 alle 200.000 unità, al costo di 9,99 euro e fino a 1.499,00 euro. A ciascun pacchetto corrisponde un riquadro dove è presente il bottone "Acquista", cliccando il quale si accede alla pagina web "Completa il tuo ordine" dove è possibile concludere la transazione pagando con la carta di credito.

11. L'opzione di acquisto di *like*, presente sul sito in questione al momento dell'avvio del procedimento istruttorio, è stata rimossa da Filarco nel mese di luglio 2024¹.

12. Sul sito aziendale è garantito che l'erogazione dei *followers* avvenga entro 48/72 ore dal pagamento. La particolare velocità di erogazione del servizio è enfatizzata anche da ulteriori affermazioni riportate nella *homepage* ("Scegli subito quanti followers o like comprare e riceveli subito sul tuo profilo!") e in altre pagine del sito ("Comprare followers Instagram garantiti è il miglior modo per aumentare i tuoi followers Instagram in modo immediato").

13. Inoltre, nelle FAQ pubblicate sul sito, Filarco evidenzia che "Molti artisti, compagnie, blogger, giornalisti e siti web hanno già usufruito dei nostri servizi. Abbiamo molta esperienza, finora abbiamo fornito milioni e milioni di visualizzazioni Youtube, follower di Instagram, like su Facebook, follower su Twitter e play su Soundcloud ai nostri clienti in tutta Europa".

Sempre nelle FAQ è enfatizzata la circostanza che i *followers* erogati siano: "profili reali quasi sempre con foto e bio" e, al contempo, che gli stessi "sono generati da nostre piattaforme di scambio follower, in alcuni casi secondi account quindi perfetti per restare a lungo"².

¹ Cfr. memoria difensiva prot. 74244 del 29 luglio 2024.

² "Secondi account" sarebbero account di persone reali che hanno più account.

14. Nella descrizione del “Servizio”, accessibile attraverso un *link* posto in calce alla *homepage*, era specificato che “*Compra Followers Italia viene utilizzato esclusivamente per scopi promozionali per il tuo account e pubblicità su Instagram*”. In data 29 luglio 2024³, il Professionista ha fatto presente di aver modificato tale proposizione nel modo seguente: “*Compra Followers Italia viene utilizzato esclusivamente per migliorare e meglio indicizzare il tuo account su Instagram*”.

15. Anche sul sito <https://www.followerimmediati.it>, il Professionista consente l’acquisto *online* di una pluralità di “pacchetti”, di natura e grandezza diversa, aventi a oggetto *followers* per *Instagram* dalle 500 alle 100.000 unità, al costo di 9,99 euro e fino a 749,00 euro. Ivi si afferma che i *followers* erogati corrisponderebbero a “*profili reali, dotati di foto e descrizione*”. Anche per tale sito, a ciascun pacchetto corrisponde un riquadro dove è presente il bottone “*Acquista*”, cliccando il quale si accede alla pagina *web* per effettuare il pagamento dell’ordine con la carta di credito.

16. Il Professionista garantisce che l’erogazione dei *followers* avviene sempre entro 48/72 ore dall’acquisto. Ulteriori affermazioni riportate nella *homepage* enfatizzano la particolare velocità di erogazione del servizio (“*Scegli subito quanti followers comprare, la consegna è immediata!*”, “[...] *compra la quantità di followers desiderata e li riceverai immediatamente sul tuo profilo*”, “**Erogazione immediata.** *L’erogazione dei follower acquistati inizierà da parte nostra subito dopo l’acquisto*”).

Inoltre, sempre nella *homepage*, viene sottolineato che il servizio offerto è particolarmente adatto a un utilizzo da parte di aziende (“*Aumenta la tua credibilità aziendale con una vasta fanbase sul tuo profilo*”), di agenzie (“*Sono tantissime le agenzie che collaborano con noi per i propri clienti*”) e di modelle e *influencer* (“*Il servizio più utilizzato da Modelle e Influencer per spopolare subito su Instagram*”).

17. Nei “*Termini & Condizioni*” - accessibili attraverso un *link* posto in calce alla *homepage* - il “*Servizio*” viene descritto evidenziando che “*Followers Immediati viene utilizzato esclusivamente per migliorare e meglio indicizzare il tuo account su Instagram, tramite l’aumento dei followers acquisiti dal nostro sito*”.

Anche nelle FAQ pubblicate su tale sito viene affermato che “*Molti artisti, compagnie, blogger, giornalisti e siti web hanno già usufruito dei nostri servizi. Abbiamo molta esperienza, finora abbiamo erogato milioni di followers*”.

18. Dalla documentazione in atti, risulta che Filarco dall’attivazione del sito <https://comprafollowersitalia.it>, avvenuta a marzo 2021, e sino al 31 dicembre 2023, ha evaso n. 13.096 ordini, per un valore pari a circa 236.000 € oltre iva; dal 1° gennaio al 30 giugno 2024 gli ordini evasi sono n. 1.898, per un valore pari a circa 35.000 € oltre iva. Il Professionista ha precisato altresì che l’80% degli utenti ha acquistato un pacchetto compreso tra 500 e 1000 *followers*⁴.

19. Inoltre, risulta che Filarco dall’attivazione del sito <https://www.followerimmediati.it>, avvenuta a gennaio 2022, e sino al 31 dicembre 2023, ha evaso n. 13.622 ordini, per un valore pari a circa 201.000 € oltre iva; dal 1° gennaio al 30 giugno 2024 gli ordini evasi sono n. 7.880, per un valore pari a circa 116.000 € oltre iva. Anche per tale sito, la quasi totalità degli utenti (90%) ha acquistato un pacchetto compreso tra 500 e 1000 *followers*⁵.

³ Cfr. la memoria difensiva prot. 74244 del 29 luglio 2024 citata.

⁴ Cfr. la memoria difensiva prot. 74244 del 29 luglio 2024 citata.

⁵ Cfr. memoria difensiva prot. 85486 del 16 settembre 2024.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DEL PROFESSIONISTA

20. Filarco ha rappresentato che la propria attività imprenditoriale si sostanzia nella mera “congiunzione” tra gli utenti che inoltrano gli ordini e la piattaforma del fornitore di *followers*. Pertanto, il Professionista afferma che, qualora all’acquisto dei *followers* abbia fatto seguito un’attività promozionale di un dato bene o servizio da parte dell’acquirente, egli risulterebbe del tutto estraneo rispetto a tale ulteriore finalità⁶.

21. La circostanza che Filarco non avrebbe supportato eventuali campagne di promozione dei prodotti da parte degli acquirenti di *followers* risulterebbe anche dal fatto che la maggior parte degli utenti⁷ avrebbe chiesto di acquistare un numero di *followers* compreso tra 500 e 1000, che mai potrebbero costituire un valore aggiunto nelle campagne pubblicitarie⁸.

22. Quanto alle verifiche circa la genuinità degli apprezzamenti offerti, il Professionista, stante “l'impossibilità di effettuare un preventivo controllo diretto”, ha precisato di effettuare verifiche a campione sulla effettiva operatività dei profili; ciò fermo restando che sulla piattaforma del fornitore di *followers* viene affermato che i profili *social* sono veritieri⁹.

V. CONTRODEDUZIONI DELLA PARTE ALLA COMUNICAZIONE DI CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI

23. In data 19 dicembre 2024¹⁰, Filarco ha presentato al Collegio le controdeduzioni alla comunicazione di contestazione degli addebiti del 29 novembre 2024¹¹, rinviando alle argomentazioni e difese contenute nelle memorie depositate il 29 luglio e 16 settembre 2024.

VI. PARERE DELL’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

24. Poiché la condotta oggetto del presente provvedimento è stata posta in essere tramite la rete *internet*, in data 7 gennaio 2025 è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

25. Con parere pervenuto in data 28 gennaio 2025, la suddetta Autorità ha ritenuto che il mezzo di comunicazione e di acquisto utilizzato in relazione al servizio offerto dal Professionista risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori i quali, sulla base delle informazioni presenti nel sito utilizzato dal Professionista, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate.

⁶ Cfr. le memorie difensive prot. 74244 del 29 luglio 2024 e prot. 85486 del 16 settembre 2024 citate.

⁷ Come detto, pari all’80% per il sito <https://comprafollowersitalia.it> e al 90% per il sito <https://www.followerimmediati.it>.

⁸ Cfr. le memorie difensive prot. 74244 del 29 luglio 2024 e prot. 85486 del 16 settembre 2024 citate.

⁹ Cfr. le memorie difensive prot. 74244 del 29 luglio 2024 e prot. 85486 del 16 settembre 2024 citate.

¹⁰ Cfr. documento prot. 111544.

¹¹ Cfr. documento prot. 106028.

VII. VALUTAZIONI

26. La condotta posta in essere da Filarco Group S.r.l., descritta al punto II della presente comunicazione, integra una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20 e 23, lettera bb-*quater*), del Codice del consumo.

27. In particolare, il Professionista - attraverso i propri siti <https://comprafollowersitalia.it> e <https://www.followerimmediati.it> offre - in cambio di un corrispettivo - *followers* per la piattaforma Instagram.

28. Tali apprezzamenti sono idonei ad amplificare in chi li acquista e utilizza, pubblicandoli, la propria popolarità e l'impatto dei propri contenuti sugli utenti, creando un'apparenza di affidabilità dei relativi *account*. Le interazioni sono anche idonee a consentire a chi le acquista di sfruttare le funzionalità dei *social network* dedicate agli *account* di maggior successo e, laddove utilizzate a supporto di inserzioni pubblicitarie per la vendita di prodotti e servizi, sono in grado di aumentare l'effetto aggancio delle promozioni stesse.

29. La Commissione europea, nei propri Orientamenti sulla Direttiva 2005/29/UE¹², chiarisce che *“La nozione di «apprezzamenti» dovrebbe essere interpretata in senso generale e comprendere anche le pratiche relative a falsi follower, reazioni e visualizzazioni”*.

30. Ancora, nei menzionati Orientamenti, la Commissione europea ha enfatizzato la circostanza che le recensioni (e gli apprezzamenti), la cui definizione dovrebbe essere intesa in senso ampio a comprendere tutte le pratiche relative ai giudizi comunque espressi, debbano descrivere le esperienze di consumatori reali. Dunque, nell'intendimento della Commissione europea, i professionisti che utilizzano recensioni/interazioni non autentiche pongono in essere pratiche che falsano le scelte dei consumatori. Il divieto di cui all'articolo 23, lettera bb-*quater*) è, dunque, *“volto a garantire che le recensioni [e gli apprezzamenti] dei consumatori rispettino i pareri, i giudizi, le convinzioni e le esperienze dei consumatori reali”*¹³.

31. Filarco si è difesa sostenendo di rivestire un ruolo di mera intermediazione tra le piattaforme fornitrici e gli utenti che inoltrano gli ordini¹⁴. Al riguardo, si rileva che ai sensi dei citati Orientamenti, *“[l]a direttiva si applica [...] a qualsiasi professionista organizzi la fornitura di recensioni a beneficio di altri professionisti”*¹⁵.

32. Filarco ha, altresì, sottolineato che la vendita assolutamente prevalente di pacchetti di *followers* di piccola entità costituirebbe la riprova che la propria attività prescinde da eventuali propositi promozionali perseguiti dalla clientela dopo l'acquisto di apprezzamenti¹⁶.

¹² Cfr. Comunicazione della Commissione europea, Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno, 2021/C 526/01, 29.12.2021.

¹³ Cfr. *ibidem*, p. 96.

¹⁴ Cfr. le memorie difensive prot. 74244 del 29 luglio 2024 e prot. 85486 del 16 settembre 2024 citate.

¹⁵ Comunicazione della Commissione europea, Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno, 2021/C 526/01, 29.12.2021, p.93.

¹⁶ Cfr. le memorie difensive prot. 74244 del 29 luglio 2024 e prot. 85486 del 16 settembre 2024 citate.

Al proposito, si osserva, anzitutto, che - come enfatizzato dalla stessa impresa¹⁷ - almeno una parte della clientela è composta di soggetti che svolgono un'attività economica, di talché l'acquisto di *follower* (non genuini) è certamente suscettibile di amplificare (indebitamente) la notorietà di tali attività economiche e, in definitiva, l'effetto aggancio delle loro promozioni. Inoltre, l'argomentazione del Professionista poggia sulla sottovalutazione del fenomeno dell'*influencer marketing*, alla luce del quale utenti non esercenti stabilmente un'attività di produzione e/o scambio di beni e servizi, possono comunque promuovere beni e servizi sui *social media* amplificando l'effetto aggancio di tali promozioni attraverso l'acquisto di interazioni.

34. A ogni buon conto, secondo il costante orientamento dell'Autorità, confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa, ai fini della configurazione dell'illecito consumeristico non occorre un'analisi degli effetti prodotti dalla condotta, essendo sufficiente che, sulla base di un giudizio prognostico, la stessa sia ritenuta idonea a limitare considerevolmente le scelte dei consumatori, trattandosi di un illecito di pericolo¹⁸.

35. Infine, Filarco sui siti aziendali enfatizza la circostanza che la messa a disposizione dei *followers* possa essere immediata e, comunque, garantisce il completamento dell'ordine in un arco temporale di 48/72 ore dall'acquisto. La capacità del Professionista di offrire "pacchetti" con rapidità implica e presuppone che le interazioni siano predisposte in modo che lo stesso ne abbia la pronta disponibilità, ogni volta che un acquirente le richieda. Tali interazioni non sarebbero infatti ottenibili con altrettanta facilità e speditezza raccogliendole da utenti veri o da utenti che abbiano avuto reali esperienze di interazione/acquisto.

36. Del resto, lo stesso Professionista ha confermato l'impossibilità di verificare la genuinità delle interazioni acquistate dai propri fornitori, sostenendo che la sola attività possibile ai fini della verifica dell'autenticità degli *account* da cui le interazioni provengono sarebbe una verifica "a campione"¹⁹, comunque inconferente e superata dalle pubblicizzate ridotte tempistiche di fornitura.

VIII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

37. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

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

¹⁷ Come detto, nelle FAQ di entrambi i siti oggetto di istruttoria si evidenzia la circostanza che "*Molti artisti, compagnie, blogger, giornalisti e siti web hanno già usufruito dei nostri servizi*" e, inoltre, nella *homepage* del sito <https://www.followerimmediati.it>, viene sottolineato che il servizio offerto è particolarmente adatto a un utilizzo da parte di aziende ("*Aumenta la tua credibilità aziendale con una vasta fanbase sul tuo profilo*", "*1.233 Sono le aziende che ci hanno scelto per incrementare il profilo*"), di agenzie ("*Sono tantissime le agenzie che collaborano con noi per i propri clienti*") e di modelle ("*Il servizio più utilizzato da Modelle e Influencer per spopolare subito su Instagram*").

¹⁸ Si veda, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, 2 dicembre 2019, n. 8227, PS9315 - *Flygo confusione sito ufficiale*; Consiglio di Stato, 7 ottobre 2022, n. 8614, PS9877 - *Hertz Italiana S.r.l. - Addebiti arbitrari*.

¹⁹ Cfr. le memorie difensive prot. 74244 del 29 luglio 2024 e prot. 85486 del 16 settembre 2024 citate, nella parte relativa al riscontro alla richiesta di informazioni.

39. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della specificità del settore dell'*e-commerce* e dei *social media*, nell'ambito del quale gli apprezzamenti e le interazioni costituiscono un elemento di rilevanza essenziale: pertanto, la non genuinità degli stessi compromette lo stesso corretto funzionamento di tali mezzi.

40. Deve inoltre tenersi conto della pervasività del mezzo di comunicazione utilizzato da Filarco per la promozione e vendita di *followers*, in grado di raggiungere un numero considerevole di consumatori²⁰, nonché del fatto che tali apprezzamenti sono per definizione destinati a essere a loro volta utilizzati sul medesimo mezzo (in particolare, Instagram), con conseguente idoneità a fuorviare i fruitori di servizi.

41. Si considera poi la dimensione economica del Professionista che, nell'esercizio 2023, ha realizzato un fatturato di 427.779 € conseguendo un utile di 12.820 €. Sempre per l'esercizio 2023, il margine operativo lordo che emerge dal bilancio di Filarco risulta pari a 29.807 €.

42. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la condotta in esame ha avuto inizio quantomeno nel mese di marzo 2021²¹ ed è ancora in corso, in quanto i siti <https://comprafollowersitalia.it> e <https://www.followerimmediati.it> risultano ancora attivi nella versione sopra descritta²².

43. Alla luce di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nella misura di 16.000 € (sedecimila euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale consistente nell'offerta attraverso i siti <https://comprafollowersitalia.it> e <https://www.followerimmediati.it> - in cambio di un corrispettivo - di *followers* per Instagram, risulta scorretta ai sensi degli articoli 20 e 23, lettera *bb-quater*), del Codice del consumo, in quanto tali interazioni non risultano essere genuine, non essendo riconducibili a utenti reali;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Filarco Group S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20 e 23, lettera *bb-quater*), del Codice del consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare alla società Filarco Group S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria di 16.000 € (sedecimila euro);

c) che il Professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui alla lettera a).

²⁰ Cfr. TAR Lazio, 2 maggio 2019, n. 5523, PS10766 - *Volagratis - Servizi turistici online*, confermata da Consiglio di Stato, 15 ottobre 2020, n. 6232.

²¹ Cfr. la memoria difensiva prot. 74244 del 29 luglio 2024 citata.

²² Cfr. verbale dell'11 febbraio 2025 di acquisizione agli atti del procedimento delle stampe delle pagine web dei siti <https://comprafollowersitalia.it> e <https://www.followerimmediati.it>.

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

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

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

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

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

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

PS12798 - DLM STELLEDORO/VENDITA APPREZZAMENTI E RECENSIONI

Provvedimento n. 31485

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 marzo 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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, 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 27 giugno 2024, con cui è stato avviato il procedimento PS12798 nei confronti di DLM Global Independent Business;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. DLM Global Independent Business, in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo (di seguito anche "Professionista"). DLM Global Independent Business, con sede in Germania, vende tramite il sito *internet* <https://agenzia-stelledoro.it/> recensioni destinate a diversi siti *web* o piattaforme, *followers* per Instagram nonché *account* Gmail e Instagram.

2. Associazione CODICI - Centro per i Diritti del Cittadino - (di seguito "CODICI"), in qualità di associazione maggiormente rappresentativa a livello nazionale degli interessi e dei diritti degli utenti e dei consumatori, iscritta nel registro di cui all'articolo 137 del Codice del consumo, con sede legale in Roma, Via Belluzzo n. 1.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

3. Il procedimento concerne la condotta posta in essere da DLM Global Independent Business nell'ambito dei servizi forniti sul proprio sito <https://agenzia-stelledoro.it/>.

4. Il Professionista offre - in cambio di un corrispettivo - *followers* per Instagram, recensioni per Airbnb, AppStore e PlayStore, Facebook, Google, Siti di automobili, altri Siti web, TripAdvisor, TrustPilot, nonché *account* Gmail e Instagram.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. L'iter del procedimento

5. In data 27 giugno 2024, è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio PS12798 nei confronti di DLM Global Independent Business ipotizzando che la condotta consistente nella vendita - tramite il proprio sito <https://agenzia-stelledoro.it/> - di recensioni destinate a diversi siti *web* o piattaforme (Airbnb, AppStore e PlayStore, Facebook, Google, Siti di automobili, Siti web, TripAdvisor, TrustPilot), *followers* per Instagram nonché *account* Gmail e Instagram, potesse integrare una pratica commerciale scorretta, in possibile violazione degli articoli 20 e 23, lett. *bb-quater*), del Codice del consumo.

6. La comunicazione di avvio è stata pubblicata sul Bollettino dell'Autorità del 9 settembre 2024, n. 35.

7. Il 25 settembre 2024 è pervenuta la richiesta di partecipazione al procedimento da parte dell'Associazione CODICI, accolta con lettera del 3 ottobre 2024, pubblicata sul Bollettino dell'Autorità del 7 ottobre 2024, n. 39.

8. In data 25 novembre 2024, è stata comunicata - tramite pubblicazione sul Bollettino dell'Autorità n. 45/2024 - la conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento attraverso la comunicazione di contestazione degli addebiti ed è stato assegnato un termine di venti giorni per eventuali controdeduzioni scritte in replica, da presentarsi al Collegio. La comunicazione di contestazione degli addebiti è stata trasmessa anche all'Associazione CODICI con lettera del 26 novembre 2024.

9. In data 7 gennaio 2025, è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento, che è pervenuto il 29 gennaio 2025.

10. Il 13 febbraio 2025, è stata trasmessa al Bundesamt für Justiz la richiesta ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), della Direttiva 2000/31/CE, recepita in Italia dall'articolo 5, comma 3, lettera a), del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70¹. Il 28 febbraio 2025, è stata inviata alla Commissione europea e alla Bundesamt für Justiz la notifica ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), della Direttiva 2000/31/CE, recepita in Italia dall'articolo 5, comma 3, lettera b), del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70².

III.2. Le evidenze acquisite

11. Il Professionista offre tramite il proprio sito <https://agenzia-stelledoro.it/> - in cambio di un corrispettivo - *followers* per Instagram, recensioni per Airbnb, AppStore e PlayStore, Facebook, Google, Siti di automobili, altri Siti web, TripAdvisor, TrustPilot, nonché *account* Gmail e Instagram.

12. Il sito *web* è strutturato in diverse pagine rispettivamente dedicate a recensioni, *followers* e *account*; in ciascuna di esse sono presentate le diverse offerte disponibili, con varie composizioni di quantità e prezzo, da aggiungere ad un "Carrello" tramite il quale è possibile concludere l'acquisto.

13. In particolare, il Professionista consente l'acquisto *online* di una pluralità di "pacchetti", di natura e grandezza diversa, aventi rispettivamente a oggetto recensioni destinate a diversi siti (ad

¹ Cfr. doc. 13 del fascicolo istruttorio.

² Cfr. doc. 14 del fascicolo istruttorio.

esempio, recensioni per Google, in pacchetti da 1 a 100, ad una prezzo che va da € 12,99 a € 699,99; o recensioni per siti di automobili, in pacchetti da 1 a 100, ad un prezzo che va da 19,99 € a 1.499 €) e *followers* per Instagram (in pacchetti da 400 a 10.000, con un prezzo che va da 24,99 € a 154,90€).

14. Quanto agli *account* Instagram offerti in vendita, l'acquirente può scegliere sia la quantità di *account* da acquistare (da 1 a 30, da 8,00 € a 600,00 €) che il numero di *followers* che l'*account* acquistato deve avere (da 0 a 100.000).

15. Dal sito sembrerebbe che l'acquisto di tali pacchetti possa essere ripetuto. Sul sito è, altresì, garantito che la consegna delle recensioni e l'erogazione dei *followers* inizia entro 24/48 ore dall'acquisto e con specifico riferimento ai *follower* Instagram è promesso in ogni caso che *“Nonostante le tempistiche, riceverai comunque il numero esatto di follower acquistati in base al tuo pacchetto. [...] ogni ordine verrà portato a termine in base al numero di follower acquistati, indipendentemente dalle tempistiche”*.

16. Il Professionista enfatizza la circostanza che le recensioni siano frutto di attività di *mystery shopping*, tramite un *“gruppo di tester [...] composto da diverse migliaia di persone”*; lo stesso si impegna a fornire però solo *“recensioni positive”*. Tale circostanza è chiarita sia nelle singole pagine della parte del sito dedicata all'acquisto di tali servizi, che nei diversi articoli della sezione *“Blog”*. Qui, all'interno di articoli informativi dedicati alle tecniche di *marketing* digitale per diverse tipologie di attività commerciali (panifici, agenzie di viaggi, officine meccaniche, negozi di arredamento, scuole di lingue, ottici, farmacie, studi fotografici e librerie, solo per citare alcuni esempi dai post pubblicati più di recente), è ripetutamente pubblicizzata la vendita, da parte del professionista, di recensioni esplicitamente qualificate come *“positive”* (solo per fare un esempio, tra i tanti disponibili sul sito, si veda: *Blog - Come ottenere più recensioni su Google*).

17. I contenuti del *“Blog”* sono indirizzati a diversi settori di produzione e scambio di beni e servizi, e numerosi sono i riferimenti presenti sul sito all'attività di *marketing* (*“Compra account Instagram già pronti e utilizzali per i tuoi scopi di marketing”*) e alle aziende. Per esempio, il *claim* presente nella prima schermata dell'homepage del sito recita: *“Migliora la tua reputazione online ed aumenta vendite e fatturato. Migliora la reputazione della tua azienda online grazie alle recensioni positive”*. Ancora, il *post* della sezione *“Blog - Come crescere su Instagram”* - presenta l'acquisto di *follower* come un ausilio per il *“profilo professionale legato alla tua azienda e ai prodotti che vuoi far conoscere e vedere”* e le recensioni sarebbero offerte allo specifico scopo di *“aumentare le tue vendite e la tua reputazione”* (*“Blog - Come ottenere più recensioni su Google”*) oppure al fine di *“incrementare i feedback positivi allo scopo di compensare le recensioni negative”* (*“Blog - Come cancellare una recensione da Tripadvisor”*).

18. Con specifico riguardo alla vendita di recensioni, nella sezione *“Carrello”*, prima del pagamento dell'ordine, colui che intende acquistarle è tenuto ad indicare *“Nome e indirizzo attività oppure link alla tua attività (Es. Link Google MyBusiness, TripAdvisor, TrustPilot, ecc.)”*, nonché a fornire dettagli quali *“informazioni utili a noi per fornirti recensioni che siano in linea con il tuo business”*.

19. In ciascuna pagina di acquisto dei singoli servizi, nella sezione *“Quante recensioni positive³[...] acquistare?”*, il Professionista evidenzia che *“Matematicamente, ci vogliono dieci recensioni positive a cinque stelle per ognuna ad una stella per riuscire ad avere una media di 4,6 stelle,*

³ Enfasi aggiunta.

proprio per questo motivo che dovrai valutare il numero di recensioni positive da comprare, in base alla tua situazione attuale”.

20. Con riferimento alle recensioni su Airbnb - attese le regole sulla pubblicazione di recensioni previste da tale piattaforma, che consente solo a coloro che ne abbiano effettivamente usufruito di condividere la propria opinione sul servizio - DLM Global Independent Business prevede che *“È bene tenere in considerazione che sarà necessario rimborsare il recensore dell'importo necessario per la prenotazione. Dopo aver fatto l'ordine, assicurati quindi di inviarci i codici sconto tramite email, dopodiché invieremo una seconda fattura come rimborso delle prenotazioni. Una volta saldato il rimborso, procederemo alla consegna delle recensioni. Solitamente, iniziamo la consegna delle recensioni entro 24/48 ore dal rimborso delle prenotazioni, tuttavia, nel caso di pacchetti con un elevato numero di recensioni, potrebbero volerci diversi giorni per completare la consegna”.* Nella sezione *“Blog - Come cancellare le recensioni su Airbnb i migliori metodi”* - DLM Global Independent Business suggerisce anche di offrire: *“uno sconto o coupon sul prossimo soggiorno, in cambio dell'eliminazione del commento negativo”.*

21. Infine, nel sito si legge che l'acquisto di recensioni *“Prima di tutto, è contrario alle norme sulle recensioni di Google”* e, con riguardo alla possibilità di acquistare - presso venditori diversi dal Professionista - recensioni destinate a Google, si legge che tale acquisto *“quasi certamente farà più male che bene alla tua attività”* (*“Blog - Acquistare le recensioni a pagamento”*).

IV. LE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DEL PROFESSIONISTA

22. Il Professionista non ha depositato alcuna memoria difensiva né documento.

V. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

23. Poiché la condotta oggetto del presente provvedimento è stata posta in essere tramite la rete *internet*, in data 7 gennaio 2025 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

24. Con parere pervenuto in data 29 gennaio 2025, la suddetta Autorità ha ritenuto che il mezzo di comunicazione e di acquisto utilizzato in relazione al servizio offerto dal Professionista risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori i quali, sulla base delle informazioni presenti nel sito utilizzato dal Professionista, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate.

VI. VALUTAZIONI

25. La condotta posta in essere da DLM Global Independent Business integra una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20 e 23, lettera *bb-quater*), del Codice del consumo.

26. In particolare, il Professionista - attraverso il proprio sito <https://agenzia-stelledoro.it/> - offre, in cambio di un corrispettivo, recensioni destinate a diversi siti *web* o piattaforme (Airbnb, AppStore e PlayStore, Facebook, Google, Siti di automobili, Siti *web*, TripAdvisor, TrustPilot), *followers* per Instagram nonché *account* Gmail e Instagram.

27. Tali recensioni e apprezzamenti (consistenti in *follower*) sono idonee ad amplificare in chi le acquista e utilizza, pubblicandole, la propria popolarità e l’impatto dei propri contenuti sugli utenti, creando un’apparenza di affidabilità dei relativi *account*. Le interazioni sono anche idonee a consentire a chi le acquista di sfruttare le funzionalità dei *social network* dedicate agli *account* di maggior successo e, laddove utilizzati a supporto di inserzioni pubblicitarie per la vendita di prodotti e servizi, sono in grado di aumentare l’effetto aggancio delle promozioni stesse.

28. La Commissione europea, nei propri Orientamenti sulla Direttiva 2005/29/UE⁴, chiarisce che “*La nozione di «apprezzamenti» dovrebbe essere interpretata in senso generale e comprendere anche le pratiche relative a falsi follower, reazioni e visualizzazioni»*”.

29. Con riguardo alle recensioni, la circostanza che il Professionista garantisca ai compratori valutazioni esplicitamente qualificate come “*positive*” presuppone che le stesse non siano frutto di una scelta conseguente ad una reale esperienza di consumo, ma siano artificialmente create allo scopo di migliorare la reputazione di chi le acquista.

30. A tal proposito, la Commissione europea, nei propri Orientamenti sulla Direttiva 2005/29/UE, chiarisce che è vietata, tra le altre cose, la pratica di inviare o incaricare altre persone (incluso i “*consumatori reali*”) di inviare recensioni false, come di adottare pratiche manipolatorie delle recensioni autentiche, ad esempio sopprimendo recensioni negative, incentivando i consumatori a modificare le proprie recensioni o a ritirarle.

31. Ancora, nei menzionati Orientamenti, la Commissione europea ha enfatizzato la circostanza che le recensioni (e gli apprezzamenti), la cui definizione dovrebbe essere intesa in senso ampio a comprendere tutte le pratiche relative ai giudizi comunque espressi, debbano descrivere le esperienze di consumatori reali. Dunque, nell’intendimento della Commissione europea, i professionisti che utilizzano recensioni/interazioni non autentiche pongono in essere pratiche che falsano le scelte dei consumatori. Il divieto di cui all’articolo 23, lettera *bb-quater*) è dunque “*volto a garantire che le recensioni [e gli apprezzamenti] dei consumatori rispecchino i pareri, i giudizi, le convinzioni e le esperienze dei consumatori reali*”⁵. Al riguardo, si rileva che ai sensi dei citati Orientamenti, “*(l)a direttiva si applica [...] a qualsiasi professionista organizzi la fornitura di recensioni a beneficio di altri professionisti*”⁶.

32. La capacità del Professionista di offrire “pacchetti” con rapidità implica e presuppone che le interazioni siano predisposte in modo che lo stesso ne abbia la pronta disponibilità, ogni volta che un acquirente le richieda. Tali interazioni non sarebbero infatti ottenibili con altrettanta facilità e speditezza raccogliendole da utenti veri o da utenti che abbiano avuto reali esperienze di interazione/acquisto.

⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione europea, Orientamenti sull’interpretazione e sull’applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno, 2021/C 526/01, 29.12.2021.

⁵ Cfr. *ibidem*, p.96.

⁶ Cfr. *ibidem*, p.93.

VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

33. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

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

35. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della specificità del settore dell'*e-commerce* e dei *social media*, nell'ambito del quale le recensioni, gli apprezzamenti e le interazioni costituiscono un elemento di rilevanza essenziale: pertanto, la non genuinità degli stessi compromette lo stesso corretto funzionamento di tali mezzi.

36. Deve inoltre tenersi conto della pervasività del mezzo di comunicazione utilizzato da DLM Global Independent Business per la promozione e vendita di recensioni e *followers*, in grado di raggiungere un numero considerevole di consumatori⁷, nonché del fatto che tali recensioni e *follower* sono per definizione destinate a essere a loro volta utilizzate sul medesimo mezzo (e, in particolare, sulle maggiori piattaforme (Airbnb, AppStore e PlayStore, Facebook, Google, Siti di automobili, Siti web, TripAdvisor, TrustPilot, Instagram e Gmail), con conseguente idoneità a fuorviare i fruitori di servizi.

37. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la condotta in esame è stata posta in essere almeno dal 3 giugno 2024⁸ ed è ancora in corso, in quanto il sito <https://agenzia-stelledoro.it/> è ancora attivo nella versione sopra descritta.

38. Alla luce di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nella misura di 10.000 € (diecimila euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale consistente nella offerta attraverso il sito <https://agenzia-stelledoro.it/> - in cambio di un corrispettivo - di recensioni destinate a diversi siti *web* o piattaforme (Airbnb, AppStore e PlayStore, Facebook, Google, Siti di automobili, Siti *web*, TripAdvisor, TrustPilot), di *followers* per Instagram, nonché di *account* Gmail e Instagram, risulta scorretta ai sensi degli articoli 20 e 23, lettera *bb-quater*), del Codice del consumo, in quanto tali recensioni e interazioni non risultano essere genuine, non rispecchiando reali esperienze di consumo;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere da DLM Global Independent Business costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una

⁷ Cfr. TAR Lazio, 2 maggio 2019, n. 5523, PS10766 - *Volagratis - Servizi turistici online*, confermata da Consiglio di Stato, 15 ottobre 2020, n. 6232.

⁸ Cfr. doc. 1 del fascicolo istruttorio.

pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20 e 23, lettera *bb-quater*), del Codice del consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare a DLM Global Independent Business una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 € (diecimila euro);

c) che il professionista comunichi all’Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui alla lettera a).

In caso di pagamento da parte di un soggetto avente sede legale estera la sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico a favore dell’Erario, utilizzando il codice IBAN IT17H0100003245BE00000002RO.

Per i pagamenti in valuta diversa dall’euro e in euro in paesi non aderenti all’area SEPA, la disposizione di pagamento dovrà contenere tutte le informazioni necessarie ai fini della corretta finalizzazione del pagamento, inclusi la divisa di pagamento, l’identificativo del conto e l’identificazione della banca del beneficiario (la banca del beneficiario può essere identificata con un codice BIC oppure con la rispettiva denominazione e indirizzo), nonché l’indicazione della banca o delle banche intermediarie laddove necessarie per la finalizzazione del pagamento.

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

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

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

Ai sensi dell’articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l’Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l’Autorità può disporre la sospensione dell’attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

PS12799 - SOCIALWEBSITE/VENDITA APPREZZAMENTI

Provvedimento n. 31486

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 marzo 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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, 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 25 giugno 2024, con cui è stato avviato il procedimento PS12799 nei confronti di Socialwebsite Sociedad Limitada;

VISTA la comunicazione del 25 novembre 2024, con cui è stato reso noto alla parte che, per l'effetto dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento, il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato al 21 marzo 2025;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Socialwebsite S.L. (di seguito anche "Socialwebsite" o "Professionista") in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo. L'impresa, con sede in Spagna, vende tramite il sito *internet* <https://payerfan.it> apprezzamenti (ossia, *follower*, reazioni - *sub specie* di *like* e commenti - e visualizzazioni) destinati a essere usati sulle principali piattaforme *social*.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il procedimento concerne la condotta posta in essere da Socialwebsite S.L. nell'ambito dei servizi forniti sul proprio sito <https://payerfan.it>.

3. Il Professionista offre in cambio di un corrispettivo - tramite il proprio sito - *follower* (o anche *fan* o iscritti) per le piattaforme Instagram, Facebook, TikTok e YouTube, *like* per Instagram, Facebook, TikTok e Youtube, commenti per Instagram, Facebook e Youtube e visualizzazioni per TikTok e YouTube.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. L'iter del procedimento

4. In data 25 giugno 2024, è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio PS12799 nei confronti di Socialwebsite S.L. contestando che la condotta consistente nella vendita - tramite il sito <https://payperfan.it> - di *follower* (o anche *fan* o iscritti) per le piattaforme Instagram, Facebook, TikTok e YouTube, di *like* per Instagram, Facebook, TikTok e Youtube, di commenti per Instagram, Facebook e Youtube e di visualizzazioni per TikTok, e YouTube, potesse integrare una pratica commerciale scorretta, in possibile violazione degli articoli 20 e 23, lettera *bb-quater*), del Codice del consumo.

5. In data 21 novembre 2024, è stata comunicata la conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento, attraverso la comunicazione di contestazione degli addebiti ed è stato assegnato un termine di venti giorni per eventuali controdeduzioni scritte in replica, da presentarsi al Collegio.

6. In data 7 gennaio 2025, è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento, che è pervenuto il 27 gennaio 2025.

7. Il 13 febbraio 2025, è stata trasmessa al Ministero de Consumo la richiesta ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), della Direttiva 2000/31/CE, recepita in Italia dall'articolo 5, comma 3, lettera a), del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70¹. Il 28 febbraio 2025 è stata inviata alla Commissione Europea e al Ministero de Consumo la notifica ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, lettera b) della Direttiva 2000/31/CE, recepita in Italia dall'articolo 5, comma 3, lettera b) del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70².

III.2. Le evidenze acquisite

8. Il Professionista offre in cambio di un corrispettivo - tramite il proprio sito <https://payperfan.it> - *follower* (o anche *fan* o iscritti) per le piattaforme Instagram, Facebook, TikTok e YouTube, *like* per Instagram, Facebook, TikTok e Youtube, commenti per Instagram, Facebook e Youtube e visualizzazioni per TikTok e YouTube.

9. Il sito *web* è strutturato in diverse sezioni denominate “HOME”, “SERVIZI”, “FAQS”, “BLOG”, “TESTIMONIAL” e “CONTATTACI”. Nel piè di pagina di ciascuna sezione del sito *web* è presente un paragrafo denominato “CHI SIAMO”, ove è dichiarato: “*Siamo una Social Agency avente sede in Italia, il nostro obiettivo è aiutare i nostri clienti a crescere sui Social Network, garantendo utenti reali ma soprattutto interessati a ciò che condividono*” (sottolineature aggiunte).

10. La *homepage* del sito si apre con il *claim*, a caratteri molto grandi, “*Compra Follower, Mi piace, Seguaci, Iscritti e commenti con PAYPERFAN.IT la prima Social Media Agency in Italia, da oltre 8 anni servizi di Like Visibility e Gestione Profili Social*”. In calce a tale dichiarazione è presente il pulsante elettronico “*FAI CRESCERE I TUOI SOCIAL*”. Cliccandolo si esegue uno *scroll* all'interno della medesima *homepage* e si visualizza la frase “*Aumentiamo i tuoi Followers solo con profili reali e attivi, Italiani o Internazionali*”, seguita da quattro “*coccarde*”, ciascuna con il logo di un

¹ Cfr. doc. 15 del fascicolo istruttorio.

² Cfr. doc. 18 del fascicolo istruttorio.

social network (Instagram, Facebook, TikTok, YouTube). Sotto ciascuna immagine sono descritti i servizi acquistabili a seconda della piattaforma interessata.

11. La sezione del sito denominata “SERVIZI” è strutturata in diverse pagine rispettivamente dedicate alle varie piattaforme; in ciascuna di esse sono presentate le diverse offerte disponibili, con varie composizioni di quantità e prezzo, da aggiungere a un “Carrello”. È possibile concludere il processo di acquisto sui siti *internet* effettuando il pagamento con vari mezzi di pagamento (*paypal*, carte di pagamento, bonifico bancario).

12. Gli apprezzamenti sono offerti in pacchetti di diversa grandezza³. Contestualmente all’ordine viene richiesto di indicare, a seconda della piattaforma, il proprio “nome utente” sul *social network* (ad esempio, Instagram e TikTok) o l’url di destinazione delle interazioni (ad esempio, *url* del profilo Facebook o del video di YouTube). Il cliente può scegliere dal sito la tipologia di *follower* e *like* che preferisce (italiani, stranieri, uomini, donne, e le relative combinazioni). Nonostante nella *homepage* del sito sia presente il *claim* “NESSUN ABBONAMENTO - Il nostro servizio non è un abbonamento ma un unico pagamento che potrai rieseguire quando vorrai”, per Instagram sono altresì offerti pacchetti in abbonamento mensile, a un prezzo da 89,90 € a 149,90 €, che comprendono un insieme di *follower*, *like*, visualizzazioni, “*impression*” e commenti a *post*/video/storie.

13. Il sito promette che l’ordine verrà “attivato” entro 24/48 ore lavorative. Prospetta, inoltre, la “*consegna rapida*” di *follower*, *like*, commenti o visualizzazioni. Le tempistiche di consegna differiscono a seconda del servizio e della piattaforma e, pur aumentando con l’aumentare del quantitativo ordinato, si attestano su tempi di consegna molto rapidi per la consegna di “*like italiani*” Instagram (da uno/due giorni per pacchetti da 100 a 200 *like*) o “*like internazionali post*” Instagram (un giorno per 100 *like*, tre giorni per 10.000 *like*) e tempi appena un po’ più lunghi per *follower* o *like* Facebook (fino a dieci giorni per 5.000 *follower* internazionali, fino a trenta giorni per 1.000 *like* italiani).

³ In particolare, è possibile acquistare per:

- Instagram:
 - Follower italiani, scegliendo se maschili e/o femminili: da 50 a 2.500, rispettivamente da €7,99 a €189,99;
 - Follower internazionali: da 500 a 100.000, rispettivamente da €12,90 a €649,90;
 - Like post italiani, scegliendo se maschili e/o femminili: da 50 a 1000, rispettivamente da €4,99 a €34,99;
 - Like post internazionali: da 100 a 10.000, rispettivamente da €3,90 a €49,90;
 - Like reel italiani, scegliendo se maschili e/o femminili: da 50 a 1000, rispettivamente da €6,99 a €34,99;
 - Commenti: italiani, scegliendo se di autore di genere maschile o femminile: da 5 a 70, rispettivamente da €4,99 a €29,90;
 - Un servizio di gestione del profilo: da €229,90;
- Facebook:
 - Fan “reali” italiani: da 250 a 1.000, rispettivamente da €29,90 a €99,90;
 - Fan “reali” internazionali: da 500 a 100.000, rispettivamente da €19,90 a €1.899,90;
 - Like post “reali” italiani: da 50 a 2000, rispettivamente da €9,90 a €119,90;
 - Like post “reali” internazionali: da 200 a 15.000, rispettivamente da €4,90 a €179,90;
 - Commenti post “reali”: da 10 a 100, rispettivamente da €9,90 a €59,90;
- TikTok:
 - Follower: da 250 a 10.000, rispettivamente da €7,90 a €149,90;
 - Like: da 100 a 10.000, rispettivamente da €4,90 a €99,90;
 - Views: n.d.;
- YouTube:
 - View: da 1.000 a 100.000, rispettivamente da €14,90 a €449,90;
 - Like: da 100 a 10.000, rispettivamente da €4,90 a €249,90;
 - Iscrizioni: da 100 a 1.000, rispettivamente da €14,90 a €99,90;
 - Commenti: da 25 a 100, rispettivamente da €9,90 a €29,90.

14. In diverse sezioni del sito *internet* si asserisce la provenienza genuina di *follower*, *like*, commenti e visualizzazioni; al contempo, nel medesimo sito viene altresì garantito il risultato (accrescimento degli apprezzamenti), utilizzando espressioni quali “100% [follower] *garantiti*”. Inoltre, si ripete in più occasioni che l’acquisto ha a oggetto *like* “*reali*” e *follower* “*reali*” (detti anche “*spontanei*” o “*verificati*”) e “*soprattutto attivi*”; si dichiara altresì che non vengono utilizzati “*fake account*” o c.d. “*BOT*”. Anche nelle FAQ è indicato che “*L’incremento di followers reali e unici viene ottenuto grazie a un servizio di marketing combinato. Il profilo social verso cui dobbiamo fare l’incremento sarà pubblicizzato tramite banner promozionali su pagine Facebook, Instagram, blog e siti internet con un alto volume di traffico. Saranno quindi gli utenti stessi a decidere di cliccare sul banner, sul link o sul Fan Box e mettere il like sul gruppo Facebook o il sito web in maniera graduale e naturale e in linea con il regolamento del social network. Questa procedura combinata continuerà fino al raggiungimento dell’obiettivo prefissato e porterà soltanto tanti benefici ai vostri profili social*”. Nelle medesime FAQ si rassicura l’acquirente che tale metodo è “regolare” e conforme alle linee guida di ciascun *social network*. Pertanto alla domanda “*C’è il rischio che mi chiudano il profilo?*” alla quale il Professionista risponde “*Assolutamente NO! (...)*”. Da ultimo, limitatamente alla vendita di *follower* per la sola piattaforma Instagram, al potenziale cliente sono offerte ulteriori rassicurazioni: infatti, si promette al titolare dell’account Instagram (che selezioni una apposita opzione) una protezione da un eventuale calo di *follower* che abbia a verificarsi una volta conclusa la consegna dei *follower* ordinati, protezione che verrebbe garantita *sub specie* di ripristino del numero di *follower*⁴.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DEL PROFESSIONISTA

15. Il Professionista non ha depositato alcuna memoria difensiva né documento, malgrado la comunicazione di avvio del procedimento e la comunicazione di contestazione degli addebiti risultino entrambe consegnate.

V. PARERE DELL’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

16. Poiché la condotta oggetto del presente provvedimento è stata posta in essere tramite la rete *internet*, in data 7 gennaio 2025 è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

17. Con parere pervenuto in data 27 gennaio 2025, la suddetta Autorità ha ritenuto che il mezzo di comunicazione e di acquisto utilizzato in relazione al servizio offerto dal Professionista risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori i quali, sulla base delle informazioni presenti nel sito utilizzato dal Professionista, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate.

⁴ In particolare, è possibile selezionare la casella denominata “*Garanzia 10gg (GRATIS)*”: in tal caso, il Professionista si impegna a “ripristinare” il numero di *follower* Instagram nel caso avvenisse un calo (così stimato: “*in genere circa un 10%*”) entro dieci giorni decorrenti dalla “*data di termine dell’ordine*” (ossia, dall’avvenuta consegna dei *follower* ordinati). È altresì possibile, in alternativa, “flaggare” l’opzione a pagamento “*Garanzia 60 gg (+5,00€)*” per estendere tale “garanzia” da dieci a sessanta giorni.

VI. VALUTAZIONI

18. La condotta posta in essere da Socialwebsite integra una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20 e 23, lettera *bb-quater*), del Codice del consumo.

19. In particolare, il Professionista offre in cambio di un corrispettivo - tramite il proprio sito <https://payperfan.it> - *follower* (o anche *fan* o iscritti) per le piattaforme Instagram, Facebook, TikTok e YouTube, *like* per Instagram, Facebook, TikTok e Youtube, commenti per Instagram, Facebook e Youtube e visualizzazioni per TikTok e YouTube.

20. Tali apprezzamenti sono idonei ad amplificare in chi li acquista e utilizza, pubblicandoli, la propria popolarità e l'impatto dei propri contenuti sugli utenti, creando un'apparenza di affidabilità dei relativi *account*. Le interazioni sono anche idonee a consentire a chi le acquista di sfruttare le funzionalità dei *social network* dedicate agli *account* di maggior successo e, laddove utilizzati a supporto di inserzioni pubblicitarie per la vendita di prodotti e servizi, sono in grado di aumentare l'effetto aggancio delle promozioni stesse.

21. La Commissione europea, nei propri Orientamenti sulla Direttiva 2005/29/UE⁵, chiarisce che *“La nozione di «apprezzamenti» dovrebbe essere interpretata in senso generale e comprendere anche le pratiche relative a falsi follower, reazioni e visualizzazioni”*.

22. Ancora, nei menzionati Orientamenti, la Commissione europea afferma che il divieto di cui all'articolo 23, lettera *bb-quater*) è dunque *“volto a garantire che le recensioni [e gli apprezzamenti] dei consumatori rispecchino i pareri, i giudizi, le convinzioni e le esperienze dei consumatori reali”*⁶. Al riguardo, si rileva che ai sensi dei citati Orientamenti, *“(l)a direttiva si applica [...] a qualsiasi professionista organizzi la fornitura di recensioni a beneficio di altri professionisti”*⁷.

23. La capacità del Professionista di offrire “pacchetti” con rapidità implica e presuppone che le interazioni siano predisposte in modo che lo stesso ne abbia la pronta disponibilità, ogni volta che un acquirente le richieda. Tali interazioni non sarebbero infatti ottenibili con altrettanta facilità e speditezza raccogliendole da utenti veri o da utenti che abbiano avuto reali esperienze di interazione/acquisto.

24. Le modalità espressive usate dal Professionista inducono a ritenere che tra i destinatari dei servizi offerti da Socialwebsite vi siano soggetti che vendono beni o servizi ai consumatori, anche in forma non professionale. Infatti la descrizione dei vari servizi offerti per ciascuna piattaforma lascia intendere che essi sono indirizzati a diversi settori di produzione e scambio di beni e servizi nonché a *influencer* (*“Che tu sia un'impresa, un'artista o un futuro influencer/youtuber [...]”*). Sono altresì presenti numerosi riferimenti all'attività di *marketing* come, ad esempio, nel *claim* presente nella prima schermata dell'homepage del sito, che recita *“Attiriamo nuove visite sui tuoi social e le convertiamo in contatti e clienti”*⁸. Anche i quantitativi offerti sembrano funzionali all'obiettivo di

⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione europea, Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno, 2021/C 526/01, 29.12.2021.

⁶ Cfr. *ibidem*, p. 96.

⁷ Cfr. *ibidem*, p. 93.

⁸ E, ancora: *“PayPerFan è la tua agenzia di Social Media Marketing”*; *“Grazie alla continua fidelizzazione degli utenti è possibile attivare importanti campagne di marketing personalizzate ed efficaci che puntino a rappresentare prodotti o servizi a un pubblico sempre più vasto e dal target specifico”*; *“COMPRARE LIKE SU FACEBOOK È UN'OTTIMA*

implementare la rete sociale e, quindi, migliorare la visibilità e la popolarità dell'acquirente e, in ultima istanza, il suo *business*.

VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

25. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

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

27. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della specificità del settore dell'*e-commerce* e dei *social media*, nell'ambito del quale le recensioni, gli apprezzamenti e le interazioni costituiscono un elemento di rilevanza essenziale: pertanto, la non genuinità degli stessi compromette lo stesso corretto funzionamento di tali mezzi.

28. Deve, inoltre, tenersi conto della pervasività del mezzo di comunicazione utilizzato da Socialwebsite per la promozione e vendita di apprezzamenti, in grado di raggiungere un numero considerevole di consumatori⁹, nonché del fatto che tali apprezzamenti sono per definizione destinati a essere a loro volta utilizzati sul medesimo mezzo (e, in particolare, sulle maggiori piattaforme (Instagram, Facebook, TikTok e YouTube), con conseguente idoneità a fuorviare i fruitori di servizi.

29. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili risulta che la condotta in esame è stata posta in essere almeno dal mese di giugno 2024¹⁰ ed è ancora in corso in quanto il sito <https://payperfan.it> è ancora attivo nella versione sopra descritta.

30. Alla luce di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nella misura di 10.000 € (diecimila euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale consistente nella offerta attraverso il sito *internet* <https://payperfan.it> apprezzamenti (ossia, *follower*, reazioni - *sub specie* di *like* e commenti - e visualizzazioni), destinati a essere usati sulle principali piattaforme *social*, risulta scorretta ai sensi degli articoli 20 e 23, lett. *bb-quater*), del Codice del consumo, in quanto tali recensioni e interazioni non risultano essere genuine, non rispecchiando reali esperienze di consumo;

OPERAZIONE MARKETING"; "YOUTUBE È ANCHE IL MEZZO DI COMUNICAZIONE MARKETING PIÙ GETTONATO").

⁹ Cfr. TAR Lazio, 2 maggio 2019, n. 5523, PS10766 - *Volagratis - Servizi turistici online*, confermata da Consiglio di Stato, 15 ottobre 2020, n. 6232.

¹⁰ Cfr. Doc. 17 del fascicolo istruttorio.

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Socialwebsite S.L., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20 e 23, lettera *bb-quater*), del Codice del consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare alla società Socialwebsite S.L. una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 € (diecimila euro);

c) che il Professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui alla lettera a).

In caso di pagamento da parte di un soggetto avente sede legale estera la sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico a favore dell'Erario, utilizzando il codice IBAN IT17H0100003245BE00000002RO.

Per i pagamenti in valuta diversa dall'euro e in euro in paesi non aderenti all'area SEPA, la disposizione di pagamento dovrà contenere tutte le informazioni necessarie ai fini della corretta finalizzazione del pagamento, inclusi la divisa di pagamento, l'identificativo del conto e l'identificazione della banca del beneficiario (la banca del beneficiario può essere identificata con un codice BIC oppure con la rispettiva denominazione e indirizzo), nonché l'indicazione della banca o delle banche intermediarie laddove necessarie per la finalizzazione del pagamento.

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

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

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

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

VARIE

RIVALUTAZIONE DELLE SOGLIE DI FATTURATO PER L'ANNO 2025

Provvedimento n. 31495

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 marzo 2025;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO in particolare l'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990, il quale prevede che le soglie di fatturato al di sopra delle quali diviene obbligatoria la comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione tra imprese sono rivalutate annualmente sulla base della variazione dell'indice del deflatore dei prezzi del prodotto interno lordo;

VISTA la propria delibera del 30 maggio 2002, pubblicata sul Bollettino 20/2002, con la quale l'Autorità ha disposto l'arrotondamento al milione di euro degli importi rivalutati;

VISTA la diffusione da parte dell'Istituto Nazionale di Statistica (Istat), sul proprio sito istituzionale, dell'aggiornamento delle nuove serie dei conti nazionali basate sul nuovo Sistema Europeo del Conti (SEC 2010), in data 3 marzo 2025;

CONSIDERATO che l'indice del deflatore dei prezzi del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato ha registrato, per gli anni dal 2020 al 2024, le seguenti variazioni percentuali:

anno	variazione %
2020	1,6
2021	1,3
2022	3,5
2023	5,9
2024	2,1

DICHIARA

che l'ammontare di fatturato previsto dall'articolo 16, comma 1, prima e seconda ipotesi, della legge n. 287/1990, è fissato rispettivamente in cinquecentottantadue milioni di euro e in trentacinque milioni di euro.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. I nuovi importi si applicano dalla data di pubblicazione.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

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

Bollettino Settimanale
Anno XXXV- N. 11 - 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
