



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 32

**Publicato sul sito www.agcm.it
18 agosto 2025**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
A557 - ENEL X WAY ED EWIVA/CONDOTTE ABUSIVE NEL MERCATO DEI SERVIZI DI RICARICA ELETTRICA	
<i>Provvedimento n. 31646</i>	5
A568B - AGENZIE DI VIAGGIO/PRENOTAZIONI VOLI RYANAIR - INFORMAZIONI FORNITE	
<i>Provvedimento n. 31647</i>	76
I869 - GARA MANUTENZIONE AUTOMEZZI AMA	
<i>Provvedimento n. 31654</i>	117
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	123
C12722 - COOPERATIVA ESERCENTI FARMACIA/UNICO LA FARMACIA DEI FARMACISTI/NEWCO	
<i>Provvedimento n. 31648</i>	123
C12725 - MEDIOBANCA-BANCA DI CREDITO FINANZIARIO/BANCA GENERALI	
<i>Provvedimento n. 31649</i>	195
C12730 - UNIPOL ASSICURAZIONI/COMPENDIO DI CRONOS VITA ASSICURAZIONI	
<i>Provvedimento n. 31650</i>	208
C12735 - MARIGLIANO/ENERGIA ITALIA	
<i>Provvedimento n. 31651</i>	213
C12741 - OVS/GOLDENPOINT	
<i>Provvedimento n. 31652</i>	217
C12742 - UNES MAXI/RAMI DI AZIENDA DI GREEN MARKET-SPEEDY MARKET	
<i>Provvedimento n. 31653</i>	221
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	226
AS2096 - COMUNE DI FIRENZE - GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA	
	226
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	230
PS10684B - VODAFONE-CONTRATTI A DISTANZA/ESECUZIONE DURANTE PERIODO DI RECESSO-RIDETERMINAZIONE SANZIONE	
<i>Provvedimento n. 31655</i>	230

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A557 - ENEL X WAY ED EWIVA/CONDOTTE ABUSIVE NEL MERCATO DEI SERVIZI DI RICARICA ELETTRICA

Provvedimento n. 31646

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 2025;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

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

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 propria delibera del 4 aprile 2023 n. 30576, con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Enel X Way Italia S.r.l., Enel X Way S.r.l. ed Ewiva S.r.l., per accertare l'esistenza di possibili violazioni dell'articolo 102 del TFUE;

VISTE le istanze di partecipazione al procedimento presentate il 17 aprile 2023 dalle società Be Charge S.r.l. e Be Power S.p.A. ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del D.P.R. n. 217/98 e successivamente accolte;

VISTE le comunicazioni del 13 settembre 2023, con le quali Enel X Way Italia S.r.l., Enel X Way S.r.l. ed Ewiva S.r.l. hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90;

VISTA la propria delibera del 24 ottobre 2023 n. 30842, con cui è stato disposto il rigetto degli impegni presentati da Enel X Way Italia S.r.l., Enel X Way S.r.l. ed Ewiva S.r.l.;

VISTE le proprie delibere del 28 maggio 2024 n. 31221 e del 26 novembre 2024 n. 31383, con le quali sono state disposte successive proroghe del termine di conclusione del procedimento, in ragione della complessità della fattispecie analizzata, anche alla luce dello stadio di sviluppo embrionale dei mercati interessati e conseguenti scarsità di informazioni e carenza di precedenti analisi di tipo economico e concorrenziale relative a essi;

VISTA la propria delibera del 13 maggio 2025 n. 31549, con la quale è stata disposta la prosecuzione del procedimento nei confronti delle società Enel X S.r.l., nella quale a far data dal 1° gennaio 2025 Enel X Way S.r.l. è stata fusa per incorporazione;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie e del termine di chiusura della fase di acquisizione degli elementi probatori, inviata alle Parti il 30 maggio 2025;

VISTE le memorie presentate dalle società Route220 S.r.l., il 4 luglio 2025, Enel X S.r.l., Enel X Way Italia S.r.l. ed Ewiva S.r.l., il 5 luglio 2025;

SENTITI in audizione finale, in data 15 luglio 2025, i rappresentanti delle società Enel X S.r.l., Enel X Way Italia S.r.l., Ewiva S.r.l. e Route220 S.r.l. che ne avevano fatto richiesta;

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

CONSIDERATO quanto segue:

1. LE PARTI

1. Enel X Way Italia S.r.l. (di seguito, "Enel X Way Italia" o "EXWI"; P.IVA 16645681004) è la società del Gruppo Enel dedicata, tra l'altro, all'installazione e gestione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici accessibili al pubblico sul territorio nazionale (ruolo di c.d. "CPO", cfr. *infra*). La società è stata costituita il 28 marzo 2022 (con inizio attività d'impresa il 1° aprile 2022). Precedentemente, il Gruppo Enel svolgeva le medesime attività con distinti veicoli societari¹. EXWI è oggi controllata al 100% da Enel X S.r.l., a sua volta interamente controllata da Enel S.p.A. Fino al 31 dicembre 2024, EXWI era controllata da Enel X Way S.r.l., società attiva come MSP per il gruppo fino a quella data (ruolo in cui poi è succeduta, come successivamente meglio specificato, Enel X S.r.l.).

EXWI ha realizzato nel 2024 un fatturato di circa [44-100]* milioni di euro.

2. Enel X Way S.r.l. (di seguito, "Enel X Way" o "EXW"; P.IVA 16645661006) è stata, fino al 31 dicembre 2024, un'ulteriore società dedicata alle attività del Gruppo Enel nel settore della mobilità elettrica, controllata interamente dalla capogruppo Enel S.p.A. e parimenti costituita in data 28 marzo 2022 (con inizio attività d'impresa il 1° aprile 2022). In particolare, la società, nel periodo di interesse per le condotte oggetto dell'istruttoria, ha svolto il ruolo di c.d. "MSP" per il Gruppo Enel (cfr. *infra*). Enel X Way risulta dal 1° gennaio 2025 fusa per incorporazione in Enel X S.r.l., che ne ha proseguito le attività quale MSP per il gruppo. Enel X S.r.l. risulta a sua volta controllata al 100% dalla capogruppo Enel S.p.A.

EXW ha realizzato nel 2024 un fatturato di circa [44-100] milioni di euro.

3. Enel X S.r.l. (di seguito, "Enel X", P.IVA 09945270966) è succeduta a Enel X Way nell'esercizio delle attività di quest'ultima e quale parte del presente procedimento a seguito della fusione per incorporazione, come formalizzato mediante provvedimento dell'Autorità del 13 maggio 2025. Enel X dunque a oggi, per quel che concerne il settore della mobilità elettrica, svolge il ruolo di MSP per il Gruppo Enel.

Enel X ha realizzato nel 2024 un fatturato di circa [100-440] milioni di euro.

4. Ewiva S.r.l. (di seguito, "Ewiva" o la "JV"; P.IVA 16223171006) è una *joint venture* paritetica tra Enel X S.r.l. e Volkswagen Finance Luxembourg S.A., società del Gruppo Volkswagen (di seguito

¹ In particolare, in precedenza il Gruppo Enel operava nel settore della mobilità elettrica attraverso due ulteriori distinte società: Enel X Mobility S.r.l. ("Enel X Mobility") in qualità di gestore del punto di ricarica (c.d. *Charging Point Operator* - "CPO") ed Enel X Italia S.p.A. ("Enel X Italia") in qualità di fornitore di servizi di mobilità ai clienti finali (c.d. *Mobility Service Provider* - "MSP"). Risultano dalle visure camerali successivi conferimenti di rami d'azienda da parte di Enel X Mobility e Enel X Italia a favore di Enel X Way Italia e Enel X Way S.r.l., del 28 marzo 2022.

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

anche “Volkswagen”). Ewiva opera nel settore della mobilità elettrica, in particolare tramite l’installazione, messa in esercizio e gestione, in qualità di CPO, di punti di ricarica ad alta potenza o *High Power Charging* (di seguito, “HPC”). Ewiva è stata costituita il 10 giugno 2021, con inizio attività d’impresa il 30 dicembre 2021². La partecipazione del Gruppo Enel in Ewiva era precedentemente detenuta, fino al 31 dicembre 2024, da Enel X Way S.r.l.

Ewiva ha realizzato nel 2024 un fatturato di circa [1-10] milioni di euro.

Segnalante

5. Route220 S.r.l. (di seguito, “Route220”; P.IVA 08671940966), segnalante nel presente procedimento, è una società che opera nei servizi di ricarica per veicoli elettrici dal 2014, prima utilizzando in licenza una *app* europea e successivamente, a partire dal 2016, tramite una propria *app* e attraverso l’apposito marchio “*evway*” regolarmente registrato. Più in particolare, Route220 opera nella filiera della mobilità elettrica essenzialmente come MSP, offrendo quindi servizi di ricarica alla clientela (e servizi accessori), basandosi sulla sottoscrizione di accordi di interoperabilità con vari CPO³.

Terzi intervenienti

6. Be Charge S.r.l. (di seguito, “Be Charge”, società controllata; P.IVA 09957510960) e Be Power S.p.A. (di seguito, “Be Power”, società controllante, P.IVA 09950180969, a sua volta partecipata integralmente da ENI Plenitude S.p.A. Società Benefit) sono società afferenti al gruppo ENI attive nel settore della mobilità elettrica, sia come CPO sia come MSP, che hanno chiesto e ottenuto di partecipare al presente procedimento. Le società hanno comunicato il 2 luglio 2025 che, a far data dal 1° luglio 2025, le stesse hanno modificato la propria denominazione sociale in “Plenitude On The Road S.r.l.”.

2. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

7. La società Route220 aveva segnalato il progressivo aumento delle tariffe praticate all’ingrosso agli MSP che accedono alla rete di infrastrutture di ricarica del Gruppo Enel per offrire servizi alla clientela finale (c.d. tariffe *roaming*, previste nei c.d. “contratti di interoperabilità” tra CPO e MSP), le quali, messe in relazione con i prezzi al dettaglio praticati da Enel X Way direttamente alla clientela finale sulla propria *app*, apparivano poter integrare un fenomeno di compressione dei margini da parte del soggetto dominante (di seguito anche “*margin squeeze*”, o “MS”).

8. La prima denuncia della società segnalante, giunta il 2 dicembre 2022, era stata successivamente più volte integrata, anche a seguito di una specifica richiesta di informazioni della Direzione istruttoria del 16 dicembre 2022, il 13 gennaio, 7, 8 e 14 e 16 marzo 2023⁴.

9. Il 4 aprile 2023 l’Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Enel X Way Italia, Enel X Way ed Ewiva, società del Gruppo Enel a quel momento attive nel settore della

² Cfr. operazione di concentrazione C12404, decisa dall’Autorità con Provvedimento n. 29945 del 9 dicembre 2021.

³ In via minoritaria, Route220 opera essa stessa come CPO, gestendo proprie infrastrutture di ricarica, e offre altresì ulteriori servizi c.d. di “CPMS” (*Charge Point Management Services*) a CPO che non abbiano sviluppato una propria piattaforma di gestione e controllo, che viene quindi fornita da Route220.

⁴ Cfr. docc. da 1 a 7.

mobilità elettrica (nel caso della JV, come anticipato, in una situazione di controllo paritetico con il Gruppo Volkswagen), per accertare possibili violazioni dell'articolo 102 del TFUE⁵.

10. Il 13 aprile 2023 si sono svolti accertamenti ispettivi presso le sedi delle società EXW, EXWI ed Ewiva, destinatarie del provvedimento di avvio, oltre che presso le società Be Charge e Be Power⁶, società terze ritenute possibilmente in possesso di elementi utili ai fini dell'istruttoria, successivamente ammesse, a seguito di loro istanza, a partecipare al procedimento (come loro comunicato il 10 maggio 2023⁷).

11. Il 27 e 30 giugno 2023 sono pervenute, rispettivamente da parte di EXW/EXWI (congiuntamente rappresentate e difese nel procedimento) e di Ewiva, richieste di proroga del termine per la presentazione di eventuali impegni⁸. Tali istanze sono state accolte, come comunicato alle società il 12 luglio 2023⁹.

12. Il 13 settembre 2023 sono pervenuti da parte delle società EXW/EXWI ed Ewiva formulari per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, poi integrati il 16 ottobre 2023¹⁰. L'Autorità ha rigettato gli impegni con delibera del 24 ottobre 2023, giudicandoli non sufficientemente risolutivi delle criticità concorrenziali ipotizzate in avvio e ritenendo comunque sussistente l'interesse a procedere all'accertamento dell'infrazione in un settore innovativo¹¹.

13. Durante il procedimento, la Direzione ha formulato numerose di richieste di informazioni, sia alle società Parti¹² in relazione alle politiche di *pricing* oggetto dell'istruttoria e ai relativi sottostanti dati economici, oltre che alla consistenza, dislocazione e volumi delle infrastrutture di ricarica gestite dal gruppo, sia a società terze attive nel settore¹³, ritenute in possesso di elementi utili ad approfondire il contesto di mercato e le abitudini degli automobilisti elettrici in un settore innovativo e non precedentemente oggetto di istruttorie da parte dell'Autorità, oltre che a raccogliere ulteriori dati circa la dislocazione e i volumi erogati dalle infrastrutture di ricarica elettrica sul territorio nazionale. Ulteriori richieste di informazioni sono state poi rivolte al regolatore di settore ARERA¹⁴ e all'associazione di categoria MOTUS-E¹⁵, in questo caso sempre al fine di integrare la base dati a disposizione circa la dislocazione e i volumi erogati dalle infrastrutture di ricarica sul territorio

⁵ Cfr. docc. 11, 113 e 313.

⁶ Cfr. docc. 16, 116 e 219, verbali ispettivi.

⁷ Cfr. doc. 323.

⁸ Cfr. docc. 343 e 349.

⁹ Cfr. docc. 352 e 353.

¹⁰ Cfr. docc. 362, 363, 365 e 366.

¹¹ Cfr. docc. 369, 370 e 371.

¹² Cfr. docc. 16, 391, 393, 397, 400, 446, 447, 487, 489, 583 e relative risposte, docc. 319, 394, 396, 401, 408, 453, 454, 458 *bis*, 513, 517 e 599.

¹³ Si tratta, oltre che delle società Route220, Be Charge e Be Power intervenienti nel presente procedimento, delle società A2A S.p.A., Acea Energia S.p.A., Atlante S.r.l., Axpo Italia S.p.A., Duferco Energia S.p.A., Electrip Italy S.r.l., Enerhub S.r.l., Gardauno S.p.A., Gasgas S.r.l., Hera Comm S.p.A., Ionomy GmbH, Neogy S.r.l., Porsche Italia S.p.A., Repower S.p.A., Tesla Italy S.r.l., TheF Charging S.r.l. e Unicoenergia S.r.l. (cfr. docc. 382, 417, 426, 443, 444, 445, 448, 449, 481/500 e relativi riscontri ricevuti, docc. 390, 421, 428, 452, 455, 457, 458, 469, 502, 504/512, 514/516, 522).

¹⁴ Cfr. docc. 442 e relativo riscontro, docc. 462 e 466.

¹⁵ Cfr. doc. 450 e relativo riscontro, docc. 463, 478 e 479.

nazionale. Il 6 maggio 2025¹⁶, la Direzione ha poi formulato una specifica richiesta di informazioni alle Parti circa la ristrutturazione societaria che ha comportato la fusione per incorporazione di Enel X Way in Enel X, già precedentemente menzionata. Da ultimo, il 25 giugno 2025 sono state inviate ulteriori richieste di informazioni alle Parti circa i propri dati di fatturato¹⁷.

14. Nel corso del procedimento si sono svolte audizioni con: le società Parti Ewiva, il 17 gennaio 2024, ed EXWI/EXW, il 18 gennaio 2024; i soggetti terzi partecipanti al procedimento Route220, il 7 settembre 2023, e BeCharge/BePower, il 14 dicembre 2023 e 27 marzo 2024; le ulteriori società attive nel settore della mobilità elettrica Duferco Energia S.p.A., il 26 marzo 2024, Hera Comm S.p.A. e Ressler S.r.l., il 28 marzo 2024, Neogy S.r.l., il 5 aprile 2024 e A2A S.p.A. il 2 maggio 2024; l'associazione di categoria MOTUS-E, il 23 luglio 2024¹⁸.

15. Il 19 dicembre 2023, per sopravvenute esigenze organizzative, l'Autorità ha deliberato la sostituzione del funzionario responsabile del procedimento¹⁹.

16. Il procedimento istruttorio è stato prorogato il 28 maggio e 26 novembre 2024²⁰, in ragione della complessità della fattispecie oggetto di analisi anche alla luce dello stadio di sviluppo embrionale dei mercati interessati e della rapida evoluzione delle caratteristiche che li connotano, oltre che della necessità di raccogliere dati utili a ricostruire alcune caratteristiche tecniche, organizzative ed economiche del settore interessato, con termine finale fissato al 31 luglio 2025.

17. Il 13 maggio 2025, dopo essere venuta a conoscenza dell'avvenuta fusione per incorporazione di Enel X Way in Enel X, l'Autorità ha deliberato la prosecuzione del procedimento nei confronti della società incorporante, come comunicato alle Parti il 19 maggio 2025²¹.

18. Il 28 maggio 2025, l'Autorità ha deliberato la non manifesta infondatezza della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie redatta dagli Uffici (di seguito, "CRI"), la quale è stata successivamente trasmessa alle Parti il 30 maggio 2025²².

19. Il 17 giugno 2025, Ewiva ha richiesto accesso integrale ai dati economici impiegati nella CRI, richiedendo contestualmente un prolungamento del termine per il deposito di memorie, per consentire l'esame di tali dati. L'accesso a tali documenti è stato organizzato il successivo 23 giugno 2025 secondo la procedura di c.d. *data room*, in ragione della natura confidenziale delle informazioni contenute in tali documenti²³. L'Autorità, il 24 giugno 2025, ha rigettato la richiesta di proroga del termine infra-procedimentale presentata da Ewiva, come comunicato alla società in pari data, ritenendo già garantito l'ampio esercizio dei diritti di difesa della società. Hanno avuto analogo accesso in *data room* nella medesima giornata del 23 giugno anche Enel X e Enel X Way Italia, informate dagli Uffici dell'organizzazione della stessa. Hanno partecipato altresì rappresentanti delle società Be Charge e Be Power, in qualità di titolari di alcuni dei dati inseriti in *data room* e in seguito a loro apposita richiesta, per verificare la correttezza delle procedure seguite.

¹⁶ Cfr. doc. 518 e relativa risposta, doc. 519.

¹⁷ Cfr. docc. 579 e 580, e relative risposte, docc. 599 e 604.

¹⁸ Cfr. verbali di audizione, docc. 361, 382, 391, 393, 417, 419, 423, 424, 425, 426 e 450.

¹⁹ Cfr. docc. da 383/386.

²⁰ Cfr. docc. da 429/432 e da 470/473.

²¹ Cfr. docc. 523/526.

²² Cfr. docc. 541/545.

²³ Cfr. docc. 572/575, verbali di *data room* (in versione confidenziale e non confidenziale).

20. Il 4 e 5 luglio 2025 sono pervenute le memorie finali di Route220, Enel X/Enel X Way Italia ed Ewiva²⁴. Il 15 luglio 2025 si è tenuta l'audizione finale dei rappresentanti di tali società, che ne avevano fatto richiesta, innanzi al Collegio²⁵.

21. Nel corso del procedimento, tutte le società coinvolte hanno più volte effettuato l'accesso agli atti del fascicolo istruttorio.

3. LE RISULTANZE PRE-ISTRUTTORIE E ISTRUTTORIE

3.1 Le risultanze pre-istruttorie

3.1.1 Le politiche di pricing delle società del gruppo Enel denunciate dal segnalante

22. Dalle evidenze addotte dal segnalante risultavano i seguenti schemi riepilogativi dei prezzi praticati a quel momento dalle società del Gruppo Enel attive come CPO (Enel X Way Italia e Ewiva), da cui sembrava emergere la pratica denunciata, in particolare confrontando i prezzi *roaming* ("all'ingrosso") verso i MSP (cfr. Tabella 1) e i prezzi al dettaglio ai clienti finali praticati dal Gruppo Enel sulla propria *app* (cfr. Tabella 2). Oltre ai prezzi al consumo per la ricarica (c.d. "PPU" - *Pay Per Use*), espressi in euro/kWh, il segnalante aveva anche evidenziato che per i soli prezzi al dettaglio erano disponibili c.d. offerte "*flat*" o "a pacchetto", con le quali Enel X Way offriva la possibilità di ricaricare pagando canoni mensili anticipati che davano diritto a prelevare fino a una certa quantità di kWh nel mese di riferimento (v. Tabella 3). Per quel che riguarda la Tabella 3, il prezzo unitario indicato dal segnalante si riferiva all'eventualità di impiego della totalità dei kWh inclusi nell'offerta, ma la pratica di compressione dei margini appariva ipotizzabile anche considerando un utilizzo medio inferiore al 100%.

Tabella 1: prezzi c.d. *roaming* ("all'ingrosso") applicati dai CPO al momento dell'avvio - IVA ESCLUSA

Operatore	Roaming	€/kWh			
		AC	DC <99	DC 100<149	HPC ≥ 150
ENEL X	P2P PCPI	0,550	0,550		
EWIVA	P2P PCPI		0,700	0,700	0,700

²⁴ Cfr. docc. 586, 587 e 589.

²⁵ Cfr. docc. 612/615.

Tabella 2: prezzi al dettaglio a consumo (c.d. “PPU”) praticati dal Gruppo Enel sulla propria app – IVA INCLUSA (fino al 26 marzo 2023)

Operatore	Roaming	€/kWh			
		AC	DC <99	DC 100<149	HPC ≥ 150
ENEL X	P2P PCPI	0,580	0,890	0,990	0,990

Tabella 3: canoni mensili Enel X per i c.d. pacchetti o offerte “flat” – IVA INCLUSA (fino al 26 marzo 2023)

Operatore	Canone € mensile	kWh PRELEVABILI	PREZZO FLAT €/kWh
ENEL X (“LARGE”)	45,00	145	0,31
ENEL X (“SMALL”)	25,00	70	0,36

23. I prezzi *roaming* risultavano tipicamente espressi nei contratti tra CPO e MSP IVA esclusa (cfr. Tabella 1 *supra*), mentre i prezzi al dettaglio alla clientela erano indicati IVA inclusa (cfr. Tabelle 2 e 3 *supra*) e, dunque, il segnalante aveva prodotto un ulteriore schema di confronto in cui anche ai prezzi *roaming* praticati ai MSP era stato aggiunto il valore dell’IVA, per permettere più facilmente la comparazione e meglio evidenziare la pratica denunciata (cfr. Tabella 4 di seguito).

Tabella 4: confronto prezzi all’ingrosso e al dettaglio TUTTI IVA INCLUSA (fino al 26 marzo 2023)

Operatore ENEL X + EWIVA	Prezzi €/kWh CPO <i>roaming</i>	Prezzi €/kWh su app PPU	Prezzi €/kWh su app FLAT (min- max)
AC	0,671	0,580	0,31-0,36
DC	0,671	0,890	0,31-0,36
HPC	0,854	0,990	0,31-0,36

24. Sempre con riferimento alle politiche di *pricing* del Gruppo Enel al momento dell’avvio del procedimento, dalle evidenze pre-istruttorie emergeva un cambiamento delle tariffe praticate al

dettaglio da Enel X Way attraverso la propria *app*, con decorrenza dal 27 marzo 2023 (mentre le tariffe all'ingrosso c.d. "roaming" non avevano subito variazioni rispetto alla denuncia). In particolare, per quanto riguarda le tariffe a consumo (c.d. PPU), le stesse a decorrere da tale data erano passate, per le infrastrutture di ricarica AC, da 0,58 €/kWh a 0,69 €/kWh, mentre invariate erano rimaste le tariffe per le infrastrutture DC e HPC. Per quanto riguarda le offerte "flat" o "pacchetti", il piano "Small", rinominato "City", includeva 80 kWh (contro i 70 precedenti) e veniva reso disponibile da EXW a un prezzo di 39 euro (per un equivalente unitario di circa 0,49 €/kWh); il piano "Large", rinominato "Travel", includeva 160 kWh (contro i 145 precedenti) e veniva reso disponibile da EXW a un prezzo di 69 euro (per un equivalente unitario di circa 0,43 €/kWh); infine, era stato creato un ulteriore pacchetto "Travel Plus", che includeva 320 kWh/mese e veniva reso disponibile da EXW a un prezzo di 99 euro (per un equivalente unitario di circa 0,31 €/kWh)²⁶.

25. Oltre alla rappresentazione dei livelli di prezzo all'ingrosso e al dettaglio per il servizio di ricarica elettrica, da cui appariva emergere la condotta di compressione dei margini denunciata, Route220 aveva prodotto anche dati circa la consistenza delle varie reti di infrastrutture di ricarica sul territorio nazionale, per apprezzare la posizione di mercato dei vari CPO. Sulla base di tali dati – unitamente alla considerazione di altri fattori di rilievo, idonei a corroborare la posizione del Gruppo Enel come *leader* di mercato - l'Autorità aveva ritenuto sussistente il presupposto della posizione dominante in capo alle società del Gruppo Enel nelle varie segmentazioni in cui il mercato a monte appariva doversi suddividere, con specifico riferimento ai mercati rilevanti individuati dai precedenti di settore.

3.1.2 Le attività economiche interessate e la definizione provvisoria dei mercati rilevanti ricavata dai precedenti di settore

26. Come menzionato, ai fini del presente procedimento rilevano le attività di installazione e gestione delle infrastrutture di ricarica svolte dai c.d. *charging point operators* ("CPO"), nonché l'attività a valle della fornitura del servizio di ricarica agli utenti finali, svolta dai c.d. *mobility service providers* ("MSP") o *e-mobility providers* ("EMP").

27. Il CPO è, più in particolare, il soggetto che si fa carico dell'attività di individuazione e acquisizione del sito appropriato per l'installazione dell'infrastruttura di ricarica, della progettazione dell'impianto e dell'ottenimento di tutti i necessari permessi per l'utilizzo del sito, nonché della costruzione e messa in servizio del punto di ricarica e della sua gestione e manutenzione. È anche il soggetto intestatario del contratto di fornitura di energia elettrica per la ricarica.

28. Il MSP è il soggetto che fornisce la prestazione di ricarica all'utente finale e che quindi intermedia l'accesso dei veicoli elettrici ai punti di ricarica. Ai fini della loro attività, i MSP concludono con i CPO accordi di interoperabilità (sia direttamente, sia attraverso piattaforme di terze parti²⁷), in modo da poter fornire accesso alle relative reti. Oltre al servizio di ricarica del veicolo elettrico, offerto mettendo a disposizione dell'utente una specifica *app* o una scheda (c.d. *RFID card*) che interagisce con il singolo punto di ricarica abilitandolo all'erogazione di energia

²⁶ I nuovi prezzi erano indicati nella comunicazione commerciale di Enel X Way a quel momento reperibile come "promozionali" e validi fino al 1° agosto 2023.

²⁷ Le principali piattaforme a livello europeo, che consentano l'integrazione di reti di infrastrutture di ricarica su un piano sovra-nazionale, risultano essere Hubject e Gireve.

elettrica alle condizioni economiche con lo stesso prestabilite, il MSP offre generalmente alla clientela una serie di altri servizi accessori²⁸.

29. Le attività di CPO e di MSP possono essere svolte da uno stesso soggetto (anche verticalmente integrato) ovvero da soggetti distinti. Il modello di *business* più diffuso appare essere quello in cui una stessa società o gruppo societario agisce sia come CPO, sia come MSP (è il caso del Gruppo Enel, attivo sia come CPO sia come MSP, tramite la propria *app* “Enel X Way”). Un ulteriore modello di *business* vede società attive solo come MSP offrire il servizio senza detenere propri punti di ricarica (o detenendone in numero ridotto, come è il caso del segnalante).

30. In tempi recenti, in ottemperanza a un’espressa previsione contenuta nel c.d. Regolamento AFIR²⁹, presso i punti di ricarica accessibili al pubblico, i gestori devono dare agli utenti finali la possibilità di effettuare una c.d. “ricarica *ad hoc*” del loro veicolo elettrico, intendendosi con tale espressione un servizio di ricarica acquistato da un utente finale senza che questi debba registrarsi, concludere un contratto scritto o instaurare un rapporto commerciale con il gestore che vada al di là del mero acquisto del servizio di ricarica (e, dunque, mediante impiego di consueti strumenti di pagamento). Tale previsione, vigente dal 13 aprile 2024 per le nuove infrastrutture (con tempo di adeguamento per le infrastrutture già esistenti, con determinate caratteristiche di potenza, fino al 1° gennaio 2027), appare in grado di modificare i modelli di *business* sin qui prevalenti e, potenzialmente, aprire a un rapporto diretto tra CPO e clienti finali, intermediato in percentuali minori dalla figura del MSP. Le condotte oggetto del procedimento si concentrano comunque in un periodo pregresso (cfr. *infra*), in cui al contrario, in assenza di detto obbligo, il modello di *business* prevalente era quello che vedeva il CPO intrattenere rapporti a valle con gli MSP, integrati o meno, e questi ultimi offrire il servizio di ricarica elettrica alla clientela finale.

31. In merito alla tipologia delle infrastrutture di ricarica, le condotte in esame riguardano i punti di ricarica su suolo pubblico o comunque accessibili al pubblico, che rappresentano solo una delle possibili modalità di ricarica di veicoli elettrici.

32. Le altre opzioni sono la ricarica presso luoghi privati a uso individuale (ad esempio il domicilio) o a uso collettivo ristretto (condomini o aziende), nonché infrastrutture riservate solo alla clientela di determinati esercizi commerciali. Per quanto riguarda la ricarica privata, è ancora molto diffusa la modalità che consiste nell’utilizzare semplicemente la presa di corrente per uso domestico, sebbene con apposite attrezzature di ricarica (c.d. *wall box*). Il cliente, generalmente, quando detiene un impianto di ricarica casalingo è proprietario dello stesso e intestatario del POD (*point of delivery*) che lo alimenta e, dunque, anche del contratto di fornitura dell’energia elettrica. Il POD, in tali casi, può essere unico anche per altri usi, oppure ne può venire creato uno dedicato per alimentare la stazione di ricarica³⁰. In tali situazioni, quindi, il cliente non si avvale dei servizi di ricarica offerti dagli operatori specializzati e non vi è alcuna significativa differenza rispetto alla normale fornitura

²⁸ Ad esempio, gestione dell’interoperabilità per l’accesso a diverse reti/infrastrutture di ricarica di vari CPO, gestione delle modalità di pagamento da remoto, fornitura di ausili per la localizzazione e la prenotazione dei punti di rifornimento, servizi di navigazione, ecc.

²⁹ Regolamento (UE) 2023/1804 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sulla realizzazione di un’infrastruttura per i combustibili alternativi, e che abroga la direttiva 2014/94/UE.

³⁰ Cfr., ad esempio, ARERA, Documento per la consultazione 449/2022/R/EEL, “*Iniziativa regolatorie a supporto della progressiva decarbonizzazione dei consumi e per l’attuazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. 210/21 e nel d.lgs. 199/21 in tema di mobilità elettrica - Ricognizione, quadro di riferimento e scenari*”.

di energia elettrica. Per tali ragioni, il mondo della ricarica privata è stato tradizionalmente escluso dalla definizione dei mercati rilevanti specifica per il settore della mobilità elettrica.

33. Le infrastrutture di ricarica si distinguono – oltre che in base alla loro collocazione e conseguente possibilità di accesso - anche in base alla potenza di ricarica offerta, da cui dipende la diversa durata dei tempi di ricarica del veicolo, secondo la specifica dotazione tecnologica dell'auto. Tutte le auto elettriche circolanti possono essere ricaricate in corrente alternata (AC), che tipicamente consente una ricarica più lenta, mentre solo una parte risulta abilitata alla ricarica in corrente continua (DC), che si caratterizza per una maggiore potenza delle prese (tipicamente dai 43 kW in poi), con tempi di ricarica più veloci.

34. Sotto il profilo della potenza erogata, in avvio si evidenziavano a livello descrittivo le seguenti tipologie di punti di ricarica (anche *Charging Points* o "CP"): (a) CP con potenza fino a 22 kW (c.d. *regular* o *quick*) e con tempi di ricarica stimabili tra quattro e cinque ore; (b) CP con potenza tra 22 e 100 kW (c.d. *fast*) e con tempi di ricarica di circa due ore e (c) CP con potenza pari o superiore ai 100 kW (c.d. *ultra-fast* o HPC -*High Power Charging*), con tempi di ricarica inferiori all'ora. A ogni modo, il provvedimento di avvio, riprendendo la precedente prassi europea e nazionale³¹, e a fini di definizione dei mercati rilevanti, individuava una più netta distinzione tra bassa potenza, comprendente infrastrutture di potenza fino a 99 kW, e alta potenza, comprendente infrastrutture di potenza pari o maggiore a 100 kW (distinzione che, peraltro, trova riscontro anche nella ripartizione di *business* operata tra EXWI ed Ewiva). Tale conclusione derivava, oltre che dal lato della domanda, dalla differenza nel tempo di ricarica, dal lato dell'offerta dalla maggior complessità tecnica e più elevati investimenti che caratterizzano i CP HPC.

35. Quale ulteriore elemento di segmentazione, per quanto riguarda l'attività di CPO per le infrastrutture di ricarica su suolo pubblico, si valutava in avvio, in linea con i precedenti nazionali ed europei menzionati, che lo svolgimento della stessa nelle aree di servizio autostradali individuasse un mercato distinto rispetto a quello in ambito urbano o extra-urbano non autostradale. Ciò in quanto le specifiche modalità di accesso all'attività di CPO in autostrada, intermedie dal ruolo dei concessionari autostradali, creano un contesto normativo e fattuale del tutto peculiare, che lo differenziano da quello dello svolgimento della medesima attività al di fuori delle aree di servizio autostradali³². Nel procedimento, quindi, considerando le attività delle società coinvolte, è stato preso a riferimento solo il mercato dell'installazione e gestione di infrastrutture di ricarica pubbliche – nelle sue segmentazioni in base alla potenza - su sedime non autostradale.

36. Per quel che concerne il mercato rilevante dei CPO da un punto di vista geografico, in avvio, sulla scorta dei precedenti citati, lo stesso è stato considerato nazionale, con elementi di competizione locale. Più nello specifico, è stato valutato che le modalità (omogenee su base

³¹ Cfr. principalmente casi di concentrazione, a livello europeo (*COMP/M.8870-E.ON/Innogy*, decisione del 17 settembre 2019) e nazionale (*C12224 - Dolomiti energia-Alperia/Alperia Smart Mobility* e *C12404 - Enel X-Volkswagen Finance Luxembourg/JVC*, rispettivamente decisi con provvedimento di non avvio istruttoria del 5 giugno 2019 e provvedimento di autorizzazione del 9 dicembre 2021).

³² La Commissione (nella M8870) ha lasciato aperta la definizione se, per quel che riguarda le infrastrutture di ricarica su sedime non autostradale, le infrastrutture di ricarica a potenza inferiore a 100 kW vadano ulteriormente distinte tra "regular" e "fast", oppure se per tali due tipologie si possa considerare un mercato rilevante unitario. L'Autorità ha ritenuto di considerare in avvio il mercato delle infrastrutture c.d. "regular" e "fast" quale unitario, riservandosi un eventuale ulteriore approfondimento sul punto in fase istruttoria. Si anticipa che le evidenze emerse, circa la netta preponderanza – in tale gruppo - di infrastrutture di ricarica a 22 kW, appaiono consentire di valutare, anche a esito dell'istruttoria, tale ulteriore segmentazione non necessaria.

nazionale) di definizione del prezzo per l'utilizzo dei punti di ricarica e la stipula di contratti unici a livello nazionale con gli esponenti della domanda diretta (i MSP) potessero indurre a ritenere in via preliminare che il mercato avesse dimensione nazionale. Allo stesso tempo, già si osservava che l'attrattività per i MSP del servizio offerto da ciascun CPO dipende dalla capacità di far fronte alle esigenze dei clienti finali, che a loro volta si può presumere non siano di norma disposti a ricercare il punto di ricarica pubblico molto al di fuori dell'ambito locale in cui si trovano, in analogia con quanto succede nel mercato del rifornimento carburanti tradizionali. Pertanto, già si considerava che le diverse situazioni locali possono conferire elementi di potere di mercato, i quali, se presenti in un numero considerevole di ambiti locali, potrebbero riflettersi sulle condizioni di fissazione del prezzo nazionale. Tale aspetto è stato oggetto di approfondimento nel corso dell'istruttoria (cfr. successivo §3.2.3).

37. Per quel che riguarda, invece, il mercato della fornitura di servizi di ricarica alla clientela finale (mercato dei MSP o EMP), nel quale tali soggetti sono attivi dal lato dell'offerta e gli utenti finali detentori di un veicolo elettrico dal lato della domanda, in avvio, in linea con i precedenti dell'Autorità e della Commissione europea, è stata a esso attribuita una dimensione geografica nazionale, in considerazione tra l'altro del raggio di attività e delle politiche di prezzo degli operatori³³.

3.2 Il quadro normativo e settoriale di riferimento

3.2.1 Il quadro normativo e regolamentare di riferimento rilevante per le condotte oggetto del procedimento

38. Il quadro di riferimento europeo rilevante per le condotte oggetto del procedimento era rappresentato dalla direttiva 2014/94/UE sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi³⁴, recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 16 dicembre 2016, n. 257³⁵, che introduceva misure di promozione e sviluppo dell'elettro-mobilità, con riguardo sia alla infrastrutturazione privata che pubblica.

39. Con specifico riguardo ai punti di ricarica accessibili al pubblico, l'articolo 4 del citato decreto prevedeva alcune disposizioni in materia di interoperabilità e accessibilità dei punti di ricarica che, in attuazione delle corrispondenti previsioni della direttiva 2014/94/UE, introducevano un generale obbligo di non discriminazione a carico degli operatori dei punti di ricarica, stabilendo

³³ Non è apparso opportuno, nel caso di tale mercato, ulteriormente segmentare il medesimo dal punto di vista della potenza delle infrastrutture di ricarica, in quanto - come testimoniava anche la denuncia ricevuta - gli MSP forniscono un'offerta completa alla clientela, che contempla l'accesso all'insieme delle infrastrutture di ricarica disponibili in base agli accordi con i vari CPO. Nei precedenti dell'Autorità (e della Commissione europea) rilevanti non era stata infine individuata alcuna distinzione, neanche quindi delineata in avvio, tra la fornitura di servizi di MSP a clienti finali privati individuali, da un lato, e a aziende/clienti *business*, dall'altro lato, in particolare considerando la natura complessivamente nascente del settore della mobilità elettrica e, dunque, la progressiva specificazione dei mercati ancora in corso. L'Autorità si riservava di eventualmente ulteriormente valutare tale aspetto in sede istruttoria. Si anticipa che le evidenze emerse non appaiono aver addotto elementi deponenti per una diversificazione dell'offerta verso i clienti tale da indurre tale ulteriore segmentazione del mercato dei MSP.

³⁴ Direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 Ottobre 2014 (in GUUE 28.10.2014, L 307/1).

³⁵ Recante "Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi", in GU n. 10 del 13.1.2017.

espressamente che i prezzi praticati dai gestori dei punti di ricarica accessibili al pubblico dovessero essere ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili, trasparenti e non discriminatori³⁶.

40. Il successivo Regolamento (UE) 2023/1804 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (c.d. "Regolamento AFIR"), entrato in vigore il 12 ottobre 2023 e applicabile dal 13 aprile 2024, e che ha abrogato la direttiva 2014/94/UE, ha introdotto sul punto un espresso riferimento a un divieto di discriminazione per i gestori dei punti di ricarica nei confronti dei *mobility service providers*³⁷.

41. Da un punto di vista regolamentare, il servizio di ricarica dei veicoli elettrici non è soggetto a una regolazione tariffaria³⁸ e deve svilupparsi in condizioni di concorrenza tra i diversi operatori, con un prezzo destinato a formarsi sulla base di dinamiche di mercato³⁹. La potestà di regolazione tariffaria è limitata alle componenti a copertura dei costi di rete e degli oneri generali di sistema⁴⁰.

42. Sin dal 2010, ARERA ha introdotto con finalità incentivanti una definizione di tali componenti regolate specifica per il settore della mobilità elettrica (c.d. "tariffa BTVE" - Bassa Tensione Veicoli Elettrici), in particolare prevedendo la possibilità, per le sole utenze connesse in bassa tensione per alimentazione esclusiva dei punti di ricarica di veicoli elettrici in luoghi accessibili al pubblico, di richiedere l'applicazione di tali corrispettivi dedicati, che sono espressi in forma monomia e cioè solo in funzione dell'energia elettrica prelevata (c€/kWh)⁴¹.

³⁶ V. articolo 4, co. 10, della direttiva 2014/94/UE e articolo 4, comma 11, d.lgs. n. 257/2016.

³⁷ V. articolo 5, comma 3, del Regolamento AFIR, del 13 settembre 2023, "*I prezzi praticati dai gestori dei punti di ricarica accessibili al pubblico sono ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili, trasparenti e non discriminatori. I gestori dei punti di ricarica accessibili al pubblico non operano discriminazioni, mediante i prezzi praticati, tra utenti finali e fornitori di servizi di mobilità né tra diversi fornitori di servizi di mobilità. Tuttavia, il livello dei prezzi può essere differenziato, ma solo se la differenziazione è proporzionata e oggettivamente giustificata*".

³⁸ Il servizio di ricarica elettrica non è un servizio soggetto alla potestà regolamentare, non rientrando, "*al momento, tra i servizi di pubblica utilità*" di cui alla legge n. 481/1995" (ARERA, documento per la consultazione 449/2022/R/EEL, p. 38).

³⁹ Cfr. il considerando 30 della direttiva 2014/94/UE (secondo cui la creazione e il funzionamento dei punti di ricarica "*dovrebbero essere ispirati ai principi di un mercato concorrenziale con accesso aperto a tutte le parti interessate nello sviluppo ovvero nell'esercizio delle infrastrutture di ricarica*"), ripreso anche dal considerando 32 del Regolamento AFIR e ARERA, doc. 449/2022/R/EEL, cit., p. 39.

⁴⁰ V. articolo 23 del decreto legge 23 settembre 2022, n. 144, che modifica l'articolo 57, comma 12, del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76.

⁴¹ Cfr. inizialmente delibera ARG/elt 242/2010. L'assenza di componenti fisse o in quota potenza (€/punto/anno o c€/kW/anno) rende questa tariffa particolarmente favorevole per l'apertura lungo le strade di nuovi punti di ricarica in aree aperte al pubblico, poiché elimina il peso di costi fissi annuali in capo al gestore del servizio di ricarica. È tuttavia da considerare che, stante la necessità anche per questi utenti di contribuire alla copertura dei costi dei servizi di rete (trasporto e gestione del contatore) e degli oneri generali di sistema, a fronte dell'eliminazione delle quote fisse delle tariffe, le componenti variabili in funzione dell'energia prelevata (espresse in c€/kWh) mostrano valori maggiori di quelli applicabili a utenze con tariffa di tipo BT altri usi di pari potenza; questa struttura tariffaria risulta dunque vantaggiosa fino a quando il volume di energia prelevato rimane complessivamente contenuto (dalle informazioni acquisite nel corso del procedimento, la tariffa BTVE appare comunque generalmente richiesta dagli operatori e applicata in Italia alla maggior parte delle infrastrutture di ricarica rientranti nei requisiti richiesti per la relativa applicazione). ARERA ha mantenuto la tipologia contrattuale BTVE nella sua forma precedente fino a tutto il 2024 (cfr. delibera 616/2023/R/eel), anticipando (cfr. delibera 634/2023/R/eel) che con successivo provvedimento avrebbero potuto essere introdotti aggiornamenti nella definizione di tale tipologia contrattuale e nelle strutture tariffarie applicabili ai punti di prelievo che ad essa afferiscono, che potranno entrare in vigore gradualmente nel corso dell'anno 2025 e risultare pienamente attuativi dal 2026.

3.2.2 Il settore della mobilità elettrica in Italia

43. Le condotte oggetto del presente procedimento interessano il settore della mobilità elettrica e, in particolare, quello dell’offerta dei servizi di ricarica elettrica tramite infrastrutture di ricarica posizionate in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

44. La mobilità elettrica ha conosciuto nell’arco degli ultimi anni uno sviluppo significativo, rilevante anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione definiti in sede europea, volti ad attenuare l’impatto ambientale nel settore dei trasporti⁴². La diffusione delle vetture ibride ed elettriche - anche grazie alle politiche nazionali di sussidio - è cresciuta molto negli ultimi anni, registrando un tasso medio di crescita annuale in ascesa significativa tra il 2018 e il 2021, segnando tuttavia negli ultimi 2-3 anni risultati meno brillanti, solo parzialmente riconducibili a un generale calo delle immatricolazioni complessive di autovetture in Italia⁴³. Con riferimento al totale del parco circolante al 31 dicembre 2024, le vetture completamente elettriche (c.d. *battery electric vehicles*, o “BEV”) sono pari a circa 280.000, su un totale di circa 40,6 milioni di autovetture circolanti⁴⁴.

45. La diffusione dei veicoli elettrici è strettamente connessa alla realizzazione di una rete di punti di ricarica diffusa e capillare, tale da sostenere le scelte di consumo verso la nuova forma di mobilità⁴⁵.

46. Quanto alla consistenza della rete di infrastrutture di ricarica sul territorio nazionale, ai dati disponibili precedentemente all’avvio del procedimento, relativi a fine 2022, il numero di infrastrutture di ricarica accessibili al pubblico installate sul territorio nazionale era pari a 19.334, per circa 36.772 punti di ricarica⁴⁶. In termini di potenza, a fine 2022 l’88% dei punti di ricarica installati era in corrente alternata (AC), mentre il 12% in corrente continua (DC).

47. Al termine del 2023, le infrastrutture di ricarica (colonnine) installate erano 26.997, corrispondenti a quasi 50.678 punti di ricarica, di cui 41.587 già attivi, e circa l’85% era in corrente alternata (AC) e circa il 15% in corrente continua (DC). La Figura 1 mostra la distribuzione dei punti di ricarica tra le regioni italiane. La Lombardia è la regione con il maggior numero di infrastrutture

⁴² In particolare, il pacchetto europeo c.d. “Fit-for-55%” presentato nel 2021 prevedeva, tra le altre cose, un obiettivo di “zero emissioni” per i nuovi veicoli circolanti a partire dal 2035. Il PNIEC (“Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima”) per il 2030, nell’ultima edizione di giugno 2024, aggiorna il quadro delle misure nazionali per la mobilità sostenibile, che comprendono a titolo esemplificativo i c.d. “ecobonus” o incentivi per l’acquisto di veicoli elettrici, ibridi *plug-in* o a ridotte emissioni, così come misure per il potenziamento della rete di infrastrutture di ricarica (finanziate attraverso fondi di cui al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - c.d. PNRR).

⁴³ Dal 2022 si è assistito ad un generale calo delle immatricolazioni complessive di autovetture (1,3 milioni circa, in calo del 9,7% rispetto al 2021; nel 2023 e 2024 il numero di immatricolazioni si è attestato in risalita intorno a 1,6 milioni di veicoli in entrambe le annualità). A fronte del totale immatricolazioni 2024, le vetture *full-electric* (c.d. “BEV”) hanno registrato 65.626 nuove immatricolazioni (pari al 4,2% del totale, dato sostanzialmente stabile rispetto all’anno precedente) e le vetture ibride *plug-in* (“PHEV”) hanno visto 52.496 nuove immatricolazioni (pari al 3,4%, in calo rispetto all’anno precedente). Dati: UNRAE.

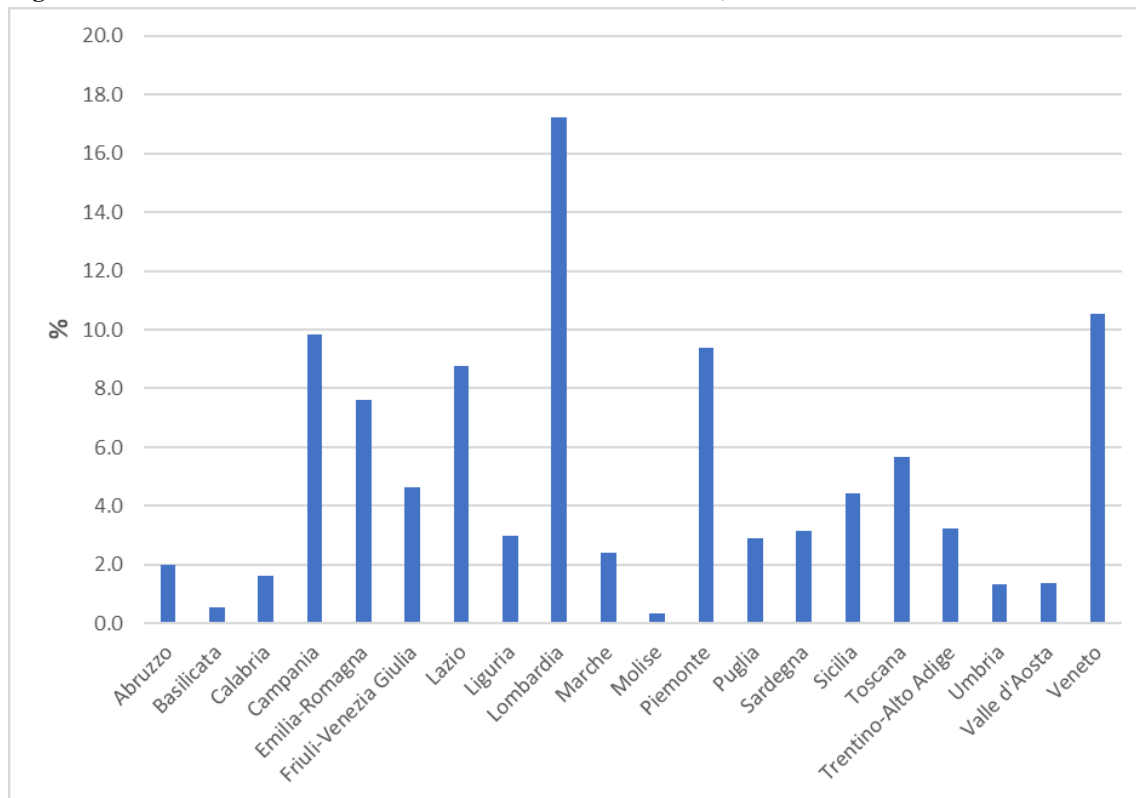
⁴⁴ Fonte: UNRAE, “Analisi del mercato autoveicoli in Italia”, 5 marzo 2025.

⁴⁵ È noto come l’esistenza stessa di una rete capillare rappresenti infatti uno dei principali *driver* della scelta del consumatore all’atto dell’acquisto di un veicolo elettrico, riducendo la c.d. *range anxiety* che costituisce uno degli ostacoli allo sviluppo del settore.

⁴⁶ La stazione di ricarica (“SdR”) può comprendere una o più infrastrutture di ricarica (“IdR”), le c.d. ‘colonnine’, che possono presentare, a loro volta, uno o più punti di ricarica (“PdR” o “CP” - *Charging Points*). Più stazioni di ricarica possono poi presentarsi nella stessa “*location*”. Nella terminologia adottata nel settore spesso si denomina “stazione” la singola colonnina e “*location*” il gruppo di colonnine.

di ricarica istallate (quasi il 20% del totale), seguita da Veneto, Campania, Piemonte e Lazio. Queste cinque regioni rappresentano più del 50% delle colonnine istallate in Italia.

Figura 1: Distribuzione delle infrastrutture di ricarica in Italia, 31 dicembre 2023



Fonte: elaborazioni AGCM su dati MotusE

48. A fine 2024, il numero di infrastrutture di ricarica accessibili al pubblico installate è pari a circa 64.391 punti di ricarica (+27% rispetto a dicembre 2023) in 33.414 stazioni, di cui circa 54.093 punti già attivi (pari a circa l'84%, in crescita rispetto all'anno precedente, evidenziandosi quindi una corrispondente discesa del numero di punti di ricarica installati ma non ancora attivati⁴⁷)⁴⁸. In termini di potenza, il 78% dei punti di ricarica installati è ancora in corrente alternata (AC), mentre il 22% in corrente continua (DC). I punti in corrente continua aumentano più che proporzionalmente (+47% rispetto al 2023)⁴⁹.

49. A livello di confronto con altri Paesi europei, l'Italia si posiziona oggi al sesto posto per numero assoluto di punti di ricarica a uso pubblico, con un sostanziale distacco dalle principali economie europee. Tuttavia, tale distacco in numero assoluto non corrisponde necessariamente a

⁴⁷ La differenza tra punti di ricarica installati e attivati discende dalle difficoltà che possono sorgere nel corso del processo di attivazione, soprattutto per quel che concerne la fase di allaccio alla rete da parte del distributore locale.

⁴⁸ Dati: Motus-E, "Le infrastrutture di ricarica a uso pubblico in Italia – Sesta Edizione", marzo 2025.

⁴⁹ Se si considerano solo i punti attivi, quindi fruibili dall'utilizzatore finale, la quota di punti in AC a fine 2024 sale all'82% vs un 18% di punti in DC.

un'insufficienza del numero di infrastrutture se confrontate con l'attuale parco circolante italiano, in quanto sono i dati del numero di vetture elettriche circolanti a risultare nettamente peggiori rispetto alle principali economie europee. Ragionando in termini relativi, l'Italia ha più punti di ricarica per veicolo circolante del Regno Unito, della Francia, della Germania e della Norvegia. Se si circoscrive l'analisi ai soli punti di ricarica veloce in DC, l'Italia si attesta addirittura al secondo posto, dopo la Spagna. Tali *trend* non confermano che vi sia sostanziale carenza di infrastrutture disponibili sul territorio nazionale, ma indicano piuttosto un'urgente necessità di incrementare il parco BEV italiano in parallelo con la crescita dei punti di ricarica.

3.2.3 *L'articolazione delle infrastrutture di ricarica e le modalità di utilizzazione da parte degli utenti*

50. La rete delle infrastrutture di ricarica accessibili al pubblico nel territorio italiano si caratterizza per una notevole eterogeneità in termini di potenza e tipologia di erogatori, collegata alle diverse modalità di utilizzo da parte degli automobilisti, oltre che per collocazione degli stessi lungo la rete stradale. Riguardo a quest'ultimo aspetto, come anticipato, la presente istruttoria riguarda unicamente la rete infrastrutturale collocata al di fuori del sedime autostradale.

Anche limitandosi alle infrastrutture non autostradali, esse possono avere comunque collocazioni molto eterogenee, potendo trovarsi in vie o piazze centrali di centri urbani così come, invece, su strade a lunga percorrenza diverse dalle autostrade. Tali diverse collocazioni rispondono, ovviamente, a diverse tipologie di utilizzo da parte degli automobilisti, sia in termini di tempi di ricarica richiesti che di frequenza e abitudine della ricarica⁵⁰.

51. La velocità di ricarica dipende, oltre che dalle caratteristiche della batteria del veicolo, dalla potenza dell'erogatore utilizzato. Essa può variare di molto, essendo presenti soluzioni tecnologiche che erogano da pochi kWh (come ad esempio, gli erogatori da 3,7 kW) a centinaia di kWh (quali gli erogatori da 300 kW, relativamente comuni, o anche più potenti).

52. In base a uno studio recente⁵¹, le infrastrutture di ricarica collocate in suolo pubblico in corrente alternata a bassa potenza, fino a 22 kW, richiedono diverse ore per la ricarica, in genere tra le 4 e le 8 ore. Le infrastrutture a corrente continua, di potenza maggiore e compresa tra 25 kW e 150 kW, dovrebbero invece generalmente permettere tempi di ricarica contenuti entro un'ora, mentre le infrastrutture ultra-rapide, ancora più potenti e collocate principalmente lungo le vie di comunicazione a lungo raggio, dovrebbero permettere la ricarica in tempi ancor più contenuti, ad esempio nell'ordine dei 30 minuti.

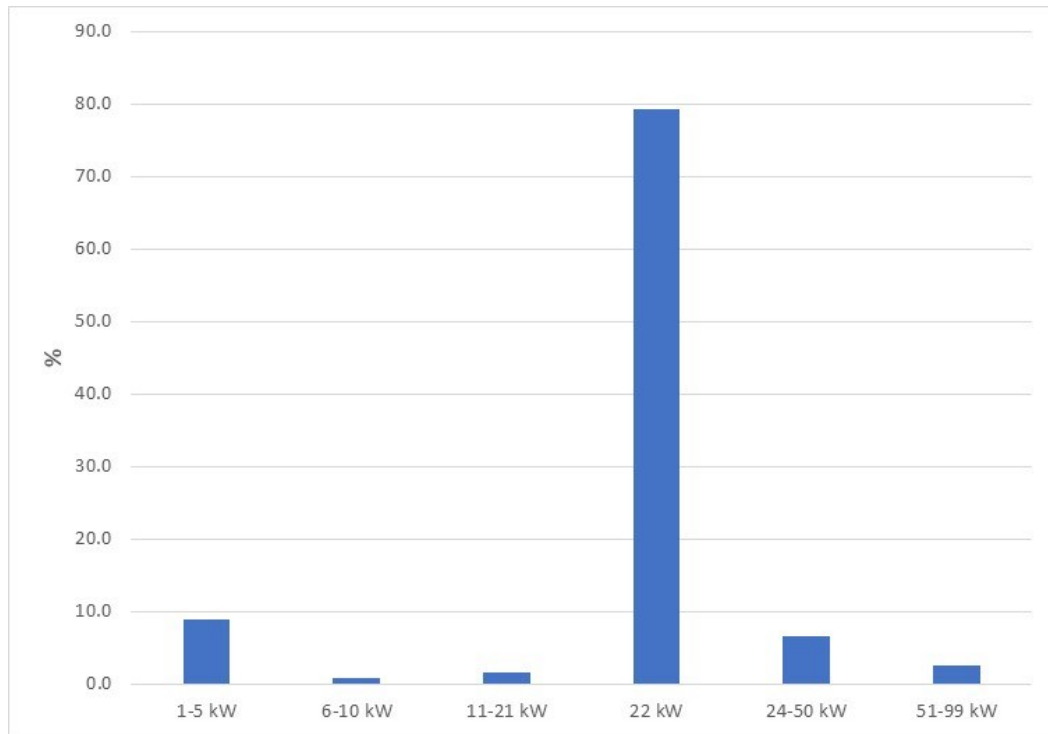
53. Dai dati forniti dall'associazione di categoria, si può notare che la massima parte degli erogatori a bassa potenza (entro i 99 kW) installati nel territorio italiano è rappresentata da erogatori di potenza a 22 kW. In sede di audizione, è stato spiegato il motivo per cui tale livello di potenza è divenuto, a

⁵⁰ Gli stessi operatori infrastrutturali possono essere interessati a una tipologia di infrastruttura piuttosto che all'altra. Ad esempio, A2A ha affermato in audizione che "per i centri urbani sia preferibile, per diversi motivi (tra cui il carico delle reti elettriche, i tempi di installazione, oltre che per le caratteristiche della tipologia di vetture attualmente maggiormente in voga ossia l'auto ibrida), un'infrastrutturazione a bassa potenza", in coerenza con l'idea di "stazionamenti lunghi delle vetture elettriche dei centri urbani, sia in orari diurni che notturni (con riferimento, rispettivamente, alle zone lavorative e a quelle residenziali). Tale tipologia di impianti sarebbe poi affiancata [...] da impianti ad alta potenza collocati lungo le vie di collegamento extra-urbane", cfr. doc. n.426.

⁵¹ Cfr. <https://laboratorioref.it/infrastrutture-di-ricarica-per-i-bev-quali-sono-i-prossimi-passi/>.

partire da un certo periodo, uno standard di fatto tra le colonnine a bassa potenza⁵². La Figura 2 mostra la distribuzione degli erogatori in bassa potenza per livello di potenza massima teorica. Dalla figura è immediato constatare che quasi l'80% degli erogatori installati ha una potenza pari a 22 kW.

Figura 2: Distribuzione per livello di potenza dei punti di ricarica in bassa potenza al 31 dicembre 2023

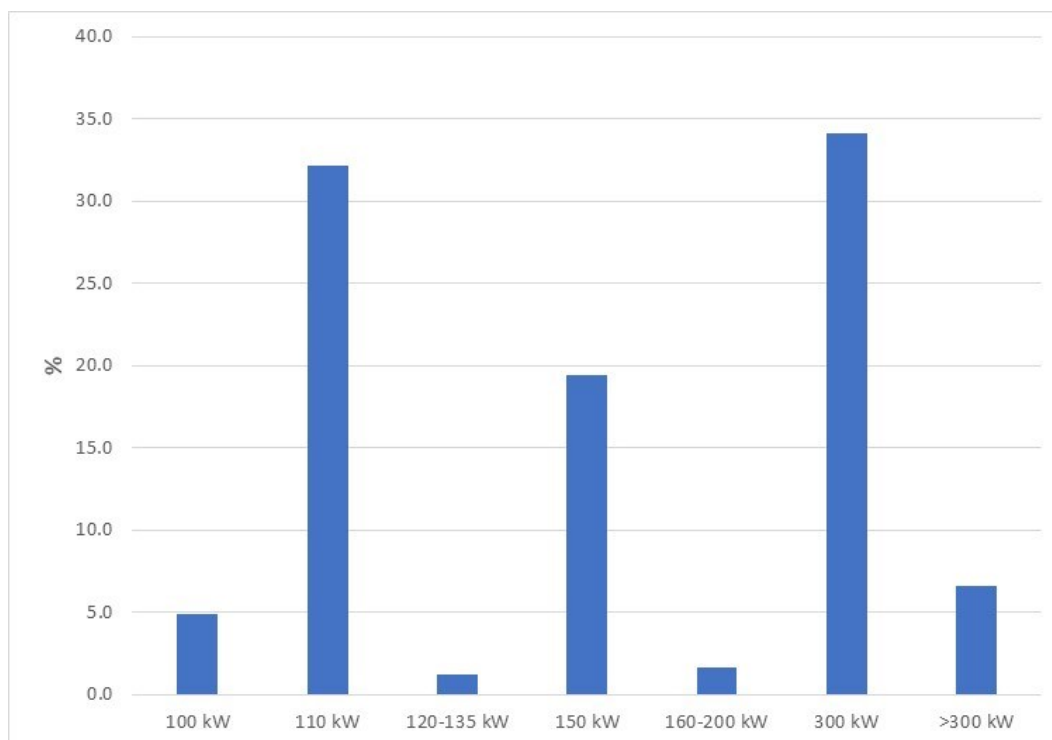


Fonte: elaborazioni AGCM su dati MotusE

54. Nell'ambito degli erogatori di potenza maggiore, dai 100 kW in poi, vi sono invece alcune tipologie di prese più comuni, come quelle da 110 kW, 150 kW o 300 kW, ma non si riscontra una prevalenza assoluta di una singola tipologia che possa essere considerata lo standard *de facto* delle ricariche ad alta potenza analogamente a quanto avviene, invece, per l'erogatore da 22 kW nell'ambito delle ricariche a bassa potenza (cfr. Figura 3).

⁵² Cfr. doc. 393.

Figura 3: Distribuzione per livello di potenza dei punti di ricarica in alta potenza al 31 dicembre 2023



Fonte: elaborazioni AGCM su dati MotusE

55. Con riferimento alla sostituibilità per i consumatori delle diverse infrastrutture di ricarica (e, pertanto, indirettamente, per eventuali intermediari come i MSP che si propongano di servire tali consumatori), la Commissione ha ritenuto nella propria prassi che il mercato a livello CPO abbia forti elementi locali, pur riconoscendo la possibilità che permangano alcuni elementi nazionali. Da ultimo, non essendo cruciale pervenire a una conclusione, la Commissione ha tuttavia lasciato aperta la definizione circa la dimensione geografica del mercato⁵³.

56. Le evidenze disponibili relative alle politiche di prezzo dei soggetti attivi come CPO e MSP nel mercato italiano non permettono di osservare distinzioni nelle politiche commerciali di un dato operatore in base alle aree geografiche o alle situazioni competitive locali, pur non sussistendo vincoli normativi o regolamentari rispetto a tale possibilità. Diversi CPO hanno sostenuto, in sede di audizione, che tale circostanza dipende dalla fase embrionale che ancora caratterizza il mercato italiano, ma che potrebbe cambiare laddove il mercato o le situazioni competitive giustificassero tale livello di differenziazione⁵⁴. Va comunque rilevato che la quasi totalità dei CPO attivi in Italia nelle ricariche non autostradali detiene una rete di infrastrutture di ricarica che è già localmente concentrata, mentre gli operatori la cui operatività potrebbe essere maggiormente soggetta a una

⁵³ Cfr. M8870, cit.

⁵⁴ Cfr. docc. 419, 424, 426.

varietà di articolazioni locali - e con essa a diverse articolazioni locali delle politiche di *pricing* - sono proprio le società Parti del procedimento (ossia le società facenti capo ai gruppi Enel ed Eni).

57. Nell'ambito di una recente indagine conoscitiva condotta dall'autorità di concorrenza tedesca (*Bundeskartellamt*), che si è avvalsa di appositi approfondimenti (come interviste ai CPO), analisi dei precedenti e fonti di altro genere, tale autorità ha concluso affermando che, con riferimento alle infrastrutture di ricarica di potenza inferiore o pari a 22 kW, il mercato geografico rilevante è di dimensione locale e potrebbe essere individuato utilizzando un raggio che va da 1 km a 4 km a partire da un dato impianto. Ciò in quanto, per via dei tempi di ricarica, la maggior parte degli utenti utilizza tale tipologia di ricarica nelle vicinanze della propria abitazione o del luogo di lavoro o, comunque, della destinazione specifica che desidera raggiungere e in cui si appresta a trascorrere un certo numero di ore. Nella medesima indagine, l'autorità tedesca afferma che, per le infrastrutture a potenza maggiore ma non di tipo autostradale, un riferimento del raggio idoneo a descrivere la dimensione geografica dell'ambito competitivo e della sostituibilità per i consumatori non dovrebbe comunque superare una distanza nell'ordine di 20 km⁵⁵.

58. A loro volta, nell'ambito del presente procedimento, gli Uffici hanno inviato uno specifico questionario nel quale si chiedeva ai principali CPO attivi nel territorio italiano di fornire una stima di quale sia *“la distanza spaziale entro la quale gli automobilisti elettrici sarebbero disposti a spostarsi dalla stazione abitualmente utilizzata nel caso in cui quest'ultima non fosse disponibile”*, tenendo conto delle abitudini e delle modalità di utilizzo degli utenti e dei tempi di ricarica e di attesa, distintamente per infrastrutture di potenza pari a 22 kW e per infrastrutture ad alta potenza (definita come *range* 100-350 kW) e indicando, per ciascuna di tali tipologie, possibili risposte tra cui scegliere⁵⁶.

59. Tali quesiti hanno ricevuto risposta da parte di 16 dei 21 CPO consultati.

Per quel che riguarda il quesito relativo alla distanza entro cui un utente potrebbe essere disposto a spostarsi dalla stazione di ricarica da 22 kW abitualmente utilizzata, 7 rispondenti hanno indicato un riferimento pari o inferiore a 1 km, un rispondente ha stimato tale distanza in *“almeno 1 km”*, un altro ha risposto *“1 o 2 km”*, uno ha indicato 2 km e i 6 restanti hanno dichiarato di non avere elementi per formulare una propria congettura a riguardo.

Con riferimento all'analogo quesito riferito a infrastrutture a potenza maggiore (100-350 kW), 5 rispondenti hanno indicato una distanza pari o inferiore a 5 km, uno ha indicato una distanza pari a *“5 o 10 km”*, due hanno indicato una distanza pari a 10 km e 8 hanno dichiarato di non disporre di elementi informativi sufficienti a formulare una congettura a riguardo.

60. Per quel che riguarda le attività dei MSP, esse consistono, oltre all'intermediazione dei servizi di ricarica per gli utenti finali, nella fornitura di servizi aggiuntivi (quali, ad esempio, la mappatura

⁵⁵ Cfr. *Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge*, disponibile online al seguente indirizzo dell'Autorità tedesca www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchungen_Ladesaeulen_Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3, cap. II, par. fi 2-a) e 2)-b).

⁵⁶ In particolare, per le infrastrutture da 22 kW si chiedeva di indicare se la distanza stimata fosse: a) inferiore a 1 km (indicando in caso una propria stima); b) pari a 1 km; c) pari a 2 km; d) pari a 3 km; e) pari a 4 km; f) pari a 5 km; g) superiore a 5 km (indicando in caso una propria stima). Per le infrastrutture ad alta potenza, il rispondente era chiamato a selezionare una risposta tra le opzioni: a) inferiore a 5 km (indicando in caso una propria stima); b) pari a 10 km; c) pari a 20 km; d) pari a 30 km; e) pari a 40 km; f) pari a 50 km; g) superiore a 50 km; h) superiore a 60 km (indicando in caso una propria stima).

degli stalli liberi, servizi di pagamento e, talvolta, di prenotazione, consigli sul percorso e punti di ricarica) tramite la *App* e l'utenza attivata dalla clientela. Il numero di MSP attivi nel territorio italiano è piuttosto variabile, trattandosi di un servizio con scarsi costi di ingresso e d'investimento, non paragonabili ai costi di operatori infrastrutturali come i CPO. Di fatto, gli *asset* necessari a svolgere l'attività commerciale di MSP, oltre agli accordi con i CPO per l'accesso alle infrastrutture (o, in alternativa, con le piattaforme di *roaming* che intermediano i contatti con i CPO), consistono in sostanza in una *App* che sia resa disponibile agli utenti negli *App Stores*.

61. In generale, gli operatori tendono ad avere percezioni difformi della portata e della rilevanza futura di tale livello della filiera, in considerazione di diversi fattori di effetto non prevedibile quali, da un lato, l'introduzione della possibilità per gli utenti di effettuare ricariche pagando direttamente ai CPO e, dall'altro, lo sviluppo sempre più pervasivo delle attività commerciali di tipo telematico⁵⁷. A ogni modo, a oggi, gran parte dei MSP sono di fatto soggetti integrati e appartenenti al medesimo gruppo del CPO, sebbene i diversi gruppi possano avere maggiore o minore presenza in tale segmento. Alcuni soggetti tra cui, ad esempio, il denunciante o il gruppo Ressler-Wroom, hanno una presenza a livello CPO marginale e necessitano in modo cruciale di accordi di *roaming* con i principali soggetti attivi in tale segmento. Anche gruppi *multiutilities* possono utilizzare il livello MSP per offrire servizi commerciali alla propria clientela, a volte differenziati nei confronti degli utenti di altri mercati serviti da tali gruppi (ad esempio, quelli della fornitura domestica di energia elettrica o di gas).

3.2.4 La struttura di mercato, gli operatori presenti e la posizione delle Parti

62. Considerato quanto premesso in termini di distinzione di ruoli e attività nel settore, è possibile rappresentare la posizione di mercato degli operatori CPO nel periodo delle condotte contestate, avvalendosi dei dati forniti dall'associazione di categoria Motus-E (raccolti da tale associazione presso gli operatori) relativi all'anno 2023, oltre che del *dataset* fornito dal denunciante e utilizzato in sede di avvio (trasmesso a inizio 2023). Motus-E ha iniziato a raccogliere dati disaggregati relativi alle infrastrutture di ricarica proprio a partire da tale anno⁵⁸. Utilizzando entrambi questi *database*, sono state costruite delle c.d. *catchment areas* ("c.a.") intorno alle infrastrutture di EXWI e a quelle di Ewiva, per rappresentare le posizioni di mercato di tali operatori rispettivamente nei mercati della gestione di infrastrutture di ricarica a bassa potenza e ad alta potenza in sedime non autostradale.

63. Più in dettaglio, le c.a. (la cui definizione è descritta con maggiore dettaglio nell'Appendice al presente documento) sono state centrate in ciascun gruppo di infrastrutture di ricarica ("*location*") di tali operatori e comprendono tutti gli impianti di ciascun mercato rilevante compresi nei raggi di 1 km e 4 km per quanto riguarda il mercato a bassa potenza e nei raggi di 5 km e 10 km con riferimento al mercato ad alta potenza.

⁵⁷ Se alcuni operatori percepiscono tale livello come accessorio rispetto alle attività principali, altri non escludono la possibilità che, al contrario, esso, come avvenuto in altri settori, possa in futuro arrivare invece a rappresentare il livello con maggiore valore aggiunto e attirare in ipotesi anche un ingresso diretto dei gruppi *tech* (cfr., ad esempio, docc. 382, 418, 419, 423, 424, 425).

⁵⁸ Più di recente è invece partita l'iniziativa della Piattaforma Unica Nazionale (PUN), istituita presso il GSE, finalizzata a censire la posizione dei CPO nel mercato italiano, cfr. doc. 450.

64. Una volta individuate le c.a., la posizione degli operatori è stata computata, in una prima versione, in termini di numero di erogatori (o punti di ricarica, detti anche PDR), corrispondenti quindi al numero di stalli disponibili per le ricariche delle vetture elettriche all'interno della c.a. Sono state quindi individuate le c.a. in cui la quota di EXWI e di Ewiva nei rispettivi mercati, in termini di punti di ricarica, sia pari ad almeno il 50% del totale. Sono state infine individuate, tra le c.a. di quest'ultimo insieme, quelle in cui la quota di EXWI e di Ewiva sia superiore di almeno il 10% rispetto a quella del secondo operatore della c.a. e quelle in cui EXWI ed Ewiva siano gli unici operatori della c.a. (e detengano, quindi, il 100% dei punti di ricarica in essa inclusi). Statistiche di sintesi sul numero di c.a. così individuate sono rappresentate nella seguente tabella (cfr. Tabella 5).

Tabella 5 - Posizione di EXWI ed Ewiva nelle *catchment area* attorno ai propri gruppi di ricarica (o *location*) in termini di numero di PDR: sintesi

Dataset	Potenza	Raggio Km	N. di c.a.	N. di c. a. con >50% di PDR	N. di c. a. con >50% di PDR e distanza > 10%	N. di c.a. con 100% dei PDR
MotusE	Bassa	1	6985	5922	5900	4559
MotusE	Bassa	4	6985	5261	5197	2150
MotusE	Alta	5	277	209	208	157
MotusE	Alta	10	277	165	165	115
Segnalante	Bassa	1	7511	6601	6568	4946
Segnalante	Bassa	4	7511	5937	5899	2167
Segnalante	Alta	5	333	281	281	214
Segnalante	Alta	10	333	228	227	156

65. Le figure che seguono (cfr. Figure 4-5) rappresentano le c.a. in cui EXWI detiene una tale posizione in territorio nazionale.

Figura 4 – quote di mercato delle Parti nei mercati CPO a bassa potenza – raggio 1 km

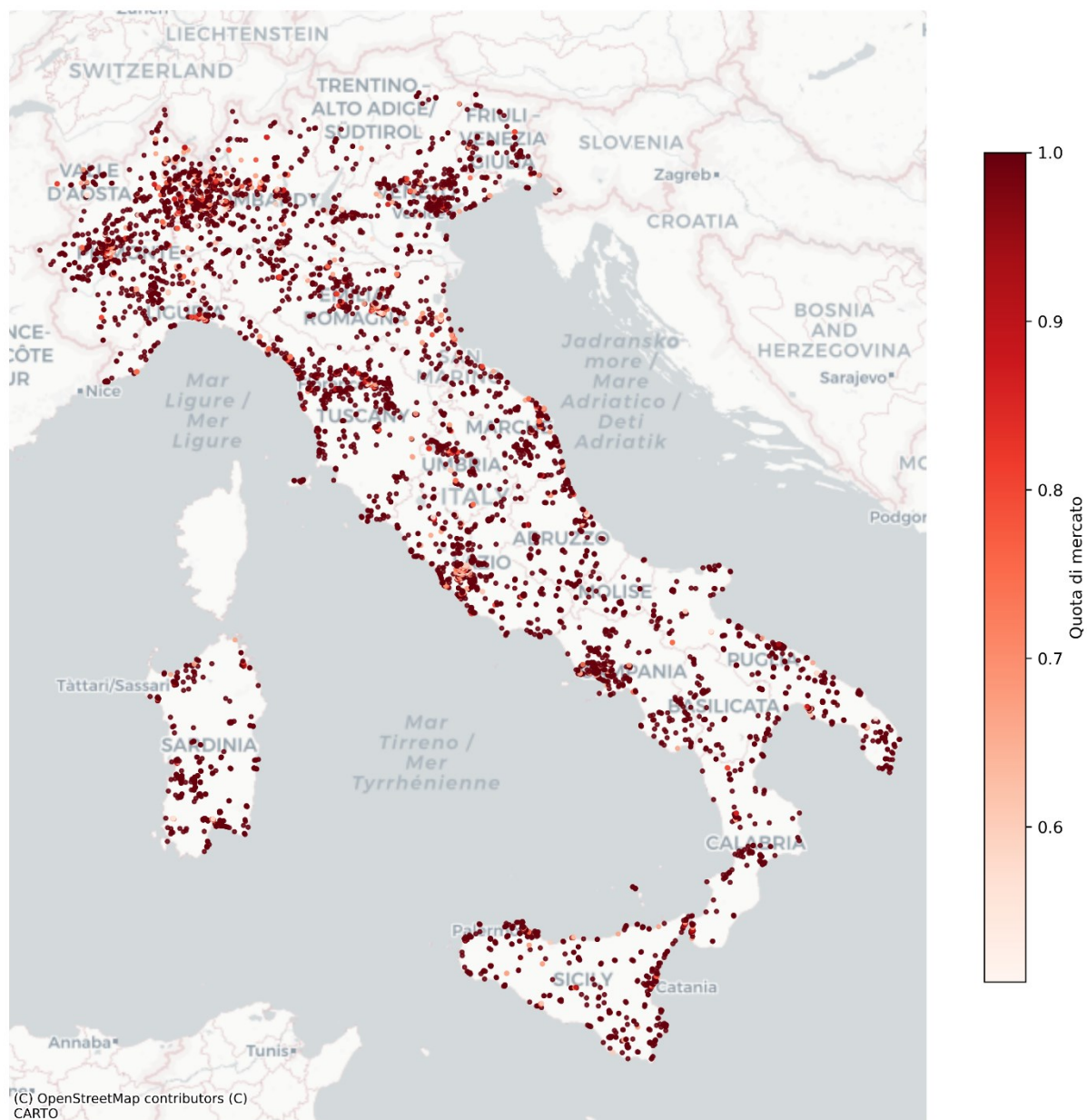
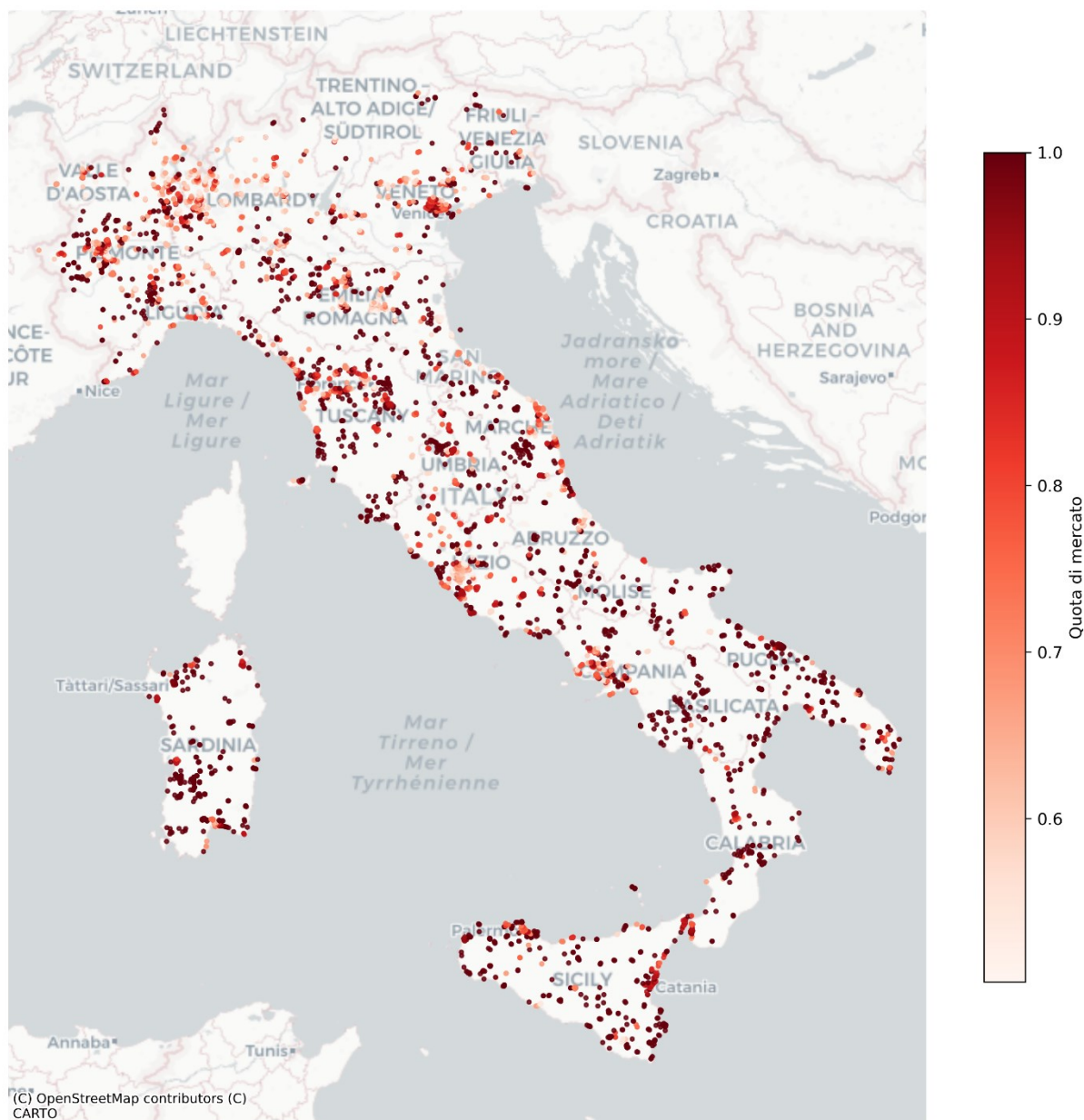


Figura 5 – quote di mercato delle Parti nei mercati CPO a bassa potenza – raggio 4 km



66. In modo analogo, si è tentato di ottenere una stima della posizione degli operatori in termini di volumi erogati. A tale scopo, in assenza di dati diretti⁵⁹, la stima della posizione delle Parti in termini

⁵⁹ Per il periodo interessato dalle condotte contestate, infatti, non esisteva un *database* dei dati di erogato delle singole colonnine. L'unico dato che in qualche modo riguardava l'erogato complessivo è quello nella disponibilità di ARERA, che tuttavia comprende soltanto un sottoinsieme delle infrastrutture di ricarica (e, in particolare, quelle relative ai POD che utilizzano la tariffa c.d. BTVE), di cui non è noto (né facilmente determinabile) il peso rispetto al totale dei volumi. Un'altra criticità cruciale di tali dati è che, essendo essi riferiti ai POD, non sono attribuibili né alle singole infrastrutture di

di volumi è stata ottenuta attribuendo, grazie all'impiego dei dati di erogato del 2023 forniti da alcuni tra i principali CPO (tra cui le stesse Parti), un dato di "erogato medio" per ciascuna tipologia di erogatore, tenendo conto della potenza, della collocazione geografica dello stesso e del CPO. Più in particolare, come illustrato con maggiore dettaglio nell'Appendice, per il mercato a bassa potenza si sono presi in considerazione i soli erogatori da 22 kW (che, come detto, costituiscono di gran lunga il "taglio" di potenza prevalente in tale mercato rilevante), per i quali si è potuto, grazie alla sufficiente numerosità di dati raccolti da singoli CPO, ottenere dei valori di erogato medio per Comune e per CPO. Per quanto riguarda il mercato ad alta potenza, invece, si sono utilizzati gli erogatori da 100 kW, 150 kW e 300 kW, molto diffusi nel mercato e per i quali si dispone dei dati di erogato forniti da Ewiva.

67. Procedendo in tal modo si sono ottenute, utilizzando il *dataset* di MotusE, stime delle quote degli operatori all'interno delle c.a. espresse in termini di volumi stimati. Esse permettono, quindi, rispetto alla quota espressa in termini di numero di erogatori, di tenere conto, quantomeno, delle possibili differenze medie tra potenza, località e CPO che potrebbero essere rilevanti nel determinare il livello di volumi erogati. Statistiche riassuntive sulle quote di mercato così ottenute e sulla presenza delle Parti, in analogia a quanto illustrato per le quote calcolate in numero di punti di ricarica, sono contenute nella tabella che segue (cfr. Tabella 6)⁶⁰.

Tabella 6 – Posizione di EXWI ed Ewiva nelle *catchment area* attorno ai propri gruppi di ricarica (o *location*) in termini di volumi stimati: sintesi

Dataset	Potenza	Raggio Km	N. di c.a.	N. di c.a. con >50% di volumi stimati	N. di c.a. con >50% di volumi stimati e distanza >10%	N. di c.a. con 100% dei volumi
MotusE	Bassa	1	6698	5907	5816	4294
MotusE	Bassa	4	6895	5379	5297	2091
MotusE	Alta	5	221	203	201	186
MotusE	Alta	10	226	199	198	162

68. Per quel che riguarda il mercato dei MSP, in risposta a una specifica richiesta degli Uffici, EXWI (che è il principale CPO italiano) ha identificato 29 operatori che, in base alle proprie informazioni, hanno un'operatività diffusa in tutte le regioni, 14 dei quali risulterebbero, in base a tali stime, attivi in tutte le province. Oltre ai MSP con operatività diffusa, ve ne sono altri che hanno invece di fatto clientela concentrata localmente e risultano attivi in una sola o poche regioni o province italiane⁶¹.

ricarica né, a maggior ragione, ai singoli erogatori (che, come noto, possono essere di potenze diverse e appartenere quindi a diversi mercati rilevanti).

⁶⁰ Nelle c.a. in cui EXWI ed Ewiva detengono il 100% degli erogatori esse detengono, ovviamente, anche il 100% dei volumi stimati.

⁶¹ Cfr. doc. 401.

69. Gli Uffici hanno inoltre chiesto a EXWI ed Ewiva di stimare la percentuale di MSP che hanno intermediato ricariche sulle proprie infrastrutture nei recenti periodi di riferimento. In base a tali informazioni, nonché alle altre informazioni pubblicamente disponibili, tra i principali operatori nel mercato MSP figurano EXW, Be Charge, DCS, A2A, NewMotion (gruppo Shell), GES, Route220. Le quote di mercato dei MSP nell'ambito dei servizi di ricarica forniti da EXWI ed Ewiva (che, come discusso, si stima rappresentino all'incirca la metà del totale nazionale) mostrano comunque in tutti i casi che EXW rappresenta chiaramente il primo operatore e che esso nel 2023 (l'unica annualità per cui EXWI ha fornito tale stima) intermediava oltre la metà delle ricariche di EXWI. Ewiva ha fornito tali informazioni distintamente per le annualità 2022 e 2023 e da esse si evince che anche in tal caso EXW rappresentava il MSP che intermediava oltre la metà di ricariche nel 2022, restando anche nel 2023 di gran lunga il primo MSP operativo con i servizi di ricarica di Ewiva⁶².

3.3 Le condotte delle società Parti del procedimento

3.3.1 L'andamento dei prezzi di EXWI, Ewiva ed EXW

70. Come anticipato, la segnalazione e l'avvio del procedimento originavano dall'osservazione dell'andamento combinato dei corrispettivi all'ingrosso richiesti dalle società CPO del gruppo Enel (EXWI ed Ewiva) e di quelli praticati al dettaglio da EXW, MSP del gruppo. In particolare, al momento della denuncia, alla fine del 2022, il prezzo all'ingrosso (c.d. *roaming*) di EXWI era stato accresciuto al livello di 0,55 euro per kWh IVA esclusa, corrispondente a circa 0,671 euro IVA inclusa. Nel medesimo periodo, come detto, il prezzo praticato da Ewiva era anch'esso stato accresciuto e aveva raggiunto un livello pari a 0,7 euro per kWh escluso IVA, corrispondente a 0,854 euro per kWh incluso IVA.

71. I prezzi *roaming* di EXWI risultano essere stati modificati successivamente all'avvio dell'istruttoria. In particolare, [omissis]⁶³.

[omissis]⁶⁴.

Per quanto riguarda Ewiva, tale società ha comunicato, in sede di audizione, che [omissis].

72. Per quanto riguarda i prezzi al dettaglio praticati da EXW agli utenti finali, come già rappresentato il prezzo PPU al momento dell'avvio era, per le ricariche AC, pari a 0,58 €/kWh, successivamente accresciuto a 0,69 €/kWh, mentre il prezzo per le ricariche DC fino a 99 kW era fissato a 0,89 €/kWh e quello per le ricariche DC a potenza superiore era fissato a 0,99 €/kWh.

Per quanto riguarda le offerte "*flat*" o "*pacchetti*", dapprima, come già illustrato, EXW offriva fino a marzo 2023 un piano da 70 kWh al prezzo di 25 euro (per un equivalente unitario di circa 0,36 €/kWh) e uno da 145 kWh al prezzo di 45 euro (per un equivalente unitario di circa 0,31 €/kWh). Da marzo 2023, essi erano stati sostituiti con un piano da 80 kWh al prezzo di 39 euro (per un equivalente unitario di circa 0,49 €/kWh), uno da 160 kWh al prezzo di 69 euro (per un equivalente unitario di circa 0,43 €/kWh) e un ulteriore pacchetto da 320 kWh al prezzo di 99 euro (per un equivalente unitario di circa 0,31 €/kWh)⁶⁵.

⁶² Cfr. docc. n. 394 e n. 396.

⁶³ Cfr. docc. n. 404 e n. 461.

⁶⁴ Cfr. doc. n. 501.

⁶⁵ I nuovi prezzi erano indicati nella comunicazione commerciale di Enel X Way a quel momento reperibile come "promozionali" e validi fino al 1° agosto 2023.

Un successivo *repricing*, datato agosto 2023 e comunicato da EXW, ha successivamente modificato in aumento i prezzi di tali pacchetti rispettivamente a 49 €, 79 € e 129 € (per equivalenti unitari pari, rispettivamente, a circa 0,61 €/kWh, 0,49 €/kWh e 0,40 €/kWh)⁶⁶.

73. In risposta a una specifica richiesta formulata in sede ispettiva, EXW ha inoltre trasmesso informazioni relative al livello e all'effettivo tasso di utilizzo delle proprie offerte PPU e *flat*, nonché alle tariffe di tipo *corporate* (B2B) e B2G applicate nel periodo gennaio 2022 – marzo 2023, inclusive di analisi della marginalità di tali offerte⁶⁷. Da tali informazioni si evince che, per quel che riguarda le tariffe PPU, le medesime per tutti i clienti (che siano consumatori finali o clienti *business* o organizzazioni pubbliche), la tariffa unitaria di tipo “AC” (che riguarda la maggioranza delle infrastrutture di ricarica) è risultata inferiore al costo della ricarica tramite il “CPO Enel” nel periodo incluso tra ottobre 2022 e marzo 2023. La figura che segue (cfr. Figura 6) illustra la redditività unitaria delle tipologie di tariffe PPU adottate da EXW nel periodo citato.

Figura 6 – Analisi di redditività tariffe PPU

[omissis]

74. Con riferimento alle tariffe di tipo *flat* per i consumatori finali, le analisi di EXW attestano un tasso di saturazione media pari al [70-75%] per il pacchetto “*small*” (da 70 kWh) e pari al [75-80%] per il pacchetto “*large*” (da 145 kWh). L'analisi delle marginalità di tali pacchetti, illustrate nelle figure che seguono (cfr. Figure 7 e 8) mostra una marginalità negativa a partire da ottobre 2022 fino all'ultima mensilità osservata (marzo 2023) per il pacchetto “*small*” e da febbraio 2022 all'ultima mensilità osservata (marzo 2023) per il pacchetto “*large*”.

Figura 7 – Analisi di redditività tariffa flat “*small*”

[omissis]

Figura 8 – Analisi di redditività tariffa flat “*large*”

[omissis]

75. Per quanto riguarda i segmenti *business* (o *corporate*) e le offerte per le amministrazioni pubbliche, nei documenti di EXW viene affermato che [omissis]⁶⁸.

3.3.2 La marginalità di EXW per i servizi di ricarica

76. In risposta a una specifica richiesta dell'Autorità, successivamente integrata con ulteriori specificazioni⁶⁹, EXW ha fornito informazioni relative ai risultati economici delle vendite dei servizi di ricarica effettuate nel periodo compreso tra gennaio 2022 e agosto 2023, che rappresenta

⁶⁶ Cfr. doc. n. 393.

⁶⁷ Cfr. doc. n. 319.

⁶⁸ Nel caso di tariffe *flat* proposte alle pubbliche amministrazioni, invece, il dato sul tasso di saturazione effettivo non è disponibile. Tali casi riguardano tuttavia unicamente 28 clienti in totale.

⁶⁹ Cfr. docc. nn. 408, 527 e 599.

il periodo centrale nel quale viene indagata la possibilità di una condotta escludente⁷⁰. Le informazioni fornite riguardano ricavi, costi (sia dell'energia fornita per le ricariche, sia di altro genere) e volumi delle ricariche effettuate da EXW, conteggiati mensilmente e ripartiti per tipologia di tariffa (PPU e "altre tariffe") e per CPO di provenienza (ossia, in base al CPO dalle cui infrastrutture viene effettuata la ricarica stessa, distinguendo in particolare tra EXWI, Ewiva e altri CPO). I dati riguardano un orizzonte temporale compreso tra gennaio 2022 e agosto 2023, corrispondente a un anno e otto mesi, periodo che, in un settore di recente costituzione e nella fase iniziale del proprio sviluppo ed evoluzione tecnologica, si caratterizza per una grande variabilità dei valori riportati nel *dataset* fornito, con un *trend* fortemente crescente che riflette lo sviluppo del settore⁷¹.

77. Nella nota metodologica che accompagna le informazioni fornite, EXW afferma che [*omissis*] in base a determinati criteri illustrati nella stessa nota. In primo luogo, si osserva che i dati forniti da EXW ed EXWI sono meno dettagliati con riferimento ai primi quattro mesi del periodo di osservazione. In particolare, per i primi quattro mesi del 2022 EXW ha dichiarato di non avere possibilità di effettuare una distinzione dei ricavi e dei costi dell'energia venduta tra le diverse tipologie di offerte e rispetto ai diversi soggetti CPO. Le informazioni disponibili con riferimento a ciascuno di questi mesi, pertanto, riguardano unicamente i ricavi totali, i costi totali dell'energia venduta, le commissioni⁷² e i costi fissi non distinguibili, suddivisi in costi di *customer operation RoE*, *customer operation Italia*⁷³, costo di sviluppo *App* e costo per le risorse interne. La non disponibilità di tali disaggregazioni comporta che i confronti tra costi e ricavi (utili all'analisi delle condotte oggetto del procedimento), per questi quattro mesi, non potranno che basarsi su tali informazioni, meno disaggregate di quelle presenti per i restanti mesi, e saranno pertanto meno dettagliati di quelli relativi ai mesi successivi.

78. Con riferimento ai ricavi, non è possibile stabilire quale percentuale di essi sia attribuibile ai ricavi da energia venduta per i servizi di ricarica e quale, invece, ai "ricavi da card e penalties", ossia quelli derivanti dalla vendita delle carte per la ricarica e dall'imposizione di penali a carico degli utenti per l'occupazione della presa di ricarica oltre il tempo massimo consentito. [*omissis*]. A ogni modo, anche non scorporando dai ricavi totali alcuna somma, per ciascuno di tali mesi, la differenza tra il totale dei ricavi e il solo costo dell'energia venduta per i servizi di ricarica (ossia quanto EXW ha corrisposto ai CPO per l'accesso alle relative colonnine) risulta già negativa. Parimenti e *a fortiori*, tale differenza risulta negativa laddove siano presi in considerazione i costi delle commissioni e i costi fissi non distinguibili.

79. Per quanto riguarda i mesi successivi, le informazioni sono state invece fornite con un livello di disaggregazione maggiore: ricavi, costi e quantità di energia venduta sono pertanto distinguibili per

⁷⁰ Le modifiche di prezzo al dettaglio e *roaming* intervenute a partire dal mese di agosto 2023 rendono infatti meno probabile che una condotta di compressione dei margini continui a sussistere anche dopo tale data.

⁷¹ A titolo di esempio, si consideri che mentre i valori dei ricavi di EXW nel primo quadrimestre del periodo si attestano mediamente intorno ai [*omissis*], negli ultimi quattro mesi del periodo di osservazione essi si aggirano intorno a [*omissis*].

⁷² Per commissioni si intendono gli importi dovuti per la gestione da parte di operatori terzi del processo di incasso dei servizi di ricarica erogati nei confronti dei clienti finali, inclusivi in particolare delle commissioni corrisposte ai circuiti di pagamento per le transazioni tramite carta di credito o debito.

⁷³ I costi di tipo *customer operation* includono i costi di *contact center*, fatturazione e credito e *customer care*.

ciascuna tipologia di offerta (PPU o altre offerte, [omissis]⁷⁴) e tra CPO (EXW, Ewiva e altri CPO, distinguendo questi ultimi in ulteriori sottocategorie per infrastrutture di tipo AC, DC e HPC).

In tale orizzonte temporale è pertanto possibile effettuare confronti più dettagliati e articolati tra costi e ricavi, avendo anche riguardo alle tipologie di costo e ricavo, alle tipologie di offerta e all'identità dei CPO.

Compaiono poi dati di ricavo e costo che EXW non ha ripartito per tipologia di tariffa e per CPO, tra cui ricavi e costi relativi alla gestione di *card* e *penalties*, costi delle commissioni e i costi fissi "non distinguibili" (articolati come già illustrato in costi fissi *customer operation RoE*, costi fissi *customer operation Italia*, costo sviluppo *App* e costo per le risorse interne).

Sia i dati di ricavo che quelli di costo forniti da EXW sono stati espressi al netto dell'IVA, come precisato dalla società in risposta a una richiesta di chiarimento originata da un dubbio avanzato da Ewiva (cfr. *infra*)⁷⁵.

Le tipologie di ricavo e costo per i quali EXW ha fornito informazioni sono rappresentate nelle tabelle che seguono (cfr. Tabelle 7 e 8)⁷⁶.

Tabella 7 – Ricavi forniti da EXW, periodo gennaio 2022 – agosto 2023

[omissis]

Tabella 8 – Costi forniti da EXW, periodo gennaio 2022 – agosto 2023

[omissis]

80. Considerando i confronti tra costi e ricavi di EXW in termini aggregati, senza distinguere per CPO e per tipologia di tariffe, in analogia a quanto è possibile fare per i primi mesi del periodo di osservazione (da gennaio ad aprile del 2022), si osserva che, da luglio 2022 ad agosto 2023, i ricavi dei servizi di ricarica venduti ai clienti finali risultano inferiori ai costi dell'energia venduta, anche laddove tra di essi si includano i "ricavi *card* e *penalties*" e tra i costi i corrispondenti costi variabili (nonché i costi per commissioni). Includendo i costi di c.d. *customer operation*, la marginalità di EXW risulta negativa da giugno 2022 ad agosto 2023.

81. In ogni caso, considerata la disaggregazione dei dati forniti, è possibile svolgere, per il periodo compreso tra maggio 2022 e agosto 2023, confronti tra costi e ricavi di EXW associabili ai servizi di ricarica forniti da tale MSP tramite le infrastrutture di EXWI, quelle di Ewiva e quelle degli altri CPO raggruppati in fasce di potenza (AC, DC e HPC).

82. Preliminarmente, osservando le informazioni disaggregate fornite, si nota che il peso di EXWI nelle ricariche complessivamente effettuate con EXW risulta prevalente, pur essendosi ridotto nel tempo⁷⁷. Tale riduzione delle ricariche infragruppo appare, inoltre, derivare in massima parte dalla riduzione percentuale rispetto al totale delle ricariche infragruppo di tipo PPU⁷⁸.

⁷⁴ [omissis].

⁷⁵ Cfr. doc. 599.

⁷⁶ EXW ha inoltre dichiarato che [omissis].

⁷⁷ In particolare, [omissis].

⁷⁸ Del resto, a maggio 2022 le ricariche effettuate [omissis].

83. Al contrario, il peso di Ewiva rispetto al totale delle ricariche effettuate con EXW risulta crescente nel tempo, [omissis]. Inoltre, più in generale, nel corso del tempo, si riscontra una crescita delle ricariche HPC rispetto a quelle non HPC (che potrebbe riflettere il diverso tasso di sviluppo della dotazione infrastrutturale, molto più embrionale nel caso delle ricariche HPC).

84. Nel complesso, il peso delle offerte PPU, in termini di volumi di energia venduta, si è ridotto nel periodo di osservazione, passando da circa il [omissis] a maggio 2022 a circa il [omissis] di aprile 2023, per poi aumentare nuovamente leggermente fino a raggiungere il [omissis] ad agosto 2023.

85. Tali “pesi”, intesi come i volumi erogati da EXW per ciascun CPO e tipologia tariffaria, possono comunque essere utilizzati di mese in mese per effettuare una ripartizione delle voci di ricavo e costo che, diversamente dalle vendite e dagli acquisti di energia per i servizi di ricarica, non presentano tale livello di disaggregazione ma sono maggiormente aggregati, al fine di confrontare ricavi e costi di EXW relativamente a ciascun CPO e tipologia tariffaria. In questo modo, le voci di ricavo “*Ricavi card e penalties*” e le voci di costo “*Costi card e penalties*”, “*Commissioni*” e le voci di costo fisso possono essere ripartite tra i diversi CPO e modalità tariffarie⁷⁹.

86. In aggiunta a ciò, va tenuto in considerazione quanto affermato da EXW riguardo alle transazioni effettivamente avvenute nel territorio nazionale. La società, infatti, ha precisato che [omissis]. Pertanto, valori di ricavi e costi presi in considerazione riguardano la sola percentuale degli stessi riferibile alle operazioni riguardanti i servizi effettuati in Italia.

La marginalità di EXW con le ricariche a bassa potenza

87. Ciò premesso, con riferimento ai servizi di ricarica attribuibili al mercato a bassa potenza (inclusivi delle ricariche effettuate tramite EXWI, quelle effettuate da altri CPO di tipo AC, includendo o meno anche quelle effettuate da altri CPO di tipo DC)⁸⁰ offerti da EXW, la differenza tra i soli ricavi e costi dell’energia risulta negativa in tutti i mesi compresi tra novembre 2022 e marzo 2023 per le sole offerte PPU⁸¹ e da giugno 2022 ad agosto 2023 (l’ultimo mese dell’orizzonte temporale considerato) per le “altre tariffe”. A marginalità di segno analogo si perviene calcolando la differenza tra ricavi e costi dell’energia relativi unicamente alle ricariche effettuate da EXW tramite infrastrutture di EXWI⁸². Considerando invece il totale dei servizi di ricarica a bassa potenza offerti da EXW a prescindere dalla tipologia di offerta (ossia sommando ricavi e costi per ciascuna tipologia di offerta), tale differenza assume un valore negativo tra luglio 2022 e agosto 2023. Limitandosi alle ricariche effettuate tramite infrastrutture di EXWI, la marginalità risulta negativa da luglio 2022 a luglio 2023, tornando quindi a risultare positiva soltanto nell’ultimo mese

⁷⁹ Più in dettaglio, ciò può essere ottenuto moltiplicando l’importo mensile di ciascuna di queste voci per la percentuale di energia venduta con il CPO e la modalità tariffaria considerati rispetto al totale dell’energia venduta in quel mese.

⁸⁰ Le ricariche di tipo DC possono sia livelli di potenza inferiori a 100 kWh, definibili “bassa potenza”, sia livelli di potenza compresi tra 100 e 150 kWh, definibili “alta potenza”. La marginalità relativa a tali vendite è stata quindi accorpata, in diverse versioni dell’esercizio, sia alle vendite di “bassa potenza” e a quelle definibili ad “alta potenza”, con differenze minime e non sostanziali dei risultati osservati.

⁸¹ Laddove si escludano i saldi relativi alle ricariche di tipo DC, tale marginalità risulta negativa già nel mese di ottobre 2022.

⁸² Anche in tal caso la marginalità risulta negativa per le offerte PPU già nel mese di ottobre 2022, in linea con il livello fissato per la tariffa PPU di tipo AC, inferiore al prezzo *wholesale* di EXWI.

osservato⁸³. A titolo di esempio, il seguente grafico mostra i valori assunti da tali differenze, in percentuale rispetto ai costi dell'energia venduta per le ricariche, nel caso in cui il calcolo della marginalità includa le ricariche effettuate tramite CPO terzi di tipo AC e DC (cfr. Figura 9).

Figura 9 – Differenza ricavi energia e costi energia – ricariche bassa potenza (inclusi CPO terzi di tipo DC)

[omissis]

88. Effettuando invece la differenza tra totale dei ricavi (inclusendo in questo caso anche i ricavi da gestione delle carte e delle penalità) e dei costi variabili (inclusendo in questo caso anche i costi, che la stessa EXW definisce “variabili”, relativi alla gestione delle carte e delle penalità e i costi delle commissioni, ripartiti per CPO e tipologia tariffaria con il criterio descritto in precedenza) si ottengono saldi che risultano negativi nei medesimi mesi in cui risulta negativa la differenza tra i soli ricavi e costi dell'energia venduta per i servizi di ricarica⁸⁴. A titolo di esempio, il seguente grafico mostra i valori assunti da tali differenze, in percentuale rispetto ai costi dell'energia venduta, nel caso in cui il calcolo della marginalità includa le ricariche effettuate tramite CPO terzi di tipo AC e DC (cfr. Figura 10).

Figura 10 – Differenza ricavi e costi variabili – ricariche bassa potenza (inclusi CPO terzi di tipo DC)

[omissis]

89. Considerando infine un saldo inclusivo dei costi fissi che più facilmente possono avere natura incrementale (ossia quelli di *customer operation* Italia, escludendo i costi di sviluppo della *App* e il costo delle risorse interne, oltre che quelli di *customer operation* RoE), in tutti e tre gli insiemi di CPO considerati per la valutazione della marginalità di EXW nel mercato a bassa potenza il saldo tra ricavi e costi assume valore negativo da maggio 2022 a maggio 2023 per le offerte PPU, da giugno 2022 ad agosto 2023 per le altre offerte e da giugno 2022 ad agosto 2023 considerando complessivamente tutte le tipologie di offerte. A titolo di esempio, il seguente grafico mostra i valori assunti da tali differenze, in percentuale rispetto ai costi dell'energia venduta, nel caso in cui il calcolo della marginalità includa le ricariche effettuate tramite CPO terzi di tipo AC e DC (cfr. Figura 11).

⁸³ Come già discusso, in analisi di marginalità interne provenienti da Enel (cfr. doc. n. 319) si rinvennero grafici che mostrano le marginalità per tipologia di tariffa per ciascun mese da gennaio 2022 a marzo 2023. Le informazioni presenti in tali grafici risultano coerenti con quelle risultanti da tali analisi. Da essi si desume una marginalità negativa per le tariffe PPU a partire da ottobre 2022, una marginalità complessivamente negativa per la tariffa “*Flat Small*” a partire da settembre 2022 e una marginalità complessivamente negativa per la tariffa “*Flat Large*” a partire già da febbraio 2022. La stessa EXW, già in sede di audizione, ha riconosciuto che i propri prezzi sono risultati, per un certo periodo di tempo, inferiori ai costi di *input*, cfr. doc. n. 393.

⁸⁴ Pertanto, per le tariffe PPU, la marginalità di EXW risulta negativa da ottobre 2022 a marzo 2023 considerando solo le poste attribuibili alle ricariche effettuate tramite EXWI e considerando anche quelle effettuate tramite CPO terzi di tipo AC, mentre risulta negativa da novembre 2022 a marzo 2023 includendo anche le poste relative alle ricariche effettuate tramite CPO terzi di tipo DC; per le “altre tariffe”, tali marginalità risultano negative, in tutte e tre le accezioni, da giugno 2022 ad agosto 2023; per il complesso delle tariffe, la marginalità di EXW risulta negativa da luglio 2022 ad agosto 2023 considerando anche le poste relative alle ricariche effettuate con i CPO terzi (inclusi o meno quelli di tipo DC) e da luglio 2022 a luglio 2023 considerando unicamente quelle relative alle ricariche effettuate con EXWI.

Figura 11 – Differenza ricavi e costi incrementali di l.p. – ricariche bassa potenza (inclusi CPO terzi di tipo DC)

[omissis]

La marginalità di EXW con le ricariche ad alta potenza

90. Per quel che riguarda i servizi di ricarica offerti da EXW attribuibili al mercato ad alta potenza (inclusivi delle ricariche effettuate tramite Ewiva, quelle effettuate da altri CPO di tipo HPC, includendo o meno anche quelle effettuate da altri CPO di tipo DC), le marginalità di EXW (calcolate nelle varie modalità esposte in precedenza) assumono andamenti molto simili a quelli che si riscontrano con riferimento alle ricariche a bassa potenza, in particolare riguardo alle mensilità in cui tali marginalità assumono valori negativi. A titolo di esempio, includendo tutte le tipologie tariffarie e considerando le ricariche che EXW ha effettuato con CPO terzi di tipo HPC, la differenza tra i soli ricavi e costi dell'energia e quella tra totale dei ricavi e dei costi più chiaramente variabili (inclusiva quindi dei saldi di ricavo e costo relativi alla gestione delle carte e delle penalità e dei costi delle commissioni) assumono valori negativi da agosto 2022 ad agosto 2023, mentre includendo anche la quota di pertinenza dei costi di c.d. *customer operation* Italia le marginalità risultano negative da giugno 2022 ad agosto 2023. .

3.4 Le evidenze ispettive rilevanti per le condotte oggetto di accertamento*3.4.1 Le evidenze circa la ripartizione dei ruoli tra le varie società del gruppo ENEL attive nel settore della mobilità elettrica*

91. Le evidenze ispettive raccolte presso EXW ed EXWI hanno permesso in primo luogo di meglio delineare la ripartizione dei ruoli tra le varie società del gruppo Enel operanti nella filiera in esame al momento dello svolgimento delle ispezioni stesse (aprile 2023), assetto che comunque appare quello rilevante per le condotte attenzionate nell'ambito del presente procedimento. A questo riguardo, fermo restando quanto già noto in pre-istruttoria circa il fatto che EXW svolgeva il ruolo di MSP e EXWI quello di CPO per il gruppo Enel, al netto del segmento delle infrastrutture ad alta potenza in cui è attiva la JV Ewiva, per la prima società le evidenze hanno permesso di ricostruire che la stessa era attiva come MSP su scala globale, rappresentando la *sub-holding* di una specifica *business line* creata dal gruppo per gestire a livello mondiale le varie attività nel settore della mobilità elettrica (la relativa *App*, analogamente denominata "*Enel X Way*"⁸⁵, consentiva l'accesso ai vari *network* di infrastrutture di ricarica presenti in 16 Paesi), mentre la controllata EXWI gestiva come CPO le infrastrutture di ricarica sul solo territorio nazionale e operava anche come c.d. *Technology Service Provider* (TSP), ovvero forniva servizi di sviluppo, produzione (tramite società terze) e vendita di infrastrutture di ricarica elettrica e *software* ad esse correlati ad altri soggetti (tra cui anche la JV).

92. EXW e EXWI sono state operative dal 1° aprile 2022 (nel caso di EXW, fino al 31 dicembre 2024, come già menzionato, mentre EXWI risulta ancora attiva). Prima di quella data operavano nel settore della mobilità elettrica in Italia per il gruppo ENEL le società Enel X Mobility S.r.l. (attiva,

⁸⁵ Cambio denominazione rispetto alla precedente denominazione "*JuicePass*".

tra l'altro, come CPO) e Enel X Italia S.r.l. (attiva, tra l'altro, come MSP)⁸⁶. Le evidenze ispettive danno conto di un complesso schema di rapporti contrattuali infragruppo, mediante i quali sono stati anche gestiti alcuni retaggi del passaggio dal precedente assetto societario al successivo. In particolare, ad esempio, risulta che Enel X Mobility (anche, "EXM") fosse rimasta proprietaria delle infrastrutture di ricarica sul territorio nazionale (eccettuate quelle HPC passate in capo a Ewiva), che Enel X Way Italia gestiva come CPO in forza di uno specifico contratto di mandato conferito dalla prima società⁸⁷. Allo stesso modo, EXM era anche rimasta intestataria dei POD per l'alimentazione di energia elettrica ai siti di ricarica non HPC e, in quanto tale, intratteneva i rapporti contrattuali con l'ulteriore società del gruppo Enel Energia S.p.A. per la relativa fornitura⁸⁸.

93. Rispetto a tale quadro dei vari soggetti giuridici attivi per il gruppo nel settore in esame, le evidenze attestano una commistione operativa nelle varie aree di *business* interconnesse relative alla mobilità elettrica, che si ricava anche da altri elementi, oltre che dal complesso schema dei contratti *inter-company* in essere. In diversi documenti ispettivi ad esempio, soprattutto presentazioni/documenti di *reporting* delle attività e dei risultati economici del gruppo nel settore, i relativi contenuti vengono presentati unitariamente per le varie società. In particolare, i risultati economici di EXW e EXWI sono spesso presentati congiuntamente, e in alcuni di questi documenti si parla espressamente di "*elisions*" per indicare che determinate partite economiche devono essere appunto elise in quanto ricavi di una società nei confronti dell'altra⁸⁹.

3.4.2 Le evidenze circa l'operatività della JV Ewiva

94. Dalla documentazione ispettiva è stato possibile ricostruire anche maggiori dettagli del rapporto tra Ewiva e le ulteriori società del gruppo ENEL dedicate alla mobilità elettrica, e in particolare i relativi legami contrattuali. Più in particolare, i documenti ispettivi attestano, quanto alla prima fase di inizio dell'operatività di Ewiva, l'esistenza di un contratto di mandato in forza del quale i siti HPC

⁸⁶ "Il Gruppo Enel, allo scopo di consolidare la propria leadership nel settore della mobilità elettrica e di assicurare l'eccellenza operativa del servizio offerto ai clienti ha creato una nuova linea di business denominata Global e-Mobility. In tale contesto sono state anche costituite le società Enel X Way S.r.l., detenuta direttamente da Enel S.p.A., cui sono state trasferite le società del Gruppo che operano in tale settore, sia in Italia che all'estero, ed Enel X Way Italia S.r.l., detenuta appunto da Enel X Way, società dedicata allo sviluppo del servizio della mobilità elettrica sul territorio italiano. In particolare, Enel X Way Italia S.r.l. è stata costituita, con data di efficacia 1° aprile 2022, per effetto di due operazioni societarie contestuali di conferimento di rami di azienda.

Il primo conferimento è stato effettuato da Enel X Mobility S.r.l., e ha riguardato i beni della divisione CPO (Charge Point Operator), afferente agli asset connessi alle attività di installazione, manutenzione e operations (control room e customer care) di infrastrutture di ricarica elettrica e dell'erogazione di servizi di ricarica a favore degli MSP (Mobility Service Provider).

Il secondo conferimento è stato effettuato da Enel X Italia S.r.l. e i beni oggetto di conferimento sono rappresentati dalla divisione TSP (Technology Service Provider), afferente agli asset relativi allo sviluppo, produzione, (tramite terze parti) e vendita di infrastrutture di ricarica elettrica e software a esse correlati" (doc. 51, slide 2).

⁸⁷ Cfr. docc. 40, 50, 51, 55, 57. A livello di partite economiche, [omissis].

⁸⁸ In particolare, i rapporti contrattuali tra Enel X Mobility e Enel Energia ("EE") per la fornitura di energia elettrica alle infrastrutture di ricarica non HPC sul territorio nazionale consistevano in un contratto fisico di fornitura di energia rinnovato annualmente e un connesso contratto finanziario quinquennale a prezzo fisso per il periodo 2023/2027, nella forma di un contratto alle differenze (c.d. "CFD") a due vie rispetto a un valore del PUN (Prezzo Unico Nazionale dell'energia elettrica negoziata sul mercato *spot*) concordato tra le Parti che funge da *strike price*, almeno per una parte del fabbisogno energetico della società acquirente (cfr. docc. 16, 55, 57, 61, 71, 110). Dai documenti ispettivi risulta poi che[omissis].

⁸⁹ Cfr. tra gli altri docc. 47, 49, 52, 63 (a titolo esemplificativo, alla slide 72 del doc. 52, nella parte relativa alle attività di CPO e MSP si legge "*Intercompany rev are isolate using Elisions*", enfasi aggiunta).

già esistenti passati nella proprietà della JV hanno continuato ad essere gestiti in qualità di CPO per alcuni mesi da società interamente controllate dal gruppo ENEL (in particolare da Enel X Mobility prima, da dicembre 2021 a marzo 2022, e da EXWI poi, da aprile a luglio 2022)⁹⁰. In forza di tale contratto, le due società hanno in concreto svolto l'attività di CPO per conto di Ewiva e retrocesso alla JV i relativi ricavi, al netto di una *fee* di gestione [omissis].

95. Anche in una fase successiva di maggiore operatività della JV, poi, e ancora al momento delle ispezioni (aprile 2023), le evidenze raccolte attestano dell'esistenza di un ulteriore contratto (in questo caso denominato *Turn-Key Agreement* o "TKA"), in forza del quale EXWI agiva almeno fino a tutto il 2023 (contratto esteso da una precedente scadenza fissata al 31.12.2022) come c.d. "general contractor" per Ewiva, curando tutta la parte tecnica prodromica all'esercizio dell'attività di CPO per le reti HPC, ovvero le attività di *scouting* dei siti, di costruzione, installazione e manutenzione delle infrastrutture di ricarica (mentre Ewiva curava direttamente la parte commerciale e di relazione con i vari MSP che accedevano alla rete di sua proprietà per offrire servizi di ricarica elettrica alla clientela finale)⁹¹.

96. Dalla documentazione raccolta emerge altresì la circostanza per cui l'energia elettrica per l'erogazione dei servizi di ricarica tramite le colonnine gestite era fornita, anche per la JV, dall'ulteriore società del gruppo Enel Energia⁹².

3.4.3 Le evidenze che confermano la posizione di leadership sul mercato dei CPO

97. Anche le evidenze ispettive attestano poi una quota di Enel X Way Italia nel segmento delle infrastrutture di ricarica non ad alta potenza (quindi, con potenza installata inferiore a 100 kW) pari a circa il 50% del mercato nazionale, ipotizzata in avvio e ulteriormente oggetto di approfondimenti istruttori per le segmentazioni locali, come già mostrato. In particolare, a titolo esemplificativo, in un documento acquisito sono rappresentati i dati relativi alle infrastrutture installate a dicembre 2022, momento rilevante per le condotte attenzionate, dove, a fronte di un quantitativo totale pari a circa 33.500 punti di ricarica sul territorio nazionale (spesso indicati come "CP", dall'inglese *Charging Points*), EXWI afferma di aver installato a quella data 17.500 CP⁹³. In tale documento, tuttavia, appaiono rendicontate tutte le tipologie di infrastrutture di ricarica, dovendosi poi riportare i dati con la differenziazione tra mercati rilevanti individuata in avvio.

98. Ulteriori documenti ispettivi attestano la quota di mercato di EXWI nel comparto specifico, delle infrastrutture non HPC, sostanzialmente stabile nel biennio 2022-2023 rilevante per le condotte oggetto di accertamento e pari ad una quota sempre di circa il 50% (es. "*la Market Share EXW*

⁹⁰ Cfr. docc. 55, 116, 118, 120, 145.

⁹¹ Cfr. docc. 124, 141, 142, 144.

⁹² Cfr., tra gli altri, docc. 184, 185 e 203. In particolare, anche Ewiva ha sottoscritto con EE due contratti, uno relativo al vero e proprio approvvigionamento fisico di energia, di durata di un anno e che era in corso per il 2023 (c.d. "*short term*") e uno di durata maggiore fino al 2027 (c.d. "*mid term*") di copertura finanziaria rispetto alle fluttuazioni del prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso (anche in questo caso trattasi di un contratto c.d. alle differenze - CFD - rispetto a un valore del PUN prefissato tra le Parti che funge da *strike price*), [omissis].

⁹³ Doc. 38.

PDR ad uso pubblico <100 kW è pari a quasi il 50% sulla base della più recente fonte disponibile MOTUS-E al 30/09/2022”, enfasi aggiunta⁹⁴).

3.4.4 Le evidenze che attestano la consapevolezza da parte del gruppo ENEL della criticità antitrust dei propri schemi di pricing

99. Dalla documentazione acquisita in ispezione emerge anche la piena consapevolezza da parte delle società del gruppo ENEL della criticità *antitrust* del proprio sistema di *pricing* nel rapporto tra prezzi all’ingrosso e al dettaglio praticati dalle società del gruppo per i servizi di ricarica elettrica, così come attenzionato dal presente procedimento. Militano in questo senso soprattutto alcuni documenti ispettivi acquisiti presso EXW e EXWI. Nel primo, di marzo 2023⁹⁵, esponenti delle società operative attive nel settore della mobilità elettrica si confrontano con varie funzioni trasversali centralizzate dal gruppo ENEL (es. Legale, Regolatorio e Antitrust, ecc.) sul nuovo schema di *pricing* al dettaglio adottato da EXW con decorrenza dal 27 marzo 2023. Nello scambio *e-mail* di cui trattasi, un dipendente in particolare scrive: **“Le modifiche di pricing proposte e che si intendono applicare da fine marzo, hanno un impatto positivo sui possibili aspetti di rilevanza antitrust analizzati insieme negli scorsi mesi. In particolare:**

- tutte le tariffe *pay per use* (PPU) garantiranno una marginalità positiva per l’MSP rispetto ai costi di *sourcing* da CPO;
- le tariffe *Flat City* e *Flat travel* con il prezzo a regime garantiscono una marginalità positiva anche tenuto conto dei tassi di saturazione cautelativamente indicati (rispettivamente pari all’80% e al 70%) e il periodo della *promo* è limitato unicamente a 4 mesi;
- L’unica tariffa per la quale **residuano in parte i punti di attenzione già evidenziati in passato** è la *Flat travel plus* che, tuttavia, a quanto ci è stato riferito, in considerazione delle sue dimensioni, avrà una diffusione limitata rispetto alle altre offerte in portafoglio” (enfasi aggiunta).

100. In altri termini, da quanto sopra, appare la chiara consapevolezza interna al gruppo Enel circa il fatto che le tariffe al dettaglio c.d. PPU fino a marzo 2023 apparivano integrare ipotesi di vera e propria marginalità negativa per i MSP rispetto ai prezzi all’ingrosso, laddove le stesse così come modificate da fine marzo u.s. avrebbero implicato una marginalità positiva (seppur estremamente ridotta); quanto alle tariffe c.d. *flat* o “pacchetti”, la marginalità positiva sarebbe stata garantita solo da alcune di esse (con esclusione, come indicato dallo stesso esponente interno, del pacchetto maggiore c.d. “*Flat travel plus*”, che rimaneva anche a quella data il più critico dal punto di vista *antitrust*) e solo a partire dal mese di agosto 2023, mentre i livelli che EXW aveva presentato come “promozionali” e rimasti in vigore dal 27 marzo 2023 a tutto il mese di luglio 2023 avrebbero continuato a integrare (così come i pacchetti precedenti) prezzi al dettaglio per cui il margine a disposizione per i soggetti attivi nella fornitura dei servizi di ricarica alla clientela, ovvero gli MSP, una volta sostenuto il costo all’ingrosso verso il CPO, si presentava come *tout-court* negativo.

101. Anche da ulteriori documenti ispettivi si evince la chiara consapevolezza di cui sopra, ad esempio in quanto il gruppo ENEL in diverse presentazioni Power Point acquisite in ispezione

⁹⁴ Cfr. doc. 55 (cfr. anche ulteriori docc. 41, 49, 52). Anche per quel che riguarda il segmento delle infrastrutture di ricarica ad alta potenza, in cui è attiva la JV Ewiva, alcuni documenti ispettivi hanno consentito di evincere informazioni relative alla consistenza della rete HPC di Ewiva sul territorio nazionale, anche in alcuni casi con dati comparativi relativi alla posizione di soggetti *competitors* attivi come CPO su tale segmento (cfr. docc. 120 e 124).

⁹⁵ Cfr. doc. 21.

appare monitorare il mercato e comparare le varie tariffe CPO e MSP praticate dalle società del gruppo e dai *competitors*; da tali schemi emerge già con evidenza grafica che in alcuni casi il prezzo all'ingrosso praticato da EXWI ai vari MSP è *tout-court* superiore al corrispondente prezzo al dettaglio offerto da EXW alla clientela finale⁹⁶.

102. Significativo, ancora, nel senso della consapevolezza della criticità delle proprie politiche di *pricing* appare anche un ulteriore scambio di *e-mail* contenuto in un altro documento ispettivo⁹⁷, in cui, sempre a proposito della modifica degli schemi tariffari al dettaglio decisa da EXW con decorrenza dal 27 marzo 2023, un esponente del gruppo ENEL scrive: “*Del resto parliamoci chiaro... prima eravamo molto sotto costo su metà portafoglio, non è che la gente non lo sapesse*” (enfasi aggiunta)⁹⁸.

4. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

4.1 Le argomentazioni difensive di EXW e EXWI⁹⁹

Eccezioni procedurali

103. A livello procedurale, EX e EXWI hanno eccepito che alcune anomalie avrebbero caratterizzato lo svolgimento dell'istruttoria e avrebbero negativamente inciso sul pieno esercizio del diritto di difesa delle società. In particolare, la fase di acquisizione degli elementi probatori, durata oltre due anni, avrebbe tuttavia conosciuto un lungo periodo di sostanziale inattività tra settembre 2024 e aprile 2025, mentre alcune richieste di informazioni cruciali sarebbero state inviate solo a ridosso della CRI. La durata estesa del procedimento, in assenza di effettive esigenze istruttorie, avrebbe in particolare ingiustamente posto EX e EXWI in una condizione di prolungata incertezza, con un inevitabile impatto sulla strategia commerciale e la piena ed efficace operatività delle società sul mercato.

104. In secondo luogo, vi sarebbe stata anche una compressione del diritto di difesa a causa della concessione di un termine, per replicare alla CRI, pari a soli 35 giorni solari dalla data di notifica della stessa, termine assolutamente inadeguato per le Parti sia in considerazione della durata complessiva dell'istruttoria sia degli elementi di novità contenuti nella CRI rispetto al provvedimento di avvio (soprattutto con riferimento alla definizione geografica dei mercati rilevanti). Infine, le ulteriori analisi giuridiche ed economiche necessarie per rispondere adeguatamente alla CRI in chiave difensiva sarebbero risultate svolgibili compiutamente solo dopo l'accesso alla *data room*, avvenuto il 23 giugno 2025, in un momento quindi ulteriormente ravvicinato rispetto al termine per la presentazione delle memorie finali.

Lo stato di sviluppo del mercato della mobilità elettrica in Italia

105. Le società hanno sottolineato che il passaggio alla mobilità elettrica da parte degli utenti richiede la presenza di un'adeguata infrastrutturazione, la quale deve pertanto precedere le decisioni di acquisto dei veicoli elettrici. Nonostante ciò, i dati sulle immatricolazioni di veicoli elettrici e sul

⁹⁶ Cfr., ad esempio, doc. 105.

⁹⁷ Cfr. doc. 34.

⁹⁸ Un ulteriore scambio *e-mail* (doc. 22) attesta anche che, [omissis].

⁹⁹ Cfr. docc. 16, 393 e 587.

parco circolante vedono l'Italia profondamente indietro rispetto ai principali Paesi europei. Si registrerebbe, infatti, una forte incertezza che accompagna il consumatore al momento della scelta - irreversibile nel medio-lungo termine - dell'acquisto di un'auto elettrica rispetto ad un'auto a combustione nonché la convinzione di non trovare benefici economici in tale scelta¹⁰⁰. I dati sulle immatricolazioni sarebbero ancora più sconcertanti se comparati con il livello di infrastrutturazione per i servizi di ricarica del Paese che, anche grazie agli sforzi profusi da EXWI e più di recente da parte di altri operatori, vedrebbe un ottimo posizionamento dell'Italia tra i principali Paesi europei. Ad avviso di EX ed EXWI, in una fase di sviluppo così embrionale del mercato, una fattispecie di *margin squeeze* non sarebbe nemmeno ipotizzabile. Lo stesso periodo di osservazione, inoltre, sarebbe troppo ristretto in quanto qualsiasi analisi di redditività, soprattutto per mercati in fase di *start up*, non potrebbe prescindere da una valutazione di medio-lungo termine, come da consolidata prassi decisionale delle autorità in materia di concorrenza.

Il modello di business

106. Pur in assenza di obblighi, EXWI sin da subito avrebbe deciso di garantire la totale interoperabilità a condizioni eque e non discriminatorie delle proprie infrastrutture di ricarica ad uso pubblico per i soggetti terzi interessati. EXWI avrebbe quindi assicurato la massima fruibilità dei punti di ricarica su tutto il territorio nazionale e la massima libertà di scelta per gli utenti finali tra i numerosissimi MSP attivi.

107. Per quel che riguarda le decisioni di prezzo, il *pricing* di EXWI sarebbe costituito da una componente variabile e una componente fissa richiesta *una tantum* al MSP al momento della sottoscrizione del contratto di interoperabilità. [*omissis*].

108. Per quel che riguarda invece il prezzo lato MSP, il *pricing* di Enel X Way prevede due tipologie di tariffe, la *pay per use* (PPU) e le *flat* su base mensile, [*omissis*].

Il contesto fattuale

109. Le società hanno sottolineato come nel 2022 si è assistito a un aumento imprevedibile del prezzo dell'energia. Tale scenario avrebbe inevitabilmente inciso anche sul mercato della mobilità elettrica in Italia: nel 2022 le immatricolazioni dei veicoli elettrici avrebbero infatti subito un'importante contrazione - rispetto agli anni precedenti - del tutto imprevedibile rispetto al *trend* di crescita atteso. A fronte di tale scenario, lato CPO EXWI si sarebbe trovata costretta ad apportare degli adeguamenti di prezzo al rialzo, nei mesi di febbraio e ottobre 2022, [*omissis*]. Allo stesso tempo, a fronte del significativo e generale aumento dei costi dell'energia, lato MSP EXW avrebbe adottato una politica di *pricing* volta a rassicurare i potenziali utenti, evitando segnali di prezzo disorientanti.

110. Per tutto il 2022, comunque, le tariffe praticate da EXW sarebbero risultate in linea con il mercato. In particolare, nel periodo in questione risultavano presenti sul mercato tariffe PPU più basse (es. Telepass, Be Charge, A2A) e tariffe *flat* equivalenti o anche più convenienti (come ad esempio per le basse percorrenze quella proposta da A2A e per le alte percorrenze quella proposta da Be Charge). Nel periodo compreso tra marzo e agosto 2023 - a seguito del *repricing* adottato da EXW - sarebbero risultate presenti sul mercato tariffe più convenienti sia sulla bassa e che media

¹⁰⁰ A titolo esemplificativo, il totale di BEV circolanti in Italia a inizio 2024 era ancora di sole circa 220.000 auto.

percorrenza (A2A e Be Charge) mentre quella di EXW sarebbe risultata temporaneamente la più conveniente solo per le alte percorrenze. Infine, dopo il *repricing* di agosto 2023, le offerte di EXW sarebbero risultate le più costose del mercato sia sulle basse che sulle alte percorrenze, mentre si sarebbero collocate in fascia medio alta per le medie percorrenze. Tale contesto competitivo dimostrerebbe l'intempestività dell'intervento dell'AGCM, in quanto apparirebbe evidente che in un mercato ancora in stato embrionale come quello della mobilità sia fisiologico che gli operatori adottino delle strategie di offerta volte a sostenere la creazione di una domanda strutturata per i servizi resi.

Considerazioni sulla razionalità della condotta

111. Le società hanno poi sottolineato la razionalità delle condotte di prezzo sia lato CPO sia lato MSP. [omissis]. Il CPO avrebbe anche ben potuto definire costi di accesso alla propria rete superiori a quelli fissati, ma ciò non è stato fatto, al fine di sostenere in questa prima fase di sviluppo del mercato la domanda dei servizi di mobilità. A riprova di ciò basterebbe analizzare il *pricing* applicato dai diversi CPO e notare che il prezzo di EXWI risulterebbe essere, rispetto a quello fissato dagli altri CPO, assolutamente mediano. Le Parti hanno sostenuto che le decisioni di prezzo da esse adottate siano razionali e non abbiano alcuna finalità escludente. Gli aumenti dei prezzi a livello CPO sono infatti stati motivati con la crescita dei prezzi dell'energia elettrica che, come noto, hanno caratterizzato il mercato nel corso del periodo d'interesse, fenomeno il cui rilievo emerge anche dalla documentazione ispettiva. Le società del gruppo Enel hanno comunque cercato di contenere la crescita dei prezzi CPO, che infatti risultano collocarsi in una posizione mediana rispetto a quella degli altri CPO.

112. Anche Enel X Way lato MSP avrebbe adottato una strategia del tutto razionale, volta a sostenere la domanda in relazione alla scelta di un bene durevole da parte del consumatore che, una volta effettuata, è di per sé irreversibile e stratifica la domanda dei servizi di ricarica per gli anni a venire. Una strategia diversa avrebbe determinato una sostanziale e non recuperabile perdita di domanda, [omissis]. La strategia di *pricing* adottata da EXW troverebbe una sua razionalità anche al fine di ampliare la platea degli utenti del mercato della mobilità elettrica, [omissis]. I prezzi a livello MSP sono aumentati ma in misura minore oppure sono rimasti invariati. Quest'ultima decisione deriva dalla circostanza per cui, diversamente da quanto sostenuto dagli Uffici, vi sono studi che attestano che i prezzi dell'energia risultano fondamentali per incentivare i consumatori all'acquisto di vetture elettriche¹⁰¹, come attestato, anche in questo caso, dalla documentazione ispettiva.

113. A riguardo, le Parti hanno citato gli orientamenti della Commissione sugli abusi escludenti¹⁰² nei quali le condotte presuntivamente abusive possano essere giustificate laddove sussistano le seguenti condizioni: (i) è probabile che dal comportamento adottato dall'impresa dominante derivino efficienze; (ii) tali efficienze superano i probabili effetti negativi sulla concorrenza e sul benessere dei consumatori; (iii) la concorrenza, effettiva o potenziale, non è soppressa, neppure in parte; e (iv) il comportamento adottato dall'impresa dominante è necessario per realizzare le

¹⁰¹ Cfr. H. Naseri, E. O. D. Waygood, Z. Patterson, B. Wang, Which variables influence electric vehicle adoption? (2024), Transportation e E. Purwanto, A. P. Irawan, *The Willingness to Purchase Electric Vehicles: A Comprehensive Review*, IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science [2024].

¹⁰² Cfr. "Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti".

efficienze attese, nel senso che non esistono condotte alternative meno restrittive. Ad avviso delle Parti, tali condizioni sarebbero tutte soddisfatte nel caso di specie. La prima condizione sarebbe soddisfatta in quanto le immatricolazioni sono aumentate nel 2023 a seguito delle tariffe oggetto di scrutinio e non nel 2024, a seguito del successivo rialzo di prezzo da parte delle società, mentre la seconda e terza condizione risultano soddisfatte in quanto nel mercato la concorrenza è chiaramente perdurata. Con riferimento all'ultima condizione, le Parti osservano che una riduzione dei prezzi a livello CPO avrebbe portato a possibili contestazioni di prezzi predatori nei mercati a monte a livello CPO, nei quali l'Autorità ravvisa una posizione dominante in capo al gruppo. Inoltre, un contenimento dei prezzi a livello CPO avrebbe potuto non ottenere il risultato sperato di contenere i prezzi praticati dai MSP agli utenti finali ma avrebbe potuto invece essere semplicemente essere incamerato dai MSP a titolo di margine aggiuntivo, come in taluni casi si è osservato.

114. La teoria per cui le proprie condotte di prezzo sarebbero inquadrabili in una strategia escludente, non risulterebbe coerente con la circostanza per cui anche altri operatori integrati, come Be Charge o A2A o Neogy, anch'essi dominanti in numerosi mercati rilevanti locali a livello CPO, hanno praticato nel medesimo periodo politiche di prezzo con caratteristiche analoghe. L'applicazione diffusa di tali politiche di prezzo rifletterebbe piuttosto la volontà di incoraggiare l'acquisto di vetture elettriche malgrado l'aumento dei costi dell'energia.

Il mercato rilevante e la posizione dominante

115. Nel corso del procedimento le società hanno affermato che non sarebbe corretta la ricostruzione dell'Autorità nell'atto di avvio circa la posizione dominante detenuta da EXWI, basata esclusivamente sul numero di punti di ricarica installati e gestiti. Tale dato, infatti, più che rispecchiare l'effettivo potere di mercato detenuto da un CPO, darebbe evidenza dell'investimento più o meno importante effettuato da quest'ultimo. Al contrario, i volumi di erogato sarebbero certamente più indicativi del potere di mercato detenuto da un operatore¹⁰³. Anche volendo considerare il numero di infrastrutture installate, a ogni modo, il mercato sarebbe caratterizzato da numerosi e qualificati operatori che deterrebbero quote di mercato sempre più importanti, crescendo nell'ultimo periodo in modo sensibilmente più accelerato rispetto a EXWI¹⁰⁴.

116. Con riferimento alla definizione geografica del mercato CPO, EX ed EXWI hanno affermato che la definizione del mercato rilevante come avente dimensione locale dell'Autorità di concorrenza tedesca deriverebbe in realtà da particolarità giuridiche collegate alla normativa tedesca e non applicabili in Italia.

A riguardo le società affermano che, pur condividendo che quella dei MSP sia una domanda derivata, essa avrebbe delle sue specificità e dei *driver* autonomi.

117. EX ed EXWI hanno rilevato che la *survey* condotta dall'Autorità con riferimento al raggio entro il quale gli utenti ritengono sostituibili le infrastrutture di ricarica dell'Autorità sarebbe stata erroneamente indirizzata ai CPO che, diversamente dai MSP, non si interfacciano direttamente con

¹⁰³ L'opportunità di definire la quota in termini di erogato risulterebbe confermata anche dalla prassi decisionale dell'AGCM nell'ambito della quale le quote di mercato non vengono sostanzialmente mai misurate solo sulla base della copertura territoriale (ad esempio, numero dei canali di distribuzione) bensì sempre sui volumi di servizi/prodotti venduti; ad esempio tale approccio viene seguito anche per il mercato dei carburanti tradizionali.

¹⁰⁴ Anche nel Report CRA della Commissione europea (*Competition analysis of the electric vehicle recharging market across the EU27 + the UK*) si evidenzerebbe il fatto che la quota di EXWI risulta in rapido calo a seguito dell'ingresso di nuovi player.

gli utenti finali, per cui non dispongono di elementi adeguati a definire usi, preferenze e abitudini di consumo di questi ultimi. EX ed EXWI hanno inoltre evidenziato che soltanto pochi CPO hanno in effetti fornito delle proprie stime in risposta al questionario inviato dall’Autorità.

118. Quanto ai raggi presi in considerazione dell’Autorità, EX ed EXWI osservano che questa si sarebbe discostata dall’approccio del Bundeskartellamt, il quale avrebbe considerato distanza da 1 a 4 km unicamente per le infrastrutture di potenza fino a 22 kWh e non anche per infrastrutture di potenza superiore. L’Autorità, al contrario, avrebbe applicato tali raggi a tutte le infrastrutture di potenza inferiore a 100 kWh, malgrado le differenze nei tempi di ricarica.

119. Ancora con riferimento alla posizione dominante, EX ed EXWI hanno sostenuto che essa è non stabile, in quanto la posizione di mercato delle società del gruppo è andata a ridursi nel tempo. Inoltre, le Parti hanno affermato che molte delle aree locali in cui l’Autorità attribuisce ad EXWI una posizione dominante in realtà sono zone in cui la diffusione di veicoli elettrici e i volumi erogati sono bassissimi e la stessa presenza del gruppo Enel è motivata non da ragioni commerciali ma piuttosto dalla volontà di assicurare gli utenti della mobilità elettrica garantendo una copertura infrastrutturale in tutto il territorio nazionale¹⁰⁵. La presenza del gruppo Enel in tali contesti locali, pertanto, rappresenterebbe più che una posizione dominante un “fallimento del mercato”¹⁰⁶. In tal senso, l’utilizzo di *catchment areas* vizierebbe l’attendibilità dell’analisi perché, distogliendo lo sguardo da una valutazione di insieme in grado di cogliere le dinamiche competitive a livello territoriale più ampio, si focalizza anche su aree in cui l’indice di penetrazione della mobilità elettrica è pressoché nullo e che quindi sono del tutto inconferenti per un’analisi competitiva.

Le condotte e gli effetti

120. EX ed EXWI hanno inoltre sostenuto che le condotte di prezzo associabili alle tariffe a pacchetto (*flat*) non sarebbero a esse imputabili, in quanto il prezzo unitario effettivo di tali tariffe per i consumatori viene determinato soltanto *ex-post* in funzione del tasso di utilizzo del pacchetto da parte degli stessi consumatori. Nello specifico, le società non si attendevano e non avevano previsto, nel periodo in questione, tassi di utilizzo così elevati. Le società citano ancora una volta gli Orientamenti della Commissione che, riguardo a tale aspetto, affermano che prezzi praticati in buona fede non possono essere contestati¹⁰⁷.

121. EX ed EXWI hanno osservato inoltre che non è corretto affermare che le strategie di prezzo contestate sarebbero state complessivamente sostenibili e non in perdita per il gruppo, per via delle compensazioni tra perdite del MSP e profitti del CPO. I prezzi CPO, infatti, non sono stati particolarmente elevati ma in linea con quelli degli altri CPO presenti nel mercato e non hanno consentito una marginalità complessivamente positiva per il gruppo, il quale se avesse voluto perseguire la strategia di *margin squeeze* li avrebbe aumentati in misura maggiore.

122. Le società hanno poi affermato che il calcolo della marginalità di EXW non è sufficiente per configurare la strategia escludente contestata, in quanto la capacità di escludere un concorrente non

¹⁰⁵ In tal senso, le società del Gruppo Enel dichiarano di avere assunto un ruolo “quasi istituzionale”, nell’interesse dell’intero sistema.

¹⁰⁶ In altri termini, ad avviso delle società, in assenza degli investimenti di EXWI non vi sarebbe stata alcuna infrastruttura di ricarica in tali località.

¹⁰⁷ Cfr. par. 65, nota 3 degli Orientamenti.

è automatica, ma dipende anche da ulteriori elementi di contesto. Ad esempio, nel caso di specie, non vi sarebbero significative barriere all'ingresso nel mercato MSP e gli utenti godrebbero della più ampia libertà contrattuale di poter cambiare operatore in qualsiasi momento, servendosi anche di più MSP contemporaneamente. Peraltro, osservano le Parti, nei fatti non vi è evidenza di alcuna esclusione ma, piuttosto, il numero di MSP è aumentato. A riguardo EX ed EXWI lamentano che l'Autorità non abbia esplicitato i possibili ulteriori motivi che possano avere spiegato la crescita dei MSP nel periodo considerato, malgrado le condotte asseritamente escludenti delle Parti. EX ed EXWI hanno anche sottolineato che sono presenti nel mercato MSP che praticano prezzi al dettaglio inferiori a quelli praticati dal MSP del gruppo Enel.

123. Le Parti hanno inoltre sostenuto che sia la portata della condotta (che a dire delle società riguarderebbe unicamente le vendite in PPU con la tecnologia di tipo AC) sia la durata della stessa (che per le Parti si limiterebbe ai 5 mesi in cui le tariffe di tipo PPU per i servizi di ricarica in AC sono state poste a livelli inferiori ai costi) sarebbero eccessivamente ridotte affinché essa possa costituire una strategia escludente efficace. A riguardo, inoltre, EX ed EXWI affermano che nella documentazione in atti non vi è evidenza di un intento escludente da parte del gruppo Enel e che la condotta, diversamente da quanto affermato dall'Autorità, si sarebbe interrotta per iniziativa unilaterale delle Parti, tramite decisioni commerciali avvenute antecedentemente all'avvio del procedimento, che hanno posto termine al breve periodo di prezzi inferiori ai costi finalizzati a rassicurare i consumatori finali.

Gravità, durata ed eventuali sanzioni

124. Ancora, EX ed EXWI affermano che nel valutare la gravità di un'eventuale violazione andrebbe tenuta in considerazione l'assenza di effetti escludenti e la spontanea attuazione di alcuni degli impegni proposti dalle Parti e rigettati dall'Autorità nel corso del procedimento. Inoltre, ad avviso di tali società, la volontà di incentivare il passaggio alla mobilità elettrica contenendo i prezzi per gli utenti finali dovrebbe essere considerato con un *favor* dall'Autorità. Le Parti, infine, hanno ribadito che in ogni caso la durata delle condotte dovrebbe al più limitarsi al periodo in cui le tariffe PPU di tipo AC sono state fissate a livelli inferiori ai costi e non basarsi sui livelli di marginalità calcolati tenendo conto anche delle tariffe *flat*.

125. Infine, con riferimento al fatturato rilevante da considerare per un'eventuale sanzione, EX ed EXWI hanno precisato che l'Autorità dovrebbe limitarsi a considerare le sole vendite effettuate dal gruppo Enel nel mercato MSP, che rappresenta, nel caso di specie, il mercato "oggetto dell'infrazione". Tale interpretazione sarebbe coerente con i precedenti dell'Autorità. Peraltro, nel caso di specie, i prezzi nel mercato CPO non hanno alcuna caratteristica abusiva (ad esempio, eccessività o discriminazione). Infine, concludono le Parti, anche laddove si prenda in considerazione anche il fatturato realizzato a livello CPO, esso andrebbe nettato del valore delle vendite nelle *catchment areas* in cui EXWI non ha una posizione dominante e quelle in cui si presenta una situazione di "fallimento del mercato" e delle duplicazioni di fatturato tra CPO e MSP del gruppo.

4.2 Le argomentazioni difensive di Ewiva¹⁰⁸

Eccezioni procedurali

126. Ewiva ha in primo luogo sollevato eccezioni di natura procedurale, relative a vari aspetti emersi nel corso dell'istruttoria: l'Autorità avrebbe proceduto a un trattamento selettivo della segnalazione ricevuta, che riguardava condotte anche di altri operatori attivi come CPO; gli accessi agli atti non sarebbero stati concessi prontamente; il termine concesso per l'invio di memorie conclusive sarebbe stato del tutto insufficiente e gli Uffici avrebbero ulteriormente leso i diritti di difesa di Ewiva non concedendo un secondo accesso in *data room* ai dati economici riservati posti alla base della CRI così come richiesto dalla società. Sarebbe stata lesiva anche la mancata concessione da parte dell'Autorità della proroga infra-procedimentale del termine della fase istruttoria. Anche secondo Ewiva, poi, la durata del procedimento sarebbe stata eccessiva, rispetto alla limitata attività istruttoria condotta, e richieste di informazioni cruciali sarebbero state inviate solo a ridosso dell'invio della CRI. Infine, in termini più generali, l'Autorità avrebbe adottato un approccio incoerente con la natura embrionale e innovativa del mercato, laddove in particolare sarebbe stato più opportuno procedere all'apertura di un'indagine conoscitiva sul settore rispetto a un procedimento di natura sanzionatoria.

Assenza dei presupposti per qualificare una posizione dominante in capo a Ewiva

127. I dati forniti dal segnalante, su cui si basa anche il provvedimento di avvio, sarebbero parziali e incompleti (a titolo esemplificativo, in una delle presentazioni prodotte in corso di procedimento, il segmento HPC sarebbe stato artificialmente limitato ai soli PdR con potenza superiore ai 150 kW). In più, l'analisi della posizione di Ewiva dovrebbe tenere in considerazione il fatto che il mercato è molto giovane, volatile e in continua evoluzione, mentre la dominanza richiede una certa stabilità (a titolo esemplificativo, i PdR HPC in Italia sono passati da 538 a dicembre 2021 a circa 3.396 nel settembre 2023; inoltre, il mercato nel suo complesso sarebbe stato destinato a crescere anche in ragione del PNRR, mentre il *business plan* di Ewiva prevede un numero prefissato di installazioni).

128. La posizione di mercato di Ewiva dovrebbe poi essere valutata anche in rapporto a quella dei concorrenti, in quanto sarebbero attivi numerosi operatori in grado di esercitare un significativo vincolo concorrenziale sulla JV. Il mercato apparirebbe anche caratterizzato dal continuo ingresso di nuovi soggetti industriali e finanziari, anche esteri, potenzialmente interessati in particolare allo sviluppo della rete HPC (come case automobilistiche, soggetti già attivi ad altro titolo nella filiera elettrica, proprietari di siti di potenziale interesse quali i distributori di carburanti, imprese della grande distribuzione o concessionari autostradali).

Insussistenza dell'ipotesi di abuso: assenza di integrazione verticale e della condotta

129. Secondo Ewiva, poi, sarebbe insussistente l'ipotesi di abuso avanzata dall'Autorità in quanto la condotta di compressione dei margini presupporrebbe la possibilità dell'impresa dominante di far leva sui prezzi sia a monte sia a valle per restringere i margini di azione dei concorrenti. Tale presupposto non sussisterebbe nel caso di specie, in quanto Ewiva: non sarebbe verticalmente integrata né attiva sul mercato a valle degli MSP; avrebbe sempre praticato il medesimo prezzo a

¹⁰⁸ Cfr. docc. 116, 391 e 589.

tutti gli MSP, inclusa EXW; determinerebbe autonomamente le proprie politiche tariffarie e non interferirebbe in alcun modo su quelle di EXW nel mercato a valle.

130. Più in particolare, con riferimento all'assenza di integrazione verticale di Ewiva, rileverebbe che: le sue decisioni commerciali verrebbero prese nell'esclusivo interesse della stessa [omissis]; i rapporti commerciali con il gruppo Enel avverrebbero in tutti i casi a condizioni di mercato (a titolo esemplificativo i contratti di approvvigionamento di energia sono stati conclusi a esito di una procedura competitiva); le politiche definite dai soci nell'atto costitutivo garantirebbero che non si possano attuare condotte a vantaggio di uno specifico MSP, in quanto l'interesse di Ewiva in quanto CPO sarebbe quello di massimizzare l'utilizzo delle sue stazioni di ricarica da parte di tutti i soggetti interessati.

131. Ewiva, proprio in considerazione del fatto di non essere integrata con alcuna società attiva come MSP, non avrebbe posto in essere la condotta contestata dagli Uffici nella CRI, non avendo modo di agire sui prezzi a valle, elemento testimoniato dalla durata della condotta così come ricostruita dagli Uffici, la quale si interrompe senza che nessun comportamento attivo sia posto in essere dalla stessa Ewiva (i cui prezzi, quindi, prima e dopo tale asserita conclusione dell'abuso, sarebbero rimasti in realtà invariati). In ultima analisi, l'unico elemento su cui si fonda il coinvolgimento della società nella presunta infrazione è il suo legame con il Gruppo Enel, da solo del tutto insufficiente, anche per le motivazioni ricordate relative alla natura dei rapporti governati da condizioni di mercato, ad ascrivere anche a Ewiva il presunto abuso contestato dalla CRI.

Assenza di intento o interesse a danneggiare gli MSP

132. L'assenza di intento o interesse a danneggiare gli MSP emergerebbe anche dalla documentazione ispettiva, in particolare con riferimento ai documenti che dimostrano che Ewiva abbia sempre teso a garantire condizioni equivalenti a tutti i soggetti attivi nell'utilizzo delle proprie infrastrutture di ricarica [omissis]¹⁰⁹.

133. Sarebbe quindi del tutto incoerente che Ewiva, da un lato, si preoccupasse di tutelare il ruolo degli MSP e favorirne l'accesso alla propria rete e, dall'altro, "cospirasse" come sostenuto dalla CRI con le società del gruppo ENEL per escludere gli stessi dal mercato.

I mercati rilevanti, la posizione dominante, l'analisi di marginalità e gli effetti

134. Ewiva ha sostenuto che la definizione merceologica del mercato del prodotto adottata dall'Autorità per il mercato CPO trascura inopportuno la sostituibilità tra le ricariche ad alta potenza fornite da Ewiva e quelle fornite dalle infrastrutture di ricarica autostradali. Al contrario, queste ultime esercitano un certo grado di concorrenza rispetto alle infrastrutture ad alta potenza poste al di fuori del sedime autostradale quali quelle di Ewiva, in quanto entrambe le tipologie di infrastrutture sarebbero predisposte alle ricariche extra-urbane su lunghe percorrenze. A supporto di tale tesi, Ewiva menziona i bandi ASPI per l'infrastrutturazione che richiederebbero un prezzo uniforme ai soggetti aggiudicatari che installeranno le infrastrutture, rispetto a quelli praticati al di fuori del sedime autostradale.

135. Ewiva ha inoltre affermato di non condividere l'individuazione di una dimensione geografica locale per il mercato dei CPO, in quanto i prezzi attualmente vigenti sono di fatto articolati su base

¹⁰⁹ Cfr. docc. 133, 134, 139, 155.

nazionale e l'attività dei MSP non è geograficamente vincolata a livello locale. La società cita anche alcuni CPO sentiti in audizione dall'Autorità che avrebbero espresso per il momento una percezione di tipo nazionale del mercato. A riguardo, aggiunge Ewiva, non è corretto affermare che il mercato ha una dimensione locale perché le differenze locali potrebbero diventare rilevanti in futuri stadi evolutivi del settore. In proposito, le conclusioni dell'Autorità tedesca non sarebbero applicabili al mercato italiano perché il mercato della mobilità elettrica tedesco è a uno stadio di sviluppo ben più avanzato e in quel paese i CPO si interfacciano anche direttamente con gli utenti finali.

136. Ewiva ha inoltre aggiunto di non detenere una posizione dominante a livello nazionale, nemmeno nel periodo a cui risalgono le condotte contestate, nel quale la società aveva, in base ai propri calcoli, una quota di mercato inferiore al 40%¹¹⁰. Inoltre la società afferma che le quote di mercato delle Parti non sono stabili e, in base alla giurisprudenza, dovrebbero essere valutate dinamicamente, specie in un mercato in fase iniziale.

137. Inoltre Ewiva sottolinea che la stessa Autorità ha approvato l'operazione con cui la società è stata costituita, non rilevando in tal caso la creazione di una posizione dominante. In tale valutazione, peraltro, l'Autorità era già consapevole, in base ai piani di sviluppo della società, che la quota di mercato di Ewiva sarebbe risultata decrescente¹¹¹.

138. In merito all'estensione del mercato geografico per l'alta potenza, Ewiva lamenta che, sebbene l'indagine di settore del Bundeskartellamt proponga “un raggio indicativo di 20–30 minuti di guida intorno al punto di ricarica come punto di partenza per la definizione del mercato rilevante, corrispondente approssimativamente a 20 km”, l'Autorità adotti nella costruzione delle *catchment areas* per i mercati ad alta potenza raggi pari a 5-10 km.

A riguardo, Ewiva rileva che la quota di mercato di Ewiva potrebbe variare sensibilmente utilizzando un raggio diverso rispetto ai 5-10 km utilizzati dall'Autorità per l'individuazione delle c.a. e che estendendo il raggio da 5 a 50 km il numero di aree in cui Ewiva detiene il 100% di PdR diminuisce progressivamente. Ewiva afferma in sostanza, similmente a EX ed EXWI, che il numero di *catchment areas* in cui Ewiva risulta dominante tende a riflettere la scarsa diffusione delle infrastrutture sul territorio. Per questo motivo, aumentando il raggio, il numero di *catchment areas* critiche si riduce.

139. Con riferimento alla stima delle quote di mercato in termini di volumi, Ewiva ritiene che l'approccio seguito dall'Autorità sia scarsamente robusto, poiché basato su una serie di assunzioni non verificabili (e verificate). In particolare:

- a. nel periodo di analisi considerato (maggio 2022-agosto 2023) il mercato dei CPO è ancora caratterizzato da una fase di forte sviluppo, con variazione del numero dei PdR attivi su base mensile. L'utilizzo di una media annuale dei volumi di erogato può pertanto sovra o sottostimare le posizioni di mercato dei vari operatori, a seconda del momento di installazione e attivazione delle IdR/PdR;
- b. l'Autorità ha utilizzato unicamente il *database* fornito da Ewiva per determinare l'energia media erogata per ciascuna combinazione di potenza di erogazione e comune in cui si trova l'IdR (o

¹¹⁰ Peraltro nello studio della Commissione europea, menzionato dalla CRI e che attesterebbe la quota di mercato delle Parti a livello nazionale, la quota del 55% indicata è riferita a ottobre 2022 e ricomprende tutti i punti di ricarica astrattamente imputabili al Gruppo Enel, senza alcuna segmentazione tra alta e bassa potenza o autostradale e non-autostradale. Il dato sarebbe quindi privo di rilevanza al fine di stabilire una posizione dominante di Ewiva nel Mercato CPO HPC.

¹¹¹ Cfr. C12404 - *Enel X-Volkswagen Finance Luxembourg/JVC*, cit..

provincia, nel caso in cui i dati comunali non fossero disponibili). L'Autorità, quindi, calcola la media dell'energia erogata annualmente per ciascuna potenza e comune – o provincia – in cui Ewiva ha dei PdR attivi e applica le medie annuali ai PdR degli altri operatori attivi di ciascuna *catchment area* aventi potenza corrispondente a quelle operate da Ewiva. In caso di PdR con potenze diverse da quelle operate da Ewiva (diverse da 100, 150 o 350 kW), l'Autorità assegna una potenza erogata pari a zero. Ciò significa che sebbene attivi e presenti nella *catchment area*, alcuni operatori concorrenti non vengono considerati nel calcolo delle quote di mercato sulle base dei volumi, aumentando fittiziamente la quota di mercato dei CPO inclusi nel calcolo.

140. Ewiva lamenta poi che la posizione di mercato della stessa sia stata valutata a prescindere dalle quote di mercato detenute nelle *catchment areas* da altri operatori, diversamente dalla prassi delle autorità di concorrenza.

141. Quanto all'analisi di marginalità, la società afferma che [*omissis*] e che i risultati dell'analisi di marginalità effettuata dall'Autorità potrebbero variare - con l'effetto di ridurre la durata della condotta - laddove i costi forniti da EX ed EXWI fossero stati espressi, diversamente dai ricavi, al lordo dell'IVA.

142. Infine, Ewiva sottolinea come nei mercati rilevanti in esame non vi siano significative barriere all'entrata, specie per quello dei MSP - mercato nel quale si produrrebbero gli effetti escludenti - ma anche per lo stesso mercato dei CPO. La società osserva anche che i MSP possono usare e di fatto usano i servizi di più CPO contemporaneamente e, pertanto, i servizi di un CPO non possono ritenersi essenziali.

4.3 La posizione di Route220

143. Route220, soggetto segnalante, ha fornito l'insieme delle informazioni pre-istruttorie già ricostruite, nonché ulteriori aggiornamenti nel corso del procedimento. In particolare, in sede di audizione istruttoria¹¹², ha fornito dati relativi alla consistenza della rete di ricarica di EXWI ed Ewiva, aggiornati a luglio 2023, atti a confermare, secondo la società, il superamento delle soglie di dominanza rilevanti per attenzionare a livello *antitrust* le condotte segnalate (affermando che a tali dati vanno affiancati altri fattori, quali le significative politiche di investimento e la forza economica e di *brand* del gruppo Enel quale *incumbent* ed *ex* monopolista nel settore elettrico, per confermare la sussistenza dell'ipotesi di dominanza). La società ha altresì fornito, nella stessa occasione, una ricostruzione dei prezzi applicati dalle Parti da settembre 2018 ad agosto 2023, sia con riferimento ai prezzi c.d. *roaming* lato CPO sia ai prezzi al dettaglio applicati alla clientela finale fruitrice dei servizi di ricarica elettrica lato MSP. Secondo Route220, tali dati di mercato aggiornati erano atti a dimostrare che i comportamenti segnalati, che avevano dato origine all'atto di avvio del procedimento da parte dell'Autorità, fossero a quel momento ancora in corso¹¹³.

¹¹² Cfr. doc. 361.

¹¹³ Route220 ha altresì fornito riscontro ad una specifica richiesta di informazioni formulata dall'Ufficio nell'ambito del procedimento, volta a ricostruire alcuni aspetti utili a meglio comprendere le dinamiche dei mercati interessati (in particolare relativamente alle abitudini di ricarica degli automobilisti elettrici, in termini di distanza che gli stessi sono disposti a percorrere per ricaricare la propria auto elettrica in caso di indisponibilità della propria stazione di ricarica abituale, per le varie tipologie di potenza) (cfr. docc. 497 e 505).

144. Da ultimo, nella propria memoria finale¹¹⁴, Route220 ha ulteriormente ribadito la propria posizione, affermando che le condotte abusive denunciate poste in essere dalle società ricomprese nel Gruppo Enel avrebbero prodotto effetti fortemente distorsivi non soltanto in termini di erosione progressiva delle quote di mercato detenute da Route220, ma anche in termini di deterioramento delle dinamiche concorrenziali, con un pregiudizio sistematico all'innovazione del settore a danno dei consumatori finali. Più in particolare, la sostenibilità dell'offerta delle c.d. tariffe "flat" o "a pacchetto" da parte del gruppo Enel sarebbe risultata basata secondo Route220 sulla speranza che gli utenti non consumassero tutta la quantità di energia acquistata, condizione di rischio sufficiente per accrescere il numero di utenti registrati al proprio MSP a scapito degli altri operatori non integrati che non potevano competere con tariffe analoghe, dovendo vendere in perdita il servizio di ricarica sull'infrastruttura di ricarica dei CPO Enel.

145. La scelta di adottare una tale politica di *pricing* nonostante la marginalità minore per il gruppo Enel rispetto alle altre tariffe al dettaglio, secondo la società poteva essere sostenuta economicamente solamente da aziende energetiche verticalmente integrate nel territorio di competenza, e con coperture finanziarie tali da creare una distorsione di mercato per la conquista di quote di mercato MSP a scapito di aziende indipendenti diversamente strutturate. Con specifico riferimento alla posizione di mercato di Route220, la pratica del *margin squeeze* contestata nel procedimento avrebbe determinato una contrazione significativa della base clienti in coincidenza con l'applicazione di tariffe di accesso all'ingrosso non economicamente sostenibili in rapporto alle offerte al dettaglio praticate dal Gruppo Enel sul proprio canale diretto.

4.4 La posizione di Be Charge e Be Power

146. Come anticipato, le società Be Charge e Be Power hanno presentato istanza, poi accolta, di partecipazione al procedimento. Nell'ambito delle audizioni istruttorie svolte, i rappresentanti delle società hanno fornito agli Uffici elementi utili a comprendere le dinamiche dei mercati interessati e la loro evoluzione, sia con riferimento all'attività di CPO, sia di MSP, che vengono svolte a livello integrato¹¹⁵.

147. Be Charge ha poi fornito riscontro ad alcune richieste di informazioni formulate dall'Ufficio nell'ambito del procedimento, sempre volte a ricostruire aspetti utili a meglio comprendere le dinamiche dei mercati interessati (quali, a titolo esemplificativo, le abitudini di ricarica degli automobilisti elettrici, in termini di distanza che gli stessi sono disposti a percorrere per ricaricare la

¹¹⁴ Cfr. doc. 586.

¹¹⁵ Cfr. docc. 382 e 417. A titolo esemplificativo, per quel che riguarda l'ampiezza geografica dell'attività del CPO, se la stessa debba essere considerata di dimensione locale o nazionale, i rappresentanti delle società hanno affermato che l'operatività di un'impresa dipende molto dalla sua natura e dalle sue caratteristiche, esistendo sia realtà maggiormente ancorate ad un unico contesto geografico, come le c.d. municipalizzate, che potrebbero decidere di essere presenti soltanto a livello locale per motivi legati alla loro operatività e al bacino servito, sia numerosi operatori CPO presenti nel mercato italiano su scala nazionale o almeno pluriregionale. Per quel che concerne la redditività esprimibile dai vari segmenti di attività, Be Charge ha affermato che i ricavi sono spostati più a livello di CPO, come appare coerente con le caratteristiche di tale mercato, soprattutto in termini di marginalità unitaria, che è un concetto molto diverso dal profitto o marginalità complessiva. Guardando questa seconda dimensione, invece, la società ha affermato che tutti i CPO sono oggi ancora in forte perdita, in quanto ancora non sono ripagati gli ingenti investimenti che hanno sostenuto e continuano a sostenere per l'installazione delle infrastrutture di ricarica. Auspicabilmente, secondo Be Charge, tale aspetto è destinato a mutare in un orizzonte di alcuni anni, in quanto si immagina che i veicoli elettrici ad esempio al 2035 potranno essere nell'ordine di milioni, e allora sia si genererà una marginalità più spostata sui servizi al cliente sia saranno via via ripagati gli investimenti in conto capitale sostenuti dalle imprese nella fase iniziale per lo sviluppo della rete di ricarica.

propria auto elettrica in caso di indisponibilità della propria stazione di ricarica abituale, per le varie tipologie di potenza)¹¹⁶.

5. VALUTAZIONI

5.1 Considerazioni preliminari circa i rilievi procedurali

148. Con riferimento, in primo luogo, alle eccezioni di natura procedurale mosse dalle Parti e precedentemente richiamate, le stesse non appaiono condivisibili. Il procedimento si è svolto in tutte le sue fasi nel pieno rispetto dei diritti di difesa delle società coinvolte e della normativa di riferimento, inclusi le tempistiche e gli adempimenti procedurali ivi previsti. Più in particolare, con riferimento al trattamento selettivo della segnalazione, va osservato che l’Autorità ha piena discrezionalità nel delimitare, a partire da una denuncia ricevuta, il perimetro delle contestazioni che ritiene meritevoli di approfondimento istruttorio. Per quel che riguarda la durata asseritamente eccessiva e le attività istruttorie secondo le Parti discontinue, si osserva che le proroghe sono state motivate dalla complessità delle analisi richieste in un settore innovativo, non oggetto di precedenti interventi istruttori per violazione della normativa a tutela della concorrenza da parte dell’Autorità, e che, nel periodo di «vuoto» istruttorio contestato (tra settembre 2024 e aprile 2025), si è in realtà svolta la raccolta e successiva analisi ed elaborazione dei dati reperiti soprattutto presso ARERA e presso l’Associazione di categoria Motus-E, impiegati per rispondere all’obiezione metodologica svolta dalle stesse Parti nel corso delle audizioni circa il fatto che le quote di mercato fossero state calcolate nel provvedimento di avvio solo in termini di numero di punti di ricarica elettrica e non anche di volumi di energia (dati pervenuti tra settembre e ottobre 2024). Si è svolta, successivamente, la predisposizione della Comunicazione delle risultanze istruttorie, poi inviata alle Parti nel mese di maggio 2025.

149. Ancora, con riferimento alle ulteriori eccezioni procedurali sollevate dalle Parti, va osservato che: sono stati pienamente garantiti i diritti di difesa in ogni fase dell’istruttoria, compresi i 45 giorni solari tra la notifica della CRI e il termine della fase istruttoria richiesti dal D.P.R. 217/98 come da ultimo modificato; gli accessi agli atti sono stati sempre concessi prontamente e nel rispetto dei termini previsti; la *data room* è stata richiesta (solo da Ewiva) dopo oltre due settimane dall’invio della CRI (17 giugno 2025) e tempestivamente organizzata (23 giugno 2025); non è stata concessa una seconda *data room* a Ewiva sullo stesso identico *set* documentale in quanto nessuna esigenza di novità giustificava il nuovo accesso, né i consulenti avevano rappresentato l’incompletezza dell’analisi svolta (al contrario, la relativa relazione conclusiva era stata già prodotta e inviata alla società); infine, le compressioni del diritto difesa nella fase conclusiva del procedimento e rispetto al tempo per le memorie disponibile dopo l’accesso in modalità *data room* sono state lamentate anche da Enel X e Enel X Way Italia, quando le società non hanno formulato nessuna istanza autonoma di accesso con tale modalità (ma hanno solo chiesto di partecipare a loro volta alla *data room* organizzata su richiesta di Ewiva) né di proroga dei termini infra-procedimentali.

¹¹⁶ Cfr. docc. 390, 421, 457, 511.

5.2 I mercati rilevanti e la posizione dominante del gruppo Enel

5.2.1 I mercati rilevanti interessati

150. Come detto, il caso in esame concerne il settore della mobilità elettrica, in particolare il segmento relativo alla ricarica su suolo pubblico (o su suolo privato aperto al pubblico). Si individuano in tale segmento due mercati rilevanti: il mercato a monte della costruzione e gestione di infrastrutture di ricarica pubbliche (c.d. mercato dei CPO) e quello, verticalmente collegato al primo, a valle, della fornitura di servizi di ricarica alla clientela finale (c.d. mercato dei MSP o EMP). Più in particolare, come anticipato, i MSP svolgono l'attività di fornitura dei servizi di ricarica avvalendosi delle infrastrutture di ricarica di uno o (tipicamente) più CPO, con i quali intrattengono specifici rapporti contrattuali (c.d. contratti di interoperabilità) o si interfacciano tramite piattaforme specializzate. Le due figure possono o meno coesistere in una stessa società (o gruppo societario). A ogni modo, le due attività sono complementari ma non sovrapponibili, né appare indispensabile il loro svolgimento in maniera integrata¹¹⁷.

Il mercato della costruzione e gestione di infrastrutture di ricarica pubbliche (mercato dei CPO)

151. Su tale mercato operano, dal lato dell'offerta, le società che si dedicano alla progettazione, installazione e gestione di infrastrutture di ricarica elettrica aperte al pubblico (CPO) e, dal lato della domanda, gli operatori di servizi di ricarica che intermediano l'accesso alle colonnine per i clienti finali (MSP). Questi ultimi hanno generalmente interesse a offrire ai propri clienti l'accesso a una rete quanto più estesa possibile di punti di ricarica, stabilendo il maggior numero di accordi di interoperabilità con i vari CPO attivi sul territorio o, comunque, accedendo alle infrastrutture degli stessi attraverso le piattaforme di *roaming*¹¹⁸. Soltanto di recente (a partire dal 2024) è stato introdotto l'obbligo, per alcune tipologie di infrastrutture, di assicurare la possibilità per gli utenti finali di offrire direttamente servizi di ricarica agli utenti finali, senza l'intermediazione di alcun MSP¹¹⁹.

152. Quale ulteriore elemento di segmentazione, per quanto riguarda l'attività di CPO per le infrastrutture di ricarica su suolo pubblico, lo svolgimento della stessa nelle aree di servizio autostradali individua un mercato distinto rispetto a quello in ambito urbano o extra-urbano non autostradale. Ciò in quanto, come già menzionato, le specifiche modalità di accesso all'attività di CPO in autostrada, intermedie dal ruolo dei concessionari autostradali, creano un contesto normativo e fattuale non assimilabile a quello dello svolgimento della medesima attività al di fuori delle aree di servizio autostradali. Nel caso di specie, per la posizione di mercato espressa dalle società del Gruppo Enel, sono state prese a riferimento solo le attività di installazione e gestione di infrastrutture di ricarica pubblica su sedime non autostradale.

¹¹⁷ Cfr. principalmente casi di concentrazione, a livello europeo (COMP/M.8870-E.ON/Innogy, decisione del 17 settembre 2019) e nazionale (C12224 - Dolomiti energia-Alperia/Alperia Smart Mobility e C12404 - Enel X-Volkswagen Finance Luxembourg/JVC, rispettivamente decisi con provvedimento di non avvio istruttoria del 5 giugno 2019 e provvedimento di autorizzazione del 9 dicembre 2021).

¹¹⁸ Può anche accadere che il MSP abbia definito accordi di *roaming* con un altro MSP, che a sua volta ha concluso con il CPO un accordo di *roaming* (si tratta di un *roaming* di secondo livello, spesso adottato nell'ambito di rapporti tra MSP appartenenti a diversi Stati, al fine di offrire servizi di ricarica pan-europei o internazionali).

¹¹⁹ Il segmento di operatività che potrebbe generarsi in conseguenza di tale previsione non riguarda, comunque, il periodo a cui le condotte contestate si riferiscono.

153. A riguardo non appare condivisibile l'obiezione di Ewiva volta a sostenere la necessità di includere anche le infrastrutture di ricarica su sedime autostradale nel medesimo mercato rilevante del prodotto. La distinzione tra infrastrutture autostradali e non, infatti, diversamente da altre questioni relative alla definizione del mercato rilevante, è ampiamente accettata nella prassi nazionale, comunitaria e di altri Stati Membri. Infatti, oltre alle procedure di ingresso al mercato per gli operatori (che in linea generale restano differenti, diversamente da quanto affermato da Ewiva rispetto alle previsioni di alcuni bandi), anche le condizioni d'uso del servizio restano fondamentalmente e chiaramente distinte. Appare del resto particolarmente difficile immaginare che le infrastrutture ad alta potenza collocate al di fuori del sedime autostradale (quali, ad esempio, quelle di Ewiva) possano essere vincolate dalla eventuale presenza nelle vicinanze di infrastrutture di potenza analoga all'interno delle autostrade, in quanto risulta del tutto implausibile che gli utenti accedano all'autostrada al fine esclusivo di rifornirsi a infrastrutture di ricarica elettrica ipoteticamente concorrenti rispetto a quelle poste al di fuori del sedime.

154. Per quanto riguarda il mercato dei CPO, è stata poi, nei precedenti nazionali e europei, individuata un'ulteriore segmentazione dello stesso in base alla differente potenza che offrono le infrastrutture di ricarica, dalla quale dipende la diversa durata dei tempi di ricarica del veicolo e, conseguentemente, le modalità di fruizione del servizio (nonché, in taluni casi, la tipologia di veicolo ricaricabile). In particolare, come già ricostruito, quello delle infrastrutture con potenza pari o superiore ai 100 kW appare rappresentare un mercato distinto rispetto a quello della costruzione e gestione di infrastrutture di ricarica pubbliche di potenza inferiore a tale soglia. Tale conclusione deriva, dal lato della domanda, dalla differenza nel tempo di ricarica, molto inferiore con le ricariche ultra-veloci, e dal lato dell'offerta dalla maggior complessità tecnica e più elevati investimenti che caratterizzano i CP HPC.

155. La Commissione aveva lasciato sospesa la questione se, tra le infrastrutture di ricarica su sedime non autostradale, quelle con potenza inferiore a 100 kW dovessero essere ulteriormente distinte tra "regular" e "fast" oppure costituire un unico mercato. L'Autorità, già in avvio, aveva provvisoriamente riunito tali infrastrutture in un unico mercato. Tale posizione può ritenersi confermata, in quanto non sono emersi nel corso dell'istruttoria elementi che abbiano avvalorato tale distinzione e, peraltro, nel corso dell'indagine si è appreso che la massima parte degli erogatori di potenza minore di 100 kW hanno potenza pari a 22 kW (che rappresenterebbe proprio il valore "di confine" tra le sotto-segmentazioni ipotizzate).

156. Per quel che concerne il mercato rilevante in analisi, da un punto di vista geografico, nei precedenti dell'Autorità (nonché, in via provvisoria, nel provvedimento di avvio del presente caso) esso è stato considerato nazionale, con elementi di competizione locale, mentre la Commissione, pur ipotizzando forti elementi di competizione locale con alcuni elementi di competizione di tipo nazionale, non aveva preso una posizione definitiva a riguardo. Altre autorità europee, come ad esempio quella tedesca, hanno invece chiaramente riconosciuto la dimensione locale delle attività di CPO.

157. Più nello specifico, sebbene le politiche commerciali dei CPO risultino allo stato omogenee su base nazionale, gli operatori ritengono che tale circostanza possa essere l'effetto provvisorio dell'embrionalità del mercato dei servizi di ricarica (e in generale del settore della mobilità elettrica), che renderebbe al momento non necessario ricorrere a politiche di *pricing* articolate localmente. Inoltre, tali decisioni potrebbero dipendere anche dalla stessa conformazione attuale degli operatori

presenti e della struttura di mercato, in cui peraltro sono pochissimi i soggetti che detengono reti di infrastrutture di ricarica ben distribuite a livello nazionale e per i quali, quindi, un'articolazione delle politiche commerciali di tipo territoriale potrebbe essere più rilevante¹²⁰.

158. In realtà, a una più attenta analisi della tipologia di servizio offerto dai CPO e dei vincoli concorrenziali dagli stessi esercitabili, non si può ignorare la dimensione locale di tale mercato. Non sarebbe, ad esempio, concepibile che infrastrutture collocate agli antipodi del Paese possano rappresentare un vincolo concorrenziale reciproco, non avendo alcun tipo di sostituibilità per gli utenti che le utilizzano, né può tale circostanza venire meno a causa della presenza di intermediari quali i MSP (che offrono, di fatto, servizi complementari a quelli della ricarica vera e propria, la quale peraltro potrebbe – e in taluni casi deve necessariamente – essere offerta anche direttamente dal CPO all'utente, in analogia con quanto avviene nel settore dei carburanti tradizionali). L'appetibilità dei servizi di un MSP per gli utenti, infatti, dipende dalle esigenze che gli stessi hanno in termini di collocazione geografica delle infrastrutture di ricarica, esigenze che hanno natura intrinsecamente locale.

159. Non appaiono condivisibili, in tal senso, le obiezioni delle Parti per cui l'adozione di una dimensione locale per i mercati CPO non sarebbe adeguatamente fondata. In primo luogo, si osserva che le stesse EX ed EXWI riconoscono che la domanda dei MSP sia sostanzialmente una domanda derivata da quella dei consumatori, la quale ha, ovviamente, caratteristiche intrinsecamente locali. Si osserva poi che non è condivisibile quanto affermato da tali società rispetto alle motivazioni che hanno spinto l'Autorità tedesca ad adottare una definizione del mercato locale per i CPO, che sarebbero legate a specificità della normativa tedesca, in quanto l'indagine settoriale del Bundeskartellamt è invece molto esplicita e netta nell'affermare che sono le modalità di utilizzo dei consumatori – collegate a dinamiche intrinsecamente locali, per quanto di estensione variabile anche in base alla tipologia di infrastruttura e ai tempi di ricarica - a conferire a tali mercati una dimensione locale¹²¹.

160. A riguardo si osserva che le ipotetiche differenze tra contesto italiano e tedesco non possono inficiare la constatazione della natura locale del servizio di ricarica, che evidentemente è valida per entrambi i Paesi. A ogni modo, l'Autorità ha effettuato una *survey* presso gli operatori italiani per ottenere da essi una valutazione della sostituibilità delle infrastrutture. Diversamente da quanto sostenuto da Ewiva, nessun CPO sentito in audizione (o che abbia risposto al questionario inviato dall'Autorità) ha negato la presenza di possibili dinamiche competitive locali ma, piuttosto, alcuni di essi hanno riconosciuto che non vi sono allo stato sufficienti motivazioni per articolare le politiche commerciali a livello locale.

161. Si rileva infine che, diversamente da quanto sostenuto da Ewiva, l'Autorità non deduce la dimensione locale dal mercato dalla possibilità che in futuro lo stesso possa evolvere verso politiche commerciali localmente differenziate, ma da caratteristiche intrinseche del servizio già presenti nel periodo oggetto di indagine. La mera osservazione di politiche commerciali uniformi da parte degli operatori, infatti, non dimostra che il mercato sia nazionale ma può semplicemente essere il risultato di strutture di mercato o dinamiche competitive simili – o non sufficientemente differenziate al punto da giustificare *pricing* articolati geograficamente – nelle diverse aree locali, tenuto conto anche della

¹²⁰ La maggior parte dei CPO detiene reti di infrastrutture concentrate prevalentemente in specifiche aree del Paese.

¹²¹ A riguardo cfr. sezione D, II, 2 dell'indagine del Bundeskartellamt già citata.

dimensione e dello stadio di sviluppo del mercato¹²². In presenza di un servizio intrinsecamente locale (come il rifornimento di autoveicoli), per il quale non sussistono ostacoli a praticare politiche commerciali geograficamente differenziate, è corretto che le valutazioni concorrenziali siano effettuate tenuto conto dei vincoli di sostituibilità verosimilmente esistenti, sebbene tale aspetto non trovi necessariamente una manifestazione visibile nella forma di prezzi differenziati¹²³.

162. Quanto alla determinazione, in dettaglio, di tale dimensione locale, si possono in primo luogo prendere in considerazione le caratteristiche dei servizi di ricarica e le corrispondenti modalità d'uso da parte degli utenti. Le ricariche a bassa potenza (fino a 99 kW e in massima parte di potenza pari a 22 kW) richiedono elevati tempi di ricarica e, conseguentemente, di attesa, stimabili nell'ordine di diverse ore. Pertanto, diversamente da quanto avviene con i distributori di carburante tradizionali, che l'utente potrebbe voler raggiungere appositamente per effettuare rifornimento o che potrebbero essere selezionati all'interno di un tragitto effettuato dall'automobilista, le infrastrutture di ricarica a bassa potenza dovrebbero essere collocate in prossimità di un punto che l'automobilista ritiene, per diverse ore, essere la propria destinazione. Tale prossimità dovrebbe essere tale da permettere di raggiungere poi il luogo di destinazione senza l'ausilio della vettura, lasciata presso lo stallo dell'infrastruttura di ricarica. Pertanto, le infrastrutture che possono essere considerate sostituibili da ciascun utente tendono a essere collocate a distanze tra loro molto brevi che, in base alle evidenze attualmente disponibili, potrebbero essere nell'ordine di centinaia di metri o di pochissimi chilometri.

Diversamente, le infrastrutture di ricarica a potenza maggiore, che permettono la ricarica in meno di un'ora e talvolta nel giro di 20 o 30 minuti, risultano necessarie per i rifornimenti che gli automobilisti effettuano "di passaggio", ad esempio, nel corso di viaggi a lunga percorrenza e, pur non permettendo un rifornimento nel giro di pochi minuti come per i carburanti tradizionali, sono compatibili con una ricarica che avvenga con tempi di attesa minori, corrispondenti ad attività più brevi e casuali (quali una spesa, un pranzo o una semplice pausa *ad hoc*) e possono in linea di principio essere selezionate dagli utenti con maggiore libertà e risultare, pertanto, sostituibili tra loro a distanze maggiori.

163. Le conclusioni dell'autorità di concorrenza tedesca nella propria indagine conoscitiva sono coerenti con tali considerazioni, in quanto esse pervengono a una distanza spaziale compresa tra 1 e 4 km per le infrastrutture a bassa potenza e a una distanza definita meno nettamente ma comunque non superiore a 20 km per le infrastrutture di ricarica a potenza maggiore di tipo non autostradale.

164. Infine, le informazioni provenienti dall'indagine condotta presso i principali CPO italiani nell'ambito della presente istruttoria inducono a confermare tale impostazione. In particolare, come illustrato, gli operatori che hanno fornito una risposta sono stati ampiamente concordi nell'indicare una distanza chilometrica entro cui gli utenti percepiscono come sostituibili le infrastrutture di ricarica a bassa potenza come pari o inferiore a 1 km, indicando, al più, distanze di 2 km. Per quanto riguarda invece la sostituibilità per gli utenti per le infrastrutture a potenza maggiore, le indicazioni fornite dai CPO sono state di raggi nell'ordine di 5 km o, al più, 10 km. I raggi indicati potrebbero

¹²² Si sottolinea a riguardo che la quasi totalità dei CPO ha già, di fatto, un'operatività locale o comunque in massima parte concentrata in determinate aree geografiche e quindi, rispetto a tali operatori, ha poco senso parlare di politiche commerciali nazionali.

¹²³ In generale, se la presenza di prezzi differenziati può essere un chiaro indizio che si tratti di mercati diversi, non si può presumere che prezzi uguali dimostrino la presenza dello stesso mercato.

costituire pertanto riferimenti verosimili per l'ampiezza del mercato geografico locale per le attività di CPO relativa, rispettivamente, a infrastrutture a bassa e ad alta potenza in sedime non autostradale.

165. In conclusione, pur avendo già l'Autorità preliminarmente in avvio quantificato la posizione delle Parti a livello nazionale, riscontrando i presupposti di una posizione dominante anche con tale perimetro, per quanto emerso in corso di istruttoria in ordine alla dimensione geografica del mercato essa deve essere più adeguatamente valutata a livello locale, ossia in considerazione dell'effettiva sostituibilità delle infrastrutture di ricarica per gli utenti finali. Tale impostazione conduce alla necessità di apprezzare le posizioni di mercato degli operatori nell'ambito di *catchment areas* tracciabili, in linea di principio, attorno a ciascuna infrastruttura o gruppo di infrastrutture (*location*). In particolare, se per le infrastrutture non autostradali di potenza bassa (fino a 99 kW) un raggio adeguato può essere pari a 1 km, o comunque limitato al più a pochi km (ad esempio, il limite massimo di 4 km adottato dal Bundeskartellamt nella propria indagine settoriale), per le infrastrutture non autostradali a potenza maggiore (pari o superiore a 100 kW) tale raggio secondo le informazioni emerse appare doversi tracciare nell'ordine dei 5 o 10 km.

166. Non risultano condivisibili, in tal senso, le censure avanzate dalle Parti, per le quali la *survey* condotta dall'Autorità sarebbe viziata in quanto sarebbe stata rivolta ai CPO, che non interagiscono direttamente con i consumatori e quindi non ne monitorano le abitudini. Sul punto si osserva come le abitudini e le preferenze degli automobilisti elettrici appaiano anzi tra i fattori più rilevanti per la scelta della tipologia e del posizionamento delle IdR, scelta effettuata appunto dai CPO¹²⁴.

L'approccio seguito dall'Autorità nel delimitare il mercato geografico dei CPO appare del resto in linea con la prassi seguita da altre autorità di concorrenza, quali, lo stesso Bundeskartellamt. L'autorità tedesca si è infatti rivolta proprio ai CPO al fine di raccogliere elementi utili alla delimitazione geografica di tale mercato sia nel contesto dell'indagine di settore sia nel corso di un'istruttoria di concentrazione¹²⁵.

167. Ancora, l'osservazione delle Parti per cui l'Autorità avrebbe attribuito raggi per la bassa potenza non coerenti con l'insieme delle potenze che rientrano in questa categoria risulta non dirimente. Da un lato, infatti, il mercato delle ricariche a bassa potenza comprende infrastrutture che, pur differenziandosi leggermente in potenza di ricarica, comportano modalità di utilizzo sostanzialmente confrontabili e dall'altro le infrastrutture da 22 kW rappresentano la gran parte delle infrastrutture a bassa potenza, al punto da costituire in qualche modo lo *standard* per questo segmento, come mostrato. Inoltre, pur a fronte di un quesito tarato sulla infrastruttura-tipo da 22 kW, si osserva che le risposte degli operatori intervistati si sono attestate quasi sempre intorno a raggi molto bassi, piuttosto vicini al valore minimo di 1 km suggerito dal Bundeskartellamt. Non vi sono elementi, quindi, per ritenere plausibile che le poche infrastrutture a bassa potenza - ma di potenza leggermente superiore a 22kW - possano risultare sostituibili entro raggi superiori ai 4 km. Infine,

¹²⁴ La citata indagine di settore del Bundeskartellamt offre un chiaro esempio di ciò "circa il 94% dei CPO intervistati nell'indagine di settore ha dichiarato di considerare solo i punti di ricarica dei concorrenti fino a una distanza massima di 5 km nella valutazione di un'ubicazione per i normali punti di ricarica" (pag. 60-61). Oltre alle indicazioni sui raggi, i CPO italiani hanno espresso nelle audizioni interesse e attenzione ai comportamenti degli utenti finali, come ad esempio nella citata posizione di A2A (cfr. *supra*, nota n. 50).

¹²⁵ "Questi risultati dell'indagine di settore sono stati confermati anche nel contesto delle indagini sulla pratica. Nel sondaggio condotto dal Bundeskartellamt per l'indagine in questo procedimento di fusione, l'86% dei CPO intervistati ha dichiarato di aver tenuto conto dei punti di ricarica dei concorrenti fino a 4 km di distanza nella scelta dell'ubicazione." (cfr. indagine conoscitiva del Bundeskartellamt, pag. 61).

come si è mostrato, la posizione di mercato di EXWI nei mercati locali a bassa potenza varia ben poco al variare del raggio.

168. Non si può del resto condividere la censura di Ewiva per la quale l’Autorità avrebbe individuato le *catchment areas* per i mercati ad alta potenza utilizzando raggi pari a 5-10 km, inferiori a quelli individuati dall’Autorità tedesca nella propria indagine conoscitiva. A riguardo, infatti, si osserva che il raggio di 20 km citato da Ewiva viene in realtà citato dal Bundeskartellamt come un limite massimo per la sostituibilità tra infrastrutture e non come il valore più probabile o indicativo. Inoltre, i raggi utilizzati dall’Autorità, di 5 e 10 km, rispondono alle indicazioni fornite dalle risposte al questionario da essa sottoposto agli operatori italiani¹²⁶.

Il mercato della fornitura di servizi di ricarica alla clientela finale (mercato dei MSP o EMP)

169. Come più volte menzionato, l’accesso dei detentori di veicoli elettrici alle colonnine di ricarica pubbliche è fino a oggi, di norma, intermediato da soggetti terzi (c.d. EMP o MSP, che rappresentano l’offerta in questo mercato), i quali offrono il servizio di ricarica agli utenti detentori di un veicolo elettrico (che rappresentano la domanda), unitamente ad altre funzionalità accessorie (es. modalità per il pagamento da remoto, fornitura di ausili per la localizzazione e la prenotazione dei punti di rifornimento, servizi di navigazione, possibilità di ricarica su reti di vari CPO ecc.).

170. Al mercato della fornitura dei servizi da parte dei MSP agli utenti finali per l’accesso ai CP pubblici nei precedenti dell’Autorità e della Commissione è stata attribuita una dimensione geografica nazionale, in considerazione tra l’altro del raggio di attività e delle politiche di prezzo degli operatori in esso attivi. Inoltre, elemento che si considera dirimente, le stesse caratteristiche dei servizi offerti specificamente dai MSP, in aggiunta ai servizi di ricarica da essi intermediati ma di fatto messi a disposizione dai CPO, consistono in funzionalità di tipo *software* che non hanno motivo di avere limitazioni o perimetrazioni di tipo locale. A ogni modo, anche laddove vi fossero alcuni MSP che focalizzano maggiormente la propria attività in specifiche aree locali, le condotte delle Parti, considerato il grado di operatività delle stesse, sono idonee ad avere effetti escludenti nell’intero territorio nazionale. Non risulta neppure opportuna, in tale mercato, un’ulteriore segmentazione dello stesso in termini di potenza delle infrastrutture di ricarica, in quanto - come testimonia anche la denuncia ricevuta - gli MSP forniscono un’offerta completa alla clientela, che contempla l’accesso all’insieme delle infrastrutture di ricarica disponibili in base agli accordi in essere con i vari CPO.

171. In avvio di procedimento l’Autorità si riservava di valutare se possano costituire mercati rilevanti distinti la fornitura di servizi di MSP a clienti finali privati individuali, da un lato, e a aziende/clienti *business*, dall’altro lato. In particolare, infatti, tale ultimo segmento appariva poter presentare alcune caratteristiche specifiche (ad esempio, richiedendo talvolta sia l’installazione di colonnine su suolo privato, locali o parcheggi aziendali, sia la fornitura di servizi di ricarica su suolo pubblico, nonché potendo essere caratterizzato da politiche tariffarie diverse da quelle applicate alla generale clientela *consumer*) che avrebbero potuto giustificare una sua distinta individuazione. Nei precedenti dell’Autorità (e della Commissione europea) fino a questo momento, a ogni modo, tale segmentazione non è stata delineata, anche data la natura complessivamente nascente del settore

¹²⁶ Proprio per tenere conto delle possibili differenze tra Italia e Germania, infatti, le indicazioni, per quanto orientative, provenienti dai CPO italiani risultano maggiormente applicabili di quelle provenienti dai CPO tedeschi.

della mobilità elettrica e, dunque, la progressiva definizione dei ruoli ancora in corso. Le evidenze emerse in istruttoria non appaiono aver addotto elementi deponenti per uno sviluppo e diversificazione tale dell'offerta verso i clienti da dover indurre tale ulteriore segmentazione del mercato. Al contrario, la notevole somiglianza delle politiche commerciali adottate (tra cui, *in primis*, l'adozione delle medesime tariffe PPU, che rappresentano gran parte dei consumi del segmento *business* e la presenza, nelle residuali offerte di tipo *flat*, di modalità di *pricing* e tassi di saturazione confrontabili), militano nel senso di rendere poco rilevante tale distinzione. Si ritiene dunque di mantenere una definizione del mercato dei servizi di ricarica elettrica alla clientela unitaria.

5.2.2 La posizione dominante del gruppo Enel

172. Presupposto applicativo dell'articolo 102 TFUE è, come noto, la sussistenza di una posizione dominante in capo all'impresa che pone in essere le condotte ritenute abusive. In particolare, nei casi di *margin squeeze*, la dominanza va accertata sul mercato a monte, ovvero il mercato dell'input il cui prezzo di fornitura all'ingrosso ai concorrenti non integrati, nel rapporto con il prezzo praticato dall'impresa dominante al dettaglio sul collegato mercato a valle, appare idoneo a determinare il fenomeno di compressione dei margini in cui si sostanzia la condotta abusiva¹²⁷. Nel caso di specie, dunque, la dominanza va accertata nei mercati, di dimensione geografica locale, dell'installazione e gestione delle infrastrutture di ricarica elettrica (mercati dei CPO, a monte), mentre le condotte e i potenziali effetti abusivi escludenti si esplicano sul mercato della fornitura dei servizi di ricarica elettrica alla clientela (mercato dei MSP, a valle).

173. In tal senso, come mostrato, adottando qualsiasi raggio tra quelli presi in considerazione per delimitare le c.a.¹²⁸ e con entrambi i *dataset* disponibili e, infine, tenendo anche in considerazione, per quanto possibile, il diverso livello di volumi erogati da ciascuna tipologia di impianto, vi sono numerose c.a., diffuse in tutto il territorio italiano, nelle quali EXWI ed Ewiva detengono una posizione dominante. In particolare, EXWI detiene una posizione dominante in oltre 5000 c.a. nel mercato dei CPO a bassa potenza, intesa come una quota di mercato pari ad almeno il 50% calcolata sia in termini di numero di punti di ricarica (o erogatori) afferenti al mercato rilevante che in termini di volumi erogati stimati (cfr. *supra* Tabella 5, Tabella 6 e Figure 4-7).

Similmente, per le infrastrutture ad alta potenza, per entrambi i raggi considerati e anche tenendo conto delle differenze medie di erogato tra livelli di potenza, EXWI ed Ewiva risultano detenere una quota di mercato stimata pari ad almeno il 50% in un numero cospicuo di c.a. (all'incirca 200, nelle varie conformazioni) anch'esse riguardanti l'intero territorio nazionale (cfr. *supra* Tabella 5, Tabella 6 e Figure 4-7). Tale numerosità si riduce ben poco anche laddove si considerino, sia per la bassa potenza che per l'alta potenza, unicamente le c.a. in cui il secondo operatore abbia una quota di mercato inferiore di almeno il 10% e perfino quelle in cui EXWI ed Ewiva risultano detenere il

¹²⁷ Secondo la giurisprudenza rilevante, infatti, sussiste una condotta di MS contraria all'articolo 102 TFUE qualora, unitamente ad altre condizioni, "un'impresa verticalmente integrata vende un prodotto o un servizio ai concorrenti su un mercato a monte in cui è dominante e compete con tali imprese su un mercato a valle per il quale il prodotto o il servizio è un input" (Consiglio di Stato, 15 maggio 2015, n. 247, caso A428 - *Wind-Fastweb/Condotte Telecom Italia*, par. 9.2; TAR Lazio, sez. I, 15 settembre 2021, n. 9803, caso A500 - *Prezzi servizi aziendali*, par. 11).

¹²⁸ Del resto, a causa della presenza diffusa delle infrastrutture di EXWI ed Ewiva nel territorio nazionale, non è scontato che la quota di mercato di tali società si riduca al crescere del raggio adottato.

100% della relativa quota di mercato¹²⁹. La tabella che segue (cfr. Tabella 9) riassume la posizione di EXWI ed Ewiva nelle *catchment areas* attorno ai propri gruppi di ricarica (o *location*) con il database MotusE.

Tabella 9 – Posizione di EXWI ed Ewiva nelle *catchment areas* attorno ai propri gruppi di ricarica (o *location*), database MotusE

Potenza	Raggio Km	N. di c.a.	N. di c. a. con >50% di PDR	N. di c. a. con >50% di PDR e distanza > 10%	N. di c.a. con 100% dei PDR
<i>Posizione in termini di numero di erogatori</i>					
Bassa	1	6985	5922	5900	4559
Bassa	4	6985	5261	5197	2150
Alta	5	277	209	208	157
Alta	10	277	165	165	115
<i>Posizione in termini di volumi stimati</i>					
Bassa	1	6698	5907	5816	4294
Bassa	4	6895	5379	5297	2091
Alta	5	221	203	201	186
Alta	10	226	199	198	162

174. In merito alla stima delle posizioni di mercato in termini di volumi, le obiezioni di Ewiva riguardo alla precisione della stima non appaiono dirimenti, per le seguenti ragioni. In primo luogo, la circostanza che il numero di PdR/Idr possa variare su base mensile, quand'anche possa comportare una sottostima del volume mediamente erogato da un erogatore su base annua, non comporta alcuna sovra/sottostima della posizione di mercato dei vari operatori. Ciò in quanto l'approccio seguito dall'Autorità attribuisce il medesimo volume medio stimato, per ciascuna presa di 100, 150 o 300 kW, sia alla parte sia ai concorrenti e da ciò non può discendere, per definizione, nessuna sovra/sottostima della posizione di mercato di Ewiva come dei concorrenti¹³⁰. In merito all'utilizzo dei volumi medi stimati per le sole prese di potenza di 100, 150 o 300 kW, che, attribuendo volumi nulli a operatori con prese di (alta) potenza diversa potrebbero comportare una sovrastima della posizione di mercato di Ewiva, si rileva come tuttavia tali prese rappresentino oltre il 63% del totale erogatori in alta potenza e che, in ogni caso, tale analisi è stata svolta con le informazioni disponibili al solo scopo di complementare quella in termini di erogatori, che considera tutte le prese ad alta potenza di tutti gli operatori, e che in talune situazioni (raggio della *catchment*

¹²⁹ Considerata l'impossibilità di rappresentare puntualmente le quote di mercato di più operatori (e delle stesse Parti, se non sotto forma di statistiche riassuntive) in migliaia di c.a. non risulta, pertanto, condivisibile quanto affermato da Ewiva circa il fatto che l'Autorità avrebbe trascurato la posizione degli operatori concorrenti nel valutare la posizione dominante all'interno delle *catchment areas*.

¹³⁰ Il *driver* principale delle quote di mercato degli operatori rimane comunque il numero di erogatori di ciascun operatore, al quale, l'approccio seguito dall'Autorità attribuisce un peso differenziato in funzione della potenza (100, 150 o 300 kW) al solo fine di stima delle quote di mercato in termini di volumi.

area pari a 5 km) evidenzia un numero di *catchment area* nelle quali Ewiva detiene una posizione dominante superiore a quello indicato dall'analisi in termini di volumi.

175. Pertanto, con ognuna delle possibili modalità di stima considerate per le quote di mercato delle Parti, la presenza di una posizione di preminenza così diffusa nell'intero territorio italiano, a partire dalla sommatoria di numerose c.a. in cui si riscontra una posizione dominante, rende EXWI ed Ewiva indubbiamente delle controparti indispensabili per i MSP che volessero operare, rispettivamente, nell'offerta di servizi di ricarica a bassa e alta potenza, o comunque sicuramente lo sarebbero per qualsiasi MSP con aspirazione nazionale o che non sia rivolto a servire solo una clientela estremamente locale. Tale presenza si riflette, peraltro, anche nelle quote significative detenute da EXWI ed Ewiva a livello nazionale nel periodo interessato dalle condotte oggetto d'istruttoria, già indicate nel provvedimento di avvio nella misura corrispondente, rispettivamente, a circa il 50% e a più del 40% del mercato, che consentirebbero, unitamente agli altri fattori successivamente specificati, di considerare il gruppo dominante nel mercato della gestione delle infrastrutture di ricarica elettrica (mercato dei CPO) anche laddove si mantenesse una prospettiva nazionale.

176. Anche lo stesso studio di settore commissionato dalla Commissione europea e citato dalle Parti a scopo difensivo¹³¹ (in quanto evidenzerebbe un calo della quota di mercato di EXWI nel tempo, a seguito dell'ingresso di nuovi *player*) testimonia in realtà, al momento delle condotte attenzionate dal presente procedimento, la posizione di assoluta preminenza del gruppo Enel anche adottando la prospettiva nazionale. In particolare, infatti, i dati presentati nello studio, relativi a ottobre 2022, momento ricadente all'interno del lasso temporale di contestazione delle condotte, attestano una quota di mercato complessiva del gruppo Enel a livello nazionale ancora pari a circa il 55% e lo stesso studio definisce "alto" a quel momento il livello di concentrazione del mercato dei CPO in Italia¹³².

177. Come menzionato, le Parti, e in particolare EX/EXWI, hanno mosso obiezioni relative all'impossibilità di accertare la posizione dominante con riferimento a un settore dinamico, in cui le quote di mercato degli operatori attivi sarebbero in profonda evoluzione e, dunque, non mostrerebbero la stabilità necessaria a connotare la posizione dominante stessa. Sul punto si osserva che, in primo luogo, è almeno in parte fisiologico che le quote non siano stabili in un mercato nascente e ciò non può tuttavia comportare l'assoluta impossibilità di individuare una posizione dominante e di vagliare le condotte di chi la detiene ai sensi dell'articolo 102 TFUE, mentre devono assumere rilievo le condizioni specifiche del mercato interessato. Con riferimento al caso di specie e in merito al mercato dei CPO in Italia, si osserva inoltre che, pur in un settore innovativo e con una presenza di altri operatori in crescita, la possibilità di identificare il gruppo Enel quale *leader* di mercato appare costante negli ultimi anni e, premesso che le condotte contestate si riferiscono a un periodo pregresso, anche alla data odierna il gruppo Enel appare a livello nazionale il primo operatore.

¹³¹ Cfr. European Commission: Directorate-General for Competition, CRA Charles Rivers Associate, Hensel-Roth, T., Latham, O., Glotzer, E. et al., *Competition analysis of the electric vehicle recharging market across the EU27 + the UK – Market for the provision of publicly accessible recharging infrastructure and related services*, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2763/396082>.

¹³² Cfr. Table 9: "Overview of national concentration levels", pp. 70 71 e Chapter 7.2 "In-depth market review for Italy", da p. 132.

178. L'osservazione avanzata dalle Parti per cui in molte c.a. esse risulterebbero l'unico operatore attivo in molti mercati locali, nei quali non vi è domanda sufficiente per giustificare un'offerta a mercato dei servizi di ricarica per la mobilità elettrica non risulta conferente. In primo luogo, tale circostanza non contraddice la sussistenza di una posizione dominante e, inoltre, non è la posizione dominante in quanto tale a essere oggetto di contestazione ma il suo abuso. A ogni modo, ridurre il conteggio assoluto di c.a. concorrenzialmente critiche non sminuisce il peso delle Parti nell'ambito dei servizi a mercato e il ruolo delle stesse in qualità di controparte indispensabile per i MSP.

179. Oltre che dalla considerazione delle sole quote di mercato, inoltre, la posizione del Gruppo Enel come *leader* di mercato nel settore della mobilità elettrica si può ricavare anche da altri fattori significativi. In particolare, lo stesso Gruppo attraverso Enel X Way Italia (e, in co-partecipazione con VW, anche attraverso la JV Ewiva) rappresenta senz'altro un soggetto che ha perseguito e sta perseguendo politiche di investimento massicce nel settore, oltre che partecipazione a bandi per finanziamenti pubblici per l'installazione di infrastrutture di ricarica anche a livello europeo (dunque, anche in una prospettiva dinamica, la posizione di mercato del gruppo appare destinata a restare significativa ed è rimasta preminente negli ultimi anni, pur a fronte del rafforzamento di altri operatori).

180. A ciò si aggiunge la forza economica e di *brand* che detiene in tutta la filiera elettrica, considerata la natura di *incumbent* storico *ex* monopolista del settore. Ad esempio, in particolare, quale soggetto distributore su circa l'85% del territorio nazionale, le società del Gruppo Enel potrebbero avere una posizione di vantaggio competitivo in relazione all'ottenimento degli allacci alla rete elettrica necessari e preliminari all'installazione di infrastrutture di ricarica sul territorio¹³³, così come un possibile vantaggio competitivo derivante da rapporti consolidati con gli Enti Locali, spendibile nell'ambito dei procedimenti prodromici all'ottenimento delle necessarie autorizzazioni all'installazione di infrastrutture di ricarica su suolo pubblico, di cui non godono gli operatori di minori dimensioni. Tali elementi costituiscono possibili ulteriori barriere all'entrata nel mercato dei CPO per lo sviluppo di reti di ricarica alternative, oltre alla necessità di realizzare ingenti investimenti, soprattutto appunto da parte di operatori minori.

181. Si ritiene quindi per l'insieme di tali elementi di poter configurare in capo al Gruppo Enel (attraverso le società con cui lo stesso opera come CPO nel settore della mobilità elettrica in Italia) una posizione dominante su numerosi mercati locali a monte della installazione e gestione di infrastrutture di ricarica elettrica di varie potenze su sedime non autostradale in ambito nazionale, che corrispondono in ognuno dei segmenti di potenza a una porzione significativa del territorio italiano, consentendo di affermare che la dominanza emersa dall'analisi a livello locale risulterebbe sussistente anche laddove si adottasse una prospettiva nazionale.

182. Tali considerazioni, unitamente alla natura dell'input interessato (la rete delle colonnine di ricarica), che risulta non duplicabile a costi sostenibili per operatori di minori dimensioni che vogliono operare come MSP, fanno sì che EXWI ed Ewiva possano considerarsi come detentori di

¹³³ Come già menzionato, nel corso dell'istruttoria si è appreso che esiste ancora un sensibile disallineamento tra infrastrutture di ricarica installate e infrastrutture effettivamente attive e utilizzabili dalla clientela (a titolo esemplificativo, al termine del 2023, le infrastrutture di ricarica installate erano 26.997, corrispondenti a quasi 50.678 punti di ricarica, di cui 41.587 già attivi). La differenza tra punti di ricarica installati e attivati discende dalle difficoltà che possono sorgere nel corso del processo di attivazione, soprattutto per quel che concerne la fase di allaccio alla rete da parte del distributore locale.

un *input* essenziale nei confronti degli stessi MSP e possano efficacemente sottoporre gli stessi a condotte abusive quali quella di compressione dei margini oggetto della presente istruttoria.

183. Si consideri, infine, che la consapevolezza della criticità concorrenziale delle proprie condotte di prezzo, emersa in istruttoria, come illustrato nella parte fattuale (cfr. §3.4.4), testimonia anche la consapevolezza delle società del gruppo Enel della propria posizione di preminenza sul mercato, presupposto fondamentale per l'attenzione *antitrust* verso tali fattispecie, elemento che ulteriormente corrobora la sussistenza della posizione dominante quale presupposto per contestare un abuso quale quello oggetto del presente procedimento.

5.3 Le condotte delle società del gruppo Enel

5.3.1 La replicabilità delle offerte e il test del concorrente altrettanto efficiente

184. Secondo la prassi e la giurisprudenza eurounitaria e nazionale, si verifica una compressione dei margini quando la differenza tra i prezzi al dettaglio praticati da un'impresa dominante ai clienti finali e i prezzi all'ingrosso dalla stessa praticati ai concorrenti, affinché questi possano offrire servizi confrontabili, è negativa o non sufficiente a coprire i costi specifici che gli stessi concorrenti sostengono per erogare i servizi in questione nei mercati a valle¹³⁴.

185. In particolare, *“il margin squeeze è un illecito di prezzo che può essere commesso solo da un'impresa verticalmente integrata, ossia da un soggetto attivo in più stadi della filiera produttiva, che vende all'ingrosso l'input necessario per la produzione di un determinato bene/servizio finale, competendo poi nel relativo mercato al dettaglio. Si tratta di quei casi in cui il soggetto dominante è, allo stesso tempo, fornitore e concorrente delle altre imprese [...]. L'abuso si verifica quando il differenziale di prezzo tra l'input intermedio [...] e il bene/servizio finale [...] è negativo o così ridotto da non mettere in condizione i concorrenti di poter competere”*¹³⁵.

186. La Corte di Giustizia ha altresì chiarito che la portata abusiva di tale condotta è riconducibile alla stessa esistenza di una compressione dei margini e che *“non è affatto necessario accertare che il prezzo all'ingrosso [...] o i prezzi al dettaglio [...] ai clienti finali siano di per sé abusivi in considerazione del loro carattere, a seconda dei casi, eccessivo o predatorio”*¹³⁶. In altri termini, nel caso del *margin squeeze*, la giurisprudenza eurounitaria ha riconosciuto che la condotta abusiva (e con essa la violazione *antitrust*) discende da una combinazione di riduzione del prezzo al dettaglio e/o eccessivo prezzo all'ingrosso in misura tale da rendere il margine potenziale lasciato ai concorrenti sul mercato insufficiente a coprire i costi specifici che essi devono sostenere per fornire beni o servizi ai clienti finali.

187. Inoltre, la preclusione anticoncorrenziale è di norma presente soltanto quando il comportamento in questione ha già ostacolato o è atto a ostacolare la concorrenza da parte dei concorrenti che sono

¹³⁴ Cfr. A500A - *Vodafone/SMS informativi aziendali*, provvedimento n. 26901 del 13 dicembre 2017, in Bollettino n. 50/20c17, e A428 - *Wind-Fastweb/Condotte Telecom Italia*, cit., confermato dalla sentenza del Consiglio di Stato del 15 maggio 2015 n. 2479; decisioni della Commissione europea del 15 ottobre 2014 nel caso COMP/39.523 - *Slovak Telekom*; del 4 luglio 2007 nel caso COMP/38.784 - *Wanadoo Espana v. Telefonica*, confermato dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 10 luglio 2014 causa C-295/12 P. Si veda, inoltre, la decisione della Commissione nel caso COMP/C-1/37451, 37.578. 37.579 *Deutsche Telekom* confermato dalla sentenza della Corte di Giustizia del 14 ottobre 2010 nel caso C-280/08.

¹³⁵ Cfr. Consiglio di Stato, 15 maggio 2015, n. 2479, A428 - *Wind-Fastweb/Condotte Telecom Italia*.

¹³⁶ Cfr. sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea *TeliaSonera*, cit., punto 34 e del 14 ottobre 2010 nel caso C-280/08 - *Deutsche Telekom*, punti 167 e 183, e sentenza del Tribunale Telefónica, del 29 marzo 2012, Causa T-336/07.

considerati tanto efficienti quanto l'impresa dominante, sebbene in talune circostanze anche un comportamento escludente nei confronti di un concorrente meno efficiente possa determinare una preclusione anticoncorrenziale.

188. Il *test* del concorrente altrettanto efficiente (*as efficient competitor test*) è la metodologia adottata e riconosciuta nella prassi e giurisprudenza nazionale ed eurounitaria per valutare l'abusività di tali condotte. Si tratta, in particolare, di un esercizio teorico che consiste nel verificare se l'impresa dominante verticalmente integrata sia in grado di operare profittevolmente nel mercato a valle considerando, dal lato dei costi, il prezzo dell'input intermedio che essa stessa cede ai concorrenti nel mercato a valle e gli altri costi che sostiene per l'erogazione del prodotto/servizio e, dal lato dei ricavi, il prezzo del prodotto/servizio ceduto nel mercato a valle. Quando il margine tra livello *wholesale* e livello *retail* è negativo, l'effetto per la concorrenza è potenzialmente escludente poiché un concorrente altrettanto efficiente rispetto all'impresa dominante sarebbe costretto a vendere in perdita il prodotto/servizio nel mercato a valle per replicare il profilo di offerta dell'impresa dominante verticalmente integrata¹³⁷.

189. La condotta di *margin squeeze*, quindi, rientra nel divieto di cui all'articolo 102 del TFUE nella misura in cui è idonea a compromettere la capacità competitiva di concorrenti altrettanto efficienti rispetto allo stesso operatore dominante. Tali condotte, in ultima analisi, consistono nel porre vincoli di efficienza ulteriori nell'erogazione del prodotto/servizio nel mercato a valle rispetto a quelli dell'impresa dominante, mediante l'artificioso innalzamento dei costi per l'acquisizione degli *input* intermedi per i concorrenti nel mercato a valle di un'impresa verticalmente integrata. Tali costi ulteriori non saranno sostenuti dall'impresa dominante verticalmente integrata in considerazione delle differenti condizioni economiche praticate alle proprie divisioni interne dall'impresa verticalmente integrata rispetto a quelle applicate ai concorrenti nel mercato a valle (discriminazione interno esterna) o perché all'interno del medesimo gruppo societario quelle stesse voci rappresentano in ultima analisi delle mere partite di giro contabili. In questo senso, tali condotte appaiono idonee a pregiudicare il livello concorrenziale nel mercato a valle facendo leva sulla posizione dominante nel mercato all'ingrosso¹³⁸.

190. Il riferimento di costo per condurre il *test* del concorrente altrettanto efficiente è collegato al concetto di costi incrementali. Un concorrente altrettanto efficiente, che abbia i medesimi costi dell'impresa dominante (con la possibile eccezione del prezzo all'ingrosso dell'input intermedio), infatti, non sarà in grado di operare profittevolmente nel mercato a valle laddove il prezzo al dettaglio dei prodotti o servizi offerti nel mercato a valle risulti inferiore ai costi medi incrementali associati alla produzione di tali prodotti o servizi. La Commissione ha in particolare utilizzato, quale parametro per apprezzare i costi del concorrente altrettanto efficiente, il costo medio incrementale di lungo periodo dell'impresa dominante.

191. Per un singolo prodotto o servizio, tale parametro rappresenta la media di tutti i costi (fissi e variabili) che l'impresa sostiene per produrre quel particolare prodotto/servizio. Qualora una parte dei costi sia comune a più prodotti/servizi, il costo medio incrementale di lungo periodo per un

¹³⁷ La giurisprudenza e prassi applicativa eurounitaria e nazionale hanno anche chiarito che la forma effettiva di integrazione dell'impresa integrata verticalmente (ad esempio, singola società integrata verticalmente, divisioni diverse, società distinte controllate dal medesimo gruppo, ecc.) non è rilevante ai fini della configurazione della fattispecie.

¹³⁸ Cfr., *inter alia*, A500A - *Vodafone/SMS informativi aziendali*, cit.

singolo prodotto/servizio esprime la differenza tra i costi totali che l'impresa sostiene per l'intera sua produzione, incluso il singolo prodotto oggetto di analisi, e i costi totali che la stessa impresa sosterebbe se la produzione di quest'ultimo fosse posta pari a zero, a parità dell'output di tutti gli altri prodotti. Esso, dunque, include, oltre ai costi fissi e variabili direttamente e interamente attribuibili alla produzione del prodotto/servizio in esame, anche l'eventuale incremento dei costi comuni riferibile a tale attività¹³⁹.

192. Adottando un concetto di costo medio incrementale ancor più cautelativo e *pro parte*, è inoltre possibile calcolare i costi medi incrementali di breve periodo, che riguardano unicamente i costi variabili incrementali di breve periodo, ossia quei costi che sono più direttamente e immediatamente imputabili all'erogazione dello specifico prodotto o servizio a cui il prezzo si riferisce, senza includere gli altri costi incrementali connessi a tale erogazione (quali, ad esempio, costi commerciali o di assistenza)¹⁴⁰.

193. Nel caso di specie, dal momento che EXW acquistava da EXWI l'energia per offrire i servizi di ricarica al medesimo prezzo all'ingrosso che tale società praticava a MSP terzi, il *test* del concorrente altrettanto efficiente consiste nel valutare se i prezzi praticati da EXW siano stati o no inferiori ai costi incrementali assunti come riferimento. Malgrado ciò, la condotta oggetto di valutazione resta a tutti gli effetti una ipotesi di compressione dei margini e non una condotta predatoria, in ragione dell'integrazione verticale di EXWI ed EXW (e, peraltro, del rapporto di controllo intercorrente direttamente tra tali società). La presenza di integrazione verticale fa sì che, diversamente da un caso di prezzi predatori, nel quale gli *input* vengono acquistati da fornitori terzi e pertanto una strategia predatoria implica perdite di breve periodo per l'impresa che la ponga in essere, nei casi di *margin squeeze*, appartenendo sia l'impresa a monte che quella a valle al medesimo gruppo, un livello del prezzo al dettaglio praticato agli utenti finali inferiore ai costi (ivi incluso il costo dell'input acquisito dall'impresa integrata a monte) - non determinerebbe necessariamente una perdita per il gruppo nel suo complesso, nemmeno nel breve periodo, ma potrebbe rappresentare unicamente una perdita di natura contabile per la società posta a valle della filiera, a vantaggio di quella posta a monte.

194. La giurisprudenza europea relativa a ipotesi di *margin squeeze* ha altresì riconosciuto, avallando la posizione adottata dalla Commissione europea, che non è in tali casi necessario dimostrare l'indispensabilità dell'input a monte per accertare la pratica abusiva¹⁴¹. La Commissione europea e la Corte di Giustizia dell'Unione europea, pur concludendo che tale requisito non sia necessario, affermano che laddove sull'impresa dominante sia imposto a livello normativo un obbligo di

¹³⁹ Cfr. A428 - *Wind-Fastweb/Condotte Telecom Italia* provvedimento n. 24339 del 9 maggio 2013, in Bollettino n. 20/2013.

¹⁴⁰ Cfr. A500A *Vodafone/SMS informativi aziendali*, cit.

¹⁴¹ Cfr. a titolo esemplificativo le già citate decisione della Commissione europea del 4 luglio 2007 nel caso COMP/38.784 - *Wanadoo Espana v. Telefonica*, confermato dalla sentenza della Corte di Giustizia del 10 luglio 2014 causa C-295/12 P o più di recente caso COMP/39.523 - *Slovak Telekom*, sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 25 marzo 2021 nella causa C-165/19 P. La Commissione europea, nella stessa prospettiva, nel 2023 ha modificato la propria Comunicazione sugli Orientamenti per l'applicazione dell'articolo 82 (oggi 102) del TFUE eliminando il *margin squeeze* dalla sezione sul rifiuto a contrarre e creando una sezione autonoma per tale fattispecie (cfr. "Comunicazione della Commissione - Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti", 2009/C 45/02, in corso di ulteriore aggiornamento).

fornitura, tale elemento già mostra una valutazione delle autorità pubbliche circa la necessità della risorsa anche a prescindere dai requisiti della sentenza Bronner.

195. Nel caso di specie si ritiene peraltro sussistente l'indispensabilità della rete di infrastrutture di ricarica gestite dalla società del gruppo Enel attive come CPO per l'operatività degli MSP nel mercato a valle, ancorché non necessaria per qualificare la fattispecie. Ciò è dimostrato sia dalla natura dell'input, imprescindibile per fornire il servizio di ricarica alla clientela finale e non duplicabile a costi sostenibili per operatori di minori dimensioni che vogliono operare come MSP, sia dai dati emersi in istruttoria relativi alla netta preponderanza delle infrastrutture di ricarica gestite dai CPO del gruppo a livello nazionale e nelle segmentazioni geografiche rilevanti prese in considerazione dal procedimento. *A fortiori*, seguendo la linea interpretativa tracciata dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia poc'anzi richiamata, la configurabilità della pratica di *margin squeeze* nel caso di specie emerge anche dalla lettura del quadro normativo applicabile, laddove la disciplina settoriale, già a partire dalla Direttiva DAFI e ancora di più in chiave evolutiva mediante il Regolamento AFIR già in discussione al momento delle condotte attenzionate, appare indicare una chiara necessità per i CPO di consentire l'accesso alle infrastrutture di ricarica dagli stessi gestite, a condizioni eque e non discriminatorie né degli utenti né degli operatori attivi nel mercato a valle.

5.3.2 La replicabilità delle ricariche offerte da EXW

196. Ciò premesso circa l'inquadramento teorico della fattispecie e il *test* di prezzo necessario alla relativa valutazione, nel caso di specie, per quanto riguarda i servizi di ricarica offerti da EXW tramite colonnine a bassa potenza, utilizzando le infrastrutture di EXWI e di CPO terzi, dal confronto tra i ricavi dei servizi di ricarica e i costi dell'energia venduta, che rappresentano indubbiamente costi incrementali di breve periodo (peraltro coincidenti proprio con i costi sostenuti dai MSP terzi per ottenere da EXWI l'input oggetto dell'ipotizzata condotta di compressione dei margini), pur non essendo gli unici costi di tale tipologia per EXW e operatori analoghi, si riscontrano prezzi di vendita dell'energia per la ricarica inferiori ai costi medi di acquisto della stessa nel periodo compreso tra luglio 2022 e agosto 2023 (cfr. *supra*, Figura 11). Considerando unicamente la marginalità di EXW relativa alle ricariche effettuate tramite EXWI, questa torna ad assumere un valore positivo nel mese di agosto 2023.

197. Tale esito è peraltro corroborato dalla circostanza per cui, come riconosciuto dalla stessa società, nei mesi compresi tra ottobre 2022 e marzo 2023, EXW ha condotto una politica di *pricing* unitario esplicitamente inferiore al costo anche per le vendite PPU, per le quali la confrontabilità tra prezzo di vendita e costo di acquisto dell'energia venduta è immediatamente evidente *ex-ante* e non dipende in alcun modo dai comportamenti dei consumatori (cfr. *supra* Figure 8 e 11). In aggiunta a ciò, la non replicabilità delle offerte delle società del gruppo Enel da parte di MSP diversi da EXW riguarda anche le "altre tariffe", quelle diverse da PPU (comprendenti, ad esempio, le tariffe di tipo *flat*) e, nel complesso, è rinvenibile per il totale delle offerte considerate nel loro complesso (cfr. *supra*, Figura 11).

198. Per quel che riguarda le tariffe "a pacchetto", già in sede di avvio si era ipotizzata la non replicabilità delle stesse, in base non soltanto al numero di kWh massimi resi disponibili nei vari pacchetti ma anche considerando un tasso di utilizzo non pieno dei pacchetti da parte degli utenti. La non replicabilità di tali offerte, è stata poi confermata in istruttoria dalle informazioni relative

all'effettivo utilizzo fornite dalla stessa EXW. Del resto, le analisi interne di marginalità fornite da Enel danno a loro volta atto della marginalità complessivamente negativa di entrambe le tariffe "flat", tenuto conto del tasso di utilizzo effettivo da parte degli utenti, nel corso di gran parte del 2022 fino alla fine del periodo considerato da tali analisi (marzo 2023) (cfr. *supra* Figure 9 e 10). Infine, come detto, la non replicabilità di tali offerte si evince con chiarezza anche dal citato confronto tra ricavi e costi relativi alla voce "altre tariffe", che riflette gli effettivi tassi di utilizzo di tali offerte da parte degli utenti riscontratisi *ex-post* nel periodo considerato¹⁴².

199. La condotta di prezzo di EXW relativamente alle ricariche a bassa potenza risulta del tutto analoga anche qualora si considerino ulteriori costi, di natura variabile, quali i costi per commissioni e per la gestione delle *card* degli utenti e le penalità dagli stessi corrisposte in caso di sfioramento dei tempi consentiti per la sosta negli stalli delle stazioni di ricarica, anche laddove le poste legate a tali attività siano, coerentemente, tenute in considerazione anche dal lato dei ricavi (e vadano quindi ad accrescere il prezzo unitario complessivo rispetto al quale viene effettuato l'*as efficient test*).

200. Laddove, infine, si considerino *pro quota* anche ulteriori costi, quali i costi di *customer operation* relativi al mercato italiano, che, riguardando attività di *contact center*, fatturazione e credito sono comunque costi di natura incrementale, i ricavi medi delle ricariche di EXW a bassa potenza risultano inferiori ai relativi costi già nel mese di giugno 2022 e fino ad agosto 2023, l'ultima mensilità inclusa nell'orizzonte di osservazione (cfr. *supra*, Figura 13).

201. L'analisi di marginalità svolta con riferimento alle ricariche effettuate tramite infrastrutture ad alta potenza, come mostrato, indica risultati analoghi. Dal momento che, tuttavia, l'Autorità non ritiene sufficientemente provato il coinvolgimento della JV Ewiva nella condotta abusiva (cfr. *infra*), la condotta di *margin squeeze* viene contestata rispetto al solo *input* fornito dalla società EXWI, proveniente dalle infrastrutture a bassa potenza, che peraltro rappresentano la parte nettamente preponderante delle infrastrutture di ricarica esistenti sul territorio nazionale.

202. Peraltro, anche laddove non si effettui alcuna distinzione tra CPO e tipologia di ricarica, la marginalità di EXW risulta negativa nel periodo compreso tra luglio 2022 e agosto 2023 confrontando ricavi e costi dell'energia e ricavi e costi variabili e da giugno 2022 ad agosto 2023 tenendo in considerazione anche i costi di *customer operation* Italia. Si ricorda, infine, che il perimetro dei costi considerati come aventi natura incrementale risulta particolarmente favorevole alla Parte, riguardando unicamente le voci di costo che sono più strettamente collegate ai servizi oggetto della condotta.

203. Non si può condividere l'obiezione di EX ed EXWI riguardo alla circostanza che i risultati dell'analisi di replicabilità dovrebbero non tener conto dell'effetto delle vendite effettuate tramite vendite a pacchetto e limitarsi, pertanto, a confrontare i margini di EXW con riferimento alle tariffe PPU. Infatti, la forma di vendita in modalità "flat" è essa stessa, in sostanza, una modalità di vendita, che non può diventare un facile strumento elusivo dell'applicazione dell'articolo 102 TFUE in nome della imprevedibilità dei prezzi effettivi a essa associati. Nel caso di specie, le tariffe a pacchetto sono risultate ampiamente sottocosto e per molti mesi consecutivi, in un periodo nel quale il gruppo

¹⁴² Il verificarsi di una condizione di non replicabilità anche *ex-post* per le offerte, come quelle *flat*, il cui prezzo effettivo dipende dal tasso di utilizzo, è particolarmente significativo se si considera la non occasionalità dell'eccedenza dei costi dell'*input* rispetto ai ricavi unitari, che si è anzi ripetuta per molti mesi consecutivi nel periodo oggetto di osservazione. Del resto, la stessa EXW ha affermato che il prezzo delle offerte *flat* mensili tiene conto del tasso di saturazione di ciascuna taglia da parte dei clienti (cfr. doc. n. 393, Allegato).

Enel aveva piena consapevolezza delle criticità *antitrust* delle proprie politiche di prezzo (consapevolezza che emerge sia dalla documentazione ispettiva sia dalla circostanza per cui il gruppo praticava contestualmente anche prezzi unitari esplicitamente sottocosto). Non ha, pertanto, alcun fondamento l'obiezione per cui la durata della condotta sarebbe da circoscrivere ai soli mesi in cui le tariffe PPU di tipo AC erano risultate inferiori al costo e non basarsi sull'analisi della marginalità effettiva.

204. In conclusione, la non replicabilità delle offerte di EXW rappresenta pertanto un elemento che comporta per un MSP terzo che volesse garantire agli utenti finali offerte competitive rispetto a quelle di EXW la necessità di operare in perdita (o, in alternativa, l'impossibilità di *matchare* le offerte del MSP del gruppo Enel), in coerenza con la fattispecie di compressione dei margini contestata alle Parti. La Tabella che segue (cfr. Tabella 10) contiene una sintesi dei risultati delle diverse versioni di test di replicabilità per un concorrente altrettanto efficiente rispetto a EXW condotte, indicando, in ciascun caso, il periodo minimo¹⁴³ nel quale le offerte di EXW sono risultate nel complesso non replicabili.

plesso non replicabili.

Tabella 10 – Sintesi risultati dei test di replicabilità

Test effettuato

ricavi servizi di ricarica - costi energia

non replicabilità: luglio 2022 - agosto 2023

ricavi servizi di ricarica - costi energia + ricavi gestione card e penalties - costi gestione card e penalties - costi commissioni

non replicabilità: luglio 2022 - agosto 2023

ricavi servizi di ricarica - costi energia + ricavi gestione card e penalties - costi gestione card e penalties - costi commissioni - costi customer operation Italia

non replicabilità: giugno 2022 - agosto 2023

5.3.3 Conclusioni sulla condotta di compressione dei margini

205. In conclusione, alla luce delle analisi istruttorie, le condotte poste in essere dalle società del gruppo Enel nel settore della mobilità elettrica si configurano come una violazione dell'articolo 102 TFUE nella forma di una compressione dei margini, a danno dei MSP concorrenti. In particolare,

¹⁴³ Tali periodi corrispondono a un criterio valutativo cautelativamente favorevole alle Parti, in quanto si concentra la contestazione per le sole mensilità comprese tra maggio 2022 e agosto 2023 nel quale vi è abbondante disponibilità di evidenze e di dati disaggregati con cui valutare la sussistenza delle condotte. Non si può tuttavia escludere che le stesse possano avere avuto inizio antecedentemente ed essere cessate successivamente a questo orizzonte temporale.

anche adottando i riferimenti di costo più favorevoli alle Parti ed escludendo, quindi, le quote di costo fisso che hanno probabilmente natura incrementale – e comunque anche limitandosi ai soli costi e ricavi dell’energia per le ricariche vendita – le offerte di EXW risultano non replicabili per un concorrente altrettanto efficiente alla luce del prezzo all’ingrosso praticato a EXW (e ai MSP terzi) da EXWI per il periodo compreso tra luglio 2022 e agosto 2023. In sei di tali mensilità, peraltro, il *pricing* adottato a valle da EXW risultava esplicitamente sottocosto, in quanto lo stesso prezzo unitario della ricarica PPU al dettaglio più comune risultava inferiore al corrispondente prezzo all’ingrosso praticato da EXWI.

A ogni modo, considerata la natura variabile delle poste relative alle *card* e alle commissioni e a quella comunque incrementale dei costi di *customer operation*, sostanzialmente di tipo incrementale e collegata al livello di operatività dell’impresa, il test più appropriato appare quello inclusivo di tali costi.

206. Tali condotte risultano pertanto idonee a comportare la penalizzazione della marginalità dei MSP indipendenti, inducendo gli stessi a operare in perdita con riferimento alle ricariche effettuate tramite i CPO del gruppo Enel (che, come argomentato, rappresentano indubbiamente controparti indispensabili per una ampia pleora di fornitori di servizi di tipo MSP e costitutive di una percentuale sostanziale delle ricariche che ciascun MSP realisticamente intermedia) e risultano pertanto idonee a comportare la marginalizzazione commerciale degli stessi o la possibile uscita dal mercato, con il risultato di beneficiare, invece, il MSP integrato.

207. Non è condivisibile, sul punto, l’osservazione di EXW ed EXWI per cui non vi sarebbe stata effettiva esclusione e il numero di MSP sarebbe al contrario aumentato nel corso del tempo negli ultimi anni e, in ultima analisi, vi sarebbe carenza assoluta di idoneità escludente della condotta contestata. Come già illustrato, infatti, per provare un abuso di natura escludente non è necessario che l’esclusione sia effettivamente avvenuta, né una vera e propria esclusione dei concorrenti costituisce un presupposto della condotta di compressione dei margini, mentre è sufficiente dimostrare la potenzialità lesiva della concorrenza della combinazione dei prezzi all’ingrosso e al dettaglio, inidonei a consentire - neppure a un concorrente altrettanto efficiente - di operare in modo redditizio sul mercato a valle, come sussistente nel caso di specie¹⁴⁴. La stessa Commissione, nella bozza di linee guida sull’applicazione dell’articolo 102 TFUE agli abusi escludenti, in corso di aggiornamento, afferma che *“nei casi in cui dal test prezzo-costi emerge uno scarto negativo, la compressione dei margini presenta probabilità elevate di produrre effetti di esclusione della concorrenza e tali effetti possono essere presunti”* e che *“se l’impresa dominante dimostra che il comportamento non è in grado di produrre effetti di esclusione della concorrenza”*¹⁴⁵, la Commissione/l’Autorità di concorrenza valuterà tali prove.

¹⁴⁴ *“Per accertare l’abusività della pratica del margin squeeze, il suo effetto anticoncorrenziale sul mercato deve sussistere, ma non deve essere necessariamente concreto, in quanto è sufficiente la dimostrazione di un effetto anticoncorrenziale potenziale idoneo a precludere l’accesso al mercato ai concorrenti di efficienza quantomeno pari all’impresa dominante”*. Perciò *“qualora un’impresa dominante ponga effettivamente in essere una pratica tariffaria che, determinando una compressione dei margini dei suoi concorrenti altrettanto efficienti, mira a estrometterli dal mercato interessato, la circostanza che il risultato perseguito, cioè l’esclusione dei suoi concorrenti, non venga, in concreto, raggiunto non può certo escludere la qualificazione di abuso ai sensi dell’articolo 102 TFUE”* (Consiglio di Stato, 7 agosto 2023, n. 7608, A500B - Telecom Italia - SMS informativi aziendali).

¹⁴⁵ Cfr. bozza di nuove *“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”*, 2023.

208. Nel caso di specie, le società hanno addotto a riprova della inidoneità della condotta a produrre effetti escludenti la circostanza per cui non si sia verificata l'esclusione, ma il numero di MSP nel periodo delle condotte attenzionate sia addirittura aumentato. In realtà, la variazione del numero di MSP, specie in un mercato in fase embrionale, può dipendere da molteplici ragioni diverse dalla condotta, in primo luogo dai significativi e fisiologici tassi di sviluppo del mercato della mobilità elettrica. Né tale elemento dimostra inequivocabilmente che, in assenza dell'abuso contestato, gli MSP non potessero aumentare ulteriormente o incrementare oltre la propria quota di mercato¹⁴⁶. La condotta delle società del gruppo Enel risulta in ultima analisi idonea, specie se mantenuta nel tempo, ad alterare la dinamica di sviluppo del mercato MSP e consolidare la posizione di forza in capo al gruppo anche a tale livello della filiera.

209. Da ultimo, anche le considerazioni relative all'indispensabilità della rete di infrastrutture di ricarica detenute dal gruppo ENEL per offrire il servizio di ricarica elettrica sul mercato a valle (mercato degli MSP), requisito non necessario per configurare in sé la pratica di *margin squeeze*, come già menzionato, possono tuttavia ulteriormente deporre nel senso di conferire alle condotte attenzionate potenzialità lesiva escludente necessaria ad accertare la sussistenza di un abuso di posizione dominante.

210. In conclusione, circa il tema degli effetti dell'abuso, le argomentazioni difensive relative al fatto che, nel concreto nel settore analizzato, le pratiche abusive ascritte alle Parti abbiano avuto impatti limitati sul mercato, anche per l'interruzione delle condotte da parte delle società dopo un lasso di tempo non pluriennale, saranno tenute in considerazione in sede di quantificazione della sanzione, ma risulta nel caso di specie ampiamente provata la potenzialità lesiva escludente delle condotte contestate, presupposto necessario, secondo consolidata giurisprudenza già richiamata, all'accertamento dell'abuso.

211. Non è rilevante neppure l'affermazione difensiva di EXWI, secondo cui la società nel proprio ruolo di CPO tratta allo stesso modo tutti i vari MSP con cui intrattiene rapporti contrattuali per l'accesso alla propria rete di ricarica, quindi sia la società MSP del gruppo sia i soggetti terzi. È vero infatti che i relativi contratti di interoperabilità possono differire per aspetti marginali pattuiti tra le controparti, ma non per gli aspetti fondamentali tra cui le relative condizioni economiche di accesso alla rete di infrastrutture di ricarica (ovvero i "prezzi all'ingrosso" o "prezzi *roaming*" per gli MSP). Se tuttavia, come anche attestano le evidenze raccolte per quel che riguarda EXWI e EXW, gli importi fatturati da una società all'altra costituiscono delle mere partite di giro infragruppo, tale circostanza non assume la valenza dirimente che vorrebbero le Parti nel confutare quanto loro contestato nella presente istruttoria. In altri termini, mentre gli altri operatori incorrono in perdite economiche effettive derivanti dalla pratica di compressione dei margini, per il gruppo Enel la marginalità negativa a valle della filiera generata dalla crescita dei prezzi all'ingrosso viene compensata dalle maggiori entrate a monte, costituendo appunto una partita di giro. Dunque, l'equivalenza delle condizioni economiche e contrattuali verso tutti gli MSP non costituisce elemento idoneo a negare la sussistenza della pratica abusiva di compressione dei margini contestata in questa sede.

¹⁴⁶ Cfr. sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 25 febbraio 2025 nella causa C-233/23 nel caso c.d. "Android Auto", caso peraltro avviato dall'Autorità nel 2019 su segnalazione delle stesse società del gruppo Enel a quel momento attive nel settore della mobilità elettrica (sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea nell'ambito di un rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato italiano).

212. La pratica di compressione dei margini rileva poi nel caso di specie in quanto, seppure relativa a un arco di tempo non pluriennale, la stessa è stata posta in essere in un mercato nascente e innovativo, in cui al contrario, in assenza dell'intervento dell'Autorità, le condotte anticompetitive contestate avrebbero potuto condurre a una forma di *pre-emption* sul mercato da parte del soggetto dominante, compromettendone le possibilità di un corretto sviluppo concorrenziale secondo principi di pluralismo e coesistenza di più operatori in grado di competere in modo effettivo, a tutto vantaggio dei consumatori finali. In questo senso rileva, altresì, che la condotta di compressione dei margini appare essersi interrotta successivamente all'avvio del procedimento da parte dell'Autorità, sebbene le decisioni di modifica del livello dei prezzi al dettaglio fossero antecedenti (ma intervenute a valle di specifiche doglianze da parte di soggetti MSP quali il segnalante).

213. Non si può neppure accogliere la giustificazione delle Parti per cui esse avrebbero da un lato ritenuto necessario, o comunque ottimale, aumentare il prezzo a livello CPO e dall'altro non aumentare di pari livello il prezzo praticato agli utenti, allo scopo di incentivare lo sviluppo della mobilità elettrica. A riguardo, infatti, si osserva in primo luogo che non è affatto scontato che la decisione di un automobilista di passare a una vettura elettrica, che rappresenta per l'utente un investimento di lungo termine e un durevole e difficilmente reversibile cambio di abitudini e modalità di trasporto, possa dipendere in misura cruciale da strategie di prezzo adottate dagli operatori in un determinato periodo. Lo stesso studio citato dalle Parti e incluso nel verbale di audizione finale, mostra che il confronto tra i costi di ricarica rappresenta soltanto la terza "variabile più rilevante" che potrebbe indurre gli utenti a passare alla mobilità elettrica¹⁴⁷. Va peraltro tenuto in considerazione che la fase di crescita dei prezzi dell'energia citata dalle Parti ha, come noto, interessato anche i prezzi dei carburanti tradizionali utilizzati per autotrazione, che rappresentano la principale alternativa alla mobilità elettrica. A fronte di ciò, appare difficile immaginare che le politiche di prezzo del solo MSP del gruppo Enel per un certo orizzonte temporale possano avere influito in modo determinante sulla transizione alla mobilità elettrica o, comunque, la sussistenza e la rilevanza di tale nesso causale appare ben lungi dall'essere stata dimostrata o quantificata dalle Parti, come si converrebbe in una vera e propria giustificazione di efficienza¹⁴⁸. Peraltro, si osserva che, anche qualora le Parti avessero dimostrato che tali efficienze fossero state effettivamente conseguite in conseguenza delle proprie condotte, *quod non*, esse non hanno comunque dimostrato che le condotte osservate dall'Autorità rappresentavano la modalità meno restrittiva o più efficace per ottenerle¹⁴⁹.

214. Particolarmente significativi infine nel senso della consapevolezza del gruppo circa la criticità *antitrust* della combinazione dei propri prezzi all'ingrosso e al dettaglio sono risultati alcuni

¹⁴⁷ La variabile principale menzionata nello studio è il costo relativo delle vetture elettriche.

¹⁴⁸ L'attribuzione della crescita del livello annuale delle immatricolazioni intervenuta nel 2023 alle politiche di prezzo di EXW (omettendo peraltro di considerare in questa sede il calo delle stesse intervenuto nel 2022, in vigenza delle medesime politiche tariffarie) è del tutto arbitraria e non dimostrata.

¹⁴⁹ Ad esempio, non appare condivisibile o comunque verificato quanto sostenuto dalle Parti circa la possibilità che, laddove si fosse perseguita una riduzione maggiormente generalizzata dei prezzi finali tramite contenimento dei prezzi all'ingrosso (anziché tramite la riduzione dei prezzi finali del solo MSP del gruppo Enel), si sarebbe verificato un possibile aumento dei margini dei MSP terzi. Come noto, i margini dei MSP sono molto ridotti ed essi sono portati, anche data la pressione dei MSP dei gruppi integrati tra cui quello del gruppo Enel, a praticare prezzi piuttosto competitivi dati i prezzi all'ingrosso, come osservato in altra sede dalle stesse Parti.

documenti ispettivi¹⁵⁰, come mostrato, che dunque rilevano nel valutare le condotte attenzionate dal presente procedimento le quali, comunque, emergono a livello analitico dall'analisi di redditività e replicabilità condotte. Le società interessate, consapevoli della potenziale portata anticoncorrenziale degli schemi di prezzo lato CPO e lato MSP, potrebbero in ultima analisi essersi assunte un rischio calcolato di incorrere in procedimenti *antitrust* e eventuali sanzioni a fronte della volontà di espandere maggiormente il proprio *business* nel segmento dell'offerta dei servizi di ricarica alla clientela (i.e. mercato dei MSP), a partire dalla possibilità di fare leva sulla posizione di contraente obbligato per i MSP nel mercato a monte (i.e. mercato dei CPO) data la preminenza della propria rete di infrastrutture di ricarica sul territorio nazionale.

5.3.4 Considerazioni valutative relative alla posizione di Ewiva

215. In applicazione dei principi in tema di imputabilità delle condotte anticoncorrenziali e alla luce dei risultati istruttori, si ritiene che l'abuso di posizione dominante nella forma di un *margin squeeze* illecito debba essere imputato solamente a Enel X Way S.r.l. (oggi Enel X S.r.l.) ed Enel X Way Italia S.r.l., quali società che direttamente hanno posto in essere il complesso delle condotte anticoncorrenziali in questa sede contestato. In particolare, non appare sufficientemente provato il coinvolgimento di Ewiva nella definizione di una strategia commerciale comune con le società Enel X Way S.r.l. e Enel X Way Italia S.r.l..

6. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INTRAEUROPEO

216. Le condotte contestate rientrano nell'ambito di applicazione della normativa europea in materia di concorrenza e, segnatamente, nell'ambito dell'articolo 102 del TFUE, relativo al divieto di abuso di una posizione dominante, essendo potenzialmente idonee a pregiudicare il commercio intraeuropeo. Secondo la Commissione Europea, il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri. Secondo tali orientamenti, *“gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato”*¹⁵¹.

217. Al riguardo, vale considerare che le condotte abusive ipotizzate riguardano l'intero territorio nazionale, sia a livello di sommatoria dei mercati locali rilevanti lato CPO a monte, sia a livello di unico mercato nazionale rilevante lato MSP, a valle, e appaiono idonee a produrre effetti nei confronti di operatori sia italiani sia stranieri, attivi o interessati a entrare nei mercati della fornitura dei servizi di ricarica per veicoli elettrici in Italia.

¹⁵⁰ Cfr., a titolo esemplificativo, docc. 21, 34, 105.

¹⁵¹ Cfr. Comunicazione della Commissione 2004/C 101/07, *“Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato”*, in GUUE C 101/81 del 27 aprile 2004.

7. GRAVITÀ E DURATA DELL'INFRAZIONE

218. Secondo la consolidata giurisprudenza eurounitaria e nazionale¹⁵², per valutare la gravità di un'infrazione si deve tenere conto di diversi fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Tra tali fattori rilevano principalmente la natura dei comportamenti contestati, il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte, nonché il contesto nel quale sono le infrazioni sono state attuate.

219. La condotta contestata consiste in un abuso escludente, in particolare nella forma di una compressione dei margini di concorrenti altrettanto efficienti, i cui effetti potenziali investono la struttura del mercato, potendo ostacolare lo sviluppo e il permanere di una concorrenza effettiva nella fornitura di servizi di ricarica elettrica alla clientela finale detentrici di un'auto elettrica, anche da parte di soggetti non integrati a monte nella gestione di infrastrutture di ricarica, nonché potendo ostacolare la connessa innovazione nel settore dei servizi connessi alla mobilità elettrica.

220. La notorietà e la rilevanza economica del gruppo Enel sono indiscusse, nel settore della mobilità sostenibile come in tutta la filiera elettrica, a partire dal ruolo di *incumbent* nazionale *ex monopolista* dell'intero settore, così come già ricostruito nella sezione relativa alla sussistenza della posizione dominante quale presupposto della contestazione delle condotte illecite.

221. Con riferimento all'intenzionalità o meno dell'infrazione alle norme a tutela della concorrenza, costante giurisprudenza ritiene non necessaria la consapevolezza da parte delle imprese di trasgredire a tali precetti, ritenendo sufficiente che esse non potessero ignorare lo scopo restrittivo delle loro condotte¹⁵³. Nel caso di specie si rileva che le società del gruppo Enel coinvolte nel procedimento dispongono delle conoscenze giuridiche ed economiche necessarie per valutare le conseguenze anticoncorrenziali del comportamento posto in essere e, di più, molto spesso hanno internamente avuto – come hanno mostrato le evidenze raccolte – la piena consapevolezza della criticità in senso *antitrust* delle proprie decisioni di *pricing*.

222. Peraltro, un ulteriore elemento da considerare riguarda l'esistenza di precedenti che abbiano chiarito lo scopo di applicazione dell'articolo 102 del TFUE e si rileva che nei precedenti nazionali e europei si è ormai in numerose occasioni concluso per l'applicazione di detto articolo in casi di *margin squeeze*¹⁵⁴.

223. Il contesto di mercato nel quale si colloca la condotta contestata alle società del gruppo Enel attive nel settore della mobilità elettrica si caratterizza poi per la forte innovazione e la rapida evoluzione. Inoltre, i settori nei quali la condotta contestata è idonea a produrre effetti sono quelli dell'offerta dei servizi di ricarica e servizi connessi per la mobilità elettrica agli utenti finali, anche tramite apposite *app*. Si tratta di settori di significativa importanza, attuale e prospettica, destinati a crescere in futuro e sui quali anche si basano i piani di sviluppo “*green*” e digitale dell'economia dell'Unione Europea. Infine, la natura complessivamente nascente del mercato della mobilità

¹⁵² Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenze nn. 896 del 9 febbraio 2011 e 5171 e 5172 del 16 settembre 2011, in relazione al caso I694 - *Listino prezzi della pasta*.

¹⁵³ Cfr., a titolo esemplificativo, Consiglio di Stato, 18 luglio 2014, n. 3849, in relazione al caso A422 - *Sky Italia/Auditel*.

¹⁵⁴ In merito ai casi dell'Autorità si vedano, *ex multis*: A428 - *Wind-Fastweb/Condotte Telecom Italia*, cit.; A357 — *Tele 2/Tim-Vodafone-Wind*, provvedimento n. 17131 del 3 agosto 2007, in Bollettino n. 29/2007 e A500A - *Vodafone sms informativi aziendali*, cit. Per i casi della Commissione europea si vedano, a titolo esemplificativo: decisione del 4 luglio 2007, COMP/38.784 - *Wanadoo Espana v. Telefonica* e decisione del 15 ottobre 2014 nel caso COMP/39.523 - *Slovak Telekom*.

elettrica, depone per considerare le condotte attenzionate come un tentativo di *preemption*, anche su tale segmento innovativo, da parte dell'operatore storico verticalmente integrato in tutta la filiera.

224. In considerazione di quanto rilevato con riguardo alla natura della condotta, al ruolo e alla rappresentatività sul mercato delle Parti nonché al contesto di riferimento, si deve ritenere che la condotta contestata a Enel X Way (oggi Enel X) e Enel X Way Italia integri una violazione grave delle norme poste a tutela della concorrenza. Non sono condivisibili le argomentazioni di Parte volte a ricondurre la razionalità della condotta alla necessità di sostenere la domanda di tale settore, in quanto, come mostrato, appare che una finalità di tal sorta, anche laddove effettivamente alla base delle decisioni di prezzo, avrebbe potuto essere conseguita mediante finalità meno restrittive della concorrenza. Non appare, dunque, che tali argomentazioni possano condurre a derubricare la condotta contestata quale non grave.

225. In relazione alla durata dell'infrazione, si ritiene che essa sia intervenuta dal mese di giugno 2022 al mese di agosto 2023, periodo in cui le offerte di EXW risultavano non replicabili da un concorrente altrettanto efficiente quantomeno con riferimento ai servizi di ricarica a bassa potenza.

8. DETERMINAZIONE DELLA SANZIONE

226. L'articolo 15, comma 1-*bis*, della legge n. 287/1990 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, fino al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o associazione d'impresa nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida.

227. Al fine di quantificare la sanzione, occorre tenere presente quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/1990, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle *Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1 bis, della legge n. 287/90*¹⁵⁵ (“Linee Guida”).

228. Per quanto riguarda il fatturato rilevante ai fini della sanzione, le Linee Guida prevedono che le sanzioni “[...] *debbano essere calcolate a partire dal valore delle vendite dei beni o servizi oggetto, direttamente o indirettamente, dell'infrazione, realizzate dall'impresa nel mercato/i rilevante/i nell'ultimo anno intero di partecipazione alla stessa infrazione (di seguito, valore delle vendite)*” e che “*Qualora il dato relativo al fatturato, riferito all'ultimo anno intero di partecipazione all'infrazione, non sia reso disponibile dall'impresa oppure non sia attendibile ovvero sufficientemente rappresentativo o, comunque, altrimenti non determinabile, l'Autorità prenderà in considerazione qualsiasi altra informazione che essa ritenga pertinente o appropriata*” (punti 8 e 9).

229. Secondo le Linee Guida, l'importo di base della sanzione si ottiene applicando al valore delle vendite di beni o servizi interessate dall'infrazione una percentuale determinata in funzione del livello di gravità dell'infrazione e alla durata della partecipazione di ciascuna impresa all'infrazione stessa. In particolare, tale percentuale deve essere fissata a un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite (punto 11)

¹⁵⁵ Cfr. Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1-*bis*, della legge n. 287/1990, deliberate dall'Autorità il 25 febbraio 2025.

230. Per ciò che concerne il valore delle vendite, si osserva che le condotte in esame riguardano una pratica di compressione dei margini che consiste nell'applicare un differenziale tra prezzo all'ingrosso dell'energia utilizzata per le ricariche elettriche presso le infrastrutture di ricarica e prezzi al dettaglio del servizio di ricarica agli utenti finali tale da determinare una perdita per un concorrente nel mercato a valle altrettanto efficiente. Pertanto, poiché le condotte hanno luogo nella determinazione delle condizioni di cessione all'ingrosso dell'energia utilizzata per le ricariche elettriche presso le infrastrutture di ricarica al fine di escludere o marginalizzare gli operatori MSP presenti nel mercato a valle, conformemente ai precedenti nazionali in tema di *margin squeeze*¹⁵⁶ e accogliendo le argomentazioni di EX ed EXWI, il valore delle vendite da prendere in considerazione ai fini del calcolo della sanzione sarà riferito al mercato della fornitura dei servizi di ricarica agli utenti finali.

231. Per quel che riguarda il periodo preso a riferimento, essendo la condotta riferibile al periodo da giugno 2022 ad agosto 2023, essa riguarda in misura quasi simmetrica gli anni 2022 e 2023, senza che una di tali annualità risulti significativamente più rappresentativa dell'altra. La questione dell'anno di riferimento è particolarmente significativa nel caso di specie in cui, trattandosi di un mercato nascente, i fatturati variano in misura molto accentuata. Alla luce di queste considerazioni, allo scopo di conferire un peso adeguato a entrambe tali annualità, sarà utilizzato un valore delle vendite consistente nella media aritmetica dei valori delle vendite attribuibili agli anni 2022 e 2023. Il valore così ottenuto risulta pari a [10-32 milioni] di Euro¹⁵⁷.

232. Secondo le Linee Guida, la percentuale da applicarsi al valore delle vendite cui l'infrazione si riferisce sarà determinata in funzione del grado di gravità della violazione e non sarà superiore al 30% del valore delle vendite. Secondo la prassi dell'Autorità, conformemente all'orientamento eurounitario e nazionale, l'apprezzamento della gravità dell'infrazione è determinato da una pluralità di elementi di cui occorre tener conto, quali la natura delle condotte, l'importanza dell'impresa e il contesto nel quale il comportamento è stato posto in essere.

233. A questo proposito, si rileva che i comportamenti posti in essere da Enel X Way S.r.l. (oggi Enel X S.r.l.) e Enel X Way Italia S.r.l. integrano una fattispecie di abuso di natura escludente, così come stabilita dal diritto *antitrust* eurounitario e nazionale, suscettibili di ostacolare la concorrenza nel mercato a valle della fornitura dei servizi di ricarica agli utenti finali e idonei a precludere l'accesso al mercato a concorrenti altrettanto efficienti in una fase di sviluppo del mercato stesso, in violazione dell'articolo 102 TFUE. In considerazione di tali elementi, si ritiene che la condotta in esame integri una violazione grave del diritto della concorrenza.

234. Sulla base di quanto precede, si ritiene di individuare una percentuale del valore delle vendite in funzione della gravità dell'infrazione pari al 10% del valore delle vendite.

235. La durata dell'infrazione ha un impatto sulle conseguenze pregiudizievoli dell'infrazione e, dunque, risulta meritevole di valorizzazione nella determinazione dell'ammontare appropriato della sanzione secondo quanto indicato nelle Linee Guida, che prevedono che "*per le frazioni di anno, la durata sarà calcolata in funzione dei mesi e dei giorni effettivi di partecipazione all'infrazione*". Come illustrato in precedenza, il periodo dell'infrazione è individuato nelle date comprese quantomeno tra i mesi di giugno 2022 e agosto 2023, (pari a 1 anno e 3 mesi).

¹⁵⁶ Cfr. A428 - *Wind-Fastweb/Condotte Telecom Italia*, cit..

¹⁵⁷ Cfr. doc. 599.

236. Per tali motivi, l'importo base della sanzione - calcolato applicando al valore delle vendite la percentuale del 10% in funzione della gravità dell'infrazione e moltiplicando tale valore per la durata di 1 anno e 3 mesi - risulta pari a 2.305.102,35 Euro.

237. Il punto 19 delle Linee Guida prevede che l'importo di base della sanzione, determinato come descritto nei paragrafi che precedono, potrà essere incrementato per tener conto di specifiche circostanze che aggravano (circostanze aggravanti) o attenuano (circostanze attenuanti) la responsabilità dell'autore della violazione.

238. Con riferimento alle circostanze aggravanti e attenuanti, ai sensi dei punti da 19 a 24 delle Linee Guida, nel caso di specie, non si ritengono sussistenti circostanze aggravanti, né circostanze attenuanti nei confronti di Enel X S.r.l. e Enel X Way Italia S.r.l. Quanto all'asserita attuazione spontanea delle proposte di impegni da parte di tali società, si rileva che tale asserita attuazione è subentrata in un periodo in cui la condotta è stata ritenuta già interrotta ed è, comunque, stata modificata dopo un certo lasso di tempo. Parimenti, la richiesta di non irrogare alcuna sanzione o di limitarsi a una sanzione simbolica in considerazione dell'incentivazione della domanda tramite prezzi finali contenuti e del ruolo di Enel nell'essersi fatta carico di guidare l'infrastrutturazione di ricarica elettrica del Paese non può essere accolta, in quanto tali circostanze risultano evocate in modo generico e non adeguatamente documentate (come già argomentato, nel primo caso, in sede di valutazione delle condotte), a fronte di una condotta dalle riscontrate caratteristiche escludenti.

239. Pertanto, l'importo della sanzione calcolato nelle modalità sopra indicate risulta pari a euro 2.305.102,35.

240. Il limite edittale del 10% del fatturato realizzato dall'entità economica a cui è imputata l'infrazione nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, previsto dall'articolo 15 della legge n. 287/1990, da calcolare a seguito della fusione per incorporazione come la somma dei fatturati conseguiti da Enel X S.r.l. e da Enel X Way S.r.l, nonché da Enel X Way Italia S.r.l., non è superato. Peraltro, il limite edittale non sarebbe superato neppure considerando i fatturati isolatamente. La società Enel X S.r.l., infatti, ha realizzato nel 2024 un fatturato pari a circa [100-440] milioni di euro, mentre la società Enel X Way S.r.l. ha realizzato, nel medesimo anno, un fatturato pari a circa [44-100] milioni di euro e Enel X Way Italia S.r.l. ha realizzato nel 2024 un fatturato pari a circa [44-100] milioni di euro¹⁵⁸.

241. Enel X Way Italia S.r.l., come già menzionato, è una società controllata al 100% da Enel X S.r.l. e pertanto appartiene alla stessa entità economica. Come prescritto dal punto 32 delle Linee Guida Sanzioni, le predette società sono chiamate a rispondere in solido della sanzione comminata.

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) che le condotte poste in essere da Enel X Way S.r.l. (poi confluita in Enel X S.r.l.) ed Enel X Way Italia S.r.l., consistenti in una condotta di compressione dei margini, con possibili effetti escludenti degli operatori concorrenti nel mercato della fornitura dei servizi di ricarica agli utenti finali (MSP o EMP), costituiscono un abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 del TFUE;

¹⁵⁸ Cfr. docc. n. 599 e 617.

- b) che l'infrazione di cui al punto a) è imputabile a Enel X S.r.l. (in cui è confluita Enel X Way S.r.l., a seguito di fusione per incorporazione dal 1° gennaio 2025) e a Enel X Way Italia S.r.l.;
- c) che le citate società si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata ai punti precedenti;
- d) che, in ragione di quanto indicato in motivazione, venga applicata a Enel X S.r.l. e Enel X Way Italia S.r.l., in solido, la sanzione amministrativa pecuniaria di € 2.305.102,35 (duemilioneitrecentocinquemilacentodie/35 Euro).

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera d) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane S.p.A. e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato telematicamente, con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

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

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.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

A568B - AGENZIE DI VIAGGIO/PRENOTAZIONI VOLI RYANAIR - INFORMAZIONI FORNITE

Provvedimento n. 31647

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14, comma 5, lettera d), secondo cui *“l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'1 per cento del fatturato totale realizzato a livello mondiale durante l'esercizio precedente se, dolosamente o per colpa:*

[...];

d) in risposta a una richiesta di informazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo, le imprese [...] forniscono informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti oppure non forniscono le informazioni entro il termine stabilito”;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

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

VISTA la propria delibera del 14 settembre 2023, n. 30772, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Ryanair DAC, per accertare un possibile abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell'articolo 102 TFUE, consistente nel precludere gli acquisti da parte delle agenzie di viaggio, fisiche e/o *online*, dei biglietti Ryanair tramite il sito *internet* della stessa e nell'offerta di condizioni peggiorative tramite GDS, così impedendo e/o ostacolando le agenzie stesse nella vendita di biglietti aerei della compagnia - che tipicamente rappresentano il “punto di accesso” per la vendita di ulteriori servizi - al fine di favorire le vendite dirette di biglietti aerei sul proprio sito e così pregiudicando lo svolgimento di una concorrenza effettiva nei mercati della vendita dei servizi turistici, a danno delle agenzie di viaggi e con effetti negativi per il benessere dei consumatori che si avvalgono di tali operatori (procedimento A568 - *Agenzie di Viaggio/Prenotazioni Voli Ryanair*);

VISTA la prima richiesta di informazioni e, in particolare, la terza domanda ivi contenuta, formulata in data 31 ottobre 2023 alla società Ryanair DAC, nel corso del suddetto procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990 e dell'articolo 9 del D.P.R. n. 217/1998;

VISTA la risposta fornita dalla società Ryanair DAC in riscontro alla suddetta domanda della sopraindicata prima richiesta di informazioni, pervenuta nel termine prorogato del 9 dicembre 2023;

VISTA la richiesta di precisazioni in merito alla risposta alla predetta domanda inviata alla società Ryanair DAC in data 14 dicembre 2023, nell'ambito del suddetto procedimento istruttorio e sulla base della medesima base giuridica della richiesta di informazioni del 31 ottobre 2023;

VISTA la risposta della società Ryanair DAC, pervenuta in data 19 dicembre 2023;

VISTA la propria delibera del 16 gennaio 2024, n. 31027, con la quale il procedimento è stato esteso soggettivamente alla società Ryanair Holdings Plc;

VISTI gli accertamenti ispettivi svolti in data 8 marzo 2024 dall’Autorità di concorrenza irlandese - *Competition and Consumer Protection Commission* (di seguito, “CCPC”) -per conto dell’Autorità, ai sensi dell’articolo 22 del Regolamento (CE) n. 1/2003 e dell’articolo 24 della Direttiva (UE) n. 1/2019, presso la sede delle società Ryanair Holdings Plc e Ryanair DAC in Dublino (di seguito, ove necessario, complessivamente indicate come Ryanair);

VISTA l’ordinanza del Consiglio di Stato n. 4535 del 29 novembre 2024, che, riformando l’ordinanza n. 4540 del 9 ottobre 2024 con cui il TAR Lazio aveva accolto l’istanza cautelare presentata in primo grado da Ryanair Dac e Ryanair Holdings Plc, ha permesso soltanto da quel momento all’Autorità di utilizzare e di rendere eventualmente accessibili a terzi la documentazione acquisita in sede ispettiva, eccetto quella per la quale le predette società hanno avanzato eccezioni legate al *legal professional privilege*;

VISTA la documentazione ispettiva interessata da eccezioni legate al *legal professional privilege*, trasmessa nel procedimento A568, in versione in tutto o in parte oscurata, in data 6 febbraio 2025 dalle società Ryanair DAC e Ryanair Holdings Plc;

VISTA la propria delibera dell’11 febbraio 2025, n. 31454, con la quale l’Autorità ha contestato alla società Ryanair DAC la violazione dell’articolo 14, comma 5, lettera *d*), della legge n. 287/1990, per aver omesso di fornire nel procedimento principale A568 - *Agenzie di viaggio/Prenotazioni voli Ryanair* la documentazione interna richiesta, in realtà in suo possesso, e per aver di conseguenza fornito informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti sulle modalità di redazione di documentazione interna strategica e di mercato elaborata nel periodo di riferimento;

VISTA la memoria di Ryanair DAC pervenuta in data 1° aprile 2025;

VISTA la Comunicazione di Contestazione e precisazione degli addebiti, inviata a Ryanair DAC in data 15 maggio 2025;

VISTA la memoria finale di Ryanair DAC pervenuta in data 23 giugno 2025;

SENTITI in audizione finale, il 1° luglio 2025, i rappresentanti di Ryanair DAC;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita;

CONSIDERATO quanto segue:

LA PARTE

1. Ryanair DAC è una compagnia aerea *low cost* di diritto irlandese attiva nell’offerta di servizi di trasporto aereo su rotte nazionali e internazionali. Essa è controllata da Ryanair Holdings plc, a capo dell’omonimo gruppo di imprese che opera nel trasporto aereo di linea in Europa e in Italia, sia attraverso la stessa Ryanair DAC sia attraverso i vettori Ryanair Sun S.A. (di seguito, “Buzz”), Lauda Europe Limited (“Lauda”), Malta Air Limited (di seguito, “Malta Air”) e Ryanair U.K. Limited (di seguito, “Ryanair UK”).

2. Ryanair DAC ha realizzato, nell'anno fiscale che termina il 31 marzo 2024, un fatturato di 13,44 miliardi di euro, che rappresenta quasi l'intero fatturato consolidato del gruppo¹.

II. IL PROCEDIMENTO

3. Con provvedimento dell'11 febbraio 2025, n. 31454 (di seguito anche "Provvedimento"), notificato alla Parte in data 14 febbraio 2025, l'Autorità ha deliberato di contestare a Ryanair DAC la violazione di cui all'articolo 14, comma 5, lettera d), della legge n. 287/1990, per aver fornito, nel corso del citato procedimento A568, informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti in esito alle richieste di informazioni del 31 ottobre e del 14 dicembre 2023.

4. Nelle date del 17 e 24 febbraio 2025, Ryanair DAC ha avuto accesso agli atti del presente procedimento, a seguito di istanze presentate, rispettivamente, in pari data, prima dal procuratore generale della società e poi da altro legale esterno.

5. In data 27 febbraio 2025, Ryanair DAC ha presentato motivata istanza di differimento del termine per presentare osservazioni fino al 31 marzo 2025, accolta con comunicazione del 28 febbraio 2025.

6. Ryanair DAC ha quindi fatto pervenire, nel nuovo termine accordato, le proprie osservazioni sul procedimento in epigrafe (di seguito anche "Osservazioni"). Nelle Osservazioni, essa ha manifestato conclusivamente la propria disponibilità *"a fornire ulteriori informazioni e chiarimenti nel corso di un'audizione"*.

7. L'8 aprile 2025, la Direzione ha pertanto convocato Ryanair DAC in audizione istruttoria per concordare una data tra quelle proposte del 13 e 17 aprile 2025.

8. Il 9 aprile 2025, Ryanair DAC ha rappresentato al Collegio e al Segretario Generale sia l'inadeguata tempistica proposta dagli Uffici per l'audizione istruttoria - a ridosso delle festività pasquali - sia la lesione del proprio diritto di difesa chiaramente esercitabile soltanto nell'ambito di un'audizione dinanzi al Collegio, essendo il subprocedimento in questione disciplinato dal D.P.R. n. 217/1998, richiamato anche nel preambolo del provvedimento di avvio. Ryanair DAC, pertanto, ha ribadito *"la propria richiesta iniziale"* di essere sentita direttamente dal Collegio, in quanto *"i due tipi di audizione non sono affatto equivalenti sotto il profilo dell'effettivo e pieno esercizio dei diritti di difesa"*².

9. Il 14 aprile 2025, la Direzione ha precisato che *"la convocazione in audizione davanti agli Uffici si limitava ad accogliere la disponibilità genericamente offerta da codesta Società nelle conclusioni alle Osservazioni pervenute il 1° aprile 2025 [...] a «fornire ulteriori informazioni e chiarimenti in merito a quanto precede, anche nel corso di un'audizione»"* e ha preso atto del fatto che, nella comunicazione del 9 aprile 2025, Ryanair DAC aveva inteso *"chiedere unicamente di essere sentita dinanzi al Collegio"*, evidenziando che l'istanza sarebbe stata valutata dal Collegio.

L'audizione dei rappresentanti di Ryanair DAC con gli Uffici, da questi ultimi proposta, non ha, pertanto, avuto luogo.

¹ Cfr. i due ultimi bilanci approvati da Ryanair, per l'anno fiscale che termina, rispettivamente, il 31 marzo 2024 e 2025, doc. 28.

² Ryanair DAC ha sottolineato che *"nell'un caso il Collegio ascolta direttamente e senza filtri le difese orali dell'impresa accusata, con la possibilità di rivolgerle domande e chiedere chiarimenti, ove ritenuto opportuno; mentre nell'altro caso il Collegio si limita a ricevere il sintetico verbale redatto dagli Uffici a valle dell'audizione, come approvato dalla parte, assieme alla proposta degli Uffici stessi sulla definizione del subprocedimento"*.

10. In data 14 maggio 2025, è stata inviata a Ryanair DAC la Comunicazione di Contestazione e precisazione degli addebiti (di seguito anche CRI)³.

11. Il giorno successivo, Ryanair DAC ha presentato istanza al Collegio, chiedendo un intervento urgente al fine di evitare che gli Uffici potessero dare ai terzi accesso ai documenti e alla CRI. L'istanza è stata riscontrata con lettera dell'Autorità del 5 giugno 2025 rilevando l'assenza di terzi partecipanti al presente procedimento e, *a fortiori*, di istanze di accesso agli atti da parte di questi ultimi⁴.

12. Ryanair DAC ha avuto nuovamente accesso agli atti del fascicolo A568B in data 11 giugno 2025, in accoglimento dell'istanza presentata il giorno precedente.

13. In data 23 giugno 2025, Ryanair DAC ha presentato la propria memoria (di seguito anche "Memoria finale") ed è stata audita, come da essa richiesto, dal Collegio in data 1° luglio 2025.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

14. Di seguito si darà conto delle evidenze in atti.

a) Le vicende oggetto del procedimento principale

15. Con la citata delibera del 14 settembre 2023, n. 30772, l'Autorità ha avviato il procedimento A568 nei confronti di Ryanair DAC, ritenuta dominante nei mercati del trasporto di linea passeggeri che interessano aeroporti italiani, per accertare una possibile violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell'articolo 102 del TFUE, attraverso una serie di condotte idonee a impedire e/o ostacolare le agenzie di viaggio, fisiche e/o *online*, anche offrendo condizioni peggiorative tramite GDS, nella vendita di biglietti aerei della compagnia - che tipicamente rappresentano il "punto di accesso" per la vendita di ulteriori servizi turistici e/o accessori - al fine di favorire le vendite dirette di biglietti aerei e di questi ulteriori servizi sul proprio sito. In tal modo, le condotte di Ryanair DAC apparivano idonee a pregiudicare lo svolgimento di una concorrenza effettiva nei mercati della vendita dei servizi turistici, a danno delle agenzie di viaggi e, in ultima analisi, dei consumatori che si avvalgono di tali operatori.

16. In data 31 ottobre 2023, veniva inviata alla società Ryanair DAC una richiesta di informazioni (di seguito anche "RFI 1")⁵, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 287/1990 e dell'articolo 9 del D.P.R. n. 217/1998, volta a ricostruire caratteristiche, struttura e operatività del Gruppo Ryanair in Italia, anche in comparazione con gli altri paesi europei e nella quale si chiedeva, in particolare, al punto 3, di "*fornire i Business Plan relativi all'Italia elaborati dal gruppo Ryanair nel periodo 2021-2023*"⁶. Il termine per la risposta era fissato al 25 novembre 2023.

³ Cfr. doc. 21.

⁴ Cfr. docc. 22 e 23.

⁵ Cfr. doc. 91 del fascicolo A568, acquisito in allegato al doc. 13 del fascicolo A568B.

⁶ Si ricorda che la prima richiesta di informazioni (RFI 1) era articolata in 7 domande, era volta a ricostruire caratteristiche, struttura e operatività del Gruppo Ryanair in Italia, anche in comparazione con gli altri paesi europei. In particolare è stato chiesto di fornire elementi fattuali su: struttura del gruppo (domanda 1); ambito di operatività di voli e commerciale (domanda 2); "Business Plan *per l'Italia relativi al periodo 2021-2023*" (domanda 3); posizionamento delle società del gruppo Ryanair, distinguendo l'Italia e il resto d'Europa, con riguardo a numero di basi, voli, aeromobili, etc. (domanda 4); la vendita, infine, dei biglietti aerei, tramite OTA e con la procedura di verifica (domande 5-7).

17. In data 11 novembre 2023 Ryanair DAC ha formulato istanza di proroga del suddetto termine, chiedendone il differimento al 9 dicembre 2023; l'istanza è stata accolta. Nella risposta pervenuta in data 11 dicembre 2023, Ryanair DAC si è limitata ad affermare, in merito al punto 3, che *“Ryanair non predisporre Business Plan per l'Italia, né per gli altri Paesi verso i quali vola”*⁷.

18. In data 14 dicembre 2023, è stata quindi inviata alla società Ryanair DAC una seconda richiesta di informazioni (di seguito anche “RFI 2”), avente la medesima base giuridica della precedente, in cui:

(i) si chiedeva di *“precisare se le società del Gruppo Ryanair predispongano dei **business plan o documenti di pianificazione strategica comunque denominati e in qualunque forma predisposti che riguardino - anche in parte - le attività delle imprese del Gruppo Ryanair in Italia. Nel caso in cui le società del Gruppo Ryanair predispongano simili documenti, fornire copia integrale di tali documenti elaborati nel periodo 2021-2023”*** (enfasi aggiunta);

(ii) si indicava che era irrilevante la denominazione dei documenti (*“A mero titolo di esempio non esaustivo: strategic plan, operational plan, ecc.”*) e la forma in cui erano predisposti (*“A mero titolo di esempio non esaustivo: presentazioni e documenti forniti al Consiglio di Amministrazione, informazioni trascritte nei verbali del Consiglio di Amministrazione, documenti interni elaborati dai direttori operativi o altre divisioni interne, ecc.”*);

(iii) si indicava che i documenti richiesti potevano riguardare anche solo in parte l'Italia (*“[a] mero titolo di esempio non esaustivo: decisioni di acquisto di nuovi aerei da destinare in parte per l'Italia, analisi del posizionamento in Italia di Ryanair, decisioni strategiche relative all'operatività dei voli, all'apertura/chiusura delle basi operative italiane, ecc.”*)⁸.

19. In data 19 dicembre 2023, Ryanair DAC ha confermato la precedente risposta, dichiarando che *“Ryanair è un vettore dinamico e in rapida evoluzione che [...] non predisporre business plan formali a livello di network, né al livello dei singoli Paesi verso i quali vola. Sarebbe molto complesso elaborare simili documenti, tenuto conto della portata e della natura in continua evoluzione delle operazioni del vettore.*

Le decisioni inerenti alla pianificazione del business vengono assunte dal management in maniera continuativa e dinamica, senza che siano documentate in maniera formale. Solo le decisioni strategiche più importanti vengono formalizzate in documenti che richiedono l'approvazione degli azionisti/investitori”, di cui Ryanair DAC ha fornito due esempi pubblicamente disponibili sul sito del Gruppo⁹ (sottolineatura aggiunta). Si tratta, in particolare della Circolare agli azionisti presentata per l'approvazione nel corso dell'assemblea annuale del 14 settembre 2023, relativa all'acquisto dei Boeing 737-MAX-10, e la presentazione in occasione del Capital Markets Day di settembre 2023 (di seguito anche, rispettivamente, “Circolare” e “Presentazione CMD”).

20. All'esito delle risposte alle due richieste di informazioni, quindi, Ryanair DAC ha dichiarato la totale assenza sia di pianificazione strategica e operativa interna del *business* sia di elaborazione e condivisione di informazioni di mercato dettagliate e strutturate, limitata soltanto a sporadiche

⁷ Cfr. doc. 122 del fascicolo A568, acquisito in allegato al doc. 13 del fascicolo A568B.

⁸ Cfr. doc. 126 del fascicolo A568. Nella RFI 2 (ii) si precisava anche che per Gruppo Ryanair, *“si intende congiuntamente Ryanair Holdings plc e le sue controllate (Ryanair DAC, Buzz - Ryanair Sun S.A., Lauda Europe Limited, Malta Air Limited e Ryanair U.K. Limited)”*.

⁹ Cfr. doc. 130 del fascicolo A568, acquisito in allegato al doc. 13 del fascicolo A568B e per mero errore materiale indicato nel provvedimento di avvio come documento 04_130.

decisioni di pianificazione particolarmente rilevanti destinate all'approvazione di azionisti e investitori.

21. Dopo l'estensione soggettiva del procedimento A568 alla società Ryanair Holdings Plc, con delibera del 16 gennaio 2024, n. 31027, in data 8 marzo 2024, l'Autorità di concorrenza irlandese (CCPC) ha svolto, per conto dell'Autorità e ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (CE) n. 1/2003 e dell'articolo 24 della Direttiva (UE) n. 1/2019, degli accertamenti ispettivi presso la sede delle società Ryanair Holdings Plc e Ryanair DAC in Dublino.

22. Le evidenze raccolte in sede ispettiva sono state trasmesse dalla CCPC all'Autorità ai sensi del Regolamento (CE) n. 1/2003, con lettera di trasmissione protocollata dall'Autorità in data 9 marzo 2024¹⁰.

23. A fronte dell'azione giudiziaria promossa da Ryanair¹¹ in Irlanda nei confronti della CCPC e dell'Autorità sulle modalità di svolgimento dell'ispezione, l'Autorità ha assunto immediatamente l'impegno a non visionare né utilizzare in alcun modo la documentazione acquisita in copia. Tale impegno è perdurato ininterrottamente fino al 21 maggio 2024, data in cui la *High Court* irlandese ha pubblicato la sentenza con cui accoglieva l'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dall'Autorità.

24. Il 21 maggio 2024, Ryanair ha, quindi, presentato ricorso avverso la richiesta di assistenza indirizzata dall'Autorità alla CCPC ex art. 22 Regolamento (CE) n. 1/2003, con contestuale richiesta di adozione di misure monocratiche ex art. 56 c.p.a. al Presidente del TAR Lazio, nel quale si legge che i presupposti della estrema gravità e urgenza sono stati ravvisati nel rischio "*imminente*" che l'Autorità (con la pronuncia della *High Court* sulla giurisdizione) potesse accedere al materiale ispettivo a partire da quella data. Con decreto presidenziale monocratico n. 2067 del 22 maggio 2024 è stata accolta l'istanza cautelare presentata da Ryanair "*sino alla trattazione della medesima in camera di consiglio, fissata per il 12 giugno p.v.*", poi più volte rinviata. Con ordinanza del TAR Lazio del 10 ottobre 2024 n. 4540 si esauriva infine la fase cautelare, rinviando al merito la trattazione del ricorso di Ryanair per l'annullamento della richiesta di assistenza dell'Autorità alla CCPC e "*mantenendo nelle more la sospensione dell'atto impugnato, già disposta con il decreto n. 2067 del 22 maggio 2024*"¹².

25. L'Autorità ha impugnato tale ultima pronuncia dinanzi al Consiglio di Stato che, con ordinanza del 29 novembre 2024, n. 4535, ha infine respinto l'istanza cautelare proposta da Ryanair DAC avverso la richiesta di assistenza investigativa indirizzata dall'Autorità alla CCPC.

Da tale data, quindi, l'Autorità ha avuto concretamente ed effettivamente accesso alla documentazione ispettiva (a eccezione dei documenti asseritamente coperti da privilegio legale)¹³.

¹⁰ Cfr. doc. 177 del fascicolo A568.

¹¹ Nel presente provvedimento, il termine "Ryanair" indica sia Ryanair DAC sia Ryanair Holding Plc e/o l'omonimo gruppo.

¹² Per completezza si osserva che il TAR Lazio, con sentenza n. 8507 del 2 maggio 2025, ha respinto il ricorso di Ryanair nella sua interezza.

¹³ Nel presente provvedimento, ogni riferimento ai documenti ispettivi andrà inteso escludendo quelli per i quali Ryanair aveva sollevato in tutto o in parte profili di *legal professional privilege*.

b) I documenti ispettivi a supporto della presente contestazione

26. Alcuni documenti acquisiti in occasione degli accertamenti ispettivi assumono particolare rilievo ai fini della presente contestazione.

27. Nello specifico, è stata acquisita copia di due documenti cartacei denominati “*Ryanair Group working capital memorandum*” (di seguito anche “*Memorandum*”), che sono in realtà parti consecutive (sezioni) di un medesimo documento, il primo (doc. n. 177.219) con elementi di sintesi e il secondo (doc. 177.220) con analisi di maggior dettaglio¹⁴. Tali documenti, privi delle prime tre pagine, coprono l’anno fiscale 2023 (“*FY23*”, dal 1° aprile 2022 al 31 marzo 2023¹⁵), con previsioni per i due anni fiscali successivi (“*FY24*” - aprile 2023/marzo 2024 - e “*FY25*” - aprile 2024/marzo 2025).

28. Il *Memorandum* è stato **elaborato entro l’estate 2023** (“*This summer (2023)*”)¹⁶, dopo la chiusura dell’anno fiscale 2023 e prima che la decisione di acquisto dei Boeing assunta nel 2023 venisse approvata dagli azionisti (“*Subject to shareholder approval of the 2023 Boeing Contract*”)¹⁷: più sezioni fanno riferimento a dati registrati al 31 marzo 2023 (“*at March 31, 2023*”)¹⁸ e al 30 giugno 2023 (“*at June 30, 2023*”)¹⁹. Inoltre, la fine del mese di luglio 2023 viene indicata come scadenza futura (“*these loans will be fully repaid before the end of July 2023*”)²⁰.

29. Il *Memorandum* contiene **previsioni per il biennio successivo**, riferendosi spesso a un periodo “*fino al 31 marzo 2025*” (“*period to March 31, 2025*”)²¹, nonché analisi delle previsioni per il FY24 e FY25 (“*3. Summary of FY24 Forecast*” e “*4. Summary of FY25 Forecast*”), oltre a quella del confronto tra ricavi e *budget* di previsione (“*Forecasting History. Budget V Actual results history*”), che confronta valori “*Actual*” nel FY23 e “*Forecast*” nel FY24²². Il *Memorandum* registra la rispondenza delle previsioni iniziali su alcune variabili strategiche (volumi passeggeri, *load factor*, dipendenti etc.) con gli originari “*due anni di programmazione*” (“*the basic forecast ... remained consistent with the original 2-year plan*”)²³.

I due documenti del *Memorandum* hanno dunque un orizzonte temporale di programmazione/proiezione di due anni.

¹⁴ Il doc. 177.219 va dalla sezione 1.2 alla sezione 7.1 (mancano dunque le sezioni 1 e 1.1) e il doc. 177.220 dalla sezione 7.2 alla sezione 10 oltre a dati di bilancio ad agosto 2023 e di previsione 2024.

¹⁵ Si precisa che, nei documenti di Ryanair, l’anno fiscale va dal 1° aprile di ciascun anno al 31 marzo dell’anno successivo: pertanto, l’anno fiscale 2023 (“*FY23*”) comprende buona parte dei risultati del 2022 e così via.

¹⁶ Ad esempio, doc. 177.219, pag. 19 del documento ispettivo acquisito in copia (indicata come pag. 22 nel documento stesso), sezione 5.

¹⁷ Cfr. doc. 177.219, sezioni 1.4 e 1.6.

¹⁸ Ad esempio, doc. 177.219, pag. 2 sezione 1.2, pag. 21 sezione 6 etc.. Il doc. 177.220, pag. 6 sezione 10, considera i risultati finanziari annuali “*per l’anno fino al 31 marzo 2023*” (“*our annual financial results for the year to March 31, 2023*”).

¹⁹ Ad esempio, doc. 177.219, pag. 2 sezione 1.2, pag. 5 sezione 1.7, pag. 21 sezione 6 etc..

²⁰ Cfr. doc. 177.219, pag. 22, sezione 6.2; doc. 177.220, pag. 9, riporta il bilancio consolidato provvisorio al 31 agosto 2023 (“*as at August 31, 2023 (unaudited)*”).

²¹ Cfr. doc. 177.219, pag. 2 sezione 1.2; la pag. 3 sezione 1.4 parla di “*periodo analizzato fino al 31 marzo 2025*” (“*the period under review in this Memorandum (to March 31, 2025)*”), “*In the two fiscal years under review to March 31, 2025*”).

²² Cfr. doc. 177.219, sezioni 3 e 4, e doc. 177.220, sezioni 8 e ss..

²³ Cfr. doc. 177.220, pagg 1 e 7. Si osserva che il doc. 177.220 consta della copia fotostatica di una serie di documenti cartacei. Pertanto, ci si riferisce al primo dei documenti cartacei copiati, corrispondenti alle pagine n. 1-7 del *file* pdf.

30. I titoli stessi di tali documenti fanno esplicito riferimento alla denominazione “*Business Plan*”, a determinati *standard* internazionali seguiti per la loro redazione e a una pianificazione di lungo termine. In particolare, il documento include sezioni denominate: “*commento riassuntivo del business plan*” e “*le policy contabili sottese al business plan*”. (Figura 1)

Figura 1 - Estratti del doc. 177.219 (sezione 1.7) e del doc. 177.220 (sezione 10).*

1.7 Summary Commentary on the Business Plan

The projections and the sensitivity analysis highlight that the Group's working capital will be [redacted] to cover its commitments out to March 31, 2025, including any payments that may become due during that time in relation to the 2023 Boeing Contract.

10 Accounting Policies Underlying the Business Plan

The accounting policies adopted by Ryanair have been those required under IFRS (International Financial Reporting Standards) as appropriate and are consistent with the accounting policies set out and adopted in our annual financial results for the year to March 31, 2023. The accounting policies have been consistently applied in the Memorandum for the periods to 2025.

31. Un'altra sezione del doc. 177.220 indica la circostanza che, in termini di pianificazione di lungo periodo, “*il budget annuale si è dimostrato una previsione accurata dei ricavi ma non dei costi*”, legando quindi l'importanza del *budget* per una buona pianificazione addirittura di lungo periodo (Figura 2).

Figura 2 - Estratto del doc. 177.220 (sezione 9).

9 Summary

Overall Ryanair has a good record in terms of long-term planning. The annual budget has proved to be an accurate forecast of revenues but less so for costs. [redacted]

32. Tra i presupposti chiave dell'analisi, il *Memorandum* indica (rinviando alla descrizione di dettaglio della sezione 3 del medesimo documento) in particolare la crescita prevista dei ricavi totali da un dato valore dell'anno fiscale 2023 a quello minimo atteso nell'anno fiscale 2025, le percentuali di crescita attesa dei ricavi ancillari per passeggero per il FY24 e per il FY25, nonché la modalità ipotizzata per finanziare l'acquisto dei Boeing (“*Total Revenues to grow from € [omissis] in FY23 to over € [omissis] in FY25 [...]; Ancillary revenues per pax are expected to increase [omissis]%*”

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

in FY24 and [omissis]% in FY25 [...]; Ryanair expects to finance aircraft purchases [...]", etc²⁴. La sezione 3, infatti, "*Detailed Discussion and Analysis of Forecast for FY24*" confronta le voci di ricavi e perdite a consuntivo del FY23 ("*Actual*") con quelle di previsione per il FY24 ("*Forecast*"), oltre alla variazione in valore e in percentuale, confrontando in dettaglio nelle sezioni 3.3-3.6 anche i costi operativi (carburante, *staff*, oneri aeroportuali, *marketing*, ecc.), il bilancio e il *cash flow*.

33. Nell'arco dei tre anni fiscali considerati ("FY23", "FY24", "FY25"), i *Memorandum* descrivono e valutano pro e contro di quattro possibili scenari prospettati ("*1.5 Scenario Analysis*"), quali: A) situazione con rendimenti inferiori; B) minaccia competitiva che riduce il *load factor*; C) una combinazione dei due scenari precedenti; D) un evento importante che si tradurrà in risultati significativamente diversi (cfr. *infra* Figura 1)²⁵.

Figura 3 - Estratto del doc. 177.219, pag. 4.

1.5 Scenario Analysis

Four scenarios have been prepared based on the projections to evaluate the impact of:

- A. a lower yield environment,
- B. a competitive threat resulting in lower load factors,
- C. a combination of lower yield environment and competitive threat impacting load factors,
- D. a major event resulting in a significant increase in

The detailed analysis of these scenarios is set out in Section 7.

34. Lo scopo del *Memorandum*, preparato dal *Management* per illustrare al *Board* la situazione finanziaria di Ryanair per il periodo di due anni che finisce il 31 marzo 2025 ("*management has prepared a Memorandum for the Board setting out the working capital position and financing requirements for the 2-year period ended March 31, 2025*") è di permettere ai Direttori di considerare la posizione finanziaria di Ryanair fino al FY25 e di coprire i costi che dovrà sostenere durante tale periodo, incluso il finanziamento del contratto Boeing 2023 ("*including € [...] commitments under the 2023 Boeing Contract*")²⁶.

Il *Memorandum* comprende:

- "*Forecast March 31, 2025 based on our most recent estimates.*
- A summary of the competitive environment that Ryanair is currently trading in.*
- Sensitivity analysis on the assumptions underlying the forecast covering A) a competitive threat, B) an economic slowdown, C) a major adverse event, and D) rising [omissis] prices [...]*,

²⁴ Cfr. doc. 177.219, sezione 1.3.

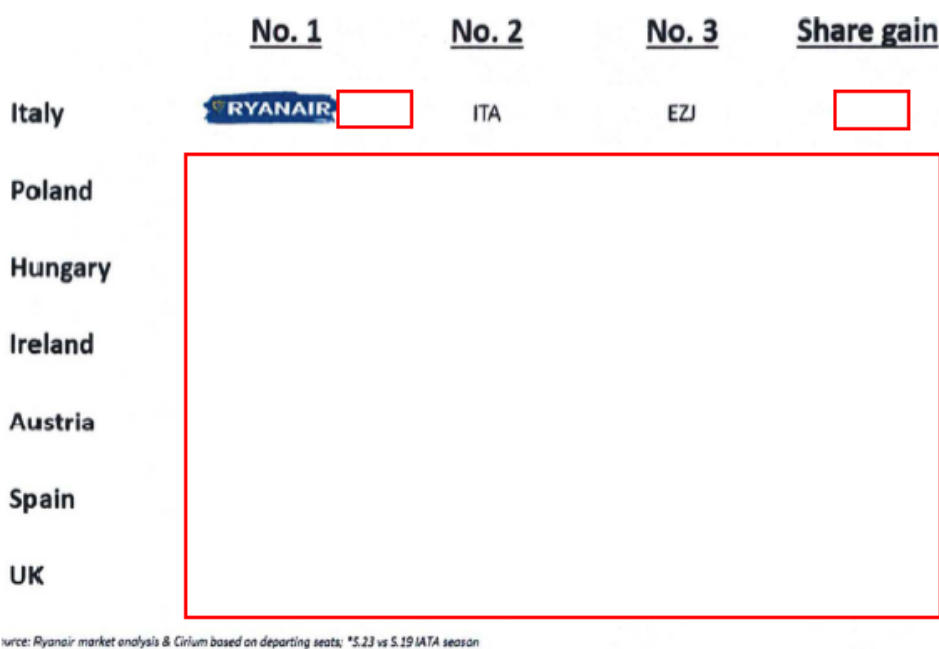
²⁵ Cfr. doc. 177.219, pag. 4. 1. Il doc. 177.220 (pag. 1-7) contiene un'analisi dettagliata di ciascuno di tali scenari, oltre a dati di dettaglio a livello di Gruppo per il 2023 (ricavi e perdite, costi di una base etc.) e previsioni per il 2024.

²⁶ Cfr. doc. 177.219. La sezione 2.1 prosegue con l'avvertenza ai Direttori circa la possibilità di scegliere tra altre possibilità a loro disposizione e non inserite in alcuna proiezione ("*The Directors should consider that a variety of options would be available to the Group which are not incorporated in any of the projections. These would include: - significantly reducing costs and retrenchment of activities [...], the closure of routes and bases [...]*").

sempre fino all’anno fiscale 2025, nonché una valutazione sui rischi chiave (“Key Risks”) e “Detailed Discussion and Analysis of Forecast for FY24” e “for FY25”²⁷.

35. Infine, il medesimo documento dedica la sezione 5 all’analisi della concorrenza nell’industria aerea europea (“Competition in the European industry. Overall Marketplace”) dell’estate 2023 (“This summer (2023), Ryanair will operate our largest ever schedule”), con un focus anche sulle condizioni concorrenziali nel mercato italiano. All’interno del documento, Ryanair pone l’accento sul fatto di aspettarsi che le compagnie aeree europee continueranno a consolidare la propria posizione senza grandi variazioni, distribuendo la propria capacità “in modo disciplinato” (“Ryanair expects European airlines will continue to consolidate over the next 2 years and it seems likely they will deploy capacity in a disciplined manner”) e analizza anche il dettaglio dei costi operativi di tali operatori, con quote di mercato e differenziale guadagnato rispetto a esse²⁸. La figura che segue rappresenta, in particolare, l’analisi interna del posizionamento di mercato di Ryanair in Italia e in alcuni altri mercati europei, sulla base dei posti occupati in partenza nell’estate 2023 rispetto alla stagione estiva (IATA) 2019.

Figura 4 - Estratto del doc. 177.219, pag. 19.



36. Le sezioni da 7.2 a 8 del doc. 177.220 riprendono l’analisi di dettaglio di ciascuno dei quattro scenari sopra descritti, nella situazione a consuntivo (2023, conclusasi il 31 marzo 2023) e prospettica (per il FY24 e il FY25, vale a dire degli anni fiscali a partire dal 1° aprile 2023). Anche in questo caso, vengono svolte analisi dettagliate e proiezioni dei quattro scenari già individuati nel

²⁷ Cfr. doc. 177.219, sezioni 2.1 e 2.2.

²⁸ Cfr. doc. 177.219, pag. 20, con un’analisi dei costi unitari escluso carburante rispetto ai competitor.

primo documento. Le analisi arrivano al 31 marzo 2025 e al completamento dell'operazione di rinnovamento della flotta e acquisizione di nuovi aerei fino al 2034.

37. È stato altresì acquisito un *file excel* denominato “FY25 BUDGET”²⁹, realizzato per essere condiviso con il *Board*, allegato a una *e-mail* interna del 22 febbraio 2024, ma creato, secondo le proprietà del documento stesso, dal Responsabile commerciale (CCO) di Ryanair DAC il 17 gennaio 2023 e finalizzato il 22 febbraio 2024, giorno dell'invio della predetta *e-mail*. In particolare, il documento riflette dati raccolti necessariamente in un momento in cui non vi era ancora il dato consolidato di dicembre 2023. Infatti, l'ipotesi di partenza delle varie analisi svolte presente in numerosi fogli *excel* del documento considera la consegna dei nuovi aerei su base mensile nel periodo settembre 2022 - luglio 2023, contrassegnando con il colore verde i mesi in cui la consegna è stata effettuata (fino a gennaio 2023) e con il colore arancione il mese in cui tale consegna era “a rischio” (febbraio 2023), lasciando in bianco i mesi in cui le consegne non erano state ancora effettuate. Pertanto, la creazione del documento non può collocarsi temporalmente oltre la data dell'ultima consegna (avvenuta o prevista) registrata, ovvero febbraio 2023³⁰.

Figura 5: Ipotesi di consegna dei nuovi aerei contenute nel documento 177.159

Assumptions
Assumes a/c delivered from Sept '22 to Jul '23

September	October	November
□	□	□
December	January	February
□	□	□
March	April	May
□	□	□
June	July	
□	□	

Delivered.
 At risk (fastener issue).

38. La tabella “*Assumptions*” compare in sei degli otto fogli che compongono il documento in questione, nei quali Ryanair DAC elabora ipotesi di tariffe medie (“*Avg fare*”) dei biglietti venduti tramite OTA, anche nel periodo dello “spegnimento” (“*OTA off*”).

39. Inoltre, come è possibile osservare nella seguente Figura 6, il documento era ancora in corso di redazione nel periodo in cui Ryanair DAC stava rispondendo alle RFI 1 e 2³¹. In particolare, si facevano ipotesi sui ricavi del periodo di dicembre 2023 e dei mesi successivi, fino all'anno fiscale 2025. Ciò si evince comparando i singoli fogli *excel* presenti nel *file*, contenenti diverse ipotesi di

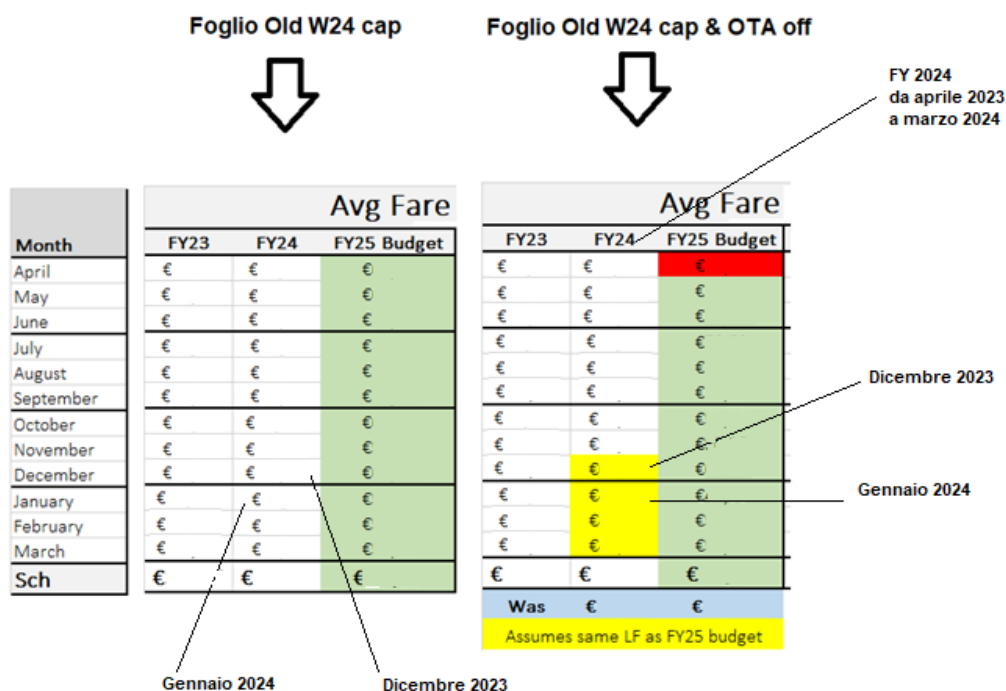
²⁹ Cfr. doc. 177.159 del fascicolo A568.

³⁰ Cfr. le tabelle con “*Assumptions. Assumes 51x8-200 a/c delivered from Sept '22 to Jul '23*” presenti in molti fogli *excel* del doc. 177.159 del fascicolo A568.

³¹ Si ricorda che la risposta alla RFI1 è pervenuta in data 9 dicembre 2023 e la risposta alla RFI 2 è pervenuta in data 19 dicembre 2023.

tariffe. A ogni ipotesi corrisponde una valutazione prospettica sull’impatto dello “spegnimento” delle *Online Travel Agency* - OTA (“*OTA off*”) sui ricavi medi (“*Avg Fare*”), formulata a partire da dicembre 2023³², come messo in evidenza nel documento dalla parte in giallo della colonna FY24, che parte dai valori del mese di dicembre (2023) fino ad arrivare a quelli di marzo (2024), accompagnato dall’indicazione delle assunzioni del *budget* (“*Assumes same LF as FY25 budget*”).

Figura 6 – Estratto del documento 177.159.



40. Poiché il dato di dicembre 2023 varia a seconda delle ipotesi (senza e con “*OTA Off*”), questo *file* deve necessariamente essere stato realizzato prima che il dato consuntivo di dicembre 2023 fosse disponibile (arricchito di valutazioni prospettiche tra la fine di novembre e il mese di dicembre 2023 e ulteriormente rivisto tra gennaio e febbraio 2024, come risulta da vari fogli del documento *excel* in questione).

41. Nella Tabella 1 che segue sono stati riportati dati su ricavi/tariffe contenuti in quattro fogli del doc. 177.159, da aprile 2023 a marzo 2024 per l’anno fiscale 2024 e da aprile 2024 a marzo 2025 per l’anno fiscale 2025. Dalla tabella si evince che le tariffe indicate mensilmente in ciascun foglio (ciascuno corrispondente a una diversa ipotesi), tra aprile e novembre 2023 (evidenziate in verde), sono sempre uguali, mentre iniziano a cambiare, nelle varie ipotesi, a partire da dicembre 2023 (in corrispondenza dei valori in rosso) e fino a tutto l’anno fiscale 2025. Quindi il doc.177.159,

³² Si ricorda che l’anno fiscale 2024 inizia il 1° aprile 2023 e, pertanto, il dicembre dell’anno fiscale 2024 è dicembre 2023.

contenendo ipotesi di ricavi/tariffe anche per il periodo 2023, non può necessariamente essere stato elaborato nella sua interezza nel 2024.

Tabella 1: elaborazioni AGCM su vari fogli con tariffe medie del doc. 177.159

	Foglio: Old W24 cap dato: Avg fare	Foglio: Fare for new W24 cap dato: Avg fare	Foglio: Old W24 cap & OTA off dato: Avg fare	Foglio: New (unused) budget 24-01 dato: Avg fare
FY 2024	€	€	€	€
apr-23	€	€	€	€
mag-23	€	€	€	€
giu-23	€	€	€	€
lug-23	€	€	€	€
ago-23	€	€	€	€
set-23	€	€	€	€
ott-23	€	€	€	€
nov-23	€	€	€	€
dic-23	€	€	€	€
gen-24	€	€	€	€
feb-24	€	€	€	€
mar-24	€	€	€	€
FY 2025	€	€	€	€
apr-24	€	€	€	€
mag-24	€	€	€	€
giu-24	€	€	€	€
lug-24	€	€	€	€
ago-24	€	€	€	€
set-24	€	€	€	€
ott-24	€	€	€	€
nov-24	€	€	€	€
dic-24	€	€	€	€
gen-25	€	€	€	€
feb-25	€	€	€	€
mar-25	€	€	€	€

42. Un documento simile è rappresentato dal *file excel* allegato alla *e-mail* avente a oggetto “FY25 BUDGET PAX”³³, contenente risultati e previsioni per l’anno fiscale 2025 (aprile 2024-marzo 2025) e i dati relativi all’anno fiscale 2024 (aprile 2023-marzo 2024). Sebbene il *file excel* sia allegato a una *e-mail* dell’8 gennaio 2024, verificando le proprietà del documento, esso risulta essere stato realizzato il 14 novembre 2023 e completato il giorno dell’invio della suddetta *e-mail* interna di trasmissione. Il documento, in un unico foglio *excel*, contiene i dati per l’anno fiscale 2024 (marzo 2023-aprile 2024), a consuntivo solo per una parte dell’anno fiscale e con dati di previsione per la restante parte (come emerge dalla dicitura “FY24 Actual/Forecast”). Tuttavia, il documento non presenta elementi (come, ad esempio, la sopra citata tabella “Assumptions” o differenti colorazioni per la parte previsionale o altri elementi ancora) che permettano di ricondurne con certezza l’elaborazione al 2023.

43. È stata poi acquisita presso la postazione del Responsabile *marketing* di Ryanair copia della presentazione del 2023 denominata “Customer base breakdown”³⁴. Tale documento analizza i risultati per ciascun anno fiscale (che, si ricorda, inizia il 1° aprile di ciascun anno e termina il 31 marzo dell’anno successivo) dal 2021 al 2023 e previsioni per il FY24³⁵, in termini di volume e

³³ Cfr. doc. 177.181 del fascicolo A568.

³⁴ Cfr. doc. 177.67 del fascicolo A568. Il documento contiene anche una sezione denominata “Performance Marketing. Paid Media Campaigns”.

³⁵ L’anno fiscale 2024 è il periodo compreso dal 31 marzo 2023 al 31 marzo 2024.

quote di consumatori (ovvero prenotazioni) in dodici mercati nazionali, tra cui l'Italia, presente nelle tabelle alle pagine 4 e 5 del documento, e nelle basi di Torino e Fiumicino (rispettivamente TRN e FCO) indicate nelle pagine 13, 14 e 20 dello stesso. In particolare, il grafico denominato “*TOTAL CUSTOMERS BOOKED FY19-FY24*” rappresenta su base mensile l'andamento delle prenotazioni dal 1° aprile 2023 al 1° aprile 2024 (FY24) con colori e tratti diversi per ciascun anno fiscale considerato all'interno di tale *range*. Per l'anno fiscale 2024, il grafico riporta sia i dati di consuntivo (con riga continua) sia i dati di previsione (con riga tratteggiata)³⁶. I dati di consuntivo si fermano al 1° settembre 2023, data in cui inizia il tratteggiato che indica appunto il dato di previsione. Per ciascun anno precedente (2019-2023), i dati raffigurati nel grafico sono segnati soltanto con riga continua. Ciò permette di collocare l'elaborazione del documento intorno al settembre 2023³⁷. Il documento in questione contiene, poi, previsioni in merito a strategie di *retention* e di acquisizione di nuovi clienti (“*Acquisition & Retention*”), sempre per ciascun anno fiscale dal 2021 al 2024 (aggiornato e previsionale), rispetto ai quali Ryanair effettua un'attenta analisi su diverse variabili del comportamento della clientela ([*omissis*]) e sul canale scelto per la prenotazione (“*booking source*”). Anche la comunicazione viene vista sia in prospettiva storica, da fine 2022 a metà 2023, sia in prospettiva dinamica, individuando azioni da intraprendere per aumentare in futuro l'acquisizione di clienti e le divisioni interne incaricate di attuarle (“*Next Steps to Go Live*”).

44. Inoltre, dalla postazione del CEO della società, è stata acquisita copia cartacea di una sua comunicazione inviata al *Board* il 18 febbraio 2022, con numero di protocollo interno (“*CB/105607*”), con cui lo stesso CEO trasmette la nota del Responsabile della Divisione Commerciale (autore dell’Affidavit prodotto nella memoria finale, v. *infra*), che mette a confronto le *performance* di Ryanair e di un suo concorrente in Italia per traffico, capacità, *load factor*, aeromobili e per frequenza settimanale dei voli previsti per la imminente stagione estiva 2022 nelle rotte in concorrenza. Questa nota è stata poi trasmessa dal Responsabile di tale Divisione interna al CEO e da questi al *Board* con una lettera di accompagnamento del 18 febbraio 2022, in cui l’Amministratore delegato commenta i positivi risultati raggiunti rispetto ai concorrenti in Italia³⁸. Tuttavia, l'unico elemento relativo alla programmazione futura del documento in questione rientrante nel periodo 2021-2023, come chiesto nelle RFI, riguarda la frequenza settimanale dei voli sulle rotte domestiche in concorrenza della imminente stagione estiva (“*S22*”). Questo potrebbe essere semplicemente il risultato di quanto i vettori già definiscono a dicembre dell'anno precedente per la stagione estiva successiva secondo il calendario IATA e non avere quindi una genuina valenza previsionale.

45. Infine, occorre considerare il processo decisionale messo in evidenza dalla stessa Ryanair nella voce “*Meeting*” dei vari *Annual Report* del Gruppo, nei quali essa sottolinea ogni volta l'importanza della tempestiva e preventiva condivisione delle decisioni con il *Board*, “*la cui approvazione è necessaria per molte materie*”, a dimostrazione del fatto che la gestione della società è in solide mani (“*Detailed Board papers are circulated in advance so that Board members have adequate time*”).

³⁶ Cfr. doc. 177.67, pag. 3, del fascicolo A568.

³⁷ Cfr. pag. 3 del doc. 177.67 del fascicolo A568.

³⁸ Cfr. doc. 177.197, pagine 4-7, del fascicolo A568. Si osservi che il doc. 177.197 consta nella copia fotostatica di una serie di documenti cartacei anche relativi a periodo successivi alle richieste di informazioni dell’Autorità. Pertanto, ci si riferisce solo ai documenti inviati al Board nel febbraio 2022, vale a dire le pagine 1-3 e 7 del *file pdf*.

and information to be able to participate fully at the meeting. The holding of detailed Board meetings and the fact that **many matters require Board approval, demonstrates that the running of the Company is firmly in the hands of the Board**", enfasi aggiunta), dando altresì conto dell'esistenza di numerose riunioni annuali e della relativa documentazione preparatoria ("*Detailed Board papers*")³⁹.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

46. La presente sezione illustra le principali difese svolte da Ryanair DAC nelle sue memorie e nel corso dell'audizione finale⁴⁰.

a) *Questioni procedurali: l'asserita tardività dell'avvio*

47. Nella Memoria finale, in risposta alla CRI, Ryanair ha eccepito per la prima volta l'asserita tardività del presente procedimento, che ritiene essere stato avviato dopo centocinquanta due giorni oppure, nell'ipotesi migliore, dopo 105 giorni dall'ispezione, quindi, ben oltre i novanta giorni previsti per la contestazione dall'articolo 14, comma 2, della legge n. 689/1981. Il procedimento sanzionatorio sarebbe, dunque, del tutto illegittimo.

48. Secondo Ryanair DAC, il termine in questione decorrerebbe dal giorno dell'ispezione sulla base della giurisprudenza relativa a un caso che essa ritiene "*perfettamente sovrapponibile*" a quello in esame, in cui proprio il materiale ispettivo era stato utilizzato dall'Autorità - come nel caso di specie - a fondamento della contestata non veridicità delle informazioni fornite dalla parte e, quindi, come *dies a quo* per calcolare il predetto termine di novanta giorni⁴¹.

49. In particolare, secondo Ryanair DAC, ai 77 giorni intercorsi tra l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 4535 del 29 novembre 2024 che ha dato accesso all'Autorità alla documentazione ispettiva e l'avvio del presente procedimento, andrebbero aggiunti settantacinque o ventotto giorni (nell'ipotesi più favorevole) calcolati tra la data dell'ispezione (8 marzo 2024, *rectius*, il 9 marzo 2024 quando è stata protocollata la lettera con cui la CCPC ha trasmesso i documenti all'Autorità) e altre vicende processuali⁴². Poiché, secondo Ryanair DAC, l'Autorità avrebbe mantenuto dall'ispezione ininterrottamente nel fascicolo A568 la disponibilità materiale dei documenti acquisiti, senza dare garanzie né prove oggettive di essersi effettivamente astenuta dal visionare e consultare tale documentazione, essa non potrebbe giovarsi di un periodo pieno di sospensione del computo del termine di cui all'articolo 14, comma 2, della legge n. 689/1981 dal giorno dell'ispezione alla citata pronuncia del Consiglio di Stato. Ryanair DAC ha richiamato a sostegno

³⁹ Cfr. https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2021/08/FINAL_Ryanair-Holdings-plc-Annual-Report-FY21.pdf, pag. 22;

<https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2022/07/Ryanair-2022-Annual-Report.pdf> pag. 23;

<https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2023/07/Ryanair-2023-Annual-Report.pdf> pag. 22;

<https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2024/06/Ryanair-2024-Annual-Report.pdf> pag. 23.

⁴⁰ Cfr. le Osservazioni, la Memoria finale e il verbale dell'audizione davanti al Collegio, rispettivamente docc. 9, 27 e 33.

⁴¹ Cfr. sentenza del Consiglio di Stato n. 1159/2024 relativa al caso A523 - *TicketOne/Condotte escludenti nella vendita di biglietti*).

⁴² Secondo Ryanair DAC, in particolare, tra l'ingresso dei documenti nel fascicolo A568 (il 9 marzo 2024) e la data del decreto del TAR Lazio n. 2067/24 che ha vietato all'Autorità di utilizzare o rendere accessibile a terzi tali documenti sarebbero trascorsi 75 giorni, mentre fino alla data di costituzione in giudizio dell'Autorità nel contenzioso innanzi la *High Court* irlandese ne sarebbero trascorsi 28.

di tale sospetto, la circostanza che l’Autorità non avrebbe neppure mai dato alcun riscontro esplicito alle proprie richieste di separare e isolare il materiale ispettivo in ottemperanza al decreto del TAR Lazio n. 2067/2024⁴³.

50. Infine, Ryanair DAC ha sottolineato l’assoluta ragionevolezza, nel caso di specie, di un termine di novanta giorni per valutare la tempestività della contestazione, non richiedendo l’esame di una mole “*quantitativamente limitata*” di soli centocinquantanove documenti ispettivi acquisiti “*una complessa analisi materiale ed economica*”⁴⁴.

b) Altre questioni procedurali

51. Nella Memoria finale, Ryanair DAC ha riproposto anche altri profili procedurali di contesto, già sollevati nelle Osservazioni.

52. In primo luogo, Ryanair DAC ha lamentato l’utilizzo della documentazione acquisita nel corso delle ispezioni svolte dalla CCPC nell’ambito del presente procedimento al fine di giustificare *a posteriori* l’oggettiva necessità delle ispezioni stesse (c.d. *fishing expedition*).

53. Inoltre, la mancata reazione dell’Autorità alla sua risposta alla RFI 2⁴⁵ avrebbe ingenerato in Ryanair DAC il **legittimo affidamento** di aver fornito risposte ritenute dall’Autorità soddisfacenti e in linea con quanto richiesto.

54. Ancora, secondo Ryanair DAC la **RFI 2 sarebbe stata estremamente ampia e generica**, tale da togliere qualsiasi certezza giuridica in ordine alla corretta e oggettiva decodifica del perimetro e del contenuto di quanto richiesto, onerando la Società della eccessiva responsabilità di selezionare i documenti da essa ritenuti maggiormente rispondenti alla richiesta degli Uffici, con il rischio - poi verificatosi - di non soddisfarla. L’“*assenza di chiarezza e l’eccessiva latitudine*” della RFI 2 risulterebbe dall’espressione della stessa CRI secondo cui tale richiesta avrebbe lasciato Ryanair DAC “*libera di scegliere*” come riscontrare la RFI 2. La Parte avrebbe quindi agito in buona fede, scegliendo esempi di documenti che considerava più vicini ai *business plan* tradizionali, chiesti fin dalla RFI 1 e poi precisati dalla RFI 2.

55. Al tempo stesso, trasmettere all’Autorità migliaia di documenti che, secondo la definizione di *business plan* di “*portata elastica ed espansiva*” proposta dagli Uffici, avrebbero tutti potuto rientrare nelle esemplificazioni richieste nella RFI 2 sarebbe stato un onere evidentemente sproporzionato per Ryanair DAC, in violazione dell’articolo 12, comma 2-*bis*, della legge n. 287/1990. A riguardo, Ryanair DAC ha richiamato il fatto che la RFI 2 faceva riferimento “*a qualsiasi conversazione interna all’azienda*” che potesse riguardare il mercato italiano e sottolinea l’evidente eterogeneità di contenuto dei documenti citati nel Provvedimento, comprendenti sia una ripartizione analitica della base clienti sia una nota contenente meri *talking point* per una conferenza stampa, sottolineando che tale ultima tipologia di documento non sarebbe stata mantenuta nella CRI⁴⁶.

⁴³ Con riguardo alla censura di Ryanair DAC richiama alcune comunicazioni avute a fine maggio con l’Autorità, l’ultima del 31 maggio 2024 neppure riscontrata dall’Autorità, §§ 25-29, della Memoria finale.

⁴⁴ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea nella causa C-511/23, caso *Caronte & Tourist*, §§ 48 e 73.

⁴⁵ Ryanair evidenzia peraltro che una risposta di analogo tenore sarebbe già stata fornita in un precedente procedimento (1863) innanzi all’Autorità, senza che sia stata sollevata alcuna obiezione.

⁴⁶ Si tratta del doc. 177.161 del fascicolo A568, acquisito al fascicolo del presente procedimento come parte del doc. 13.

56. Infine, Ryanair DAC ha lamentato che la contestazione di aver reso informazioni asseritamente inesatte, incomplete o fuorvianti in merito alla mancata predisposizione dei *business plan* nel triennio 2021-2023 riguarderebbe **informazioni non pertinenti rispetto all'oggetto del procedimento principale**. Infatti, dato che il procedimento sarebbe volto a contestare presunti ostacoli posti in essere dal Gruppo Ryanair - ritenuto dall'Autorità in posizione dominante nel mercato a monte del trasporto di linea passeggeri nazionale e da/per l'Italia - alla vendita di propri voli da parte di OTA e agenzie fisiche, la mancata produzione di documentazione di pianificazione strategica - peraltro non obbligatoria per il diritto irlandese - con indicazioni prospettiche per azioni future non potrebbe avere alcun rilievo in un procedimento volto ad accertare condotte di mercato presenti e passate.

57. A tale ultimo proposito, nella Memoria finale, Ryanair DAC ha sottolineato l'erroneo riferimento alla sentenza sul caso *Ticketone* richiamata dalla CRI per affermare la violazione del dovere di leale collaborazione dell'impresa nei riguardi dell'Autorità per aver fornito solo documentazione pubblica, sia perché in tale circostanza si trattava di documentazione non ancora conosciuta dall'Autorità sia perché la sentenza riguardava "*circostanze assolutamente non comparabili con la vicenda oggetto di esame*". In quel caso, infatti, l'Autorità aveva chiesto "*copia di documenti specifici e individuati in modo univoco (i.e. copia di tutti gli accordi, anche di carattere preliminare, stipulati nell'ambito dell'acquisizione del controllo*" di una società), di cui la parte aveva negato l'esistenza e che poi erano stati trovati in ispezione. Nel caso di specie, invece, la documentazione chiesta dall'Autorità era assolutamente eterogenea e difficile da individuare in modo puntuale e con la sufficiente certezza per l'impresa di aver fornito informazioni "adeguate".

58. Secondo Ryanair DAC, non sarebbe quindi ravvisabile alcun comportamento censurabile nella sua decisione di produrre i documenti individuati e ritenuti "*maggiormente rispondenti alla richiesta degli Uffici*" (ovvero la Circolare e la Presentazione CMD). Tali documenti, come dichiarato da Ryanair DAC nella seconda risposta, rappresenterebbero, da soli e in ottica complessiva, esempi di quanto di più simile a un *business plan*: la Circolare riguarderebbe un'operazione dall'elevato valore strategico e di assoluta pertinenza per l'attività del vettore, definita dalle *Euronext Dublin Listing Rule* al momento vigente come operazione di "classe 1" per il suo carattere straordinario, che ne ha richiesto anche l'approvazione da parte degli azionisti, sulla base di "*un preciso inquadramento del ruolo dell'operazione nell'attuazione dei piani di sviluppo futuri*" fornito dal Gruppo Ryanair; la Presentazione CMD fornirebbe dati di maggior dettaglio a partire dalla Circolare per le prospettive di crescita del Gruppo Ryanair fino all'esercizio finanziario 2034⁴⁷.

59. La contestazione in esame deriverebbe, quindi, da una situazione di elevata incertezza giuridica che esporrebbe la Parte, indipendentemente dalla propria volontà di collaborare, al rischio di

⁴⁷ Tale documento rappresenterebbe "*le proiezioni di crescita degli utili, in totale e per passeggero, e raggruppa ulteriori informazioni relative a ciascuna compagnia aerea del gruppo Ryanair. Dal punto di vista finanziario, il documento definisce le priorità di allocazione del capitale del Gruppo, la traiettoria di crescita della flotta e il suo impatto sui costi del carburante e di altro tipo, l'aumento della capacità e la riduzione dei costi di gestione, gli obiettivi di sostenibilità, i nuovi mercati su cui si concentra l'attenzione e addirittura le quote di mercato stimate fino al 2034 in diverse aree geografiche, inclusa l'Italia, nonché il numero di aeromobili necessari per raggiungere tale livello di quota di mercato. Infine, nella presentazione vengono richiamate le azioni necessarie in materia di impiego di risorse umane per la realizzazione della strategia di crescita di Ryanair, nonché i supporti operativi come l'espansione dei centri di formazione e degli hub di manutenzione e il lavoro dei Ryanair Labs, che consentirà di aumentare l'impiego di tecnologie nell'impresa*".

incorrere in una violazione soltanto per non aver prodotto un *business plan* secondo i *desiderata* e la definizione *sui generis* sposata dall'Autorità⁴⁸.

60. Ryanair DAC ha evidenziato che secondo la giurisprudenza amministrativa, nessun rimprovero può essere mosso a un'impresa quando “*alla luce della concreta formulazione dei quesiti, sussistono elementi positivi idonei a ingenerare nella società [...] il convincimento della liceità della propria condotta*”⁴⁹. Diversamente, l'eventuale decisione di condanna che l'Autorità dovesse assumere nella fattispecie violerebbe il principio della certezza del diritto, che secondo le Corti europee deve informare qualsiasi atto delle istituzioni⁵⁰.

61. La Parte ha inoltre sottolineato di aver agito in **buona fede e con la massima collaborazione** fornendo sempre quanto richiesto⁵¹, per cui non potrebbe configurarsi alcun incentivo o vantaggio a fornire informazioni non veritiere o a seguire una precisa strategia procedimentale volutamente omissiva. Per tali ragioni, Ryanair DAC contesta anche la qualificazione dell'elemento **sogettivo** della violazione che la CRI individua a titolo di dolo o, quantomeno, di colpa grave, in ossequio a “*una ben precisa scelta di strategia procedimentale non collaborativa e fuorviante*”, ritenendo che l'Autorità non avrebbe provato “*la fattispecie tipica dell'illecito*”, che rappresenterebbe invece il presupposto necessario affinché possa configurarsi in capo al trasgressore l'onere di provare di aver agito senza colpa⁵².

c) Questioni di merito di carattere generale

62. Ryanair DAC ha anche svolto alcune osservazioni di merito di ordine generale, per poi soffermarsi sulle criticità relative a ciascuno dei documenti ispettivi utilizzati a fondamento della contestazione.

63. In primo luogo, Ryanair DAC ha sottolineato la veridicità delle proprie risposte, perché nessuno dei documenti da essa predisposti costituirebbe un *business plan* secondo la definizione di documento descrittivo e di pianificazione strategica a medio termine (tre-cinque anni), come dimostrerebbe sia la dichiarazione di una figura apicale interna, ovvero l'Affidavit del proprio *Chief Commercial Officer* (di seguito, “CCO”), sia il parere *pro veritate* di un qualificato consulente esterno - Professore ordinario di Economia aziendale - (di seguito, rispettivamente, anche “*Affidavit*” e “*Parere*”) prodotti in allegato alla Memoria finale⁵³.

⁴⁸ Secondo Ryanair DAC, il fatto stesso che il provvedimento di avvio contestasse anche la mancata produzione del documento 177.161 del fascicolo A568 che invece la CRI non ha utilizzato come prova della violazione dimostrerebbe l'estrema opinabilità sul modo di ottemperare alle RFI 1 e 2, cfr. memoria finale, doc. 27.

⁴⁹ Cfr. TAR Piemonte sentenza del 24 gennaio 2025, n. 211, passata in giudicato.

⁵⁰ Ryanair richiama in particolare le sentenze nelle cause C-279/95P, *Langnese-Iglo/Commissione*, § 78 e la giurisprudenza ivi citata, nonché la sentenza del Tribunale dell'Unione europea, causa T-302/11, *HeidelbergCement/Commissione*, § 111.

⁵¹ In particolare, “*nel quadro del procedimento A568, avviato il 14.9.2023, e del subprocedimento cautelare, la Società ha risposto sino a oggi a quattro richieste di informazioni e documentazione (ivi incluse due oggetto del presente subprocedimento A568B)*”, oltre ad aver onorato tre dettagliate RFI nel procedimento I863 - *Prezzi biglietti aerei da e per la Sicilia nel periodo natalizio* chiuso senza accertamento di alcun illecito nel 2023 e sei RFI e quattro richieste di chiarimento/precisazioni nell'ambito dell'IC56 - *Algoritmi di prezzo nel trasporto aereo passeggeri sulle rotte nazionali da e per la Sicilia e la Sardegna* dello stesso anno.

⁵² Cfr. la replica di Ryanair DAC al § 86 della CRI.

⁵³ Cfr. doc. 27, contenente anche una traduzione di cortesia dell'*Affidavit*. Già nelle Osservazioni, Ryanair DAC aveva fatto riferimento alla nozione di *business plan* offerta dal Dizionario di Economia e Finanza (Treccani, 2012), come “*documento che definisce obiettivi, strategie, processi, politiche e azioni con orientamento a medio termine* [vale a dire,

64. In particolare, nell’Affidavit si legge che un *business plan* tradizionale risulterebbe del tutto incompatibile con il modello di *business* del vettore. Il CCO ha infatti evidenziato che la strategia di vettore di linea di Ryanair è improntata alla massima flessibilità e adattabilità ai cambiamenti di mercato, è incentrata sulle opportunità di crescita a basso costo, in un contesto dove le notevoli e continue fluttuazioni richiedono **una modifica costante della programmazione e dell’allocazione degli aeromobili, rendendo superflui rigidi piani aziendali sia a livello di singoli paesi che di network** (“*significant fluctuations in the environment affecting our operation which require consistent altering of our schedule and aircraft allocation which would render business plan redundant, whether country-by-country or on a network level*”, § 21 dell’Affidavit). Nello specifico, il CCO ha dichiarato che “*Ryanair gestisce il suo network (e la sua capacità) assegnando gli aeromobili alle basi con [10/15-15/20] mesi di anticipo*” (“*Ryanair manages its network (and capacity) by allocating aircraft to bases [10/15-15/20] months in advance*”) (§ 10 dell’Affidavit) e che la pianificazione strategica e operativa di Ryanair viene definita a livello di rete europea e non di singolo paese (“*As a pan-European airline, [...], Ryanair’s strategic and operational planning must be conducted at the European network level, not by individual country*”, § 13 dell’Affidavit).

65. Il Parere del consulente esterno va nella stessa direzione, rispondendo a tre quesiti posti da Ryanair DAC su: i) “*nozione e contenuti tipici di business plan*”; ii) coerenza tra il modello di *business* di Ryanair e l’assenza di *business plan* “*con il livello di analisi e dettaglio tipico di tale documento di pianificazione*”; iii) correttezza della valutazione dei documenti ispettivi contestati nella CRI “*dal punto di vista tecnico*”.

66. Dopo una lunga premessa metodologica in cui si sottolinea l’assenza di verifiche e valutazioni autonome (*audit*) su dati e documenti forniti da Ryanair DAC e sulla loro accuratezza e completezza, il Parere risponde al primo quesito ripercorrendo la nozione classica di *business plan*, nella definizione offerta dal sito “*Borsa italiana*”⁵⁴. Il PEF si definisce, in altri termini, come “*lo strumento realizzato ad hoc in fase di analisi di una nuova iniziativa e preposto alla valutazione dell’attrattività e finanziabilità di un progetto: il tutto, sia in un’ottica di breve periodo [...], sia in un’ottica di medio-lungo periodo [...]*” (pagg 9 e 10 e §§ 2 e 2.1 del Parere). Il Parere richiama anche la nozione simile di *business plan* (o “piano economico”) definita dall’articolo 2, § 12, del

con un orizzonte temporale in genere di 3-5 anni] e che delinea i risvolti economico-finanziari delle stesse. Si utilizza sia per finalità legate alla pianificazione aziendale sia per la comunicazione verso potenziali finanziatori e/o investitori. Si compone tipicamente di due parti fondamentali, una di natura prevalentemente descrittiva, volta a delineare il modello di business, e una prettamente numerico-contabile, tesa a verificare la fattibilità economico finanziaria dello stesso”, doc. 9.

⁵⁴ In tale ambito, un *business plan* risulta “composto da diversi documenti che illustrano in maniera dettagliata le prospettive di sviluppo di diversi ambiti aziendali, tra cui: il piano degli investimenti, il piano economico, il piano patrimoniale e il piano finanziario. In particolare, il business plan si compone tipicamente di: una parte descrittiva, che illustra il modello di business, la visione, il mercato di riferimento, l’analisi della concorrenza, la strategia commerciale, il piano operativo, la struttura organizzativa e le risorse umane coinvolte; una parte numerico-contabile che verifica la fattibilità economico-finanziaria delle strategie proposte e ne quantifica gli effetti a livello di stato patrimoniale, conto economico e rendiconto finanziario. Tra le sezioni più comuni di un business plan rientrano tipicamente le seguenti: executive summary (sintesi del progetto), descrizione dell’impresa e del team, analisi di mercato e del settore, analisi SWOT (punti di forza, debolezza, opportunità, minacce), strategia di marketing e piano operativo, analisi dei rischi e piano economico-finanziario”, (enfasi aggiunte) nonché il c.d. PEF, il piano economico-finanziario che permette a un’impresa di informare e guidare i processi decisionali interni e all’esterno per illustrare il progetto a terzi investitori e dimostrare la bontà del *business* aziendale oggetto del PEF stesso.

Regolamento (CE) n. 1008/2008, “*recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione)*”⁵⁵.

67. Il Parere afferma poi che il *business plan* comprende anche il piano di *marketing*, il piano operativo, il piano degli investimenti e le analisi di mercato (§ 2.2 del Parere). Infine, il Parere conclude la risposta al primo quesito sottolineando che non esiste un obbligo di legge che imponga di redigere un *business plan*, che tuttavia rappresenta un “*riferimento fondamentale per l’organo amministrativo della società, che lo utilizza per monitorare l’andamento aziendale, valutare le performance e prendere decisioni strategiche*”, benché in alcuni “*segmenti di business [sia] prassi operare senza redigere un piano strategico formalizzato*” (§ 3).

68. Passando al secondo quesito, il Parere descrive il modello di *business* di Ryanair evidenziandone la flessibilità, la rapidità di reazione, l’attenzione ai costi, l’impostazione “*load factor active, yield passive*”, che predilige il riempimento degli aeromobili al ricavo sulla singola tariffa, e l’approccio a livello di rete (avendo Ryanair quote superiori al 5% in oltre trenta mercati a fronte di due altri vettori di linea che la superano in meno di dieci mercati nazionali). Il Parere conclude che un modello di *business* avente tali caratteristiche “*per definizione non [può] essere programmat[o] in anticipo e quindi formalizzat[o] in un piano strategico di ampiezza pluriennale. Infatti, la redazione di un business plan per Ryanair [...] risulterebbe inefficiente e [...] persino controproducente*”, come è prassi nel settore delle *low cost* in Europa (pag. 23).

69. Su queste premesse, il Parere giunge alla conclusione che “*Ryanair non predisporre documenti programmatici di medio-lungo termine rispondenti alla nozione di business plan*” e, rispondendo al terzo quesito, afferma che nessuno dei documenti utilizzati nella CRI può essere qualificato - né formalmente né sul piano sostanziale - come *business plan* (pag. 24).

70. L’esito stesso delle ispezioni, in cui non sarebbe stato trovato alcun *business plan*, nonostante la verifica approfondita presso numerose postazioni informatiche anche di figure apicali utilizzando anche questa specifica parola chiave, provverebbe la veridicità delle risposte fornite.

d) Questioni di merito specifiche sui singoli documenti della CRI

71. Ryanair DAC ha esposto, quindi, rilievi critici anche sui singoli documenti menzionati nel Provvedimento e precisati nella CRI, sottolineando quanto segue:

a) i *Working capital memorandum* (docc. 177.219 e 177.220 del fascicolo A568) non avrebbero a oggetto le future attività della Società nel mercato italiano nel 2021-2023, neanche in parte, fornendo soltanto qualche dato storico di mercato (ad esempio, le quote di mercato anche in Italia indicate nella Sezione 5), ma costituirebbero documenti di rendicontazione finanziaria, preparati dal dipartimento competente per informare il consiglio di amministrazione di Ryanair Holdings plc della situazione finanziaria della società idonea a sostenere l’acquisto degli aeromobili Boeing, predisposti per accompagnare la Circolare e non contengono alcun dato sulle future attività della Società. Tali documenti non sarebbero stati trasmessi agli Uffici perché non costituirebbero né un *business plan* né documenti di pianificazione strategica relativi all’esecuzione della strategia commerciale e competitiva di Ryanair in Italia, “*diversi*” dai documenti già trasmessi agli Uffici, né conterrebbero - al contrario di quanto sostenuto dall’Autorità - “*sezioni di un business plan*”; il

⁵⁵ Secondo tale definizione, un *business plan* contiene una “*descrizione dettagliata delle attività commerciali che il vettore aereo intende svolgere nel periodo in questione, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo del mercato previsto e gli investimenti da effettuare, comprese le implicazioni economiche e finanziarie di tali attività*”.

Parere (pag. 25) evidenzia che “*sul piano sostanziale, entrambi gli estratti in esame riportano proiezioni di breve-medio periodo su volumi, ricavi, costi, margini e cash flow, ma non includono una parte descrittiva e strategica completa, né una visione integrata di sviluppo aziendale come richiesto da un business plan*” e il riferimento alla parola *business plan* e agli *standard* internazionali di redazione del *business plan* nella sezione “10. Accounting policy”, sarebbe “*improprio*” o “*irrilevante*”;

b) i due *file excel* di budget (denominati “*FY25 BUDGET*” e “*Budget FY25 - Provisional - Finance Copy - Revised Jan. 24*”, rispettivamente docc. 177.159 e 177.181 del fascicolo A568) sarebbero estranei al perimetro temporale della richiesta degli Uffici (dal 2021 al 2023), in quanto la data di creazione dei rispettivi *file excel* (effettivamente avvenuta nel corso del 2023) non dovrebbe assolutamente essere confusa con la data di “realizzazione” dei documenti, avvenuta in momenti successivi, tanto che i *file excel* in questione sarebbero stati allegati a *e-mail* scambiate internamente, rispettivamente, il 22 febbraio 2024 e l’8 gennaio 2024, quindi dopo il termine per rispondere alla RFI 2 e il periodo 2021-2023 oggetto delle RFI. Il tentativo, a dire di Ryanair DAC, della CRI di retrodatare il momento della redazione dei *file* in oggetto sarebbe strumentale, in quanto la tabella che traccia le consegne degli aeromobili fino a febbraio 2023 sarebbe stata mantenuta per errore dal dipendente, sarebbe comunque irrilevante rispetto alle previsioni per il 2025 e riguarderebbe dati che al momento delle due richieste di informazioni erano “*in uno stato non consolidato e anzi embrionale*” (doc. 177.159). In particolare, i docc. 177.159 e 177.181 costituirebbero documenti di *budget* di Ryanair DAC e Ryanair UK per il solo esercizio finanziario 2025 (e non per quelli successivi) e si limiterebbero a integrare il piano decennale elaborato nel 2023 in considerazione dell’ordine di aerei Boeing. Essi descriverebbero quindi la *performance* finanziaria futura, sulla base della decisione del 2023 di aumentare significativamente la flotta di Ryanair per l’intero *network*, e si limiterebbero a effettuare delle proiezioni su posti, numero di passeggeri, ricavi accessori e tariffe per il 2025; essi non conterrebbero, quindi, piani aziendali o industriali per il mercato italiano o per il gruppo Ryanair nel suo complesso;

c) rispetto al *file excel* contenuto nel doc. 177.181, Ryanair DAC ha sottolineato che si tratterebbe di dati a consuntivo per il FY24 e di previsione per il FY25, quindi successivi al periodo richiesto;

d) il documento “*File CB/105607 del 18.2.2022*”, contenete un confronto con la *performance* di un concorrente in Italia nel 2022 (doc. 177.197 del fascicolo A568) sembrerebbe composto da più documenti diversi, in parte riferiti a periodi successivi alla RFI 1 e alla RFI 2: in particolare, soltanto quattro pagine conterrebbero una nota del CEO del Gruppo del febbraio 2022 al Consiglio d’amministrazione di Ryanair, che reca in allegato un’analisi delle attività di Ryanair e di un concorrente sulle rotte italiane, elaborata da un membro del *team* commerciale della Società. Secondo Ryanair, si tratterebbe di “*comuni documenti di performance commerciale corrente forniti al Consiglio d’amministrazione dall’amministratore delegato del Gruppo*”, simile agli aggiornamenti sui singoli Paesi che ordinariamente vengono forniti in tutte le presentazioni dei risultati finanziari disponibili sul sito Internet della Società⁵⁶, in modo coerente con la Presentazione CMD già fornita e che sarebbe molto più aderente a quanto richiesto che non singoli *file excel*;

⁵⁶ Ryanair richiama, a titolo di esempio, la pubblicazione dei risultati relativi a tutto il 2022, successivamente alla nota del febbraio 2022, (<https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2022/05/FY22-Ryanair-Powerpoint.pdf>), “*che mostrano la*

e) la *Presentazione* “*Customer Base Breakdown*” (doc. 177.67 del fascicolo A568) non avrebbe alcuna relazione con la pianificazione o la strategia aziendale relativa alle rotte italiane, agli aeromobili assegnati o agli aeroporti in cui la Società opera in Italia, ma rappresenterebbe i passeggeri effettivamente trasportati, che potrebbero essere più numerosi di quelli di cui Ryanair acquisisce il contatto in fase di prenotazione, nonché le campagne di *marketing* rivolte a un ulteriore sottoinsieme di clienti, ovvero quelli effettivamente trasportati che hanno fornito l’apposito consenso; soltanto una *slide* del documento si riferirebbe ai [omissis]mercati principali del Gruppo (che ovviamente includono l’Italia) con una metrica storica del numero di clienti (come sopra definito) per gli esercizi finanziari 2022-2024.

72. Il Parere evidenzia che i documenti contestati sarebbero privi di qualsiasi informazione qualitativa di carattere previsionale che possa essere astrattamente ricondotta alla nozione tradizionale di *business plan* (pagg. 25 e 26) e conclude (pagg. 27-28) che “*tutti i documenti in esame risultano strumentali alle sole attività di pianificazione interna di Ryanair e non anche alla comunicazione dei relativi contenuti agli stakeholders della Società (finalità che contraddistingue tipicamente i business plan delle aziende)*” e che, pertanto, “*non risulti fondato, da un punto di vista tecnico-aziendale, inquadrare questi ultimi come elementi astrattamente riconducibili alla nozione di «Business plan relativi all’Italia elaborati dal gruppo Ryanair nel periodo 2021-2023» di cui alla richiesta informativa formulata dall’Autorità nel corso del 2023*”. Di contro, la Circolare e la *Presentazione* CMD, fornite in risposta alla RFI 2, presenterebbero tutte le caratteristiche tipiche di un *business plan* come sopra definito.

V. VALUTAZIONI

a) *Premessa*

73. Preliminarmente si evidenzia che le richieste di informazioni del 31 ottobre 2023 e del 14 dicembre 2023, alle quali Ryanair DAC ha risposto, rispettivamente in data 11 e 19 dicembre 2023, erano finalizzate all’acquisizione di elementi utili ai fini dell’istruttoria A568 avviata nei suoi confronti dall’Autorità, ai sensi dell’articolo 14, comma 1, della legge n. 287/1990.

74. Alla luce delle difese complessivamente formulate da Ryanair DAC nel corso del presente procedimento e dei documenti in atti, trovano conferma le contestazioni oggetto del Provvedimento di avvio del presente procedimento, tempestivamente notificato, e precisate nella CRI circa la condotta posta in essere da Ryanair DAC in violazione dell’articolo 14, comma 5, lettera d), della legge n. 287/1990, a eccezione del doc. 177.181 di cui non può tenersi conto ai fini della presente contestazione, non essendo possibile attribuirne con certezza l’elaborazione al periodo richiesto nelle RFI, e del doc. 177.197, del quale non emerge con sufficiente certezza la natura prospettica o di programmazione.

75. Infatti, sulla base di alcuni documenti ispettivi ai quali l’Autorità ha avuto accesso e che ha potuto esaminare soltanto a partire dall’ordinanza del Consiglio di Stato del 29 novembre 2024 n. 4535, è stato accertato che Ryanair DAC ha omesso di fornire la documentazione interna richiesta con le due richieste di informazioni del 31 ottobre e 14 dicembre 2023 (RFI 1 e RFI 2), formulate ai

crescita della quota di mercato della Società in Italia e in altri mercati (v. slide 10), per poi illustrare i fattori che influiscono sulla ulteriore crescita futura (guidata dall’acquisizione di 300 aeromobili Boeing MAX 10, come già indicato nella Circolare [...]), cfr. doc. 12.

sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 287/1990 e dell'articolo 9 del D.P.R. n. 217/1998, e, di conseguenza, ha fornito informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti in merito alle modalità di redazione della documentazione strategica interna.

76. In particolare, a fronte della richiesta di fornire documenti consistenti in *business plan* (RFI 1) e "*business plan o documenti di pianificazione strategica comunque denominati*" (RFI 2), Ryanair ha omesso di trasmettere la documentazione interna rientrante in tale definizione. Inoltre, lungi dal tenere un atteggiamento di natura collaborativa, la stessa ha descritto un contesto aziendale fuorviante e smentito dai documenti interni, dichiarando che i propri processi decisionali sono di natura informale e non documentata, con ciò sottraendosi all'obbligo di fornire informazioni nel corso del procedimento istruttorio. Nelle sue risposte, infatti, Ryanair DAC ha descritto un quadro in base al quale essa non elabora *business plan*, né a livello di rete europea né di singolo paese, e il *management* assume decisioni "*inerenti alla pianificazione del business [...] in maniera continuativa e dinamica, senza che siano documentate in maniera formale*". Nelle sue difese, successivamente, Ryanair DAC ha meglio precisato le proprie risposte, facendo riferimento soltanto alla mancata produzione di *business plan* "tradizionali", nella comune accezione aziendalistica di documenti di dettaglio sulla pianificazione a medio-lungo termine del *business*.

77. Tuttavia, in modo significativamente distante da quanto dichiarato, è stata, invece, acquisita in ispezione prova, come si vedrà nel seguito, di un *modus operandi* del tutto diverso, consistente nella produzione della documentazione richiesta, nonché di un flusso documentale informativo interno, ben lontano dal carattere informale di assunzione delle decisioni dichiarato nel procedimento A568 e nel presente procedimento dalla stessa Ryanair DAC. Il processo decisionale interno che emerge dai documenti ispettivi non risulta coerente con quanto dichiarato da Ryanair DAC nelle risposte alle richieste di informazioni dell'Autorità, quanto, piuttosto, con il contenuto della sezione *Meeting* dei propri bilanci. In tali sezioni, Ryanair evidenzia proprio l'esistenza e l'importanza dell'elaborazione di documenti dettagliati condivisi in anticipo con il *Board*, la cui decisione è necessaria in molte materie ("*Detailed Board Papers*" in quanto "*many matters require Board approval*") per assicurare una gestione informata e solida del Gruppo, a dimostrazione del fatto che esiste documentazione strategica interna condivisa, necessaria per assicurare la migliore gestione operativa.

78. Al riguardo, i due nuovi documenti predisposti da Ryanair DAC - l'Affidavit elaborato da una figura apicale interna (il Responsabile commerciale) e il Parere di un consulente esterno -, lungi dal confutare le conclusioni della CRI, offrono chiare conferme alle contestazioni formulate in avvio. L'Affidavit riconosce esplicitamente che esiste una pianificazione strategica e operativa, solo calibrata sul modello di *business* proprio di Ryanair DAC, vale a dire con un termine più breve rispetto a quello di un *business plan* tradizionale e normalmente impostata a livello di rete su scala europea (che include il mercato italiano).

Il Parere del consulente esterno, vincolato ai quesiti formulati da Ryanair DAC, esclude che i documenti ispettivi menzionati nella CRI rispondano a un *business plan* tradizionale, soltanto perché meno completi, meno dettagliati e/o di minor orizzonte temporale rispetto a un *business plan* tradizionale. Tuttavia, tale Parere riconosce la natura "*sostanziale*" di documenti di pianificazione strategica e/o di previsione dei documenti richiesti (così come meglio dettagliati nella "RFI 2"). Inoltre, il Parere appare inconferente, in quanto insanabilmente viziato dai quesiti posti da Ryanair DAC, che ha chiesto al consulente di valutare la rispondenza di tali documenti a una nozione astratta,

manualistica e statica di *business plan* tradizionale, mentre ben avrebbe dovuto valutare la loro rispondenza a quanto concretamente richiesto dall’Autorità, in particolare come dettagliato nella RFI 2.

79. È infatti emerso un quadro in cui in realtà esistono documenti interni - tutti con certezza “*elaborati*” nel periodo 2021-2023 che contengono proiezioni anche per anni successivi a questi ed elaborati a livello di rete e/o con un *focus* anche parziale sul mercato italiano - i quali, adattati al modello di *business* dinamico di Ryanair, rientrano appieno nella definizione di *business plan* o comunque di “*documentazione di pianificazione strategica*”.

80. Il caso più emblematico riguarda il c.d. “*Working Capital Memorandum*” (docc. 177.219 e 177.220). Infatti:

1. quanto al periodo di redazione, il *Memorandum* è stato incontestabilmente elaborato nell’estate 2023;
2. il *Memorandum* presenta espressamente la natura di “*business plan*” la cui dicitura si ritrova addirittura nel titolo di diverse sezioni dello stesso (vale a dire la sezione “*1.7 Summary Commentary on the Business Plan*” e “*10 Accounting Policies Underlying the Business Plan*”). Inoltre, nel *Memorandum* sono precisati anche gli *standard* internazionali seguiti per la sua redazione e viene menzionata l’esistenza di una programmazione a lungo termine (“*long-term planing*”), tipica di un documento di pianificazione strategica anche “tradizionale”.
3. il *Memorandum* presenta infatti una pianificazione strategica, con previsioni per i due anni fiscali successivi (FY24 - 1° aprile 2023/31 marzo 2024 e FY25 - 1° aprile 2024/31 marzo 2025), rappresentando proprio quei *business plan* che Ryanair DAC ha negato in maniera categorica di predisporre abitualmente;
4. la pianificazione strategica è effettuata anche con un’analisi di scenari tipici di un *business plan* (analisi di rischi - “*Key Risks*” -; l’analisi di quattro scenari - A, B, C, D - assimilabili all’analisi SWOT - *Strengths Weaknesses, Opportunities* (punti di forza, di debolezza, opportunità e minacce); gli obiettivi di crescita; l’analisi del mercato di riferimento - “*Competition in the European Airline industry*” - ecc.);
5. è presente un’analisi del contesto di mercato, dove sono riportate anche le quote di mercato in Italia (cfr. doc. 177.219, pag. 19), e dal quale emerge il posizionamento di Ryanair nel 2023 come primo operatore rispetto ai vettori concorrenti.

81. È pacifico, quindi, che tali documenti rientrano nell’oggetto della RFI 1, anche come meglio precisata, quanto alla loro denominazione e al loro contenuto, nella RFI 2. In particolare, essi sono documenti consistenti in “*business plan o documenti di pianificazione strategica*” realizzati nel periodo di interesse, anche con riferimento all’Italia, tenendo presente che la RFI2 richiedeva documenti che riguardassero “*anche in parte*” l’Italia. Tale documento sarebbe già sufficiente a dimostrare che Ryanair DAC ha omesso di fornire la documentazione richiesta che era in realtà nella sua disponibilità.

82. Tuttavia sono presenti a fascicolo anche altri documenti ispettivi, per i quali è possibile stabilire con certezza che sono stati “*elaborati nel periodo 2021-2023*” e che rientrano pienamente in quanto richiesto dall’Autorità, trattandosi di documenti di pianificazione strategica, come ad esempio il *file*

excel contenente anche previsioni di *budget* sulle tariffe applicate dalle OTA (doc. 177.159)⁵⁷, e la presentazione su campagne di *marketing* anche future (doc. 177.67). Tale documentazione dimostra che le dichiarazioni di Ryanair DAC circa la natura informale e non documentata del processo decisionale non corrispondono alla realtà aziendale e hanno offerto un quadro fuorviante del contesto aziendale del primo vettore aereo in Europa, permettendo a Ryanair DAC di non produrre la documentazione richiesta con le RFI 1 e RFI 2 sul contesto concorrenziale del mercato di riferimento e sulle vendite tramite OTA.

83. L'insieme di tali documenti, quindi, rientra pienamente nella nozione di *business plan* o comunque di documentazione di pianificazione strategica declinata dall'Autorità in particolare nella RFI 2, nozione sì ampia, ma né indeterminata né generica, in quanto le esemplificazioni ivi fornite su forma, denominazione e contenuto dei documenti scritti richiesti indicavano chiaramente a Ryanair DAC i criteri da seguire per individuare i documenti scritti da produrre.

84. Pertanto, diversi documenti acquisiti in copia in ispezione provano che Ryanair DAC era in possesso di dati e documenti rispondenti a quanto richiesto e/o precisato dall'Autorità. Ciò nonostante, essa ha ripetutamente dichiarato di non predisporre affatto documenti di tale tipologia e natura, senza rappresentare neppure che fossero in fase di elaborazione e non ancora definitivi, ma anzi ribadendo di assumere costantemente decisioni senza il conforto di dati interni certi e condivisi (*"Ryanair è un vettore dinamico e in rapida evoluzione [...] Sarebbe molto complesso elaborare simili documenti, tenuto conto della portata e della natura in continua evoluzione delle operazioni del vettore"*)⁵⁸.

85. Ne emerge quindi un'omissione nella trasmissione della documentazione richiesta, accompagnata dall'offerta di un quadro informativo inesatto circa la gestione documentale aziendale al fine di evitare la produzione dei documenti richiesti. In tal modo, Ryanair DAC è sfuggita all'obbligo di fornire *"informazioni utili all'istruttoria"* e funzionali alla definizione del contesto competitivo in cui si collocano le condotte della Parte oggetto del procedimento principale, ostacolando l'attività di accertamento dell'Autorità in merito a tale ipotesi istruttoria all'epoca appena avviata e tuttora in corso.

86. Prima di affrontare i profili di merito, appare necessario sgomberare il campo dalle eccezioni di ordine procedurale sollevate da Ryanair DAC nelle sue difese.

b) Questioni procedurali: l'asserita tardività dell'avvio

87. Ryanair DAC ha eccepito nella Memoria finale - dedicandovi una parte consistente della propria tesi difensiva⁵⁹ - la tardività dell'avvio del presente procedimento, avvenuto ben centocinquantadue giorni (o centocinque giorni nell'ipotesi più favorevole all'Autorità) dall'ispezione dell'8 marzo 2024, in ogni caso ampiamente oltre i novanta giorni previsti dall'articolo 14, comma 2, della legge n. 689/1981 per contestare un illecito, così da viziare *in radice* il presente procedimento sanzionatorio.

⁵⁷ Come emerge dalla descrizione in fatto, il doc. 177.181 può essere letto sia nel senso di aver elaborato da dicembre 2023 previsioni per un periodo successivo, sia, in assenza di elementi formali analoghi a quelli riscontrati per il doc. 177.159, come documento interamente elaborato nel 2024 con previsioni per il 2025 e, pertanto, esso non concorre a sostenere la presente contestazione.

⁵⁸ Cfr. doc. 130 del fascicolo A568, acquisito in allegato al doc. 13 del fascicolo A568B.

⁵⁹ Cfr. doc. 27 e il verbale dell'audizione finale dinanzi al Collegio, doc. 33, all. 2-3.

88. Tale profilo, sollevato dalla Parte soltanto nella Memoria finale, si presenta come un mero tentativo di travolgere il presente procedimento, retrodatando il più possibile il *dies a quo* per calcolare il termine della contestazione.

89. Si osserva al riguardo che la tesi difensiva di Ryanair DAC si scontra, *in primis*, col dato testuale dell'articolo 14, della legge n. 689/1981, in base al quale il *dies a quo* della contestazione non può mai coincidere con il giorno della mera acquisizione di un'informazione, fosse anche a seguito di ispezioni, bensì "*dall'accertamento*" dell'infrazione, essendo necessario visionare, classificare e valutare sia il singolo documento che effettuare una lettura complessiva del materiale acquisito in copia e che richiede un tempo ulteriore rispetto alla mera ricezione di esso.

90. Fermo quanto premesso, la ricostruzione di Ryanair DAC circa la tardività risulta in ogni caso destituita di qualsiasi fondamento, in quanto l'Autorità non ha acceduto alla documentazione ispettiva fino al 29 novembre 2024. Infatti, è pacifico – in quanto risulta *per tabulas* dalle motivazioni di estrema gravità e urgenza addotte della stessa Ryanair nel ricorso per decreto monocratico - che Ryanair DAC fosse pienamente consapevole e confidente del fatto che l'Autorità (i cui funzionari rivestono, peraltro, la qualifica di pubblici ufficiali) avrebbe rispettato l'impegno a non accedere/visionare i documenti ispettivi, che la stessa aveva preso, senza soluzione di continuità, prima nei riguardi della CCPC immediatamente dopo le ispezioni e poi della *High Court* irlandese nel contenzioso ivi instaurato da Ryanair, fino al 21 maggio 2024, data attesa per la pronuncia della *High Court* sulla giurisdizione. Soltanto quando Ryanair ha ritenuto "*imminente*" il rischio che questa potesse accedere alla documentazione ispettiva, ha proposto il ricorso per decreto monocratico il 21 maggio 2024, data in cui è stata effettivamente adottata e comunicata alle parti la pronuncia della *High Court*. Proprio la tempistica di tale ricorso dimostra, quindi, diversamente da quanto sostenuto da Ryanair DAC, il rispetto da parte dell'Autorità dell'impegno a non accedere ai documenti⁶⁰. Ciò è altresì confermato dalla lettura dell'indice del fascicolo principale del caso A568, cui Ryanair ha fatto accesso il 1° agosto 2024, in cui risulta che i documenti ispettivi "*versati in fascicolo il 21 maggio 2024 - sono indicati separatamente, dal 22 maggio 2024 non utilizzabili/visionabili cfr. Decreto n.2067/2024 del 22/5/2024*".

Figura 6 – estratto dell'indice del fascicolo A568 per l'accesso del 1° agosto 2024

177	09/03/2024	29484	4+all.	Competition and Consumer Protection Commission	Lettera di trasmissione dei documenti ispettivi prelevati presso la sede di Dublino di Ryanair DAC e Ryanair Holdings plc (documenti ispettivi - ad eccezione di LLP claims - versati in fascicolo il 21 maggio 2024 - sono indicati separatamente, dal 22 maggio 2024 non utilizzabili/visionabili cfr. Decreto n.2067/2024 del 22/5/2024)	TEMP. NON UTILIZZABILI	TEMP. NON UTILIZZABILI
-----	------------	-------	--------	--	---	------------------------	------------------------

91. Infine, occorre considerare che la presente fattispecie non è affatto sovrapponibile - come vorrebbe Ryanair DAC - con quella esaminata dal Consiglio di Stato con sentenze n. 1159 e n. 1160/2024 relative al caso A523B (*Ticketone*), sia in ragione del fatto che tale procedimento non aveva comportato l'acquisizione di oltre 150 documenti interni di natura complessa e ricchi di dati, sia in ragione dell'assenza, in quel caso, di un contenzioso amministrativo che invece, nel presente caso, ha avuto l'effetto di impedire all'Autorità l'esame e l'accesso ai documenti acquisiti in ispezione per un periodo di tempo considerevole (sei mesi), contenzioso chiuso soltanto dalla citata

⁶⁰ Anche le lettere di Ryanair che l'Autorità non avrebbe riscontrato sono successive a tale data e non inficiano tale considerazione.

ordinanza del Consiglio di Stato n. 4535/2024. Di conseguenza, nel caso di specie, il *dies a quo* non può decorrere dal giorno dell'ispezione, posto che l'accesso alla documentazione stessa non è avvenuto prima del 29 novembre 2024.

92. Pertanto, dall'insieme di quanto precede, l'avvio del presente procedimento non può che ritenersi, in fatto e in diritto, assolutamente tempestivo.

c) Altre questioni procedurali

93. Ryanair DAC ha proposto anche altre eccezioni di natura procedurale, consistenti, in particolare, in censure relative al legittimo affidamento circa il puntuale adempimento alle richieste dell'Autorità, all'asserita eccessiva ampiezza delle RFI e alla pertinenza di esse rispetto al procedimento principale⁶¹.

94. Più precisamente, Ryanair DAC ha rinnovato la censura di un'asserita lesione del proprio **legittimo affidamento**, non avendo l'Autorità reagito alla sua seconda risposta - come peraltro neppure a una risposta del tutto analoga fornita in altro procedimento (il caso I863) - lasciandole intendere di aver ottemperato alla richiesta.

Al riguardo, è sufficiente osservare che, per quanto le risposte fornite da Ryanair DAC potessero risultare peculiari, l'Autorità non aveva all'epoca elementi per formulare una contestazione ai sensi della legge n. 689/1981, che richiede un "accertamento" e non la mera formulazione di una ipotesi istruttoria da verificare nel corso del procedimento istruttorio. Soltanto l'esame e l'analisi della documentazione ispettiva acquisita - che rappresenta documentazione interna non predisposta *ad hoc* per l'Autorità - ha consentito di verificare la non veridicità e incompletezza delle risposte fornite dalla Parte e accertare che, in realtà, i documenti richiesti esistevano ed erano nella sua disponibilità. In sostanza, senza una prova contraria, necessariamente di natura interna, non era possibile contestare l'omessa trasmissione di informazioni.

95. In ogni caso, Ryanair DAC non può invocare la tutela del proprio presunto legittimo affidamento, non avendo ricevuto dall'Autorità alcuna rassicurazione positiva espressa, elemento che la giurisprudenza oramai granitica ritiene imprescindibile per accordare specifica tutela a tale profilo⁶². Ciò a prescindere dalla valutazione delle risposte fornite dalla Parte in altro procedimento, che comunque presenta fattispecie e presupposti del tutto diversi da quelli del procedimento principale e in cui la Parte non ha, ugualmente, ricevuto valutazioni positive espresse dall'Autorità.

96. Neppure risulta fondato il rilievo della **asserita eccessiva ampiezza e assenza di chiarezza della RFI 2**, che avrebbe spostato sulla Parte l'onere di individuare documenti rispondenti alla opinabile definizione degli Uffici e di selezionarli tra le "*decine di migliaia*" di documenti potenzialmente rientranti nelle RFI, al di fuori di qualsiasi canone di ragionevolezza e proporzionalità della richiesta.

⁶¹ Riguardo alla censura di c.d. *fishing expedition*, che Ryanair DAC insiste nel riproporre, ritenendo che l'avvio del presente procedimento sarebbe semplicemente volto a giustificare *a posteriori* l'oggettiva necessità delle ispezioni, è sufficiente evidenziarne l'assoluta inconsistenza, sia perché basata su mere supposizioni, sia perché le ragioni sottese alla richiesta di assistenza alla CCPC sono contenute nel *template* allegato alla richiesta stessa, che la sentenza del TAR Lazio n. 8103/2025 ha dichiarato dover essere sottratto all'accesso della Parte. Pertanto, l'argomento da questa proposto non può valere a eludere il principio stabilito in tale pronuncia tentando di ottenere dettagli al riguardo.

⁶² Cfr. le sentenze del TAR Lazio n. 6080/2018, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 6806/2023, nonché, *ex multis*, sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 26 settembre 2024 causa C-255/22P, § 68.

97. È, in primo luogo, evidente che tale argomento si traduce, in realtà, in una implicita ammissione del fatto che Ryanair DAC ha fornito informazioni fuorvianti circa le dinamiche di produzione di documentazione interna. Infatti, mentre Ryanair DAC dichiarava all’Autorità di non produrre alcun documento interno di pianificazione strategica e operativa del proprio *business*, scegliendo di produrre soltanto due documenti pubblici (la Circolare e la Presentazione CMD) e di prendere decisioni “al momento”, essa stessa per le proprie difese odierne afferma che vi erano numerosissimi documenti che rientravano nella definizione della RFI 2, circostanza questa peraltro confermata anche da alcuni passaggi dell’Affidavit e del Parere, come si vedrà meglio nel seguito. Ciò dimostra la presenza di un comportamento di Ryanair DAC assolutamente non collaborativo, che le ha permesso di sfuggire illegittimamente all’onere di rispondere alle richieste di informazioni.

98. In ogni caso, in occasione della RFI 1 e RFI 2, Ryanair DAC non ha svolto considerazioni di sorta in merito all’eccessiva ampiezza delle richieste di informazioni in alcuna delle due risposte fornite né ha espresso dubbi o chiesto chiarimenti in merito alla portata e/o al senso da attribuire alle richieste di informazioni. Nessun rilievo è stato sollevato in tal senso neppure in occasione dell’istanza di proroga del termine per dare riscontro alla RFI 1, in cui Ryanair DAC ha manifestato soltanto esigenze operative interne⁶³. Né, infine, la Parte ha mai contestato l’indeterminatezza, l’assenza di proporzionalità e/o di pertinenza di quanto richiesto con l’oggetto del procedimento principale, limitandosi a orientare la propria condotta procedimentale nel senso di affermare e ribadire - anche nelle Osservazioni, nella Memoria finale e nell’audizione dinanzi al Collegio - di non predisporre *business plan* né alcuna documentazione di pianificazione strategica. In sostanza, è dimostrato che, lungi dall’aver un atteggiamento collaborativo, Ryanair DAC ha esclusivamente dichiarato di avere un processo decisionale fluido e non formalizzato, dichiarazione fuorviante che ha avuto l’effetto di esimere la società dall’obbligo di risposta su documenti utili alla definizione del mercato rilevante, della posizione dominante e del contesto di riferimento.

99. D’altra parte, la finalità delle richieste istruttorie (come le RFI 1 e 2) inviate ai sensi dell’articolo 14, comma 2, della legge n. 287/1990 non si esaurisce nella mera acquisizione di un documento che l’Autorità può identificare *ex ante*, bensì consiste nell’acquisire elementi probatori “*utili ai fini dell’istruttoria*” non autonomamente acquisibili dall’Autorità, identificandone il contenuto, l’oggetto e altri elementi utili alla selezione da parte della società destinataria della richiesta di informazioni. Tanto precisato, l’obbligo di fornire informazioni veritiere discendente da tale disposizione comprende tutte le informazioni e i dati in possesso dei destinatari di una richiesta di informazioni che rientrino nel perimetro dell’indagine dell’Autorità. Pertanto, se la parte si limita a negare di possedere la documentazione richiesta, essa non dà “*puntuale riscontro agli obblighi di collaborazione imposti agli operatori economici*”⁶⁴. Vista l’ampiezza delle informazioni elaborate da Ryanair DAC su base sistematica che emerge dai documenti sopra richiamati (“*Memorandum for the period [2023, n.d.r.] to 2025*” dei docc. 177.219 e 177.220, ricavi previsionali nel file di *budget* del doc. 177.159 e previsioni di *marketing* del doc. 177.67), nonché la possibilità offerta alla Parte nella RFI 2 di fornire informazioni utili all’attività istruttoria, lasciandola in questo senso “*libera di*

⁶³ Cfr. doc. n. 100 del fascicolo A568.

⁶⁴ V. Consiglio di Stato, sentenze del 5 febbraio 2024 n. 1159 e n. 1160, riguardanti il procedimento sanzionatorio nell’ambito dei procedimenti A523B - *TicketOne/Condotte escludenti nella vendita di biglietti-Friends & Partners* e A523C - *TicketOne/Condotte escludenti nella vendita di biglietti-Vivo Concerti*.

scegliere” come provvedere, secondo i criteri forniti dall’Autorità nella RFI 2 (studi, *slides*, *report*, *verbali*, *e-mail*, etc. elaborati in ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023), Ryanair DAC avrebbe dovuto fornire comunque un costruttivo riscontro sul proprio posizionamento e sulle proprie strategie, anziché limitarsi a negare di disporre di simili informazioni e produrre soltanto i due documenti pubblici, che sono comunque parziali e per nulla coincidenti con la documentazione interna richiesta e reperita in ispezione. La Circolare e la Presentazione CMD sono stati, infatti, entrambi elaborati in uno solo dei tre anni richiesti dall’Autorità che era, invece, chiaramente interessata a ciascun anno del triennio 2021-2023, e riguardano soltanto operazioni di rilievo “esterno”, destinate all’approvazione di azionisti e investitori, tralasciando tutta la copiosa documentazione strategica interna per la gestione dell’impresa. In altri termini, la documentazione acquisita in copia in ispezione ben dimostra che la Parte era nella posizione di rispondere esaurientemente alle richieste documentali e informative dell’Autorità.

100. Né può condividersi la tesi di Ryanair DAC, secondo cui potrebbe configurarsi una violazione del dovere di collaborazione imposto agli operatori economici soltanto in presenza di richieste di informazioni di carattere puntuale e circoscritto (come nel caso valutato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1159/2024), carattere che la Parte ritiene del tutto carente nella presente fattispecie, sull’errato assunto della genericità e indeterminatezza delle richieste dell’Autorità.

101. A prescindere dal dato letterale dell’articolo 14, comma 5, lettera d), della legge n. 287/1990 che parla genericamente di “*informazioni utili all’istruttoria*”, purché chieste in un termine ragionevole e “*proporzionate*”, senza porre vincoli precisi alla loro concreta declinazione, occorre considerare la *ratio* della norma in questione. Al riguardo, il Consiglio di Stato ha messo in evidenza che la finalità delle richieste istruttorie è quella di contribuire alla ricerca di elementi probatori che confermino o smentiscano l’ipotesi dell’Autorità, che siano “*funzionali allo scopo della richiesta di accertamento, e, quindi, «utili ai fini dell’istruttoria»*” (art. 14, comma 2, della L. n. 287/1990)⁶⁵.

102. Quello che rileva nella sentenza in esame per valutare se la parte ha agito secondo i canoni di ordinaria diligenza e buona fede è quindi una valutazione sostanziale e non meramente formale. La linea di demarcazione così tracciata va a qualificare in senso negativo la condotta procedimentale di Ryanair DAC che ha sempre tenuto, invece, un approccio meramente formale, che - lungi dal verificare la natura dei documenti quali *business plan* o documenti di pianificazione strategica comunque denominati, come richiesti dalle due RFI - si è limitata a fornire, *ex post*, definizioni alternative di *business plan* “tradizionali” che ignorano quanto effettivamente richiesto nelle RFI 1 e RFI 2. Peraltro, anche applicando siffatto approccio formale, non si può fare a meno di notare che uno dei documenti faccia in più punti espresso riferimento al “*business plan*”.

103. Né, peraltro, la quantità di documentazione potenzialmente rientrante in quella precisata nella RFI 2 (“*decine di migliaia*”) può costituire di per sé un giustificato motivo per decidere di non

⁶⁵ Una volta che, come nella fattispecie in esame, lo scopo di una richiesta emerga dal tenore della stessa e il perimetro istruttorio sia stato già delineato in un provvedimento noto al destinatario di essa, il Consiglio di Stato ha ritenuto in quell’occasione “*utili all’istruttoria*” perfino documenti in bozza “*in quanto anche documenti di questo tipo possono, comunque, assumere significato per l’Autorità, pure al solo fine di orientare la successiva attività istruttoria*”. Infine, il Consiglio di Stato ha escluso che ciò comporti un’eccessiva dilatazione del dovere di collaborazione, perché “*non si tratta di imporre alla parte doveri di informazione e di esibizione ulteriori rispetto ai limiti tracciati dalla richiesta, ma di esigere integrale adempimento di tale obblighi, da interpretarsi e definirsi secondo il canone di buona fede [...] che impone di valutare la condotta delle parti non tenendo conto della sola aderenza al dato formale, ma verificando la congruità sostanziale della condotta*”.

produrre alcunché, in quanto e come spesso accade la Parte avrebbe potuto interpellare gli Uffici e concordare una soluzione idonea a ridurre l'asserito eccessivo, sproporzionato carico di lavoro, senza azzerrare del tutto il riscontro documentale.

104. Infine, Ryanair DAC ha ribadito l'asserita **irrilevanza** della documentazione ispettiva utilizzata dalla CRI a supporto della contestazione **ai fini della prova della violazione ipotizzata nell'istruttoria principale**. In realtà, occorre considerare la *ratio legis* dell'articolo 14, comma 5, lettera d), della legge n. 287/1990, volto ad assicurare la veridicità, completezza e correttezza delle informazioni fornite all'Autorità nell'ambito di un'istruttoria relativa a fattispecie di intese o di abuso. Veridicità, completezza e correttezza delle informazioni sono infatti essenziali per consentire all'Autorità di accertare l'eventuale violazione in maniera efficace, a prescindere dall'eventuale rilevanza di tali informazioni ai fini della decisione finale che viene assunta in un momento successivo anche sulla base di altri elementi istruttori nel frattempo acquisiti. Ovviamente, la giurisprudenza richiede che, come nel caso di specie, le informazioni richieste rientrino nel perimetro dell'indagine dell'Autorità, formalizzato in modo chiaro nel provvedimento di avvio⁶⁶.

d) Questioni generali di merito: l'assenza di business plan

105. Quanto alla tesi sostenuta da Ryanair DAC nel corso del presente procedimento di aver fornito quanto da essa effettivamente ritenuto più rispondente alla definizione di *business plan* propria della comune accezione aziendalistica - nelle Osservazioni mutuata dal Dizionario di Economia e Finanza Treccani (2012), nel Parere mutuata dal sito Borsa Italiana e dal Regolamento n. 1008/2008 (articolo 2, § 12) - si osserva quanto segue.

106. Preliminarmente, si evidenzia che tale tesi è priva di pregio, nella misura in cui, come detto, è la stessa Ryanair DAC a utilizzare il termine *business plan* in alcuni documenti (cfr. Figura 1 *supra*) e a parlare addirittura di programmazione a lungo termine (i *Memorandum* di cui ai docc. 177.219 e 177.220). Rispetto a tale terminologia, peraltro, Ryanair DAC si è limitata a opporre semplici asserzioni - certamente non dirimenti - sostenendo che si tratta del mero impiego di termini "*in modo improprio*" o che il riferimento a determinati *standard* internazionali di redazione del *business plan* siano "*irrilevanti*".

107. Inoltre, occorre considerare che la RFI 1 chiedeva di produrre copia dei *business plan* al fine di acquisire documenti strategici e di reportistica interna normalmente preparati dalle imprese e che la RFI 2, proprio per sgomberare il campo da qualsiasi eventuale fraintendimento da parte di Ryanair DAC circa il perimetro della richiesta documentale anche in ragione di eventuali differenze terminologiche tra sistemi giuridici diversi, ha inteso, da un lato, richiedere "*business plan o*

⁶⁶ Cfr., ad esempio, le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 18 ottobre 1989, causa 374/87, cit., punto 15, e del Tribunale dell'Unione europea del 27 febbraio 2014, causa T-91/11, cit., punto 167. Anche il Consiglio di Stato ha precisato che la stessa previsione normativa di sanzioni a presidio della corretta risposta a una richiesta di informazioni istruttoria trova la sua *ratio* "*nella particolare delicatezza e rilevanza della concorrenza nel mercato interno (che esige, pertanto, accertamenti penetranti ed effettivi delle eventuali violazioni), e, dall'altro, dalla particolare caratteristica di tali illeciti che, di norma, non hanno carattere palese e sono, pertanto, disvelati solo all'esito di un'attività di indagine complessa e non agevole in assenza di una proficua cooperazione degli operatori economici interessati*" e che la "*finalità delle richieste istruttorie che non si esauriscono nella mera acquisizione di un documento (la cui esistenza sia, quindi, già nota all'Autorità), ma, al contrario, nella ricerca di elementi di probatori che confermino o smentiscano l'ipotesi dell'Autorità. In altri termini, non può ritenersi un comportamento rispondente alla ratio delle previsioni sopra illustrate quello che si esaurisca nella mera negazione dell'esistenza degli specifici accordi richiesti, qualora vi siano, comunque, ulteriori negozi che integrano evidenze funzionali allo scopo della richiesta di accertamento, e, quindi, «utili ai fini dell'istruttoria»*".

*documenti di pianificazione strategica comunque denominati e in qualunque forma predisposti” e, dall’altro, fornire una classificazione esemplificativa, dettagliata e di natura sostanziale della documentazione ritenuta utile all’istruttoria. In particolare, si valorizzava la natura delle informazioni fornite a prescindere dalla forma (purché si trattasse di un documento scritto, comunque denominato e formato, e non, dunque, mere “conversazioni” come erroneamente indicato dalla Parte), contenente elementi di pianificazione strategica sugli sviluppi futuri del *business*, dati di natura commerciale, finanziaria e/o operativa, ed eventualmente anche organizzativi etc., da essere utilizzati in chiave strategica per guidare la società.*

108. Pertanto, a fronte di indicazioni chiare e inequivocabili in particolare nella RFI 2, risultano inconferenti i riferimenti di Ryanair DAC alla definizione della Treccani (2012) o a quella più recente tratta dal sito di Borsa Italiana, mai richiamate in nessuna richiesta di informazioni dell’Autorità, ignorando invece quanto analiticamente chiesto nella RFI 2, che dettagliava con precisione la tipologia di documenti richiesti per orientare la risposta in modo utile al prosieguo dell’istruttoria, selezionando i documenti più pertinenti “*tra le decine di migliaia*” che la stessa Ryanair DAC ha implicitamente ammesso che potessero potenzialmente rientrare nelle richieste dell’Autorità.

109. Neppure il riferimento al piano economico dettagliato e definito dal Regolamento (CE) n. 1008/2008 appare pertinente, in quanto specificamente volto a disciplinare il rilascio della prima licenza a un vettore, al dichiarato fine di verificarne la salute finanziaria e la sicurezza nei primi due anni di attività che sono quelli più critici per la sua sopravvivenza sul mercato (considerando 2 e 5). Si tratta, dunque, di una definizione non necessariamente applicabile a un vettore consolidato (dal 1998 in Italia) e attivo a livello europeo come Ryanair DAC e che, in ogni caso, non esclude, di per sé, l’esistenza di altra documentazione interna di pianificazione strategica utile all’istruttoria rientrante nelle richieste dell’Autorità che Ryanair DAC avrebbe dovuto fornire.

110. D’altra parte, è lo stesso Parere a confermare che, per quanto non obbligatorio per legge, un *business plan* rappresenta lo strumento imprescindibile per una efficiente e solida gestione di una società⁶⁷.

111. È di tutta evidenza che tali affermazioni si pongono in frontale contrasto con le risposte alle richieste istruttorie, nelle quali Ryanair DAC ha descritto un quadro di totale assenza non soltanto di *business plan*, ma anche di qualsiasi altro tipo di documento di pianificazione strategica (“formalizzato e condiviso”). È, invece, significativo che le dichiarazioni dell’Affidavit siano perfettamente coerenti con la preparazione e la condivisione in anticipo di documenti dettagliati predisposti per il *Board* (“*Detailed Board papers*”), chiamato a decidere “*su molte materie*”, che viene descritta nella sezione “*Meeting*” dei bilanci pubblici, a garanzia del fatto che il *business* viene gestito con fermezza e cognizione di causa. Anzi, ciò evidenzia ulteriormente la circostanza che la Circolare e la Presentazione CMD prodotte da Ryanair DAC non costituiscono esempi della

⁶⁷ Anzi, l’elaborazione e la disponibilità di tale tipologia di documenti da parte di Ryanair DAC non viene affatto smentita dai due nuovi documenti prodotti nelle difese finali (l’*Affidavit* e il Parere), i quali, invece, offrono chiare conferme in proposito. Da un lato, è lo stesso responsabile commerciale interno (CCO) ad affermare nell’*Affidavit* - dichiarazione giurata dei sistemi di *common law* - che una pianificazione strategica e operativa interna in realtà esiste, soltanto che viene (ovviamente) adattata al modello di *business* del vettore (“*allocating aircraft to bases [10/15-15/20] months in advance*”, § 10) e quindi presenta un orizzonte temporale minore di quello tradizionale e viene condotta a livello di rete - che come detto comprende per sua natura l’Italia - e non di singolo paese (“*Ryanair’s strategic and operational planning must be conducted at the European network level, not by individual country*” (§ 13).

tipologia di documentazione di pianificazione strategica chiesta dall’Autorità, essendo esse rivolte a terzi e non al *Board* per orientare e sviluppare il *business*.

Nessun punto e/o documento della linea difensiva di Ryanair DAC, del resto, ha neppure tentato di sanare tale oggettiva incoerenza.

112. In ogni caso, occorre osservare che, nel concludere che nessuno dei documenti della CRI costituirebbe un “*business plan*” e che “i *business plan tradizionali possono risultare poco efficaci e/o inefficienti*” per le caratteristiche del *business* di Ryanair, il Parere evidenzia il proprio limite intrinseco, dato dall’assunto errato da cui muovono i quesiti posti, viziando l’intera linea difensiva della Parte. Infatti, al consulente esterno è stato chiesto di stabilire se i documenti considerati in CRI rispondevano alla nozione teorica, astratta, statica e tradizionale di *business plan*, mentre l’articolo 14, comma 5, lettera d), della legge n. 287/1990 impone di valutarne la rispondenza a quanto richiesto nelle due RFI.

113. A ciò si aggiunga che è lo stesso Parere a riconoscere che alcuni documenti citati, sul piano sostanziale, contengono previsioni strategiche, come nel caso dei *Memorandum* (docc. 177.219 e 177.220) che, “*sul piano sostanziale sono proiezioni di breve-medio periodo su volumi, ricavi, costi, margini e cash flow*”, o dei *file* di *Budget* (in particolare il doc. 177.159) che, sempre “*sul piano sostanziale, [...] costituiscono strumenti di pianificazione finanziaria che riportano dati previsionali su ricavi, costi, investimenti e altre voci di bilancio*”, per poi escludere i documenti ispettivi dal novero dei possibili documenti richiesti dall’Autorità soltanto a causa della durata limitata della previsione (non oltre i due anni) rispetto al periodo tre-cinque anni di un *business plan* “classico”. Orbene, in nessuna delle RFI, l’Autorità aveva richiesto che la pianificazione strategica fosse per periodi superiori a tre anni, ben potendovi essere una pianificazione più breve.

114. Ciò conferma che se il consulente avesse seguito l’approccio non meramente formalistico ma sostanziale indicato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1159/2024, e che chiaramente risulta essere stato seguito dall’Autorità in base al tenore letterale della RFI 2, le risposte all’ultimo quesito sarebbe stata di segno contrario⁶⁸.

115. A fronte di quanto sopra esposto e ricostruito, alcun rilievo dirimente può avere l’argomento di Ryanair DAC secondo cui l’assenza di *business plan* tradizionali sarebbe provata dalla circostanza che la ricerca di tali documenti anche con parole chiave durante l’ispezione non avrebbe permesso di rinvenire nemmeno un documento così denominato. Infatti, tale argomentazione è apodittica, posto che - da quanto precede - ignora la circostanza che sono stati rinvenuti in forma cartacea i *Memorandum* - in cui la stessa Ryanair utilizza il termine “*business plan*” e che tali documenti, come gli altri già citati, costituiscono *documenti di pianificazione strategica comunque denominati*.

e) Considerazioni di merito sui singoli documenti

116. Oltre alle confutazioni già svolte in merito ai profili di ordine generale preliminarmente sollevati da Ryanair DAC, appare opportuno svolgere le seguenti ulteriori considerazioni sulla

⁶⁸ Né si comprende su che elementi di fatto e per quali ragioni il consulente esterno, che si è attenuto alla documentazione del presente procedimento trasmessa da Ryanair DAC senza procedere a verifiche e acquisizioni autonome, possa affermare che, dato il *business* di Ryanair, sia coerente che un vettore non predisponga *business plan*, ovviamente, tradizionali “*come è prassi nel settore delle low cost in Europa*”. Del resto, lo stesso bilancio pubblicato da Wizz Air fa riferimento all’elaborazione del proprio *business plan*, cfr. l’*Annual Report 2024* di WizzAir, https://www.wizzair.com/cms/api/docs/default-source/downloadable-documents/corporate-website-transfer-documents/annual-reports/wizz_air-annual-report-and-accounts-f24_web.pdf, ad esempio, pagg. 28 e 119.

portata probatoria dei documenti ispettivi acquisiti e utilizzati a supporto della contestazione contenuta nel Provvedimento di avvio del presente procedimento e precisata nella CRI, che con certezza risultano essere stati “*elaborati nel periodo 2021-2023*”⁶⁹ e contenere elementi di previsione/pianificazione strategica.

117. I documenti acquisiti in copia in ispezione provano in modo chiaro l’esistenza di quei *business plan* che Ryanair DAC ha invece negato in maniera categorica di predisporre normalmente.

118. Si tratta dei *Working Capital memorandum* (docc. 177.219 e 177.220 del fascicolo A568), rispetto ai quali Ryanair DAC, che non ha contestato il periodo di creazione di tali documenti indicato nella CRI (estate 2023), si limita a negare che si tratti di *business plan* secondo la comune nozione offerta dal Dizionario Treccani (2012), dal sito di Borsa Italiana o dal Regolamento (CE) n. 1008/2008, e ad affermare che si tratti di meri documenti di rendicontazione finanziaria, focalizzati sulla decisione di acquisto dei Boeing presa nel 2023, e quindi collegati alla Circolare già prodotta. In realtà, il Memorandum stesso indica di essere stato preparato dal *Management* per il *Board* con valenza generale e non limitata al contratto per l’acquisto di Boeing, che risulta essere soltanto una delle questioni “*includere*”⁷⁰.

119. Inoltre, è incontrovertibile che i citati documenti ispettivi dimostrino l’esistenza di *business plan* nella misura in cui essi stessi fanno più volte espresso e testuale riferimento a tali documenti - oggetto specifico della domanda 3 alla RFI 1 - individuando addirittura precisi *standard* internazionali di redazione seguiti e parlando perfino di pianificazione a lungo termine. Ciò si scontra in modo netto con la ripetuta affermazione di Ryanair DAC di non predisporre *business plan* “*né per l’Italia, né per nessun paese verso il quale vola*”, senza che le sue difese riescano a superare l’elemento fattuale del rinvio in propri documenti interni a documenti specificamente denominati “*business plan*”, elemento questo trattato semplicemente come frutto dell’impiego di una terminologia imprecisa o irrilevante. Tuttavia, non ha alcun senso logico, e non è quindi credibile, che in alcuni documenti rinvenuti in ispezione destinati al *Board* - o secondo Ryanair DAC agli azionisti in relazione all’operazione straordinaria di acquisizione massiccia di nuovi aeromobili - si faccia menzione e si rinvii a documenti che la Parte afferma essere inesistenti e addirittura controproducenti per il proprio modello di *business*.

120. Oltre a questi elementi di natura formale, occorre considerare le concrete informazioni che sul piano sostanziale vengono offerte al *Board* in tali documenti, rispetto alle quali Ryanair DAC sostiene che si tratti di “*meri documenti di rendicontazione finanziaria*” e che il *Memorandum* “*non avrebbe a oggetto le future attività della Società nel mercato italiano*”, di cui offrirebbe soltanto qualche dato storico (ad esempio, le quote di mercato anche in Italia indicate nella Sezione 5).

121. In realtà, il *Memorandum* presenta un contenuto ben più articolato e approfondito di quello evidenziato da Ryanair DAC, in quanto vi si analizzano i flussi finanziari futuri della società, nonché le prospettive reddituali di Ryanair DAC, anche sulla base dell’evoluzione attesa del mercato e del contesto competitivo per un periodo di tre anni fiscali (il consuntivo 2023 e le previsioni per il 2024 e 2025), esaminati attraverso la definizione di uno o più “*scenari*”, senza escludere il mercato italiano

⁶⁹ Per tale ragione, la CRI non ha più fatto riferimento al doc. 177.161, inizialmente indicato anche in avvio.

⁷⁰ La sezione 9 del doc. 177.219, “*Purpose of the Memorandum: The purpose of this Memorandum is to allow the Directors to consider the working capital position of Ryanair in the period to March 31, 2025; covering any payments that may arise during the period including € [omissis] commitments under the 2023 Boeing Contract [...]*”.

che fa parte della previsioni assunte a livello di rete (come confermato dall’Affidavit) e che anzi viene addirittura espressamente analizzato nella sezione 5 dedicata alle condizioni concorrenziali nel trasporto aereo in Europa fino all’estate 2023 (doc. 177.219 del fascicolo A568, “*This summer (2023), Ryanair will operate our largest ever schedule [...]*”). Si tratta quindi di documenti in cui è formalizzata, in concreto e in modo aderente al modello di *business* del vettore, la pianificazione strategica richiesta. La previsione biennale che emerge in tali documenti è perfettamente coerente con quella a più breve termine individuata dallo stesso Affidavit per il business di Ryanair DAC.

122. Nel ribadire che, secondo quanto riferito nell’Affidavit, la pianificazione a livello di rete permette di includere sempre l’Italia in tutti i documenti dai quali tale mercato non viene espressamente escluso, si richiamano i numerosi riferimenti testuali presenti nei documenti in esame che fanno riferimento a dati futuri e previsioni. Oltre ai passaggi già descritti nella parte in fatto, si richiama, ad esempio, anche il riferimento a proiezioni per il FY24 e FY25 (“*these projections indicate ... in FY24 and FY25*”)⁷¹ e alla indicazione di obiettivi al 31 marzo 2025 che, all’epoca della redazione del Memorandum nell’estate 2023 risultavano ancora periodi futuri. Ad esempio, il Memorandum indica che il Gruppo sta prevedendo di raggiungere determinati flussi di cassa derivanti da attività operative nei due anni fiscali fino al 31 marzo 2025 (“*The Group is forecasting just over € [omissis] cash inflows over the 2 fiscal years to March 31, 2025*”) e di rimanere in una certa posizione lungo tutto il periodo fino al 31 marzo 2025 (“*The Group is forecast to [omissis] throughout the period to March 31, 2025*”)⁷², sottolineature aggiunta).

123. Come ulteriore esempio dell’effettiva valenza di documento di previsione propria del Memorandum, si ricorda che, nella specifica analisi delle previsioni per il FY24, il Memorandum, date le previsioni di crescita del traffico per passeggeri e *load factor*, sottolinea l’obiettivo di raggiungere una percentuale significativa di crescita in PAT nel FY24 (“*Traffici s forecast to grow approx. [...] load factor and passenges) and ancillary revenues will rise [...] per passanger [...]. We are therefore targeting a [omissis]% increase in PAT to € [omissis] in FY24*”)⁷³. Nella conclusione (“*Summary*”), il documento ribadisce l’obiettivo di avere significative opportunità di crescita per traffico passeggeri e quote di mercato negli anni futuri (“*Ryanair with a significant opportunity to grow passenger traffic and increase market share over the coming year*”)⁷⁴.

124. Infine, la sezione 7 “*Sensitivity Analysis*” indica che “*Data l’estensione del business e gli impegni a lungo termine in essere è necessario illustrare alcuni scenari per supportare la robustezza del modello di business*” (“*Given the scale of the business and the long-term commitments in place it is necessary to display a number of scenarios to provide confort on the strength of the business model*”)⁷⁵. In particolare, lo scenario A tiene conto di una flessione economica (“*Economic slowdown*”); lo scenario B riguarda la minaccia competitiva (“*Competition threat*”), lo Scenario C una combinazione dei due precedenti per “*testare il business model*” e lo scenario D illustra i punti

⁷¹ Cfr., rispettivamente, doc. 177.219 e pag. 3 sezione 1.3. Anche le conclusioni della sezione 1.8 parlano di proiezioni effettuate nel Memorandum (“*Based on the projections set out in this Memorandum [...] management is confident the business can continue to meet its commitments whilst at the same time maintaining capacity and passanger growth throughout the period to March 31, 2025, and ultimately their aircraft acquisition programme to FY34*”).

⁷² Doc. 177.219, sezione 1.2.

⁷³ Cfr. *ibidem*, sezione 3 e ss. L’analisi viene ripetuta per il FY25 alle sezioni 4 e ss..

⁷⁴ Cfr. *ibidem*, sezione 5, pag. 20.

⁷⁵ Cfr. *ibidem*.

di forza del *business* (“*This scenario highlights the strenght of the business*”), in grado di resistere a due variabili significative ivi considerate ([*omissis*]).

125. In definitiva, la lettura dettagliata del documento ne conferma la chiara natura di pianificazione strategica che, peraltro, è confermata in concreto dallo stesso Parere (“*I memorandum sul piano sostanziale sono proiezioni di breve-medio periodo su volumi, ricavi, costi, margini e cash flow*”, pag. 25 del Parere).

Peraltro, il *Memorandum* contiene, con gli inevitabili adattamenti al proprio modello di *business*, elementi che secondo lo stesso Parere (pag. 10) si ritrovano, comunque, anche in un *business plan* tradizionale, quali: l’analisi della “*concorrenza e del mercato di riferimento*”, anche italiano (doc. 177.219, sezione 5, pag. 19); più parti numerico-contabili “*che verifica[no] la fattibilità economico-finanziaria delle strategie proposte e ne quantifica gli effetti a livello di stato patrimoniale, conto economico rendiconto finanziario*”; la c.d. analisi SWOT che si ritrovano, anche con riferimenti espressi a tale terminologia, nei quattro scenari A, B, C, D.

126. Ne consegue che il *Memorandum* di cui ai docc. 177.219 e 177.220, che, peraltro, non contengono la sezione iniziale (1.1) dell’analisi in cui non si può escludere che possano essere presenti altri elementi descrittivi di cui Ryanair DAC lamenta la mancanza, rientrano perfettamente tra quelli richiesti dall’Autorità come parti di *business plan o comunque come documenti di pianificazione strategica*, a prescindere dal contenuto e dalle caratteristiche di un *business plan* tradizionale.

127. Analoghe considerazioni possono essere svolte rispetto alle informazioni contenute nel *file excel “FY25 BUDGET”* (doc. 177.159 del fascicolo A568), che, sulla base dei dati utilizzati come assunzioni per le successive elaborazioni - legati alla consegna mensile di alcune unità di nuovi aeromobili nel periodo settembre 2022-luglio 2023, che è stata registrata e aggiornata fino a gennaio/febbraio 2023 (“*Assumptions. Assumes [omissis] a/c delivered from Sept ’22 to Jul’23*”, doc. 177.159 del fascicolo A568) - risulta essere stato creato con tutta evidenza nel gennaio 2023. La tesi di Ryanair DAC secondo cui la tabella sulle “Assunzioni”, lasciata nel *file* per errore dal dipendente, non avrebbe alcuna relazione con i ricavi delle vendite elaborate nel documento stesso è smentita dalla stessa affermazione difensiva iniziale nelle Osservazioni, secondo cui i *file* di *budget* acquisiti in copia si limiterebbero “*a integrare il piano decennale elaborato nel 2023 in considerazione dell’ordine di aerei Boeing*”. Quanto alla natura dei dati del documento in questione, si osserva che essi sono, in particolare, riferiti agli anni fiscali aprile 2022-marzo 2023, aprile 2023-marzo 2024 e aprile 2024-marzo 2025, unitamente a valutazioni dei risultati delle vendite tramite OTA, prima e dopo lo “spegnimento delle OTA” di novembre 2023 (“*OTA Off*”): si noti che i valori dei ricavi tra i diversi fogli che compongono il *file* in questione sono sempre uguali in ciascuna delle sei elaborazioni/fogli da gennaio a novembre 2023, mentre iniziano a differire soltanto a partire dal mese di dicembre 2023 in poi (cfr. *supra* Figura 6, dati evidenziati in giallo); alle stesse conclusioni conduce la nota, anch’essa evidenziata in giallo, in cui si forniscono le assunzioni del *budget* (“*Avg fares*”).

Inoltre, prova della valenza strategica delle previsioni di *budget* del doc. 177.159 è offerta dal *Memorandum* stesso, che lega i buoni risultati di una programmazione addirittura di lungo periodo proprio alla definizione di *budget* annuali con previsione accurata dei ricavi (cfr. Sezione 9 del doc. 177.120 riportata in Figura 2). Peraltro tale documento presenta informazioni certamente rientranti nel perimetro dell’istruttoria principale, in quanto contiene diverse ipotesi sui ricavi e i

prezzi legate al tema delle vendite tramite OTA a partire da dicembre 2023, prima della risposta alla RFI 2.

128. Occorre comunque sottolineare che un conto sarebbe stato affermare di disporre soltanto di dati provvisori non ancora approvati in modo definitivo riservandosi di fornirli in un momento successivo, altro conto è negare *tout court* di disporre di documenti simili, evitando di fornire quanto richiesto e affermando - proprio mentre se ne stava finalizzando la stesura - di non predisporre affatto documenti simili. In ogni caso, come emerge proprio dal precedente citato da Ryanair DAC, anche documenti in bozza o comunque non definitivi possono assumere rilievo anche solo per orientare lo sviluppo dell'istruttoria⁷⁶. Pertanto, anche tali documenti provano la tipologia di dati elaborati da Ryanair DAC che la stessa avrebbe dovuto produrre quantomeno in riscontro alla RFI 2 e sono sufficienti a dimostrare l'omissione dell'obbligo di fornire informazioni pertinenti da parte di Ryanair DAC.

129. Anche la "*Presentazione "Customer Base Breakdown"*" (doc. 177.67) contiene previsioni per il "*FY24*", nonché analisi sulle strategie di *retention* e acquisizione di nuovi clienti anche per l'Italia, che, oltre a non essere espressamente esclusa e, quindi, parte dell'analisi "*a livello di rete*", viene specificamente considerata in altre pagine del documento (nelle tabelle a pagg. 4 e 5 e nelle analisi delle campagne commerciali per base, comprendenti ad esempio TRN, Torino, e FCO, Fiumicino). Non si tratta, quindi, come invece prospettato da Ryanair DAC, semplicemente di uno spaccato sui passeggeri effettivamente trasportati e contenente soltanto una *slide* riferita a numerosi mercati principali del Gruppo (tra cui l'Italia) in chiave storica e non prospettica.

Pertanto, l'andamento delle previsioni per l'anno fiscale 2024 - i cui dati a consuntivo si fermano ad agosto 2023 mentre la parte previsionale inizia in corrispondenza del 1° settembre 2023 nel grafico denominato "*Total Customers booked FY19-FY24*" - evidenzia che il documento era disponibile alla data delle due RFI e interessava il periodo richiesto nelle richieste di informazioni.

130. In definitiva, anche gli altri documenti ispettivi considerati nella CRI, per il loro concreto contenuto, rientrano nella tipologia di documenti chiesti con la RFI 2.

131. Il *file excel* di *budget* con dati e considerazioni sui risultati di vendita dei biglietti Ryanair anche tramite OTA prima e dopo le condotte oggetto del procedimento principale ("*OTA off*", doc. 177.159) e la presentazione "*Customer Base Breakdown*" su strategie anche future di *marketing* (doc. 177.67) rientrano chiaramente nell'alveo dei "*documenti interni elaborati dai direttori operativi o altre divisioni interne*", contenenti analisi e previsioni strategiche. La circostanza che il dato di previsione "*fuoriesca*" e riguardi anni successivi a quelli di riferimento (2021-2023) fatta valere da Ryanair DAC è irrilevante, perché l'indicazione di tale periodo era funzionale a delimitare la documentazione potenzialmente utile "*elaborata*" in tale periodo. D'altra parte, Ryanair DAC non può invocare tale argomento per contestare l'utilizzo da parte dell'Autorità dei documenti ispettivi come prova della violazione e poi pretendere di dimostrare il proprio esatto adempimento alla RFI, fornendo documenti pubblici elaborati nel 2023, con previsioni fino al 2034.

132. In definitiva, la documentazione ispettiva acquisita in copia e sopra richiamata conferma, anche alla luce delle difese della Parte, che Ryanair DAC elabora *business plan* e predispone numerosi e vari documenti scritti di pianificazione strategica, preliminarmente condivisi anche a livello apicale,

⁷⁶ Cfr. Consiglio di Stato sentenza n. 1159/2024.

che avrebbero dovuto essere forniti in riscontro alla RFI 1 (*business plan*) e, in ogni caso, alla RFI 2, ciò che non è avvenuto.

133. L'insieme di tali elementi appare smentire la prospettazione di Ryanair DAC di un *modus operandi* che, per come descritto soprattutto nella risposta alla RFI 2 e confermato nelle memorie, sembra rasentare l'improvvisazione, mentre sembra perfettamente coerente con la politica decisionale interna descritta nella sezione *Meeting* dei propri bilanci, i quali sottolineano l'esistenza e l'importanza dell'elaborazione di documenti dettagliati condivisi in anticipo con il *Board* la cui decisione è necessaria in molte materie ("*Detailed Board Papers*" poiché "*many matters require Board approval*") per assicurare una gestione informata e solida del Gruppo. Ryanair DAC è pertanto venuta meno all'obbligo di fornire documentazione pertinente che invece era nella sua disponibilità, violando qualsiasi obbligo di collaborazione e buona fede, nonché il dettato della norma di cui all'articolo 14, comma 5, lettera d) della legge n. 287/1990.

134. Né può ritenersi assolto da parte di Ryanair DAC l'obbligo di dare effettivo riscontro alle suddette richieste di informazioni attraverso la documentazione generale offerta agli azionisti e contenuta negli allegati 1 e 4 alla risposta pervenuta il 19 dicembre 2023 (doc. 130). Si tratta, infatti, di documentazione pubblicamente disponibile, che l'Autorità avrebbe potuto autonomamente acquisire. Essa non è di per sé sufficiente a soddisfare l'esigenza istruttoria e non risulta assolutamente esaustiva - né rappresentativa - della copiosa documentazione strategica predisposta da Ryanair DAC.

135. In conclusione, si conferma che Ryanair DAC non ha fornito né la documentazione richiesta nella domanda 3 della RFI 1 (*business plan*) né altra documentazione strategica rispondente alle precisazioni fornite nella RFI 2, agendo in violazione dell'articolo 14, comma 5, lettera d), della legge n. 287/1990. Essa, infatti, ha dichiarato, contrariamente al vero, di non essere in possesso dei documenti richiesti dall'Autorità nell'ambito del procedimento istruttorio A568, documenti che, invece, sono stati rinvenuti presso la sua sede legale (e della controllante Ryanair Holdings Plc) nel corso dell'accertamento ispettivo dell'8 marzo 2024, in quanto erano nella sua disponibilità.

f) L'elemento soggettivo della condotta

136. La documentazione ispettiva sopra descritta evidenzia l'esistenza e la formalizzazione di documentazione richiesta dall'Autorità ai fini dell'istruttoria principale. Pertanto, Ryanair DAC non ha prodotto documentazione in realtà esistente e nella sua disponibilità e ha fornito informazioni non veritiere e fuorvianti circa l'assenza di documentazione formalizzata sulle proprie decisioni di natura strategica. La condotta procedimentale della Parte permette, quindi, di configurare una violazione a titolo di colpa grave.

137. Si ricorda, infatti, che fin dalla risposta alla RFI 1, Ryanair DAC ha negato di predisporre "*business plan*", invece richiamati nei citati *Memorandum*; anche in risposta alla RFI 2, essa ha ripetutamente dichiarato che la propria struttura organizzativa di tipo "dinamico" era tale da non prevedere né permetterle di produrre documenti aziendali formali e condivisi al suo interno per il processo decisionale strategico, la cui esistenza è invece provata dalla documentazione ispettiva acquisita.

138. Tale tipo di riscontro, peraltro, è stato fornito senza chiedere i chiarimenti, oggi strumentalmente ritenuti necessari, per comprendere come ottemperare. Al contrario, nell'istanza di proroga del termine per evadere la RFI 1, la Parte si è limitata a rappresentare esigenze organizzative

interne per selezionare i documenti richiesti. Essa non ha neppure chiesto più tempo a valle della RFI 2 per cercare la documentazione rilevante, nel caso avesse compreso solo in quel momento la portata della richiesta. Quindi, in assenza di elementi di incertezza all'epoca rappresentati, la condotta procedimentale di Ryanair DAC non può che essere ricondotta a una grave negligenza, anche tenuto conto della natura estremamente qualificata e strutturata di tale operatore.

139. La difesa della propria asserita assenza di dolo risulta, in via generale, del tutto irrilevante, atteso che il normale criterio di imputazione degli illeciti amministrativi è quantomeno la colpa⁷⁷, che emerge nel caso di specie, avendo Ryanair DAC agito in contrasto con il canone della normale diligenza⁷⁸. A tal fine, infatti, non è necessaria la concreta dimostrazione dell'elemento soggettivo, atteso che la norma pone una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, riservando poi a questi l'onere di provare di aver agito senza colpa⁷⁹.

140. Nel caso di specie, le descritte circostanze fattuali non permettono di ritenere che Ryanair DAC abbia raggiunto la prova di avere agito senza colpa. Quanto sopra evidenzia, al contrario, che essa non ha posto in essere quella doverosa "*collaborazione attiva*" richiesta dalla giurisprudenza unionale per valutare l'effettivo adempimento di un'impresa all'obbligo di fornire le informazioni chieste dall'Autorità di concorrenza⁸⁰, evidenziando grave negligenza nella propria condotta e ponendo in essere una violazione facilmente evitabile.

VI. LA DETERMINAZIONE DELLA SANZIONE

141. Ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge n. 287/1990, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'1% del fatturato totale realizzato a livello mondiale durante l'esercizio precedente ai soggetti che, dolosamente o per colpa, in risposta a una richiesta di informazioni, forniscono informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti oppure non forniscono le informazioni entro il termine stabilito.

142. L'articolo 31 della legge n. 287/1990 dispone, inoltre, che per le sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla violazione della medesima legge si osservano, nei limiti di quanto applicabile, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge n. 689/1981.

143. Nel dettaglio, l'articolo 11 della legge n. 689/1981 dispone che, ai fini della determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria, fissata dalla legge tra un limite minimo e un limite massimo, si deve aver riguardo (i) alla gravità della violazione, (ii) all'opera svolta dall'agente per

⁷⁷ Cfr. Tar Lazio, 26 aprile 2022, n. 5010; Tar Lazio, 21 gennaio 2019, n. 782; Consiglio di Stato, sentenza del 4 settembre 2014, nn. 4506, 4511, 4513; e sentenza del 9 maggio 2011, n. 2742.

⁷⁸ Si tratta del medesimo criterio d'imputazione previsto anche dall'articolo 23, comma 1, lettera a), del Regolamento (CE) n. 1/2003, ai sensi del quale la Commissione europea può comminare sanzioni alle imprese "*quando esse, intenzionalmente o per negligenza*" forniscono informazioni inesatte o fuorvianti in risposta a una richiesta di informazioni istruttoria (articolo 18, comma 2).

⁷⁹ Cfr. in tal senso, *ex multis*, Cassazione Civile, Sez. II, sentenza del 18 aprile 2018, n. 9546; Cassazione Civile, Sez. I, sentenza dell'8 febbraio 2016, n. 2406. Al riguardo, il Consiglio di Stato ha da ultimo ribadito che, "*poiché il giudizio di colpevolezza non è ancorato al dato puramente psicologico, una volta integrata e provata dall'autorità amministrativa la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa posta dalla L. n. 689 del 1981, art. 3, l'onere di provare di aver agito in assenza di colpevolezza*" (Consiglio di Stato, 29 marzo 2024, n. 2967). Sul punto, è stato inoltre affermato che la sussistenza dell'elemento soggettivo può desumersi in via indiziaria dagli elementi oggettivi della fattispecie (*ex multis*, cfr. Consiglio di Stato, sentenza del 23 aprile 2002, n. 2199).

⁸⁰ V. le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea dell'8 ottobre 1989, , causa 374/87, cit, punto 27, e dell'8 marzo 1995, *Société Générale/Commissione*, causa T-34/93, punto 72.

la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, (iii) alla personalità del medesimo agente e (iv) alle sue condizioni economiche.

144. Per quanto attiene alla gravità della violazione, occorre considerare che Ryanair DAC ha commesso la violazione nel corso dell'istruttoria A568 avviata dall'Autorità nei suoi confronti e che la non veridicità delle informazioni fornite ha riguardato elementi fattuali utili e rientranti nel perimetro dell'istruttoria, volta all'accertamento del presunto abuso di posizione dominante posto in essere dal gruppo Ryanair.

145. In particolare, la mancata produzione di documentazione effettivamente nella propria disponibilità e l'aver fornito conseguentemente informazioni inesatte, incomplete e fuorvianti sull'elaborazione di documentazione interna utile all'istruttoria ne ha reso più gravosa l'attività istruttoria - in fase iniziale -, richiedendo agli Uffici un supplemento di analisi.

146. Inoltre, rilevano le caratteristiche soggettive e dimensionali di Ryanair DAC, uno dei principali operatori nei mercati del trasporto aereo di linea passeggeri da/per l'Italia, nonché parte dell'omonimo gruppo attivo a livello paneuropeo nel medesimo settore.

147. Occorre, altresì, considerare che alla Parte è stata chiesta documentazione interna utile all'istruttoria A568, di cui era noto il perimetro; Ryanair DAC ha fornito solo documentazione pubblica (insufficiente ad assolvere al dovere di leale collaborazione), mentre le ispezioni svolte hanno messo in evidenza l'esistenza e la disponibilità di documentazione strategica interna descritta nella parte in fatto - a eccezione del doc. 177.181, per il quale non è stato possibile collocarne con certezza l'elaborazione nel periodo 2021-2023, e del doc. 177.197 del quale non è certa la natura prospettica o di programmazione - necessaria alla valutazione del caso, senza che la Parte abbia tentato di adottare qualsiasi accorgimento per cercare di individuare documentazione strategica interna rispondente alle precisazioni fornite dall'Autorità.

148. Nella misura in cui l'omissione informativa contestata appare riconducibile a un comportamento gravemente negligente ed evitabile, si ravvisano i presupposti per contestare a Ryanair DAC di aver agito con colpa grave.

149. Pertanto, in ragione della gravità della violazione, appare congruo comminare alla Parte la sanzione prevista dall'articolo 14, comma 5, della legge n. 287/1990 in misura dello 0,01% del fatturato totale realizzato a livello mondiale durante l'esercizio precedente alla contestazione.

CONSIDERATO che in caso di informazioni non veritiere, fornite senza giustificato motivo, in risposta a una richiesta di informazioni, l'Autorità può infliggere, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge n. 287/1990, al soggetto che colposamente non abbia ottemperato al relativo obbligo una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'uno per cento del fatturato totale realizzato dallo stesso a livello mondiale durante l'esercizio precedente;

RITENUTI sussistenti, in ragione delle considerazioni svolte, i presupposti che giustificano l'irrogazione della sanzione di cui all'articolo 14, comma 5, della legge n. 287/1990 a carico della Ryanair DAC;

DELIBERA

a) che la condotta posta in essere dalla società Ryanair DAC, consistente nell'aver omesso di fornire documentazione interna in realtà in suo possesso e nell'aver di conseguenza fornito informazioni

inesatte, incomplete o fuorvianti sulle modalità di redazione di documentazione interna strategica e di mercato elaborata nel periodo di riferimento costituisce una violazione dell'articolo 14, comma 5, della legge n. 287/1990;

b) di irrogare alla società Ryanair DAC, quale sanzione amministrativa per la violazione accertata, la somma di 1.344.400 euro (un milione trecentoquarantaquattromilaquattrocento euro).

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

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

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

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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

I869 - GARA MANUTENZIONE AUTOMEZZI AMA*Provvedimento n. 31654*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO l'articolo 2 della legge 10 ottobre 1990 n. 287;

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

VISTA la propria delibera del 4 giugno 2024, n. 31242, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Autofficina F.lli Pennesi - Società In Nome Collettivo, MFM S.r.l., Autofficina Pontina S.r.l., Drive Line Service S.p.A., Italmeccanica S.r.l., Pagliani Service S.r.l., Raggruppamento Officine Meccaniche AR.MA. S.r.l., per accertare l'esistenza di eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/1990 in relazione alla partecipazione a procedure pubbliche di affidamento del servizio di manutenzione su autotelai cabinati e complessivi meccanici, bandite da AMA S.p.A.;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie inviata alle parti il 5 giugno 2025, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

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

CONSIDERATO quanto segue:

1. LE PARTI DEL PROCEDIMENTO

1. Autofficina F.lli Pennesi - Società In Nome Collettivo (di seguito, "Pennesi"; C.F. 04607070580) è un'impresa principalmente attiva nella manutenzione, riparazione, revisione di parti meccaniche di autoveicoli in genere e automezzi pesanti, nonché soccorso, rimozione e trasporto di autoveicoli. Il capitale sociale di Pennesi è detenuto da quattro persone fisiche.

2. Autofficina Pontina S.r.l. (di seguito, "Pontina"; C.F. 08031850582) è un'impresa principalmente attiva nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di autoveicoli e autovetture fino a 3,5 tonnellate di peso, nella riparazione meccanica di autoveicoli, nonché nella manutenzione ordinaria e straordinaria di meccanica, carrozzeria, gommista, elettrauto e soccorso stradale per autoveicoli commerciali, industriali e autobus. Il capitale sociale di Pontina è detenuto da quattro persone fisiche.

3. Drive Line Service S.p.A. (di seguito, "Drive Line"; C.F. 08906251007) è un'impresa principalmente attiva nella manutenzione, riparazione di parti meccaniche di autoveicoli, automezzi pesanti e, in generale, di veicoli di grandi dimensioni, nonché carrozzeria, elettrauto e gommista. Il capitale sociale di Drive Line è detenuto da due persone fisiche.

4. Italmeccanica S.r.l. (di seguito, "Italmeccanica"; C.F. 01960750568) è un'impresa principalmente attiva nella manutenzione e riparazione di veicoli, complessi di veicoli a motore adibiti al trasporto

su strada di persone e di cose, nonché officina meccanica, motoristica, elettrauto e gommista. Il capitale sociale di Italmeccanica è detenuto per il 99% da Dierre Dimensione Ricambi S.p.A. (99%) e per la restante parte da una persona fisica.

5. MFM S.r.l. (di seguito, “MFM”; C.F. 17211251008) è un’impresa principalmente attiva nella manutenzione, riparazione, revisione di parti meccaniche di autoveicoli in genere e automezzi pesanti, nonché soccorso, rimozione e trasporto di autoveicoli. Il capitale sociale di MFM è detenuto da tre persone fisiche. In data 10 gennaio 2024, risulta che Pennesi ha proceduto alla cessione di un ramo d’azienda a favore di MFM.

6. Pagliani Service S.r.l. (di seguito, “Pagliani”; C.F. 08076291007) è un’impresa principalmente attiva nella riparazione, manutenzione e allestimento di autoveicoli, motocicli, macchine operatrici speciali, autobus e veicoli industriali in genere, nonché di parti meccaniche, elettriche, pneumatiche e di carrozzeria degli stessi. Il capitale sociale di Pagliani è interamente detenuto da una persona fisica.

7. Raggruppamento Officine Meccaniche AR.MA. S.r.l. (di seguito, “ARMA”; C.F. 05098890584) è un’impresa principalmente attiva nell’organizzazione e la gestione di officine meccaniche e carrozzerie in genere, nonché nell’acquisto, la riparazione e la vendita di automotomezzi, autocarri e autobus in genere. Il capitale sociale di ARMA è detenuto da due persone fisiche.

8. AMA S.p.A. (di seguito, “AMA”; C.F. 05445891004) è una società del Comune di Roma a capitale interamente pubblico, cui è affidato lo svolgimento di servizi di igiene e decoro urbano e di servizi cimiteriali nel Comune.

2. L’ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

9. In data 4 giugno 2024, a seguito di una segnalazione da parte di AMA, l’Autorità ha deliberato l’avvio del procedimento istruttorio I869 nei confronti di Autofficina F.lli Pennesi - Società In Nome Collettivo, MFM S.r.l., Autofficina Pontina S.r.l., Drive Line Service S.p.A., Italmeccanica S.r.l., Pagliani Service S.r.l., Raggruppamento Officine Meccaniche AR.MA. S.r.l. (di seguito congiuntamente le “Parti”) per accertare se tali imprese abbiano posto in essere un’intesa in violazione dell’articolo 2 della legge n. 287/1990, in occasione di alcune gare bandite da AMA nel corso del 2023 per l’affidamento del servizio di manutenzione su autotelai cabinati e complessivi meccanici rispettivamente di marca Iveco (di seguito “gara n. 7/2023”), Renault (di seguito “gara n. 17/2023”) e Mercedes (di seguito “gara n. 12/2023”), nonché in occasione della procedura suddivisa in cinque Lotti bandita da AMA nel dicembre 2023 per la manutenzione e la fornitura di ricambi di marca Iveco (Lotto 1 e Lotto 2), Mercedes (Lotto 3), Renault (Lotto 4) e Isuzu (Lotto 5) (di seguito “gara n. 40/2023”).

10. Nel provvedimento di avvio, l’Autorità aveva messo in luce gli elementi indiziari che, a una prima analisi dei risultati delle procedure, potevano far ritenere esistente una condotta collusiva tra le Parti posta in essere anche tramite l’impiego in maniera strumentale dell’istituto del Raggruppamento Temporaneo di Imprese (di seguito, “RTI”), all’esclusivo fine di evitare la

concorrenza tra i principali storici fornitori di AMA nella manutenzione degli automezzi. In particolare, era stata ritenuta sintomatica l'assoluta assenza di concorrenza nella partecipazione alle procedure e l'almeno apparente sovrabbondanza dell'unico raggruppamento partecipante alla gara n. 7/2023.

11. Nel provvedimento di avvio si faceva riferimento, in primo luogo, alla decisione delle imprese Pennesi, Pontina, Drive Line, Italmeccanica, Pagliani e ARMA - che complessivamente rappresentano buona parte del novero dei fornitori del servizio di manutenzione dei mezzi ad AMA - di partecipare tutte in un unico RTI alla gara n. 7/2023, la più significativa in termini di valore. Tali imprese, nella precedente edizione di gara, avevano partecipato alla procedura formando RTI concorrenti¹. Contestualmente a tale decisione, inoltre, vi è stata la partecipazione di un unico RTI, composto da Pontina e Pagliani, anche alle gare n. 17/2023 (Renault) e n. 12/2023 (Mercedes)². A fronte del descritto assetto di partecipazione, AMA ha revocato le tre gare e interrotto ogni rapporto contrattuale discendente dalla precedente procedura bandita nel 2018 per la manutenzione dei veicoli di marca Iveco³.

12. Parimenti, assenza di concorrenza si è registrata nella gara n. 40/2023; in tale procedura si è registrata, negli unici due lotti non andati deserti, la partecipazione di un solo offerente, il RTI Pontina, ARMA e MFM (Pennesi) per i lotti 1 e 2 (Iveco), e Italmeccanica come unico offerente per il Lotto 4 (Renault). In fase di avvio si era prospettata una situazione di anomalia anche nell'ambito di tale nuova gara⁴, stante la modifica della dimensione e dell'articolazione dei lotti nonché la riduzione sia degli importi a base d'asta che dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, volta proprio a favorire una maggiore dinamica competitiva.

13. In data 12 giugno 2024, sono stati svolti accertamenti ispettivi presso le sedi delle Parti del procedimento nonché presso le società Romana Diesel S.p.A. e Daimler Truck Retail Italia S.p.A. in quanto soggetti a cui AMA ha affidato d'urgenza i servizi manutentivi dei mezzi IVECO e Mercedes a seguito della revoca delle gare bandite nel 2023⁵.

14. Nel corso del procedimento le Parti sono state sentite in audizione⁶ e hanno avuto in più occasioni accesso alla documentazione del fascicolo istruttorio non coperta da riservatezza⁷.

¹ In particolare, nella gara n. 26/2018 per l'affidamento del servizio di manutenzione dei veicoli a marchio Iveco, le compagnie dei due RTI partecipanti alla procedura erano così composte: Italmeccanica-ARES-Pagliani-Total Automotive service-Drive Line Service (RTI aggiudicatario del Lotto 1) e Pennesi-Pontina-ARMA-GB (RTI aggiudicatario del Lotto 2) (cfr. *file excel* riepilogo gare manutenzione IVECO_MERCEDES_RENAULT; doc. 9, all. 1).

² A tal proposito si osserva che, nella gara n. 14/2018 per l'affidamento del servizio di manutenzione dei veicoli a marchio Renault, la compagine del RTI partecipante alla procedura era così composta: Pennesi-ARMA-GB-Pontina che, tuttavia, non si aggiudicò nessuno dei due lotti messi a gara, affidati rispettivamente a Due.Elle A. Service (Lotto 1) e a TAS (Lotto 2). Il medesimo RTI aveva partecipato anche alla gara n. 11/2017 per l'affidamento del servizio di manutenzione dei veicoli a marchio Mercedes, il cui unico lotto tuttavia fu aggiudicato a TAS. (cfr. *file excel* riepilogo gare manutenzione IVECO_MERCEDES_RENAULT; doc. 9, all. 1).

³ Cfr. delibera del CdA del 4 agosto 2023 (doc. 1, all. 1).

⁴ Cfr. verbale di audizione AMA del 19 febbraio 2024 (doc. 8).

⁵ Cfr. docc. da 13 a 337.

⁶ Cfr. verbale di audizione AMA del 19 febbraio 2024 (doc. 8); verbale di audizione Pontina del 23 ottobre 2024 (doc. 402); verbale di audizione AMA del 7 febbraio 2025 (doc. 408-*bis*); verbale di audizione Pagliani, Drive Line, MFM, Pennesi e ARMA del 20 marzo 2025 (doc. 423-*bis*); verbale di audizione Italmeccanica del 24 marzo 2025 (doc. 427).

⁷ Cfr. verbale di accesso agli atti del 26 luglio 2024 di Pontina (doc. 373) e di Italmeccanica (doc. 374); verbale di accesso agli atti del 5 agosto 2024 di ARMA, Pagliani, Drive Line, Pennesi e MFM (doc. 384); verbale di accesso agli atti del 19 settembre 2024 di Italmeccanica (doc. 385), di Drive Line (doc. 386), di Pennesi e MFM (doc. 387), di ARMA (doc. 388),

15. In data 5 giugno 2025, sono state inviate alle Parti le Risultanze Istruttorie del procedimento, nelle quali non sono stati formulati addebiti. Nessuna delle parti ha richiesto di poter partecipare all'audizione finale e non sono pervenute memorie.

3. RISULTANZE ISTRUTTORIE E VALUTAZIONI

16. Dai documenti reperiti nel corso dell'istruttoria non sono emersi elementi in grado di corroborare l'ipotesi istruttoria avanzata nel provvedimento di avvio. Gli unici contatti tra le Parti rinvenuti sono per la maggior parte ascrivibili a interlocuzioni fisiologiche in caso di RTI.

17. Non sono stati, parimenti, individuati indizi che potessero prefigurare, con un sufficiente grado di certezza, l'esistenza di un cartello segreto avente a oggetto la spartizione delle procedure in esame come ipotizzato in fase di avvio, ovvero all'utilizzo in maniera strumentale e anticoncorrenziale dell'istituto del RTI, all'esclusivo fine di evitare la concorrenza tra i principali fornitori storici di AMA nella manutenzione degli automezzi.

18. A tal proposito, il confronto tra le prime gare del 2023 e le precedenti edizioni ha fatto emergere un significativo incremento dei requisiti richiesti a pena di esclusione, in termini di capacità economica e finanziaria (fatturato globale), capacità tecnica e professionale (fatturato derivante dall'esecuzione di servizi analoghi a quelli oggetto della procedura, cd. fatturato specifico) e dei c.d. "requisiti minimi di esecuzione" con particolare riferimento al numero minimo di stalli attrezzati da dedicare in via esclusiva ad AMA e al numero minimo di operai in organico (qualificati e non).

19. Inoltre, rispetto alla partecipazione alle gare Mercedes e Renault, le Parti hanno evidenziato che le predette gare, *"pur essendo meno impegnative dal punto di vista del valore economico, richiedevano una competenza specifica che ha fatto sì che si presentassero solo le società effettivamente specializzate nella manutenzione dei veicoli a marchio Mercedes e Renault"*⁸.

20. La documentazione in atti non ha pertanto consentito di configurare i RTI sopra esaminati come ipotesi rientranti nel perimetro dell'articolo 2 della legge n. 287/1990 in quanto non è stato possibile affermare con un ragionevole grado di certezza che le imprese potessero partecipare individualmente o con raggruppamenti minori alle gare in esame.

21. Rispetto alla gara n. 40/2023, l'istruttoria ha restituito il seguente quadro sottostante l'assetto partecipativo registrato⁹.

22. In primo luogo, pur alla luce del ridimensionamento dei requisiti richiesti dalla stazione appaltante per la gara n. 40/2023 rispetto alla gara n. 7/2023¹⁰, la scelta di Pontina, Pennesi e ARMA di partecipare in RTI (seppur in una formazione più ristretta rispetto a quello della precedente gara) non appare univocamente riconducibile a una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/1990 in

di Pagliani (doc. 389) e di Pontina (doc. 390); verbale di accesso agli atti del 20 gennaio 2025 di AMA (doc. 406); verbale di accesso agli atti del 18 marzo 2025 di Italmecanica (doc. 418); verbale di accesso agli atti del 20 marzo 2025 di MFM (doc. 419), di Drive Line (doc. 420), di Pagliani (doc. 421), di ARMA (doc. 422), di Pennesi (doc. 423); verbale di accesso agli atti del 5 maggio 2025 di Pontina (doc. 434); verbale di accesso agli atti del 5 giugno 2025 di Pennesi, Pagliani, Drive Line, MFM e ARMA (doc. 444).

⁸ Cfr. doc. 423-bis.

⁹ Si ricorda che in tale procedura si è registrata la partecipazione di un solo offerente, il RTI Pontina, ARMA e MFM (Pennesi) per i Lotti 1 e 2 (Iveco), e di Italmecanica come unico offerente per il Lotto 4 (Renault). Gli altri Lotti sono andati deserti.

¹⁰ Cfr. doc. 9, all.1.

quanto non è stato possibile affermare con un ragionevole grado di certezza che le imprese potessero partecipare individualmente o con raggruppamenti minori alla gara in esame.

23. Parimenti la scelta di Pagliani e Drive Line di non partecipare a nessun lotto della nuova gara, nonostante il ridimensionamento dei requisiti richiesti, motivata sulla base del sopravvenuto impiego della capacità produttiva con altra committenza e, più in generale, della sopravvenuta carenza di interesse a proseguire i rapporti con AMA¹¹, non appare univocamente riconducibile a un accordo o pratica concordata restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/1990.

24. La scelta di Italmeccanica di partecipare unicamente al Lotto 4, ricondotta da parte della società alla dimensione ridotta del lotto e a motivazioni di natura commerciale, non appare univocamente riconducibile a un piano collusivo spartitorio con le altre parti del procedimento, rendendo la condotta non perseguibile ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/1990.

25. In ogni caso gli elementi agli atti non hanno consentito di inquadrare la condotta delle Parti, anche con riferimento alla gara n. 40/2023, all'interno di un complesso disegno collusivo risalente all'intero 2023.

26. Tanto premesso, nel procedimento istruttorio non sono emersi elementi idonei a confermare la sussistenza di un'intesa fra le Parti, nella forma di accordi o pratica concordata, avente per oggetto e/o per effetto di falsare la concorrenza nelle gare per l'affidamento del servizio di manutenzione su autotelai cabinati e complessivi meccanici di cui alla tabella 1 del provvedimento di avvio¹².

27. In conclusione si ritiene che non sussistono sufficienti elementi per accertare la violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/1990 ipotizzata nella delibera di avvio istruttoria.

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

che in base alle informazioni disponibili sono venuti meno i motivi di intervento nei confronti di Autofficina F.lli Pennesi - Società In Nome Collettivo, MFM S.r.l., Autofficina Pontina S.r.l., Drive Line Service S.p.A., Italmeccanica S.r.l., Pagliani Service S.r.l., Raggruppamento Officine Meccaniche AR.MA. S.r.l., in relazione alla violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/1990 ipotizzata in sede di avvio del procedimento.

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

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

¹¹ Cfr. doc. 423-*bis* e 320.

¹² Cfr. provvedimento n. 31242 del 4 giugno 2024.

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

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12722 - COOPERATIVA ESERCENTI FARMACIA/UNICO LA FARMACIA DEI FARMACISTI/NEWCO

Provvedimento n. 31648

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 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 delle società Cooperativa Esercenti Farmacia S.c. a r.l. e UNICO La Farmacia dei farmacisti S.p.A. del 17 aprile 2025;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie trasmessa in data 16 luglio 2025;

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

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

I.1. CEF

1. La Cooperativa Esercenti Farmacia S.c. a r.l. (di seguito, "CEF"; Partita IVA 00272680174) è una società cooperativa che conta circa 2.300 soci, tutti titolari di una farmacia, attiva principalmente nel commercio all'ingrosso di specialità e prodotti medicinali ed affini. CEF opera nella distribuzione all'ingrosso con undici sedi secondarie e 3 magazzini/poli di interscambio distribuiti sul territorio nazionale¹ in sedici regioni italiane². Inoltre, CEF gestisce - tramite le sue controllate Holding Farmacie, Farcom e CEF Top Holding - quaranta farmacie dislocate in Lombardia, Lazio e Campania³.

2. Nel 2023, CEF ha realizzato un fatturato globale di $[1-2]$ * miliardi di euro, interamente realizzato in Italia.

¹ La sede centrale di CEF è a Brescia, mentre le altre sedi secondarie sono a: Bolzano; Vicentino (VI); Cremona, Erba (CO); Lallio (BG); Lecce, Lucera (FG); Modugno (BA); Nola (NA); Pisa, Roma e Scorzé (VE). Questa presenza permette di raggiungere le farmacie di sedici regioni italiane.

² Lombardia, Veneto, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Piemonte, Lazio, Puglia, Liguria, Basilicata, Campania, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Umbria, Abruzzo, Molise.

³ Cfr. Bilancio 2023 di CEF (cfr. doc. 99.28).

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

1.2. UNICO

3. UNICO La Farmacia dei farmacisti S.p.A. (di seguito, “UNICO”: Partita IVA 02217430343) è una società attiva nel commercio all’ingrosso di specialità e prodotti medicinali ed affini. Il capitale sociale di UNICO è detenuto da: (i) Unione Farmaceutica Novarese S.c.p.a. (di seguito, “UFN”) che, anche tramite la controllata Unione Farmacisti del Friuli e della Venezia Giulia S.p.A. (di seguito, “UFFVG”), detiene il 78,3%⁴, (ii) Codifarma Cooperativa Distribuzione Farmaci S.c. a r.l. (di seguito, “Codifarma”) con il 20,95% e (iii) Co.Si.Far. - Cooperativa Siciliana Farmacisti Società Cooperativa (di seguito, “Co.Si.Far”) con lo 0,75% (di seguito, UFN, UFFVG, Codifarma e Co.Si.Far e, congiuntamente, “Soci di UNICO”).

4. UNICO opera in diciassette regioni italiane attraverso un magazzino principale, con accesso all’intera gamma di prodotti, nonché di diverse piattaforme logistiche situate a Rivoli (TO); Novara; Lainate (MI); Calderara sul Reno (BO), Nogarole Rocca (VR); Fontanellato (PR); Udine; Monterotondo (RM) e Modugno (BA).

5. UNICO offre altresì una propria linea di parafarmaci sotto il marchio “Unidea”, con un portafoglio di circa duecento prodotti (garze, cerotti, *spray* nasali, ecc.). Infine, UNICO possiede una partecipazione di minoranza in UNICA S.r.l., titolare di 11 farmacie e una parafarmacia.

6. Nel 2023, UNICO ha realizzato un fatturato complessivo di [1-2] miliardi di euro, integralmente realizzati in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

7. L’operazione consiste in una fusione per incorporazione di UNICO da parte di CEF (di seguito, “Operazione”), che prevede: (i) la costituzione di una nuova società veicolo (QFarma S.r.l., di seguito anche “QFarma” o “NewCo”), integralmente partecipata da CEF; (ii) il conferimento in QFarma, da parte di CEF, delle proprie attività, a eccezione delle partecipazioni in [omissis]⁵; (iii) la successiva fusione di UNICO in NewCo. A esito dell’operazione il capitale sociale di QFarma sarà posseduto per il 51% da CEF (denominato, nel contratto tra le parti, “Socio di tipo A”) e per il restante 49% dai Soci di UNICO (denominato, nel contratto tra le parti, “Soci di tipo B”), in proporzione rispetto alle quote detenute in UNICO⁶.

8. L’Operazione, inizialmente, è stata sospensivamente condizionata all’approvazione dell’Autorità. Tuttavia le Parti hanno informato che, per esigenze aziendali di tipo finanziario e di implementazione del piano industriale, hanno rinunciato a tale condizione sospensiva per poter avviare il progetto di fusione di UNICO in QFarma e la voltura delle autorizzazioni dei depositi di UNICO in pendenza del procedimento istruttorio. Il termine per la realizzazione dell’Operazione è stato quindi fissato per il 20 luglio 2025⁷.

⁴ In particolare, UFN e UFFVG detengono rispettivamente il 64,19% e il 14,11% del capitale di UNICO,

⁵ In particolare, non saranno oggetto della concentrazione le partecipazioni detenute [omissis].

⁶ In particolare, UFN, anche tramite la controllata UFFVG, deterrà il 38,37% del capitale sociale di QFarma (31,45% per UFN e 6,91% per UFFVG), vale a dire il 78,30% delle Azioni dei Soci B (64,19% per UFN e 14,11% per UFFVG). Codifarma deterrà il 10,27% del capitale di QFarma (20,95% delle Azioni dei Soci B), mentre Co.Si.Far deterrà lo 0,37% delle azioni di QFarma (0,75% della Azioni dei Soci B).

⁷ Cfr. docc. 121 e 188.

9. Quanto alle regole di *governance* di QFarma, si osserva che, ai fini dell'elezione del Consiglio di Amministrazione, è previsto che i suoi componenti possano essere eletti a maggioranza sulla base di due liste, di cui una presentata da CEF ("Documento di Candidatura A") e una presentata dalla maggioranza dei Soci UNICO ("Documento di Candidatura B"). La metà più uno degli amministratori sarà tratta tra quelli indicati nel Documento di Candidatura A ("Amministratori A"), mentre la restante parte sarà tratta dal Documento di Candidatura B ("Amministratori B"). Nel caso in cui non siano presentate le liste o ne sia presentata solo una delle due, il Consiglio di Amministrazione sarà eletto dall'assemblea dei soci con voto favorevole di coloro che rappresentano almeno il 67% del capitale sociale. Pertanto, CEF e UFN (anche per il tramite della controllata UFFVG) potranno definire rispettivamente il Documento di Candidatura A e Documento di Candidatura B. In caso di assenza di liste, CEF e UFN-UFFVG sono gli unici soci il cui voto è necessario per raggiungere la maggioranza qualificata del 67% per la nomina degli amministratori.

10. E' altresì previsto che le deliberazioni in alcune materie strategiche - tra le quali l'approvazione e la modifica del *budget annuale* e del *business plan* - possano essere assunte solo con il voto favorevole di almeno due Amministratori A e due Amministratori B. Pertanto, tali decisioni potranno essere assunte soltanto con il consenso di CEF e UFN, determinando il controllo congiunto di queste ultime sulla nuova entità.

11. L'Operazione comporta delle restrizioni, consistenti in un patto di non concorrenza che vieta di esercitare qualsiasi attività imprenditoriale, ovvero in forma di lavoro autonomo, diretta o indiretta, nel territorio italiano, nonché gli altri territori in cui UNICO e/o CEF e/o la NewCo dovessero eventualmente svolgere le proprie attività, per un periodo di cinque anni (con tacito rinnovo salvo non rinnovo comunicato da una parte all'altra almeno sei mesi prima della scadenza).

12. CEF e i Soci di UNICO si impegnano, altresì, a non acquistare e comunque detenere, direttamente o indirettamente, partecipazioni in società diverse dalla NewCo che svolgano attività di distribuzione all'ingrosso di farmaci e parafarmaci o che siano comunque in concorrenza con l'attività esercitata da NewCo, all'interno del territorio italiano, nonché all'interno degli altri territori in cui UNICO e/o CEF e/o la NewCo dovessero eventualmente svolgere le proprie attività.

13. Le Parti hanno anche previsto un reciproco divieto di storno della clientela e di determinate categorie di soggetti indicati da contratto (i cc.dd. "Soggetti Rilevanti"⁸) di *[omissis]*.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

14. L'Operazione comunicata, in quanto comporta una fusione per incorporazione tra due imprese, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990.

15. L'Operazione 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 dall'operazione è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato realizzato nell'ultimo

⁸ Ossia quei soggetti che alla data di sottoscrizione del contratto tra le parti siano o nei sei mesi precedenti siano stati dipendenti, amministratori, collaboratori autonomi continuativi e in esclusiva o agenti di UNICO e/o di CEF. Cfr. doc. 99.1.

esercizio a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

16. Il patto di non concorrenza e non sollecitazione sottoscritto dalle Parti e descritto nel paragrafo precedente può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'Operazione limitatamente a CEF e UFN-UFFVG, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa comune, sempre che sia consentito ai soci di acquisire partecipazioni in altre imprese a mero fine di investimento. Per quanto riguarda i soci di minoranza di UNICO, le pattuizioni in questione sono da considerarsi accessorie nella misura in cui siano temporalmente limitate a un periodo di due anni in ragione dell'assenza di trasferimento di *know how*⁹ e circoscritte al territorio nel quale era attiva UNICO e purché non sia impedito a tali soci l'acquisizione di partecipazioni in altre imprese a mero fine di investimento finanziario.

IV. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

17. L'Operazione è stata comunicata da CEF e UNICO in data 18 aprile 2025. In data 13 maggio 2025, l'Autorità ha avviato la presente istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, nei confronti di CEF e UNICO in quanto l'Operazione appariva suscettibile di ostacolare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva, in particolare anche a causa della costituzione o del rafforzamento di una posizione dominante, negli undici mercati locali della distribuzione all'ingrosso di specialità e di prodotti parafarmaceutici costruiti intorno ai depositi di CEF situati a Brescia, Lallio (BG), Erba (CO), Cremona, Bolzano Vicentino (VI) e Scorzé (VE) e ai depositi di UNICO siti in Lainate (MI), Nogarole Rocca (VR), Udine, Calderara (BO) e Novara.

18. Nel corso del procedimento sono state effettuate diverse richieste di informazioni alle Parti¹⁰ e agli operatori attivi nella distribuzione intermedia in Italia¹¹. Inoltre, al fine di meglio comprendere le dinamiche della domanda espresse dalle farmacie, l'Autorità ha svolto una ricerca di mercato campionaria su oltre settecento farmacie in Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia¹². Inoltre, sono state svolte alcune audizioni con le Parti¹³ e con gli operatori intermedi Unifarm S.p.A.¹⁴, Phoenix Pharma Italia S.p.A.¹⁵ e So.farma. Morra S.p.A.¹⁶ e Unifarma Distribuzione S.p.A.¹⁷.

⁹ “Comunicazione della Commissione europea sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione” (2005/C 56/03), in GUCE del 5 marzo 2005.

¹⁰ Cfr. docc. 3, 77, 158.

¹¹ Cfr. docc. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 69, 70, 71, 72, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96.

¹² In particolare, quattrocentoventi farmacie in Lombardia sul totale di circa tremila farmacie, duecento in Veneto sul totale di circa millecinquecento farmacie e ottanta in Friuli-Venezia Giulia su circa quattrocento farmacie totali (cfr. doc. 178).

¹³ Cfr. doc. 122, 158, 186, 190.

¹⁴ Cfr. doc. 175.

¹⁵ Cfr. doc. 171.

¹⁶ Cfr. doc. 176.

¹⁷ Cfr. doc. 174.

19. Le Parti hanno presentato misure correttive volontarie in data 29 maggio 2025¹⁸, integrandole successivamente il 4, 9, 25 e 26 giugno 2025¹⁹. Infine, la proposta definitiva di misure correttive è pervenuta in data 9 luglio 2025²⁰.

20. In data 16 luglio 2025 è stata inviata alle Parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie. Le Parti non hanno presentato memorie finali e non hanno richiesto di essere audite dal Collegio, avendo rinunciato espressamente a tali facoltà²¹.

V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

V.1. La filiera farmaceutica

21. CEF e UNICO svolgono l'attività di distributore intermedio, vale a dire il grossista che acquista farmaci e altri prodotti per poi rivenderli ai clienti (farmacie, parafarmacie, ospedali, consegna a domicilio). Al fine di comprendere i potenziali impatti dell'operazione, appare opportuno descrivere, in sintesi, la filiera farmaceutica, la quale si articola su quattro livelli principali: (i) l'industria; (ii) i depositari; (iii) i distributori intermedi (o grossisti) e (iv) i clienti (farmacie, ospedali e destinatari delle consegne domiciliari).

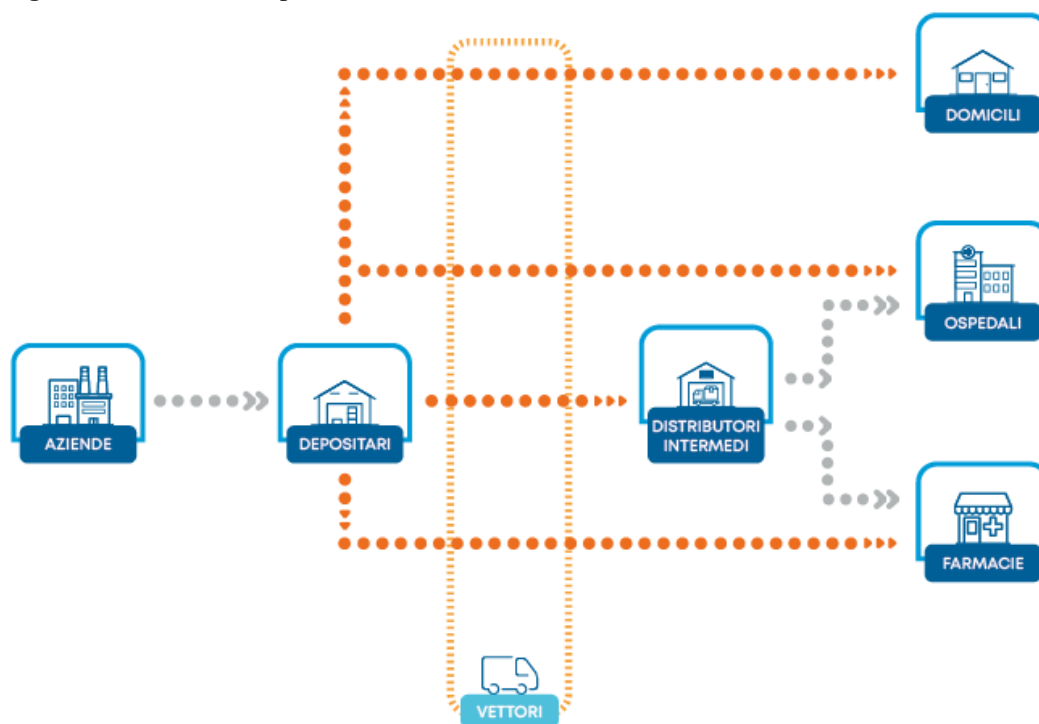
¹⁸ Cfr. doc. 162.

¹⁹ Cfr. docc. 164, 167, 181, 183, 187.

²⁰ Cfr. doc. 188.

²¹ Cfr. doc. 195.

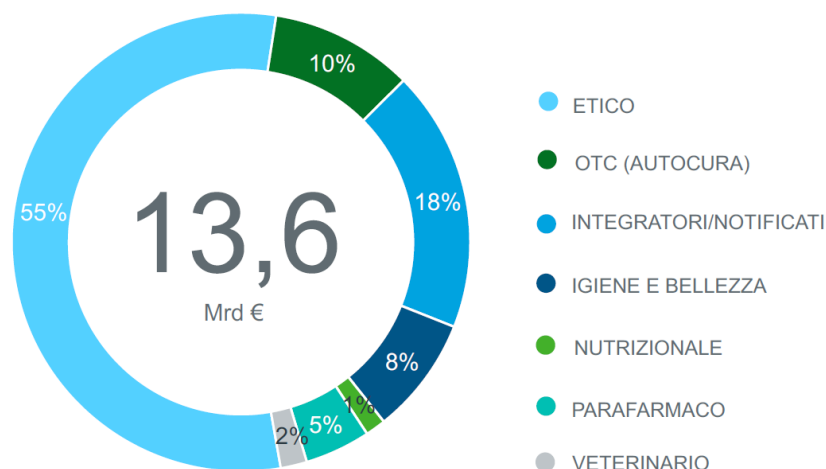
Figura 1 – Schema esemplificativo della filiera farmaceutica²²



22. Il primo livello è costituito dall'industria, vale a dire le imprese che producono e/o commercializzano i prodotti delle categorie farmaceutico, dispositivi medici, biotech salute, cosmetica in farmacia, integratori e nutraceutica, omeopatia. I farmaci, (etici/RX, SOP/OTC²³) rappresentano circa il 65% circa delle vendite finali (si veda Figura 2 *infra*), le restanti vendite sono rappresentate principalmente (escludendo, quindi, i prodotti per la nutrizione e i farmaci veterinari, che costituiscono quote residuali) da integratori (circa il 18%) e prodotti di igiene e bellezza (8%) e parafarmaci (5%).

²² Cfr. doc. 4.1

²³ Per farmaco "Etico" si intende quello prescritto dal medico (c.d. farmaco RX) e si distingue per questo dal cosiddetto farmaco da banco o di automedicazione. In particolare, ai fini della rimborsabilità, i farmaci sono classificati in diverse fasce. La fascia A comprendente i farmaci essenziali e quelli per le malattie croniche, interamente rimborsati dal SSN e la cui fornitura avviene tramite farmacie territoriali o strutture sanitarie. I farmaci di fascia A sono tutti soggetti all'obbligo di prescrizione medica. La fascia C comprendente farmaci a totale carico del paziente. Con riferimento al regime di fornitura, i farmaci di classe C sono distinti in farmaci con obbligo di prescrizione medica e farmaci senza obbligo di prescrizione medica (SOP). A questi si aggiungono i farmaci di classe C-bis, vale a dire i farmaci senza obbligo di prescrizione medica utilizzati per patologie di lieve entità o considerate minori con accesso alla pubblicità (OTC) individuati dalla legge n. 537/1993. I farmaci etici/RX sono, quindi, i farmaci di fascia A e solo i farmaci di fascia C con obbligo di prescrizione (escluso i SOP e i C-bis/OTC).

Figura 2 – Tipologie di prodotti venduti al pubblico nelle farmacie (giugno 2024)²⁴

Based on information licensed from IQVIA Multichannel YTD 06/24 – All channel + RX 12K Copyright IQVIA. All rights reserved.
© 2024. All rights reserved. IQVIA® is a registered trademark of IQVIA Inc. in the United States, the European Union, and various other countries

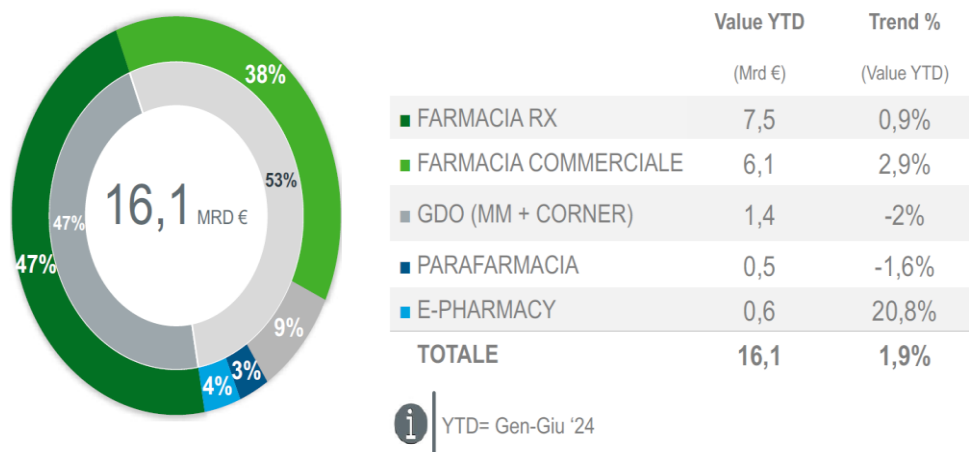
23. I depositari sono dei fornitori di servizi logistici che stoccano e distribuiscono verso distributori intermedi e/o clienti i prodotti senza acquisirne la proprietà ma operando per conto dei titolari dell’Autorizzazione all’Immissione in Commercio (AIC) - vale a dire i soggetti presenti nel livello dell’Industria— sulla base di contratti stipulati con essi. Questo livello è solitamente definito distribuzione primaria.

24. I distributori intermedi (o grossisti) sono imprese autorizzate alla commercializzazione di medicinali a uso umano, esclusa la fornitura di prodotti farmaceutici al pubblico e ne, detengono la proprietà. Tali imprese distribuiscono i prodotti ai presidi sanitari di prossimità sul territorio (principalmente, farmacie e parafarmacie); vi sono altresì imprese che sono specializzate nell’offerta alle sole strutture sanitarie, in particolare private²⁵. Questo stadio della filiera è denominato distribuzione secondaria.

25. Quanto allo stadio finale della filiera, i clienti sono rappresentati dalle farmacie, dagli ospedali e altre strutture del sistema sanitario nazionale e, nel caso di consegne domiciliari, dai singoli utilizzatori finali. Come è possibile osservare nella Figura 3, le farmacie fisiche rappresentano circa l’85% delle vendite al dettaglio totali (di cui il 47% per prodotti farmaceutici su prescrizione - etici/RX - e il 38% per altri prodotti), la GDO (*corner* farmaceutici e/o parafarmaceutici presso i punti vendita della GDO) rappresenta circa il 9% delle vendite al dettaglio, le parafarmacie circa il 3% e le vendite *on-line* circa il 4% del totale delle vendite al dettaglio.

²⁴ Cfr. doc. 4.6.

²⁵ Cfr. doc. 4.2.

Figura 3 – Diversi canali di vendita dei farmaci (giugno 2024)²⁶

Based on information licensed from IQVIA Multichannel YTD 06/24 – All channel + RX 12K Copyright IQVIA. All rights reserved.
© 2024. All rights reserved. IQVIA® is a registered trademark of IQVIA Inc. in the United States, the European Union, and various other countries.



V.2. Il contesto di mercato

V.2.a. Gli aspetti distributivi

26. La Distribuzione intermedia del Farmaco è un anello fondamentale nella filiera del farmaco, riconosciuta ufficialmente quale servizio pubblico essenziale per la tutela della salute, che consente la reperibilità del farmaco e dei prodotti affini su tutto il territorio nazionale in poche ore²⁷. Il distributore intermedio si configura, quindi, come intermediario nella catena di approvvigionamento farmaceutico tra case farmaceutiche e distribuzione finale (*i.e.* farmacie), assicurando la disponibilità e la consegna dei prodotti in tempi celeri (solitamente più volte al giorno) su tutto il territorio nazionale.

27. Secondo gli articoli 99 e ss. del Decreto Legislativo 24 aprile 2006, n. 219, recante “Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano”, la distribuzione secondaria dei medicinali è subordinata al possesso di un’autorizzazione rilasciata dalla Regione, dalla Provincia autonoma o da autorità competenti delegate dalle stesse che precisa per quali locali, stabiliti sul loro territorio, è valida.

28. Il provvedimento di autorizzazione alla distribuzione è emanato solo a seguito di una verifica ispettiva che accerti il soddisfacimento di alcune condizioni, quali la presenza di locali e attrezzature idonei a garantire un’adeguata conservazione e distribuzione dei medicinali, la presenza di un

²⁶ Cfr. doc. 4.6.

²⁷ Cfr. docc. 30, 36, 41, 42, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52.

responsabile e di personale che rispetti specifici requisiti professionali, nonché il costante rispetto degli obblighi normativi²⁸.

29. I distributori intermedi sono soggetti a obblighi di servizio pubblico consistenti²⁹: (i) nel detenere almeno i medicinali di cui alla tabella 2 allegata alla farmacopea ufficiale della Repubblica italiana, nonché un assortimento dei medicinali in possesso di un'AIC, inclusi i medicinali omeopatici, che sia tale da rispondere alle esigenze del territorio cui è riferita l'autorizzazione alla distribuzione all'ingrosso; (ii) nel detenere in magazzino almeno il 90% dei farmaci di fascia A; (iii) nell'effettuare la consegna alle farmacie entro le dodici ore lavorative successive all'ordine.

30. Gli aspetti distributivi acquisiscono, pertanto, un ruolo centrale nelle dinamiche concorrenziali della distribuzione intermedia³⁰. In tal senso, molteplici distributori intermedi, nonché le stesse Parti hanno sottolineato che i distributori intermedi consegnano mediamente almeno due volte al giorno a tutte le farmacie del territorio³¹.

31. In tale contesto, è stato osservato dalla generalità degli operatori intermedi che, oltre ai vincoli normativi in tema di obblighi di consegna, la distanza dei depositi veste un ruolo rilevante per l'attività del distributore intermedio, soprattutto in aree in cui le caratteristiche infrastrutturali e orografiche del territorio incidono significativamente sulla mobilità³². Ad esempio, un distributore intermedio ha rilevato che *“la distanza tra la sede del magazzino e la Farmacia cliente deve consentire di poter fare una qualità di consegna in tempi ragionevoli e competitivi cercando di consegnare in farmacie a orari tali da consentire al farmacista di effettuare un buon servizio al cittadino dal punto di vista di una reperibilità sicura e veloce di tutti i prodotti”*³³.

32. Ulteriore elemento da considerare è quello della densità delle farmacie presenti nel territorio in quanto *“la presenza di economie di densità è un fattore determinante: nelle aree con un'elevata concentrazione di farmacie, i costi di distribuzione per unità si riducono, permettendo di offrire condizioni commerciali più vantaggiose. Inoltre, la possibilità di effettuare più consegne giornaliere*

²⁸ In particolare, ai sensi dell'articolo 104 del d.lgs. n. 219/2006, il titolare della distribuzione all'ingrosso è tenuto, tra le altre, a: (i) approvvigionarsi di farmaci solo dal titolare AIC o da altri distributori autorizzati; (ii) fornire medicinali solo alle farmacie/parafarmacie e alle strutture autorizzate all'acquisto di farmaci; (iii) accertare che i medicinali ricevuti non siano falsificati, verificando i bollini riportati sull'imballaggio esterno; (iv) possedere un piano d'emergenza che assicuri l'effettiva applicazione di qualsiasi azione di ritiro dal mercato disposta dall'AIFA o avviata in cooperazione con il produttore o il titolare dell'AIC del medicinale in questione; (v) conservazione della documentazione relativi ai flussi di acquisti e vendite.

²⁹ Cfr. articolo 105 del d.lgs. n. 219/2006. Si veda, altresì, il doc. 98.

³⁰ Cfr. docc. 30, 36.1, 41, 42, 45, 47, 48, 49, 51, 52.

³¹ In tal senso, CDF - Centro Distribuzione del Farmaco S.p.A. osserva che *“Le farmacie normalmente ordinano ai distributori in maniera telematica almeno 2 volte al giorno; entro le ore 13 per ricevere la merce nel primo pomeriggio ed entro le 19,30 per la consegna entro l'inizio attività della mattina successiva. In alcuni casi a seconda della distanza dal magazzino vengono effettuate consegne intermedie e/o urgenti.”* (cfr. doc. 41).

³² Sul punto, Re Roberto S.p.A. osserva che *“la posizione del magazzino ha una rilevanza, specie in un territorio povero di infrastrutture come la Sicilia. Nella zona dove la Re Roberto S.p.A. opera è fondamentale avere un deposito a Palermo nelle immediate vicinanze (infatti quasi tutti i player ne hanno uno nella suddetta zona), poiché questo consente di offrire un servizio di consegna tempestivo tanto alle farmacie del capoluogo, quanto a quelle di provincia”.* (cfr. doc. 30).

³³ Cfr. doc. 41. In tal senso, DM Barone S.p.A. osserva che *“la distanza dei depositi rispetto alla ubicazione delle farmacie e gli aspetti di natura logistica devono garantire standard competitivi sul mercato della distribuzione intermedia, consentendo almeno due consegne giornaliere negli orari di apertura (mattina e pomeriggio) delle farmacie. I depositi devono altresì garantire la gestione ottimale degli stock, in numero ottimali di referenze trattati in quantitativi adeguati a garantire la maggiore percentuale di evasione degli ordini, tenendo comunque in debito conto dei costi di stoccaggio”* (cfr. doc. 45).

*e di gestire ordini urgenti rappresenta un elemento competitivo che può orientare la scelta del distributore da parte delle farmacie*³⁴.

33. Il ruolo rivestito dagli aspetti logistici è ulteriormente incrementato negli ultimi anni, in ragione dell'incremento dei costi di trasporto e della necessità di ottenere economie di scale e ottimizzazioni nella logistica³⁵. Infatti, la logistica *“rappresenta una variabile importante quale servizio di approvvigionamento delle farmacie in quanto si tende a una maggiore rotazione dei prodotti con abbattimento del costo magazzino”*³⁶.

34. In sostanza, quindi, *“è necessario avere un'organizzazione logistica che permetta la ricezione degli ordini dei clienti il più tardi possibile e una consegna in farmacia il prima possibile in prossimità delle 2 aperture giornaliere delle farmacie (mattino e pomeriggio). Per tale motivo il raggio di azione di un singolo magazzino è limitato dalla possibilità di consegnare entro un orario che il cliente ritiene accettabile soprattutto relativamente alla consegna pomeridiana”*³⁷. Infatti, *“è indubbio che la miglior area da presidiare per il distributore intermedio sia quella limitrofa al magazzino stesso, dove la distanza di consegna è molto corta e permette tempi rapidissimi tra la presa dell'ordine [...]. La clientela da servire deve avere una distanza tale per cui almeno si possano fare due consegne giornaliere, di cui quella critica è quella del primo pomeriggio, dove ci si deve muovere con la presa d'ordine per le 13 e la consegna al massimo per le 16,30 in farmacia, per almeno 6 giorni su 7 (domenica esclusa)”*³⁸.

35. Quanto alle distanze normalmente percorse dai distributori intermedi, oltre ad un limite massimo di operatività dovuto ai suddetti vincoli di consegna³⁹, è emersa una generale variabilità delle stesse in ragione (i) di fattori esogeni, relativi alle caratteristiche del territorio in cui tali distributori intermedi sono presenti (ad esempio, caratteristiche viarie e orografiche⁴⁰, nonché della densità dei

³⁴ Cfr. doc. 44. In tal senso, Unifarm S.p.A. osserva che *“la vicinanza e la densità geografica delle farmacie clienti, facilità indubbiamente l'attività distributiva e ne abbatta i costi di trasporto”* (cfr. doc. 49).

³⁵ In tal senso, CDF - Centro Distribuzione del Farmaco S.p.A. osserva che negli *“ultimi anni l'aumento dei costi di trasporto e dei costi fissi di magazzino stanno creando delle difficoltà al settore, anche in funzione dei piccoli margini riservati alla Distribuzione Intermedia, per cui è chiaro che determinate economie di scala e ottimizzazioni della logistica potranno influire sulla sostenibilità del servizio.”* (cfr. doc. 41).

³⁶ Cfr. doc. 36.1.

³⁷ Cfr. doc. 49.

³⁸ Cfr. doc. 57.1. Farmacentro Servizi Logistica Soc. Coop. osserva che *“nel settore della distribuzione alle farmacie gli operatori effettuano un numero variabile da una a quattro/cinque consegne giornaliere per questo è particolarmente importante la distanza dai depositi che influisce direttamente sulla possibilità di ridurre i costi unitari aumentando il volume delle vendite in aree più dense”* (cfr. doc. 53). Si veda, altresì, il doc. 58.

³⁹ Cfr. doc. 49. Sul punto, ad esempio, Galatinamed S.r.l., attivo in Puglia, ha osservato che *“fatta salva l'analisi puntuale della rete viaria di collegamento si può sostenere che la distanza ottimale tra la farmacia ed il magazzino di riferimento non superi - in linea orientativa - i 200 /250 km”* (cfr. doc. 42). Farmacisti Più Rinaldi S.p.A. rileva che *“di fatto, normalmente la consegna dell'ordine alla farmacia avviene mediamente entro le 3 ore lavorative successive alla ricezione dell'ordine. Da questo dato si può stimare l'area ottimale di copertura di un deposito, che potrebbe essere di massimo 200km di distanza dal deposito, fermo restando numerose variabili quali densità di farmacie per area, viabilità, traffico, l'orografia, gli orari di apertura delle farmacie, etc.”* (cfr. doc. 52). Di pari avviso è Alliance Healthcare Italia S.p.A. che ritiene che *“la distanza ottimale per creare economie di densità è di 150 max 200 km che permette di effettuare da un minimo di una consegna ad un massimo di quattro consegne giornaliere”* (cfr. doc. 63.1).

⁴⁰ In tal senso, ad esempio, si veda il doc. 63.1.

clienti nel territorio⁴¹); (ii) di fattori endogeni, derivanti da scelte delle singole imprese (legati alle distanze coperte da ciascun operatore in relazione al numero e alla dislocazione dei suoi depositi⁴²).

36. In ragione di tali elementi, è emerso che le distanze ordinariamente percorse dai distributori intermedi sono entro i 70-76 km stradali per raggiungere il 70% dei clienti in termini di fatturato e entro i 130-135 km stradali per raggiungere il 90% dei clienti in termini di fatturato (Tabella 1).

Tabella 1 – Distanze normalmente percorse dai distributori intermedi⁴³

Distributore intermedio	Distanza percorsa per raggiungere il 70% dei clienti	Distanza percorsa per raggiungere il 90% dei clienti
CEF	40-60 km	60-80 Km
UNICO	40-60 Km	80-100 Km
CDF - Centro Distribuzione del Farmaco S.p.A.	100-120 km	160-180 km
Farvima Medicinali S.p.A.	40-60 km	n.d.
Guacci S.p.A.	80-100 km	140-160 km
VIM S.r.l.	160-180 km	400-420 km
So.Farma Morra S.p.A.	1-40 km	40-60 km
Unifarm S.p.A.	80-100 km	120-140 km
Unifarma Distribuzione S.p.A.	60-80 km	n.d.
Farmacentro Servizi e Logistica Soc. Coop.	60-80 km	100-120 km
Alliance Healthcare Italia S.p.A.	60-80 km	100-120 km
Farmacisti Più Rinaldi S.p.A.	60-80 km	80-100 km
Phoenix Pharma Italia S.p.A.	60-80 km	100-120 km
La Farmaceutica S.p.a.	40-60 km	60-80 km
Media semplice	76 km	135 km
Media ponderata	71 km	131 km

⁴¹ In tal senso, *ex multis*, si veda il doc. 67.1

⁴² In particolare, un distributore intermedio con un maggiore numero di depositi riduce le distanze percorse da un determinato deposito laddove l'area contigua è servita da un altro tra i suoi depositi.

⁴³ Cfr. docc. 83.3, 83.5, 100, 100.1, 101, 101.1, 102, 102.1, 103.1, 103.2, 104.1, 104.2, 105, 105.1, 107.1, 107.2, 109, 109.1, 111, 111.1, 112, 112.1, 113, 113.1, 117, 117.1. La media ponderata è calcolata utilizzando i fatturati dei depositi forniti per il 2024. Per Unifarm non è stata considerato il deposito sito in Sardegna, mentre per Unifarma Distribuzione non sono state considerati depositi in Liguria (Bussana di Sanremo, Vado Ligure, Genova) in quanto in entrambi i casi le differenze orografiche, viarie e di densità delle farmacie comportano significative differenze nelle distanze percorse. Ad esempio, per la Sardegna le distanze percorse sono solitamente superiori ai 120-140 km (cfr. doc. 105.1), vale a dire maggiore della metà delle distanze normalmente percorse nei restanti territori, mentre in Liguria le distanze normalmente percorse sono inferiori ai 40 km (cfr. doc. 107.1)

37. Ne consegue che l'80% dei clienti è raggiunto a una distanza di circa 100-105 km dal deposito, in media⁴⁴. Tale dato appare essere confermato da alcuni distributori intermedi⁴⁵.

V.2.b. Le dinamiche concorrenziali sperimentate nella cessione dei farmaci alle farmacie

38. Con riferimento alle politiche commerciali dei distributori intermedi, si osserva che le principali variabili concorrenziali nella fornitura delle farmacie clienti sono il prezzo e la tempestività delle consegne. Infatti, la concorrenza di prezzo non si riscontra esclusivamente sui prodotti farmaceutici e parafarmaceutici non regolamentati, ma anche sui farmaci di fascia A, per i quali si riscontrano condizioni migliorative rispetto a quelle minime previste dalla regolamentazione nazionale.

39. In particolare, per i farmaci di fascia A⁴⁶, la cui incidenza sul fatturato medio di una farmacia è di circa il 55% (vedi Figura 2), la normativa prevede che la cessione da parte dell'industria farmaceutica avvenga applicando uno sconto minimo a favore del distributore intermedio pari al 33,35% del prezzo al pubblico senza IVA (a cui si aggiunge uno sconto ulteriore pari allo 0,65% del prezzo al pubblico introdotto dalla legge 30 dicembre 2024) e che, a sua volta, il distributore intermedio deve garantire alle farmacie uno sconto minimo del 30,35%⁴⁷. I distributori intermedi, tuttavia, possono garantire uno sconto superiore al 30,35%⁴⁸.

40. Per quanto riguarda i farmaci equivalenti di fascia A è prevista un'ulteriore quota di 8 punti percentuali a favore del distributore intermedio, quota che quest'ultimo può trattenere o riversare alle farmacie. Per questi farmaci è previsto anche lo sconto minimo che il distributore intermedio può applicare alle farmacie, pari al 38,35% del prezzo al pubblico. Per i farmaci di fascia C con necessità di prescrizione medica non è previsto né uno sconto minimo né uno sconto massimo per il distributore intermedio e conseguentemente per la farmacia. Infine, per i farmaci di fascia C distribuiti dalle farmacie, cosiddetti SOP (senza obbligo di prescrizione) e OTC (over the counter) non vi sono vincoli normativi relativamente ai prezzi al pubblico e ai margini per la filiera, conseguentemente gli sconti a favore dei grossisti e delle farmacie sono variabili, in funzione delle scelte strategiche e commerciali delle imprese attive nella distribuzione farmaceutica.

41. Le farmacie e i grossisti sono interconnessi attraverso software gestionali che consentono a ciascuna farmacia di visualizzare in tempo reale i prezzi e le disponibilità dei prodotti offerti da ogni grossista, tale modalità è solitamente chiamata "offerte a video"⁴⁹.

42. Oltre ai farmaci di fascia A e C (inclusivi di OTC e SOP), in alcune regioni è offerto il servizio di distribuzione per conto (DPC). Si tratta della distribuzione diretta ai pazienti dei farmaci di classe

⁴⁴ Tale dato è calcolato interpolando il valore relativo alle distanze percorse per raggiungere il 70% e il 90% dei clienti.

⁴⁵ Ad esempio, Unifarma Distribuzione ha dichiarato che "considerando i magazzini più rappresentativi di Unifarma, circa l'80% del fatturato viene realizzato all'interno di una distanza stradale di circa 100-110 km" (cfr. doc. 174).

⁴⁶ Secondo Unifarm S.p.A., "circa il 47% del fatturato generato dal distributore intermedio è sviluppato con farmaco di fascia A, categoria questa, regolamentata anche dalle quote di spettanza sulla filiera e con spazi di manovra in termini di condizioni molto ristrette, peraltro la competizione sui territori spinge i distributori ad esitare sconti al limite della soglia massima possibile" (cfr. doc. 49).

⁴⁷ Cfr. doc. 98.1. Si vedano altresì i docc. 36.1, 41, 42, 47, 48, 51, 52, 53, 57.1, 63.1, 66.1, 73.1.

⁴⁸ Secondo le Parti, questa è una "ipotesi assai frequente" (cfr. doc. 98.1).

⁴⁹ In tal senso, si vedano anche i docc. 98.1, 30, 36.1, 41, 42, 47, 52, 74. Oltre a tali modalità di ordine, le farmacie effettuano ordini tramite *teleselling*, ordini a volantino tramite *promoters* o *e-mail*, nonché tramite i c.d. *transfers order*. (cfr. doc. 52).

HT per conto del servizio sanitario regionale tramite le farmacie, che vengono rifornite dai distributori intermedi convenzionati con la regione⁵⁰.

La principale modalità di ordine delle farmacie è quella effettuata tramite i gestionali (“*offerte a video*”). In particolare, i *software* gestionali permettono solitamente alle farmacie (i) di cercare i farmaci e confrontare le offerte dei distributori che raggiungono la farmacia; (ii) di selezionare i prodotti e (iii) di monitorarne la consegna. I *software* gestionali, inoltre, prevedono solitamente sistemi di gestione automatizzata di riordino automatico secondo criteri prefissati⁵¹.

43. CEF e UNICO osservano che tali sistemi gestionali permettono “*alle farmacie di confrontare le offerte dei fornitori, applicando logiche di best price per garantire la scelta più conveniente, con vantaggi anche per il consumatore. Oltre al prezzo, la decisione di acquisto può essere influenzata da fattori legati al servizio, per esempio, un grossista offre la fornitura in tempi più rapidi rispetto ad altri, sebbene per i farmaci etici la consegna avvenga generalmente entro 24 ore*”⁵².

44. Del medesimo avviso è la generalità dei distributori intermedi, la quale osserva come la concorrenza nella distribuzione farmaceutica sia principalmente basata sugli ordini a video. In particolare, “*la stragrande maggioranza degli ordini vengono trasmessi telematicamente attraverso il gestionale della farmacia e pertanto la concorrenza tra i distributori avviene giornalmente in base al «best price». Sempre più spesso, però, i costi di consegna applicati dai distributori in base al fatturato della farmacia cliente giocano un peso importante nella scelta da parte del farmacista*”⁵³.

45. In tal senso, secondo la documentazione interna di CEF e UNICO, la distribuzione intermedia appare essere un mercato caratterizzato da una significativa pressione sui margini, anche in ragione della circostanza che per parte della domanda (farmaci di classe A) questi sono regolati, in considerazione della circostanza che la clientela indipendente e non fidelizzata (le farmacie private, non socie di cooperative, che costituiscono la maggior parte della domanda) è estremamente sensibile a variazioni di prezzo e acquistano dal distributore più conveniente, potendo altresì comparare i prezzi mediante piattaforme informatiche⁵⁴. Ciò è corroborato anche dai documenti interni in cui si dà evidenza del fatto che i margini dei distributori intermedi, misurati

⁵⁰ Cfr. doc. 98.1, 52.

⁵¹ cfr. doc. 98.1. In tal senso, si legga La Farmaceutica S.p.A.: “*In fase di ordine da parte della farmacia, il gestionale della stessa ha a bordo i prezzi comparabili di tutti i prodotti da parte dei suoi fornitori distributori intermedi o diretti e il farmacista o chi è deputato nel gestire tale operazione piazza l’acquisto dove gli conviene maggiormente o sul fornitore che avrà la consegna successiva più celere. Negli ultimi anni sono stati affinati anche sistemi di riordino automatico e di gestione degli stock in farmacia, che gestiscono in autonomia l’intero processo in base ai parametri che il farmacista ha inserito: condizioni commerciali, target di fatturato per fornitore per ottenere un extra sconto magari a fine anno ecc.*” (cfr. doc. 57.1).

⁵² Cfr. doc. 98.1.

⁵³ Cfr. doc. 30. In particolare, secondo CDF - Centro Distribuzione del Farmaco S.p.A., “*ad oggi quasi tutte le farmacie trasmettono gli ordini al distributore intermedio tramite il gestionale della farmacia che indirizza gli acquisti spesso mediante la valutazione del «Best Price» controllando in tempo reale la disponibilità della merce; il farmacista può intervenire nella proposta d’ordine spostando i prodotti da un fornitore all’altro in funzione della tempistica di consegna e delle necessità del momento e ovviamente della disponibilità. [...] «le modalità con cui una Farmacia sceglie il fornitore prevalente sono certamente determinati in linea di massima dai prezzi di acquisto dei singoli prodotti e in alcuni casi dalla dilazione di pagamento. Sono prese in considerazione anche le tempistiche di consegna e il livello di qualità e assistenza del servizio messo a disposizione dal distributore oltre che l’eventuale affiliazione da un network messo a disposizione dal distributore stesso*” (cfr. doc. 41). In tal senso, si vedano anche i docc. n. 42, 44, 57.1.

⁵⁴ Cfr. doc. 114.1.

dall'EBITDAR⁵⁵, sono sempre generalmente inferiori all'[1-5%], con CEF al [omissis] e UNICO al [omissis]⁵⁶ (Figura 4 *infra*).

Figura 4 – Margine operativo principali operatori della distribuzione intermedia
[omissis]

46. Quanto ai fattori di scelta del distributore da parte delle farmacie, la generalità dei distributori intermedi riferisce che le principali variabili concorrenziali sono le condizioni commerciali (sconti, premi e dilazioni di pagamento)⁵⁷ e le modalità di distribuzione (ad esempio, presenza di ordini minimi, flessibilità e tempestività della consegna)⁵⁸, nonché la presenza di cooperative farmacisti o l'appartenenza a consorzi di farmacisti o a catene di farmacie⁵⁹ o a *network*⁶⁰.

V.2.c. La distribuzione intermedia in Italia e nelle regioni del nord-est Italia

47. Secondo le informazioni agli atti, i primi cinque distributori intermedi concentrano circa il 60% dei ricavi totali realizzati in Italia per le attività di distribuzione intermedia, mentre i primi 10

⁵⁵ *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, Amortisation, and Restructuring/Rent costs*. L'EBITDAR misura la redditività operativa di un'azienda al lordo di interessi passivi, imposte sul reddito, ammortamenti di beni materiali, ammortamenti di beni immateriali, canoni di locazione o affitti operativi. L'EBITDAR è sostanzialmente identico al MOL, con l'unica differenza che l'EBITDAR esclude il canone di locazione). Infatti, il MOL è, invece, calcolato secondo la formula Ricavi - Costi operativi correnti (esclusi ammortamenti, accantonamenti, interessi e imposte), per cui non esclude i canoni di locazione.

⁵⁶ Cfr. doc. 144.1.

⁵⁷ In tal senso, un distributore osserva che "l'aspetto più importante nella scelta del distributore è la comparazione dei prezzi visto che in farmacia si hanno tutti gli strumenti informatici per analizzare i prezzi dei loro fornitori" (cfr. doc. 36.1). Si vedano altresì i docc. 30, 41, 42, 44, 45, 47, 49, 50, 51, 53, 63.1, 66.1, 67.1, 73.1.

⁵⁸ Cfr. docc. 30, 36.1, 41, 42, 44, 66.1, 67.1, 73.1.

⁵⁹ Sul punto, Farla Soc. Coop osserva "anche l'appartenenza a consorzi di farmacisti o a catene di farmacie può influire sulla scelta del fornitore, in quanto questi gruppi negoziano condizioni esclusive con determinati distributori, limitando la libertà di approvvigionamento delle singole farmacie" (cfr. doc. 44). DM Barone S.p.A. osserva che "quest'ultimo fattore, relativo alle modalità di ordine (ad esempio, possibilità di comparazione tra diversi distributori, necessità di avere un numero di prodotti minimo per la consegna, c.d. *best price* o miglior prezzo che la farmacia, ecc.), da parte dei farmacisti, tramite piattaforme informatiche (c.d. ordini a video) o tramite altre modalità, rappresentano l'elemento determinante nella scelta di acquisto. Fattori tutti che oggi condizionano fortemente la farmacia nella scelta tra diversi fornitori del distributore intermedio" (cfr. doc. 45). Unifarm S.p.A. ha rilevato che "la scelta del distributore da parte del farmacista è diversa e condizionata a seconda della presenza storica sui territori di riferimenti di cooperative/società di farmacisti e la loro diretta compartecipazione alla gestione della stessa" (cfr. doc. 49).

⁶⁰ In tal senso, Farmacentro Servizi Logistica rileva che "l'appartenenza a consorzi o l'affiliazione a Network di tipo strong influisce sensibilmente sulla scelta del fornitore da parte della farmacia. Nel caso di Farmacentro le farmacie affiliate al network hanno una fedeltà media (intesa come % di copertura del proprio fabbisogno di farmaci e parafarmaci) superiore" (cfr. doc. 53). Farma Carmine Petrone S.r.l. osserva che "Sicuramente l'adesione a consorzi e a catene di farmacie e le affiliazioni commerciali hanno un forte peso sulla scelta del distributore intermedio." (cfr. doc. 65). Phoenix Pharma Italia S.p.A. osserva che: "le farmacie appartenenti a catene hanno spesso un fornitore esclusivo o privilegiato per la maggior parte dei prodotti. Queste catene impongono strategie di assortimento e condizioni di acquisto unificate, riducendo la libertà di scelta dei singoli farmacisti. I programmi di affiliazione offrono condizioni agevolate con i distributori intermedi di cui fanno parte. Le farmacie affiliate ricevono vantaggi su prezzi, servizi e logistica, ma spesso devono rispettare vincoli nelle forniture. I consorzi di farmacisti indipendenti negoziano condizioni economiche vantaggiose con i grossisti, aggregando volumi d'acquisto per ottenere sconti migliori. Le farmacie consorziate sono incentivate a rifornirsi principalmente presso distributori convenzionati con il consorzio. Alcuni consorzi offrono centrali d'acquisto e logistica integrata, riducendo gli acquisti dai distributori tradizionali." (cfr. doc. 66.1).

distributori intermedi rappresentano circa l'85% del totale delle vendite nazionali⁶¹. Come nel seguito specificato, l'Operazione riguarda tale fase della filiera.

48. A livello nazionale, CEF e UNICO sono il secondo e terzo distributore intermedio in Italia (con una quota in valore rispettivamente del [10-15%] e [5-10%], cfr. Tabella 2 *infra*), tuttavia, il loro posizionamento è estremamente variabile tra le aree locali considerate in funzione della localizzazione dei depositi.

49. CEF dispone di filiali logistiche in Lombardia (Cremona, Erba-CO, Lallio-BG e Brescia), Veneto (Bolzano Vicentino-VI, Scorzé-VE), Lazio (Roma), Toscana (Pisa), Campania (Nola-NA) e Puglia (Lecce, Lucera-FG, Modugno-BA). UNICO detiene piattaforme logistiche in Lombardia (Lainate-MI), Veneto (Nogarole Rocca-VR), Friuli-Venezia Giulia (Udine), Lazio (Roma), Piemonte (Rivoli-TO, Novara), Emilia Romagna (Calderara sul Reno-BO) e Puglia (Modugno-BA).

50. Si osserva quindi una significativa presenza in termini di depositi delle Parti nel Nord Italia. Infatti, considerando i fatturati degli operatori che distribuiscono nelle regioni di Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia (Tabella 2), le Parti detengono quote congiunte in termini di fatturato che si attestano a circa il [45-50%] in Lombardia e Friuli-Venezia Giulia e al [35-40%] in Veneto.

Tabella 2 – Quote di fatturato delle parti e dei principali concorrenti e indici di concentrazione a livello regionale (milioni di euro, %, anno 2023)⁶²

CEF S.c. a r.l.	[1.400-1.450]	[10-15%]	[650-700]	[25-30%]	[250-300]	[25-30%]	[20-25]	[10-15%]
UNICO La Farmacia dei Farmacisti S.p.A.	[1.150-1.200]	[5-10%]	[350-400]	[15-20%]	[70-85]	[5-10%]	[70-85]	[30-35%]
Totale		[20-25%]		[40-45%]		[35-40%]		[45-50%]

⁶¹ Cfr. doc. 4.5. Tale dato è confermato dalle informazioni acquisite presso i distributori intermedi (**Tabella 2 *infra***) da cui emerge che, per il 2023, i primi cinque operatori rappresentano il 58% del fatturato totale realizzato in Italia, mentre i primi dieci operatori rappresentano l'84% del fatturato. Sul punto, Unifarm S.p.A. ha osservato che “*nel corso degli ultimi due decenni, il settore della distribuzione intermedia del farmaco in Italia ha vissuto una intensa fase di aggregazione a seguito della contrazione di marginalità che ha minato la sostenibilità di molti distributori di proprietà dei farmacisti, i quali essendo vocati al servizio alla farmacia hanno avuto maggiore difficoltà difendere le proprie marginalità. Queste società sono state acquisite sia da grossisti privati che da altre società con mission cooperativistica. Il mercato ha visto un forte consolidamento, con un numero ridotto di grandi distributori che hanno acquisito quote di mercato significative. La progressiva concentrazione dei grossisti di farmaci ha portato i primi 9 distributori a rappresentare circa l'80 per cento del mercato*” (cfr. doc. 49). Si veda, altresì, il doc. 53.

⁶² Elaborazioni su dati dei distributori intermedi, docc. 63.1 (Alliance Healthcare ITALIA Distribuzione S.p.A., Farm-Alarico S.p.A., DIFAR. S.p.A.), 41.1 (CDF - Centro Distribuzione del Farmaco S.p.A.), 79.1 (CE.DI.FAR. S.r.l.), 55.1 (CEF S.c. a r.l.), 74.2 (Cofardis S.p.A.), 40 e 45.2 (Co.Farm Distribuzione S.r.l.), 45.1 (DM Barone S.p.A.), 44.1 (Farla Soc. Coop.), 65.1 (Farma Carmine Petrone S.r.l., Euomed Pharma S.r.l., Farmacie Petrone S.r.l., Programmi Sanitari Integrati S.r.l.), 53.1 (Farmacentro Servizi e Logistica Soc. Coop., APF S.p.A.), 47.4 (Farmaceutici Donati s.n.c), 36.1 (Farmaceutici S.V.I.M.A. S.r.l.), 52.1 (Farmacisti PIU RINALDI S.p.A.), 67.2 (Farvima Medicinali S.p.A., Sofad S.r.l., Safar Distribuzione Medicinali Abruzzo S.p.A.), 50.1 (Farzedi S.r.l.), 42.1 (Galatinamed S.r.l.), 58.1 (Guacci S.p.A., Spemital S.p.A., Farmaca – Farmaceutici Cannone S.p.A. incorporata in Guacci S.p.A.), 57.2 (La Farmaceutica S.p.A.), 66.2 (PHOENIX Pharma Italia S.p.A., Comifar Distribuzione S.p.A., Spem S.p.A., Farmalvarion S.p.A., Difarma S.p.A.), 30.1 (Re Roberto S.p.A.), 51.1 (Riccobono S.p.A.), 48.2 (So.Farma. Morra S.p.A., Farmacisti Associati Piemonte- FAP S.r.l., Newcotafarti S.r.l., Corofar Distribuzione S.r.l.), 48.2 e 51.2 (UFM-Unione Farmaceutica Mi.To S.r.l.), 54.1 (UNICO La Farmacia dei Farmacisti S.p.A.), 49.1 (UNIFARM S.p.A. - Unione Farmacisti Trentino Alto Adige, Roessler S.r.l., Unifarm Sardegna S.p.A., Unione Farmacisti Liguri SpA), 75.1 (Unifarma Distribuzione S.p.A.), 46.1 e 46.3 (V.I.M. S.r.l., Esa-farma S.r.l. incorporata in VIM), 115.2 (S.I.M.A. Società Ingrosso Medicinali e Affini S.p.A.), 73.2 (VIM G. Ottaviani S.p.A.) e 73.3 (Difar Distribuzione Srl). Le quote sono in linea con quelle fornite dalle Parti (cfr. doc. 98.1).

PHOENIX Pharma Italia S.p.A.	[2.800-2.850]	[20-25%]	[700-750]	[30-35%]	[300-350]	[30-35%]	[55-70]	[30-35%]
Unifarm S.P.A. Unione Farmacisti Trentino-alto Adige	[500-550]	[1-5%]	[5-7,5]	[<1%]	[150-200]	[15-20%]	[1-3]	[<1%]
Farmacisti PIU RINALDI S.p.A.	[55-70]	[<1%]	[<1%]	[<1%]	[<1%]	[1-5%]	[40-55]	[20-25%]
Alliance Healthcare Italia S.p.A.	[950-1.000]	[5-10%]	[70-85]	[1-5%]	[15-20]	[1-5%]	[<1%]	[<1%]
So.Farma. Morra S.p.A.	[1.100-1.150]	[5-10%]	[<1%]	[<1%]	[10-15]	[1-5%]	[<1%]	[<1%]
Farvima Medicinali S.p.A.	[950-1.000]	[5-10%]	[100-150]	[1-5%]	[25-40]	[1-5%]	[<1]	[<1%]
Unifarma Distribuzione S.p.A.	[450-500]	[1-5%]	[25-40]	[1-5%]	[<1]	[<1%]	[<1]	[<1%]
V.I.M. S.r.l.	[650-700]	[5-10%]	[55-70]	[1-5%]	[3-5]	[<1%]	[1-3]	[1-5%]
VIM G. Ottaviani S.p.A.	[200-250]	[1-5%]	[15-20]	[<1%]	[7,5-10]	[<1%]	[<1]	[<1%]
Farma Carmine Petrone S.r.l.	[55-70]	[<1%]	[10-15]	[<1%]	[1-3]	[<1%]	[1-3]	[<1%]
La Farmaceutica S.p.A.	[100-150]	[1-5%]	[100-150]	[5-10%]	[<1]	[<1%]	[<1]	[<1%]
Farmacentro Servizi e Logistica Soc. Coop.	[400-450]	[1-5%]	[<1]	[<1%]	[<1]	[<1%]		
UFM-Unione Farmaceutica Mi.To S.r.l. ⁶³	[100-150]	[<1%]	[100-150]	[1-5%]				
GUACCI S.p.A.	[650-700]	[5-10%]						
Riccobono S.p.A.	[100-150]	[<1%]						
Altri	[950-1.000]	[5-10%]	[3-5]	[<1%]				
Totale complessivo	12.961,8	100,0%	2.298,1	100,0%	914,3	100,0%	214,5	100,0%
HHI pre	1.000		2.136		2.440		2.685	
HHI post	1.202		3.050		2.967		3.463	
Delta HHI	202		914		527		779	

⁶³ Controllo congiunto So.Farma. Morra S.p.A. - Riccobono S.p.A.

V.2.d. La prossimità concorrenziale e le quote di mercato

51. Dal punto di vista della prossimità geografica tra depositi, nella Tabella 3 seguente, si forniscono le distanze stradali tra i depositi delle Parti. In particolare, i depositi CEF di Lallio (BG) ed Erba (CO) sono situati a meno di 100 km stradali dai depositi UNICO di Novara⁶⁴ e Lainate. Il deposito CEF di Brescia dista meno di 100 km deposito UNICO di Nogarole Rocca (VR) e poco più di 100 km dal deposito UNICO di Lainate. Infine, il deposito CEF di Bolzano Vicentino (VI) dista meno di 100 km il deposito UNICO di Nogarole Rocca (VR). Mentre i depositi CEF di Cremona e Scorzè Vicentino (VI) hanno distanze superiori a 110 km stradali dai depositi di UNICO.

Tabella 3 – Distanze stradali tra i depositi di CEF e i depositi di UNICO (km)⁶⁵

		UNICO_1	UNICO_2	UNICO_4	UNICO_5	UNICO_8
		Novara	Lainate (MI)	Calderara (BO)	Udine	Nogarole Rocca (VR)
CEF_3	Lallio (BG)	96	56	246	344	131
CEF_4	Brescia	144	103	195	296	83
CEF_5	Cremona	162	124	158	335	122
CEF_6	Erba (CO)	99	44	256	409	196
CEF_11	Scorzè (VE)	322	282	160	117	142
CEF_12	Bolzano Vicentino (VI)	273	233	158	185	93

52. Considerando le aree intorno ai depositi di CEF e UNICO raggiungibili entro una distanza stradale di 100 km, nella Tabella seguente si mostrano le quote di fatturato relativi ai depositi delle Parti e dei principali concorrenti.

⁶⁴ Sul punto, si osservi che, come è possibile osservare nella **Tabella 6** seguente, il deposito di Novara serve in via prevalente le province di Varese, Milano e Pavia.

⁶⁵ Elaborazioni su dati delle Parti relativi alla localizzazione geografica dei depositi (cfr. docc. 83.3 e 83.5). In rosso sono indicate le distanze inferiori ai 100 km, in arancione le distanze comprese tra 100 e 110 km. Si precisa che la dislocazione dei depositi è, altresì, verificabile sul sito del Ministero della Salute (<https://www.salute.gov.it/CercaSitiLogistici/CercaSitoLogistico>). Medesimi risultati circa le distanze stradali sono raggiunti dalle Parti (cfr. doc. 188.6).

Tabella 4 – Quote di fatturato delle aree distanti al massimo 100 km stradali da ciascun deposito di CEF e UNICO con sovrapposizioni⁶⁶

	CEF 3 Lallio (BG)	CEF 4 Brescia	CEF 6 Erba (CO)	CEF 12 Bolzano Vicentino (VI)	UNICO 1 Novara	UNICO 2 Lainate (MI)	UNICO 8 Nogarole Rocca (VR)
CEF	25-30%	30-35%	15-20%	30-35%	15-20%	15-20%	50-55%
UNICO	15-20%	5-10%	15-20%	10-15%	15-20%	15-20%	10-15%
Totale	40-45%	35-40%	30-35%	40-45%	30-35%	35-40%	60-65%
Phoenix Pharma Italia	30-35%	45-50%	35-40%	45-50%	35-40%	35-40%	20-25%
Farvima Medicinali	5-10%	5-10%	5-10%	1-5%	5-10%	5-10%	1-5%
VIM	1-5%		1-5%	<1%	1-5%	1-5%	<1%
La Farmaceutica S.p.A.	5-10%		5-10%		5-10%	5-10%	
Unifarma Distribuzione		<1%			1-5%	<1%	
UFM Mito	1-5%	1-5%	1-5%		1-5%	1-5%	
Unifarm				1-5%			
So.Farma Morra					1-5%		
Totale fatturato	2.416.797 .898	1.837.572 .443	2.262.413 .395	855.261.515	2.304.220 .033	2.154.095 .735	826.286. 322
HHI post-merger	3154	3603	2832	4148	2565	2908	4430
Delta HHI	862	308	577	701	556	637	1087

53. Inoltre, al fine di fornire una analisi di sensitività dei dati, nella Tabella seguente si forniscono le quote di fatturato considerando le aree intorno ai depositi di CEF e UNICO raggiungibili entro una distanza stradale di 110 km.

⁶⁶ Elaborazioni su dati delle Parti e dei distributori intermedi (cfr. docc. 83.3, 83.5, 100, 100.1, 101, 101.1, 102, 102.1, 103.1, 103.2, 104.1, 104.2, 105, 105.1, 107.1, 107.2, 109, 109.1, 111, 111.1, 112, 112.1, 113, 113.1, 117, 117.1). Si noti che non sono stati considerate le aree intorno ai depositi CEF 5 Cremona, CEF 11 Scorzè (VE), UNICO 4 Calderara (BO) e UNICO 5 Udine, in quanto non vi sono sovrapposizioni entro tale distanza stradale.

Tabella 5 - Quote di fatturato delle aree distanti al massimo 110 km stradali da ciascun deposito di CEF e UNICO con sovrapposizioni⁶⁷

CEF	25-30%	25-30%	15-20%	30-35%	10-15%	25-30%	30-35%
UNICO	15-20%	15-20%	15-20%	10-15%	10-15%	15-20%	5-10%
Totale	40-45%	40-45%	30-35%	40-45%	25-30%	40-45%	35-40%
Phoenix Pharma Italia	30-35%	35-40%	35-40%	45-50%	30-35%	30-35%	10-15%
Farvima Medicinali	5-10%	5-10%	5-10%	1-5%	1-5%	5-10%	1-5%
VIM	1-5%	1-5%	1-5%	<1%	1-5%	1-5%	<1%
La Farmaceutica S.p.A.	5-10%		5-10%		5-10%	5-10%	
Unifarma Distribuzione		<1%	<1%		10-15%	1-5%	
UFM Mito	1-5%	1-5%	1-5%		5-10%	1-5%	
Unifarm				1-5%			25-30%
So.Farma Morra					1-5%		
Farmacentro Servizi e Logistica							5-10%
Totale fatturato	2.534.818.385	2.210.465.485	2.262.413.395	855.261.515	2.639.305.203	2.511.951.375	1.312.582.509
HHI post-merger	3200	3463	2832	4148	2251	2934	2690
Delta HHI	898	899	577	701	424	798	455

54. Al fine di fornire un quadro più completo in merito ai depositi, nella Tabella seguente sono mostrate le province servite in via prevalente dai suddetti depositi, insieme a una stima della quota di fatturato provinciale realizzata da CEF e UNICO.

⁶⁷ Elaborazioni su dati delle Parti e dei distributori intermedi (cfr. docc. 83.3, 83.5, 100, 100.1, 101, 101.1, 102, 102.1, 103.1, 103.2, 104.1, 104.2, 105, 105.1, 107.1, 107.2, 109, 109.1, 111, 111.1, 112, 112.1, 113, 113.1, 117, 117.1). Si noti che non sono stati considerate le aree intorno ai depositi CEF 5 Cremona, CEF 11 Scorzè (VE), UNICO 4 Calderara (BO) e UNICO 5 Udine in quanto non vi sono sovrapposizioni entro tale distanza stradale.

Tabella 6 – Province servite in via prevalente dai depositi di CEF e UNICO⁶⁸

Deposito	Località	Province servite dal deposito	Quota provinciale CEF	Quota provinciale UNICO	Quota provinciale congiunta	Delta HHI	Ulteriori depositi di CEF che servono la provincia	Ulteriori depositi di UNICO che servono la provincia
CEF 3	Lallio (BG)	Bergamo	45-50%	15-20%	60-65%	1451	CEF 4	UNICO 2
		Milano	10-15%	15-20%	30-35%	443	CEF 6	UNICO 1, UNICO 2
		Monza e Brianza	20-25%	10-15%	30-35%	515	CEF 6	UNICO 2
CEF 4	Brescia	Brescia	75-80%	1-5%	80-85%	307		UNICO 8
		Mantova	30-35%	25-30%	55-60%	1736	CEF 5	UNICO 8
		Cremona	55-60%	1-5%	60-65%	480	CEF 5	UNICO 2
		Bergamo	45-50%	15-20%	60-65%	1451	CEF 3	UNICO 2
		Como	40-45%	25-30%	70-75%	2332		UNICO 2
CEF 6	Erba (CO)	Lecco	45-50%	20-25%	70-75%	2123		UNICO 2
		Milano	10-15%	15-20%	30-35%	443	CEF 3	UNICO 1, UNICO 2
		Monza e Brianza	20-25%	10-15%	30-35%	515	CEF 3	UNICO 2
		Sondrio	35-40%			0		
		Varese	20-25%	25-30%	45-50%	1114		UNICO 1, UNICO 2
CEF 12	Bolzano Vicentino (VI)	Padova	35-40%	5-10%	45-50%	571	CEF 11	UNICO 8
		Rovigo	30-35%	15-20%	50-55%	1206	CEF 11	UNICO 4
		Treviso	20-25%	5-10%	30-35%	432	CEF 11	UNICO 5, UNICO 8
		Vicenza	25-30%	1-5%	30-35%	290		UNICO 8
		Verona	35-40%	5-10%	40-45%	570		UNICO 8
UNICO 1	Novara	Varese	20-25%	25-30%	45-50%	1114	CEF 6	UNICO 2
		Milano	10-15%	15-20%	30-35%	443	CEF 3, CEF 6	UNICO 2
		Pavia	10-15%	15-20%	25-30%	352	CEF 5	UNICO 2
UNICO 2	Lainate (MI)	Milano	10-15%	15-20%	30-35%	443	CEF 3, CEF 6	UNICO 1
		Varese	20-25%	25-30%	45-50%	1114	CEF 6	UNICO 1
		Pavia	10-15%	15-20%	25-30%	352	CEF 5	UNICO 1
		Lodi	25-30%	5-10%	35-40%	480	CEF 5	
		Como	40-45%	25-30%	70-75%	2332	CEF 6	

⁶⁸ Per le province servite dai depositi, si veda il doc. 98.1. Per le quote di fatturato provinciale, si vedano i docc. 99.16.5 e 116.1.

UNICO 8	Nogaro le Rocca (VR)	Monza e Brianza	20-25%	10-15%	30-35%	515	CEF 3, CEF 6	
		Bergamo	45-50%	15-20%	60-65%	1451	CEF 3, CEF 4	
		Cremona	55-60%	1-5%	60-65%	480	CEF 4, CEF 5	
		Mantova	30-35%	25-30%	55-60%	1736	CEF 4, CEF 5	
		Brescia	75-80%	1-5%	80-85%	307	CEF 4	
		Verona	35-40%	5-10%	40-45%	570	CEF 12	UNICO 2
		Padova	35-40%	5-10%	45-50%	571	CEF 11, CEF 12	UNICO 1, UNICO 2
		Treviso	20-25%	5-10%	30-35%	432	CEF 11, CEF 12	UNICO 2
		Venezia	5-10%	25-30%	30-35%	382	CEF 11	UNICO 8
Vicenza	25-30%	1-5%	30-35%	290	CEF 12	UNICO 8		

55. Quanto alla prossimità concorrenziale tra le Parti, occorre osservare che CEF e UNICO hanno un numero molto elevato di clienti condivisi. In particolare, considerando i clienti di UNICO, in Lombardia e Veneto più del 60% sono anche clienti di CEF. Inoltre, considerando gli attuali clienti di CEF, in Lombardia e Friuli-Venezia Giulia rispettivamente più del 40% e dell'80% sono anche clienti di UNICO (Tabella 7).

Tabella 7 – Prossimità concorrenziale: clienti condivisi⁶⁹

	Lombardia	Veneto	Friuli-Venezia Giulia
Farmacie clienti esclusivamente di CEF (A)	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Farmacie clienti esclusivamente di UNICO (B)	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Farmacie clienti sia di CEF che di UNICO (C)	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Clienti comuni sul totale di clienti di CEF (C/A)	40-60%	20-40%	80-100%
Clienti comuni sul totale di clienti di UNICO (C/B)	60-80%	60-80%	20-40%

V.2.e. Le cooperative

56. Nel contesto italiano della distribuzione intermedia del farmaco, si possono distinguere due principali modelli di impresa: da un lato, operatori con struttura societaria di tipo privatistico - quali Phoenix, Vim, Alliance, ecc. - e, dall'altro, operatori organizzati in forma cooperativa, come CEF, UNICO, Farmacentro, tra gli altri. Le cooperative sono una prima forma di aggregazione delle farmacie, esse sono nate in prima battuta per garantire la distribuzione del farmaco alle farmacie e pertanto si sono specializzate in servizi di logistica. Tuttavia, il loro ruolo si è evoluto assumendo talvolta la funzione di gruppo di acquisto e di offerta di servizi alle farmacie quali formazione,

⁶⁹ Cfr. doc. 114.1, pag. 74. Si precisa che il dato si riferisce alla percentuale di clienti condivisi tra CEF e UNICO sul totale di clienti delle Parti e non sul totale delle farmacie presenti nella singola regione.

supporto gestionale e attività di *marketing*⁷⁰. In tal senso, le farmacie associate alle cooperative rivestono il ruolo di soci cooperatori: sono al tempo stesso proprietarie della cooperativa e destinatarie dei servizi da essa offerti, quali logistica, formazione, supporto gestionale e attività di *marketing*.

57. Nel seguito, si indicherà con il termine “socio” o “associato” la farmacia membro della cooperativa, mentre con il termine “affiliato” la farmacia facente parte di un *network* o *franchising* (vedi *infra*).

58. Secondo quanto emerso durante l’attività istruttoria, l’appartenenza alla cooperativa, a fronte di una serie di benefici relativi ai suddetti servizi, può comportare, tuttavia, alcuni obblighi di acquisto nei confronti del distributore intermedio di riferimento.

59. Nello specifico, per CEF, le (circa [2.000-2.500] in tutta Italia) farmacie socie sono, secondo l’articolo 14, comma 1, lettera (c) dello Statuto, soggette ad un obbligo di approvvigionamento presso CEF pari alla “*maggior parte degli acquisti [annuali]*”⁷¹. Nello Statuto della cooperativa principale di UNICO (UFN, con un numero totale di farmacie socie pari a [800-1.000]), pur non prevedendo analoga disposizione statutaria, i soci risultano indirettamente interessati da un vincolo simile, poiché UNICO ha approvato, in data 30 giugno 2022, un “Regolamento per lo scambio mutualistico” che, all’articolo 3, impone ai propri associati un obbligo di acquisto presso UNICO per una quota minima pari al 20% del totale degli acquisti annuali⁷².

V.2.f. Le reti e le altre aggregazioni delle farmacie

60. Con specifico riferimento alle farmacie (ovvero il principale cliente dei distributori intermedi), rileva osservare che negli anni più recenti si stanno verificando significativi mutamenti nella loro struttura in Italia. In particolare – oltre alla possibilità, introdotta sul finire degli anni ’90, di affidare ad esterni la gestione delle farmacie comunali, dando luogo alle prime “catene” governate dai grandi gruppi internazionali della distribuzione intermedia⁷³ - si è osservata una tendenza all’aggregazione delle singole farmacie indipendenti in cooperative o reti. Inoltre, la Legge annuale per il mercato e la concorrenza (articolo 1, comma 157, legge 124/2017) ha previsto l’apertura della titolarità delle farmacie anche alle persone fisiche non iscritte all’Albo dei Farmacisti e alle società di capitale e ha consentito la creazione di catene di farmacie, abolendo il limite massimo di quattro farmacie in capo

⁷⁰ Sul punto, si veda lo studio SDA Bocconi in cui emerge che “*La prima forma di aggregazione viene alla luce sotto forma di cooperative. Esse sono nate in prima battuta per garantire la distribuzione del farmaco alle farmacie e pertanto si sono specializzate in servizi di logistica. Solo in un secondo momento hanno dovuto cercare di attrezzarsi per affiancare le farmacie associate e, in particolare, le piccole farmacie nella gestione dello squilibrio di potere nei confronti dei produttori, anche perché sul core business, ovvero il farmaco, i margini lungo la filiera sono disciplinati per legge. Una volta allargata la propria attività alle aree commerciali della farmacia, OTC e parafarmaco, le cooperative hanno cercato di sviluppare la funzione di gruppo di acquisto, ma in un contesto completamente diverso da quello degli altri settori del retail. Le condizioni commerciali di cui la farmacia godeva e in parte gode tuttora sono nettamente più favorevoli di quelle dei distributori intermedi, nonostante la diversità di volume mossi. Essendo nate come “grossisti” di proprietà di farmacisti, il passaggio a gruppo di acquisto non è pertanto un passaggio semplice in quanto da un lato i farmacisti sono abituati ad acquistare piccole quantità dalle cooperative e soprattutto non in esclusiva, e dall’altro le aziende temono che i prodotti vengano trasferiti dal canale breve al canale lungo, senza quindi influenzare le quote di mercato dei propri brand nonostante l’investimento commerciale. I primi servizi, poi, sono stati introdotti non tanto sulla base di esigenze espresse dagli associati, ma come strumenti di differenziazione tra gruppi o per recuperare risorse dalle industrie*” (cfr. doc. 160.1).

⁷¹ Cfr. doc. n. 110.1.

⁷² Cfr. doc. n. 188.

⁷³ Cfr. doc. 4.4.

a un medesimo soggetto. Questo ha determinato uno scenario variegato a livello di proprietà e aggregazione delle farmacie, che può essere suddiviso in cinque casistiche principali⁷⁴:

- i. *catene reali*, ossia le aggregazioni che contano più di dieci farmacie di proprietà e/o in *franchising*;
- ii. gruppi di farmacie comunali;
- iii. *network "strong"*, ossia le reti impiegate su regole di adesione più o meno stringenti, a cominciare dalla centralizzazione degli acquisti;
- iv. *network "light"*, che richiedono agli aderenti minore *compliance* riguardo ad acquisti e politiche di rete;
- v. *farmacie indipendenti*, che non aderiscono ad alcun tipo di rete oppure figurano in catene con meno di dieci esercizi.

61. In particolare, come è possibile osservare nella Tabella 8 *infra*, nel 2024, le farmacie indipendenti rappresentano il 70% del totale in valore e il 67% in volume di vendite, le farmacie indipendenti organizzate in catene affiliate rappresentano circa il 21% del totale (di cui 11% con livello di omogeneizzazione minore - *light* - e il 10% con maggior grado di uniformità - *strong*). Le farmacie comunali rappresentano circa il 3% delle farmacie in Italia, mentre le farmacie appartenenti a catene di proprietà (incluso il *franchising*) rappresentano circa il 6% in volume e il 7% in valore del totale.

Tabella 8 - Tipologie di farmacie in Italia⁷⁵

	Quota in volume (% aprile 2024)	Valore medio venduto (Euro, aprile 2024)	Quota in valore (% aprile 2024)
Farmacie indipendenti	70%	1.318.000	67%
Farmacie indipendenti unite in <i>network</i> di tipo <i>light</i>	11%	1.467.000	12%
Farmacie indipendenti unite in <i>network</i> di tipo <i>strong</i>	10%	1.460.000	11%
<i>Totale farmacie indipendenti (in rete e non)</i>	<i>91%</i>	<i>1.351.615</i>	<i>90%</i>
Farmacie comunali	3%	1.377.000	3%
Farmacie appartenenti a catene di proprietà e <i>franchising</i>	6%	1.705.000	7%

62. In Italia, vi sono circa diciassette *network* che interessano circa quattromiladuecento farmacie. Le farmacie che aderiscono ai *network* in Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia sono rispettivamente il 23%, 24% e 6% del totale delle farmacie in ciascuna regione (Figura 5).

⁷⁴ Cfr. doc. 4.5.

⁷⁵ Elaborazioni su dati IQVIA (cfr. doc. 31.1, pag. 23). I dati della quota in valore sono stati stimati utilizzando il dato della valore del venduto medio per farmacia al fine di ponderare la quota di mercato in volume.

la creazione di catene reali di farmacie⁷⁸. Tra i principali distributori intermedi in Italia, che rappresentano almeno l'85% del fatturato, nove hanno in essere almeno delle reti (*network*) delle farmacie⁷⁹.

Figura 6 – Principali distributori intermedi nazionali e loro *network* e *franchising*⁸⁰

Distributore intermedio	Network	Franchising
PHOENIX Pharma Italia S.p.A.	Valore Salute Gold Valore Saluto Platinum	Benu-LloydsFarmacia
CEF S.c. a r.l.	CEF La Farmacia Italiana (<i>strong</i>) CEF La Farmacia Italiana - Affiliato (<i>light</i>)	-
UNICO La Farmacia dei Farmacisti S.p.A.	Unifaro (<i>light</i>) Unifarsud (<i>light</i>)	-
So.Farma. Morra S.p.A.	Linfa Farmacie	-
Alliance Healthcare Italia S.p.A.	Alphega Farmacia	Boots
Farvima Medicinali S.p.A.	Farmà Accento Salute Farmà Plus	-
V.I.M. S.r.l.	-	-
GUACCI S.p.A.	-	-
Unifarm S.P.A. Unione Farmacisti Trentino-alto Adige	UniLife	-
Unifarma Distribuzione S.p.A.	-	-
Farmacentro Servizi e Logistica Soc. Coop.	Mia Farmacia	-
DM Barone S.p.A.	Farmacia Dinamica	-

64. In particolare, CEF e UNICO hanno costituito delle reti (*network*) di farmacie⁸¹, prevedendo diversi *format* di adesione. I contratti di rete prevedono un contributo di adesione che varia a seconda della tipologia (*light* o *strong*) e offrono una serie di servizi a vantaggio degli aderenti, come il supporto per una migliore capacità di acquisto e vendita, l'ottimizzazione dell'assortimento, del *layout* e del *marketing*, e la fornitura di materiali informativi per farmacisti e clienti⁸². A fronte di ciò, le farmacie aderenti devono rispettare una serie di prescrizioni consistenti, tra l'altro⁸³:

⁷⁸ In tal senso, Farmaceutici Donati s.n.c. osserva che “*il settore è sicuramente in fermento, anche per la sempre più bassa marginalità, e quindi alcuni di noi in prospettiva futura stanno acquisendo Farmacie, producendo prodotti con il proprio marchio e offrendo servizi di marketing e gestione alle Farmacie clienti*” (cfr. doc. 47). So.farma.Morra S.p.A. osserva che “*il settore sta vivendo una progressiva crescita dei servizi ancillari quali ad esempio la possibilità di distribuire parafarmaci a marchio, «private label» e la creazione di format comuni tramite l'aggregazione delle farmacie a progetti di retail marketing comprensivi di servizi ulteriori (ad es. telemedicina)*” (cfr. doc. 48).

⁷⁹ Cfr. doc. 4.5.

⁸⁰ Cfr. docc. 98.1, 45, 46.2, 48, 49, 53, 58, 63.1, 66.1, 67.1.

⁸¹ CEF prevede due diversi livelli di affiliazione: “CEF La Farmacia Italiana” (livello *strong*) e “CEF La Farmacia Italiana - Affiliato” (livello *light*); mentre UNICO gestisce soltanto reti di affiliazione *light*, ossia “Unifaro” e “Unifarsud”.

⁸² Ad esempio, i servizi di telemedicina, di *screening* e diagnostica, l'emissione di carte fedeltà.

⁸³ Cfr. docc. 99.17, 99.18, 99.20 e 99.21.

- i. in obblighi di fedeltà negli acquisti, ovvero vincolo a rifornirsi per elevate percentuali degli acquisti totali presso il distributore intermedio (ad esempio, per “*CEF La Farmacia Italiana di Primo Livello è richiesta una fedeltà alla Cooperativa del 75%, mentre ad Affiliato del 60%*”⁸⁴), nonché previsioni in merito agli ordini automatici e all’obbligo di accettare i prodotti inviati spontaneamente dal distributore;
- ii. in un impegno di rispettare le indicazioni del distributore intermedio in merito all’assortimento dei prodotti che le farmacie devono esporre e tenere in *stock*, inclusi quelli acquistati presso altri fornitori;
- iii. in un impegno a condividere i propri dati di vendita e acquisto ai fini del monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi prefissati e dell’analisi delle *performance* di vendita;
- iv. in obblighi di non concorrenza che si concretano nel divieto di aderire ad altri *network* o gruppi in concorrenza con la rete di appartenenza.

65. Quanto alla numerosità degli affiliati sul totale delle farmacie presenti nelle tre regioni in esame, si osserva che, in media, gli affiliati di CEF e UNICO sono circa il [10-20%] delle farmacie in Lombardia, il [10-20%] in Veneto e l’[1-10%] in Friuli-Venezia Giulia. Tuttavia, vi sono significative differenze considerando i singoli territori provinciali, con una incidenza delle reti delle Parti estremamente pervasiva, ad esempio, a Brescia ([60-70%]) e comunque superiore alla media nelle province di Como, Cremona, Lecco, Sondrio, Mantova, Padova, Rovigo e Verona (Tabella 9).

⁸⁴ Cfr. Bilancio 2023 di CEF (cfr. doc. 99.28). Ad esempio, il programma Linfa di So.Farma. Morra S.p.A. prevede “*a fronte dell’adesione al 70% delle attività e dell’acquisto del 60% o del 70% del suo fatturato globale, dal grossista So.Farma.Morra, ha diritto ex ante ad un listino commerciale dedicato che incide sulle prime 200 referenze alto rotanti, ad un premio sul fatturato globale dello 0.25% o dello 0.50% a fronte del raggiungimento degli obiettivi complessivi raggiunti*” (cfr. doc. 48). Unifarm S.p.A., per il proprio programma, prevede che l’adesione sia collegata “*in primis a garantire una quota molto alta di concentrazione di fatturato, la disponibilità di sviluppare iniziative coordinate tra tutti gli associati in termini di visibilità prodotti all’interno della farmacia di promuovere attività di taglio prezzo, di allinearsi dopo debita formazione a uno standard qualitativo di comunicazione e gestione del rapporto con il cliente paziente*” (cfr. doc. 49). Alliance Healthcare Italia S.p.A. rileva che il proprio *network* di farmacie è suddiviso in affiliazioni *light* in cui “*le farmacie affiliate gestiscono in modo completamente autonomo i propri acquisti, senza alcun obbligo di centralizzazione degli ordini*” e *strong* caratterizzate da una “*Concentrazione degli acquisti: Le farmacie convogliano la maggior parte degli ordini d’acquisto attraverso la centrale del network, beneficiando di condizioni commerciali vantaggiose grazie al potere contrattuale collettivo*” (cfr. doc. 63.1).

Tabella 9 – Incidenza degli affiliati CEF e UNICO sul totale delle farmacie (dati provinciali)⁸⁵

Regione	Provincia	N. Farmacie totale	% Affiliati Light CEF	% Affiliati Strong CEF	% Affiliati CEF	% Affiliati Light UNICO	% Affiliati CEF e UNICO
Lombardia	Bergamo	357	10-20%	1-10%	10-20%	<1%	10-20%
Lombardia	Brescia	404	40-50%	10-20%	60-70%	<1%	60-70%
Lombardia	Como	188	10-20%	1-10%	20-30%	1-10%	20-30%
Lombardia	Cremona	156	20-27%	1-10%	30-40%		30-40%
Lombardia	Lecco	116	10-20%	1-10%	20-30%	<1%	20-30%
Lombardia	Lodi	92	1-10%	1-10%	1-10%		1-10%
Lombardia	Monza e Brianza	231	1-10%	1-10%	1-10%	<1%	1-10%
Lombardia	Milano	946	1-10%	1-10%	1-10%	<1%	1-10%
Lombardia	Mantova	146	10-20%	1-10%	20-30%		20-30%
Lombardia	Pavia	247	1-10%	<1%	1-10%	<1%	1-10%
Lombardia	Sondrio	79	1-10%	1-10%	10-20%		10-20%
Lombardia	Varese	265	1-10%	1-10%	10-20%	<1%	10-20%
Veneto	Belluno	84					
Veneto	Padova	275	10-20%	1-10%	10-20%		10-20%
Veneto	Rovigo	92	10-20%		10-20%		10-20%
Veneto	Treviso	256	1-10%	<1%	1-10%	<1%	1-10%
Veneto	Venezia	275	1-10%	<1%	1-10%		1-10%
Veneto	Vicenza	272	1-10%	<1%	1-10%		1-10%
Veneto	Verona	271	10-20%	1-10%	20-30%	<1%	20-30%
FVG	Gorizia	50	1-10%		1-10%		1-10%
FVG	Pordenone	106	1-10%		1-10%	<1%	1-10%
FVG	Trieste	70					
FVG	Udine	201	<1%		<1%	<1%	<1%

66. Secondo i dati forniti dalle Parti, il fatturato afferente agli affiliati alle reti nelle tre regioni di interesse è di circa [100-582] milioni di euro⁸⁶, si tratta di circa il [omissis] del fatturato realizzato da CEF e UNICO, pari a circa [1-2] miliardi di euro. Tuttavia, come emerge dalla Tabella 10 seguente, in alcuni ambiti provinciali la percentuale di fatturato delle Parti derivante da affiliati alle proprie reti è superiore alla media (si segnalano, in particolare, Brescia, Cremona, Lecco, Sondrio e Verona).

⁸⁵ Cfr. doc. 162.3.

⁸⁶ Cfr. doc. 188.1, pag. 12.

Tabella 10 – Percentuale dei ricavi di CEF e UNICO derivanti dagli affiliati ai *network* (dati provinciali)⁸⁷

Regione	Provincia	% Fatturato CEF verso <i>network Light</i>	% Fatturato CEF verso <i>network Strong</i>	% Fatturato CEF verso <i>network (tot)</i>	% Fatturato UNICO verso <i>network Light</i>	% Fatturato delle Parti verso <i>network (tot)</i>
Lombardia	Bergamo	10-20%	10-20%	20-30%	1-10%	20-30%
Lombardia	Brescia	40-50%	20-30%	70-80%	1-10%	70-80%
Lombardia	Como	20-30%	1-10%	30-40%	1-10%	30-40%
Lombardia	Cremona	40-50%	10-20%	50-60%		50-60%
Lombardia	Lecco	30-40%	10-20%	40-50%	1-10%	40-50%
Lombardia	Lodi	10-20%	1-10%	20-30%		20-30%
Lombardia	Monza e Brianza	1-10%	10-20%	10-20%	1-10%	10-20%
Lombardia	Milano	1-10%	10-20%	20-30%	1-10%	10-20%
Lombardia	Mantova	30-40%	10-20%	40-50%		30-40%
Lombardia	Pavia	30-40%	1-10%	30-40%	1-10%	20-30%
Lombardia	Sondrio	1-10%	30-40%	40-50%		40-50%
Lombardia	Varese	30-40%	10-20%	40-50%	1-10%	30-40%
Veneto	Belluno					
Veneto	Padova	20-30%	1-10%	30-40%		30-40%
Veneto	Rovigo	40-50%		40-50%		30-40%
Veneto	Treviso	10-20%	1-10%	10-20%	1-10%	10-20%
Veneto	Venezia	10-20%	1-10%	10-20%		10-20%
Veneto	Vicenza	10-20%	<1%	10-20%		10-20%
Veneto	Verona	36%	15%	51%	2%	40-50%
FVG	Gorizia	6%		6%		1-10%
FVG	Pordenone	8%		8%	2%	1-10%
FVG	Trieste					
FVG	Udine	3%		3%	0%	1-10%

V.3. La survey destinata alle farmacie

V.3.a. Premessa

67. Al fine di meglio analizzare al meglio la concentrazione in esame, è stata svolta una ricerca di mercato campionaria (di seguito, sinteticamente, la “*survey*”) funzionale alla verifica delle principali caratteristiche della domanda servita dalla distribuzione intermedia, ossia le farmacie in particolare, degli elementi rilevanti alle decisioni di acquisto, di adesione a una cooperativa o a un *network* e, più in generale, alla raccolta di elementi utili alla valutazione della concentrazione nel settore della distribuzione intermedia di farmaci e parafarmaci.

68. L’indagine è stata effettuata attraverso la somministrazione, da parte della società commissionata SWG, a un campione rappresentativo di farmacie locate nelle regioni Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia, di un questionario somministrato telefonicamente in modalità CATI (acronimo di *Computer-Assisted Telephone Interviewing*)⁸⁸.

69. Le rilevazioni sono state effettuate nei giorni compresi tra il 26 maggio e il 13 giugno 2025. Sono state realizzate complessivamente settecento interviste delle quali, quattrocentoventi in Lombardia, duecento in Veneto e ottanta in Friuli-Venezia Giulia, vale a dire un campione corrispondente a circa il 13% di tutte le farmacie presenti in tali regioni.

V.3.b. Le principali dinamiche concorrenziali

70. In merito alle principali fonti di approvvigionamento delle farmacie, i risultati dell’indagine confermano sostanzialmente quanto dichiarato dai principali operatori del settore. In particolare, la maggior parte degli acquisti viene effettuata tramite distributori intermedi, che rappresentano oltre il 60% del totale. Seguono gli acquisti diretti dalle aziende farmaceutiche produttrici, che costituiscono circa il 30%, mentre la restante quota è rappresentata dai concessionari e dai distributori c.d. *short-line*⁸⁹.

71. Inoltre, la *survey* mostra la rilevanza dei distributori, infatti, in caso di non disponibilità del proprio distributore intermedio, la maggioranza dei rispondenti (circa il 78%) sceglierebbe un altro distributore intermedio, mentre circa il 19% si rivolgerebbe direttamente alle case farmaceutiche⁹⁰. Inoltre, dall’indagine emerge che: (i) oltre il 66% delle farmacie intervistate hanno dichiarato che i servizi offerti dai distributori intermedi non sono erogati da soggetti alternativi; (ii) oltre il 60% delle farmacie riscontra che gli acquisti diretti presso le case farmaceutiche o altri soggetti (concessionari e distributori *short-line*) sono effettuati solo per limitate referenze⁹¹.

72. L’indagine rileva che le farmacie si avvalgono al massimo di tre distributori intermedi. In particolare, come è possibile osservare nella Tabella 11 seguente, circa il 65% delle farmacie utilizza al massimo due distributori intermedi (il 65% delle farmacie in Friuli-Venezia Giulia, il 51% in Lombardia e il 56% in Veneto).

⁸⁷ Cfr. doc. 162.3.

⁸⁸ Cfr. docc. 178 e allegati 178.1, 178.2, 178.3.

⁸⁹ Cfr. doc. 178.2 (domanda D14).

⁹⁰ Cfr. doc. 178.2 (domanda D18).

⁹¹ Cfr. doc. 178.2 (domanda D19).

Tabella 11 – Numero di distributori intermedi che servono abitualmente le farmacie⁹²

Regione	Numero di distributori intermedi che servono la farmacia			Numero medio di distributori
	1	al massimo 2	al massimo 3	
Friuli-Venezia Giulia	25%	65%	90%	2,23
Lombardia	17%	51%	82%	2,56
Veneto	20%	56%	84%	2,46
Totale complessivo	25%	65%	90%	2,49

73. A fronte di una pluralità di distributori intermedi che servono le farmacie, queste ultime appaiono solitamente prediligere uno in particolare, in media il distributore principale fornisce circa il 68% del fabbisogno soddisfatto tramite distributori intermedi⁹³.

74. In merito ai criteri di selezione del principale distributore, le motivazioni espresse dalle farmacie si concentrano su tre fattori chiave: (i) l'affidabilità complessiva del fornitore (in termini di continuità e precisione nella gestione dell'ordine, 37,3% dei rispondenti); (ii) la capacità logistica, con particolare riferimento alla tempestività e frequenze delle consegne (35,3% delle farmacie); (iii) l'ampiezza dell'assortimento disponibile (30% delle farmacie)⁹⁴. Inoltre, un elemento di scelta è la "convenienza" in termini di prezzi offerti (soprattutto per gli acquisti di farmaci di fascia A e C)⁹⁵.

75. Più in dettaglio, l'affidabilità e l'assortimento risultano i principali motivi alla base della scelta di CEF e UNICO come distributori di riferimento, mentre per Phoenix il fattore determinante è la maggiore efficienza logistica, in particolare la rapidità nel servizio di consegna⁹⁶.

76. Un ulteriore elemento rilevante sotto il profilo concorrenziale riguarda le modalità digitali di gestione degli ordini. Dall'indagine emerge (Tabella 12 *infra*), che nella maggioranza dei casi (circa il 60%) gli ordini sono informatizzati sia con riferimento agli ordini manuali che per quelli automatizzati; circa il 18% delle farmacie ricorre alle piattaforme informatiche per gli ordini manuali, mentre circa il 13% esclusivamente per gli ordini automatici. In generale, almeno il 90% delle farmacie adotta le piattaforme informatiche (per ordini manuali e/o automatici), dato sostanzialmente in linea in tutti e tre gli ambiti regionali considerati. In media, gli ordini

⁹² Elaborazioni su domanda D15, al fine dell'elaborazione sono stati utilizzati i rispondenti che ricorrono ai distributori intermedi (D14.1>0), le risposte sono pesate per il rispettivo valore della variabile "weight" (cfr. docc. 178 e allegati 178.1, 178.2, 178.3).

⁹³ Elaborazioni su domanda D16, al fine dell'elaborazione sono stati utilizzati i rispondenti che ricorrono ai distributori intermedi (D14.1>0), le risposte sono pesate per il rispettivo valore della variabile "weight". Si noti che a CEF sono state attribuite anche le risposte legate a "QFarma" (cfr. docc. 178 e allegati 178.1, 178.2, 178.3).

⁹⁴ Cfr. doc. 178.2 (domanda D17).

⁹⁵ In particolare, il 21% dei rispondenti indica che la scelta del distributore intermedio principale è legata a questioni di convenienza dei farmaci etici di fascia A e C, mentre il 20% circa sulla convenienza dei farmaci OTC e SOP. Cfr. doc. 178.2 (domanda D17).

⁹⁶ In particolare, per CEF e UNICO l'affidabilità è il motivo scelto rispettivamente dal 37,7% e dal 46,3% delle farmacie. Mentre, per Phoenix Pharma la capacità logistica è il motivo principale, scelto dal 41,5% delle farmacie. Cfr. doc. 178.2 (domanda D17).

informatizzati - sia manuali che automatizzati - sono la maggioranza degli ordini effettuati dalle farmacie che utilizzando piattaforme informatizzate⁹⁷.

Tabella 12 - Utilizzo delle piattaforme informatiche per gli ordini⁹⁸

	Totale	Lombardia	Veneto	Friuli-Venezia Giulia
Si, sia per gli ordini manuali che per gli ordini automatizzati	59,7%	56,1%	66,1%	62,2%
Si, solo per gli ordini manuali	18,3%	18,8%	19,4%	13,5%
Si, solo per gli ordini automatici	12,7%	14,1%	7,5%	18,2%
Totale adozione di piattaforme informatiche	90,7%	89,0%	93,0%	93,9%
No	9,3%	11,0%	7,1%	6,1%

77. In generale, quindi, la survey conferma la presenza di un elevato grado di digitalizzazione nei processi di approvvigionamento, con un ricorso significativo alla comparazione delle offerte dei distributori intermedi tramite le piattaforme informatiche.

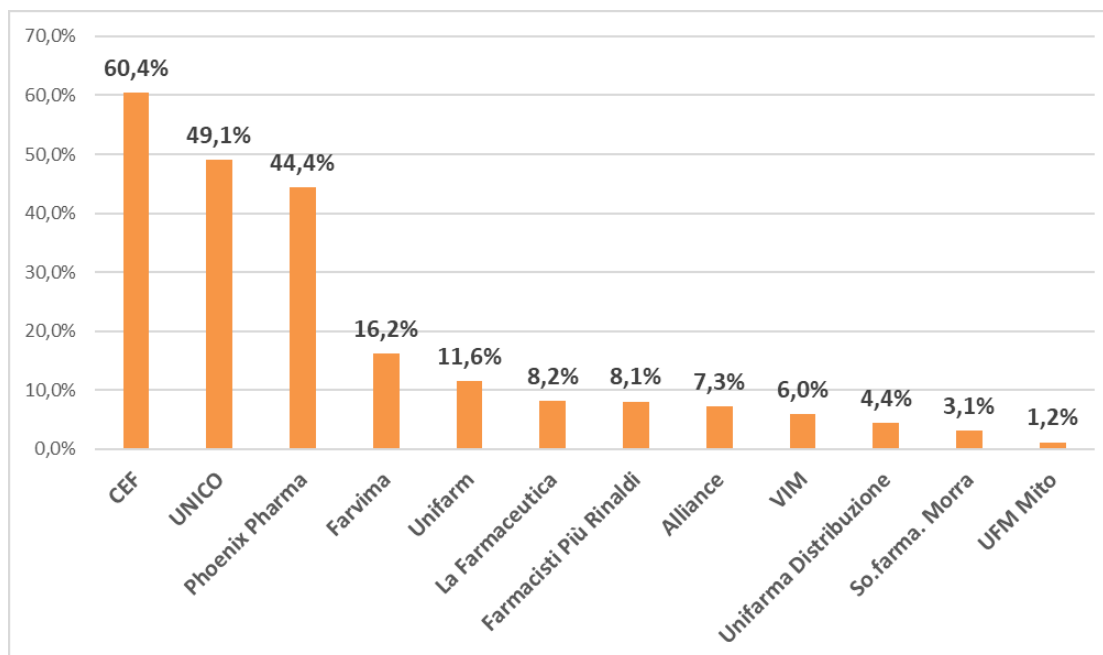
V.3.c. La prossimità concorrenziale

78. I dati raccolti nella *survey* rilevano che i principali distributori intermedi, in termini sia di frequenza di utilizzo, risultano essere CEF (indicato come fornitore da circa il 60,4% delle farmacie intervistate), UNICO (49,1%) e Phoenix Pharma (44,4%, Figura 7 *infra*).

⁹⁷ Cfr. doc. 178.2 (domande D21 e D22). In particolare, le farmacie che ricorrono a piattaforme informatizzate per gli ordini manuali, in media vi ricorrono per circa il 60,8% del fabbisogno; mentre con riferimento agli ordini automatizzati, la percentuale è di circa il 58,4%.

⁹⁸ Cfr. doc. 178.2 (domanda D20).

Figura 7 - Percentuale di utilizzo dei principali distributori intermedi da parte delle farmacie⁹⁹



79. Occorre osservare, tuttavia, alcune differenziazioni territoriali relative alle tre regioni oggetto di rilevazione (Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia). In particolare, come è mostrato nella Tabella 13, CEF è l'operatore più frequentemente utilizzato in Lombardia e Veneto (le farmacie che vi fanno ricorso sono rispettivamente il 63,5% e il 66,5%), mentre, in Friuli-Venezia Giulia, risulta essere UNICO (dal 75% delle farmacie).

⁹⁹ Elaborazioni su domanda D15, al fine dell'elaborazione sono stati utilizzati i rispondenti che ricorrono ai distributori intermedi (D14.1>0), le risposte sono pesate per il rispettivo valore della variabile "weight". Si noti che a CEF sono state attribuite anche le risposte legate a "QFarma" (cfr. docc. 178 e allegati 178.1, 178.2, 178.3).

Tabella 13 - Percentuale di utilizzo dei principali distributori intermedi da parte delle farmacie, per regione¹⁰⁰

	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Veneto	Totale
CEF	29,5%	63,5%	66,5%	60,4%
UNICO	75,0%	50,7%	35,2%	49,1%
Phoenix Pharma	26,1%	45,5%	49,3%	44,4%
Farvima	11,1%	17,8%	14,8%	16,2%
Unifarm	1,3%	6,8%	25,8%	11,6%
La Farmaceutica	0,0%	13,7%	0,0%	8,2%
Farmacisti Più Rinaldi	56,5%	0,2%	4,9%	8,1%
Alliance	2,5%	8,6%	6,3%	7,3%
VIM	1,3%	6,6%	6,6%	6,0%
Unifarma Distribuzione	5,1%	4,7%	3,5%	4,4%

80. Quanto all'operatore cui le farmacie destinano la maggior parte delle proprie forniture, in media sette farmacie su dieci hanno indicato CEF o UNICO come distributore principale (nello specifico, circa il 79% in Friuli-Venezia Giulia, il 74% in Lombardia e 66% in Veneto, cfr. Tabella 14).

Tabella 14 – Distribuzione di farmacie che indicano CEF e UNICO come distributori principali¹⁰¹

	CEF primo distributore	UNICO primo distributore	CEF o UNICO primo distributore
Friuli-Venezia Giulia	18,4%	60,5%	78,8%
Lombardia	54,2%	19,6%	73,7%
Veneto	52,4%	13,1%	65,5%
Totale complessivo	49,5%	22,4%	72,0%

81. In tale contesto, è stata analizzata l'identità del secondo fornitore, nei casi in cui CEF o UNICO sono indicati come distributore principale (Tabella 15). Considerando i casi in cui CEF è il primo distributore, UNICO risulta essere il secondo nel 38% dei casi, mentre, nei casi in cui è UNICO il principale, CEF risulta essere il secondo in circa il 19% dei casi.

¹⁰⁰ Elaborazioni su domanda D15, al fine dell'elaborazione sono stati utilizzati i rispondenti che ricorrono ai distributori intermedi (D14.1>0), le risposte sono pesate per il rispettivo valore della variabile "weight". Si noti che a CEF sono state attribuite anche le risposte legate a "QFarma" (cfr. docc. 178 e allegati 178.1, 178.2, 178.3).

¹⁰¹ Elaborazioni su domanda D15, al fine dell'elaborazione sono stati utilizzati i rispondenti che ricorrono ai distributori intermedi (D14.1>0), le risposte sono pesate per il rispettivo valore della variabile "weight". Si noti che a CEF non sono state attribuite anche le risposte legate a "QFarma" (cfr. docc. 178 e allegati 178.1, 178.2, 178.3).

Tabella 15 – Percentuale di farmacie per cui CEF (UNICO) è il secondo operatore quando UNICO (CEF) è il primo operatore¹⁰²

	% dei casi in cui UNICO è il secondo fornitore quando CEF è il primo fornitore	% dei casi in cui CEF è il secondo fornitore quando UNICO è il primo fornitore
Friuli-Venezia Giulia	31,8%	12,3%
Lombardia	41,9%	19,1%
Veneto	29,6%	30,9%
Totale complessivo	37,8%	19,0%

82. Infine, in media, CEF è il distributore che assorbe circa il 52,8% degli ordini delle farmacie che rifornisce, mentre UNICO assorbe in media il 42,3% del fabbisogno delle farmacie sue clienti (vedi Tabella 16).

Tabella 16 – Quote di acquisti delle farmacie verso CEF o UNICO¹⁰³

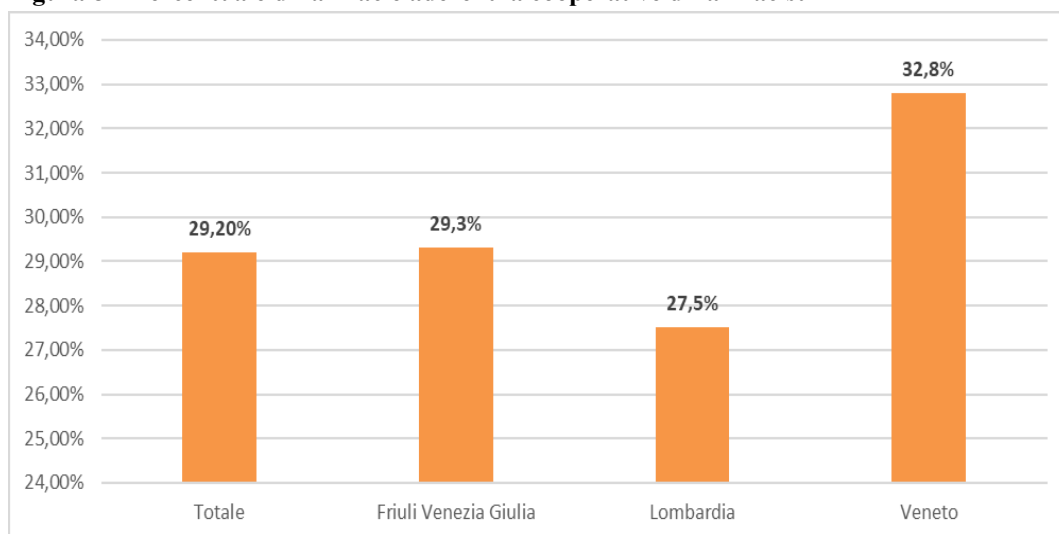
	% media di acquisti presso CEF	% media di acquisti presso UNICO
Friuli-Venezia Giulia	47,0%	58,8%
Lombardia	55,3%	40,0%
Veneto	48,6%	36,4%
Totale complessivo	52,7%	42,6%

V.3.d. L'adesione alle cooperative, network o franchising di farmacie

83. Un ulteriore elemento investigato nell'indagine campionaria riguarda il ruolo rivestito dalle cooperative di farmacisti, nonché l'incidenza delle affiliazioni a *network* o *franchising*. Circa il 29,2% delle farmacie intervistate aderisce ad una cooperativa di farmacisti (Figura 8).

¹⁰² Elaborazioni su domande D15 e D16, al fine dell'elaborazione sono stati utilizzati i rispondenti che ricorrono ai distributori intermedi (D14.1>0), le risposte sono pesate per il rispettivo valore della variabile "weight". Si noti che a CEF non sono state attribuite anche le risposte legate a "QFarma". Cfr. docc. 178 e allegati 178.1, 178.2, 178.3).

¹⁰³ Elaborazioni su domande D16.1 e D16.2, al fine dell'elaborazione sono stati utilizzati i rispondenti che ricorrono ai distributori intermedi (D14.1>0), le risposte sono pesate per il rispettivo valore della variabile "weight". Si noti che a CEF non sono state attribuite anche le risposte legate a "QFarma". Cfr. docc. 178 e allegati 178.1, 178.2, 178.3. Sul punto, si osservi che in media, circa l'80% delle farmacie intervistate acquista esclusivamente da CEF e UNICO, rifornendosi dalle stesse per la totalità del fabbisogno di prodotti dai distributori intermedi (elaborazioni su domande D16.1 e D16.2, al fine dell'elaborazione sono stati utilizzati i rispondenti che ricorrono ai distributori intermedi, al fine di definire le farmacie che acquistano esclusivamente da CEF e UNICO sono state selezionate le farmacie che acquistano per più del 99% verso i due distributori intermedi).

Figura 8 – Percentuale di farmacie aderenti a cooperative di farmacisti¹⁰⁴

84. In particolare, CEF risulta essere la cooperativa con il maggior numero di farmacie aderenti, rappresentando circa il 68% del totale delle cooperative indicate dagli intervistati, con una concentrazione particolarmente elevata nella regione Lombardia, dove la quota raggiunge l'80,7%. In totale, le farmacie che aderiscono alle cooperative afferenti a CEF e UNICO, sono circa il 76,2% delle farmacie aderenti a cooperative (vale a dire il 22,3% del totale delle farmacie, sia aderenti che non aderenti a cooperative¹⁰⁵).

¹⁰⁴ Cfr. doc. 178.2 (domanda D5).

¹⁰⁵ In Friuli-Venezia Giulia il 13,2%, in Lombardia il 23,5% e in Veneto il 23,3%. Cfr. doc. 178.2 (valore ottenuto moltiplicando la domanda D5 con la domanda D6).

Tabella 17 – Adesione alle cooperative: principali cooperative a cui aderiscono le farmacie¹⁰⁶

	Totale	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Veneto
CEF	68,3%	25,4%	80,7%	61,8%
UNICO ¹⁰⁷	7,9%	19,5%	4,8%	9,2%
Totale CEF e UNICO	76,2%	44,9%	85,5%	71,0%
CFR - consorzio farmacisti riuniti	7,3%	46,5%	0,9%	4,5%
Unifarma	3,4%	0,0%	0,8%	9,1%
Unifarm Unione Farmacisti Liguri	2,5%	0,0%	0,0%	7,7%
Farmacentro ¹⁰⁸	1,0%	0,0%	0,9%	1,5%
Altro	9,7%	8,5%	12,0%	6,1%

85. Quanto alle dinamiche sperimentate dagli aderenti alle cooperative, occorre osservare che all'adesione alla cooperativa del distributore è associato:

- i. un maggior ricorso al distributore intermedio per gli ordini: ad esempio, a fronte del 60,4% delle farmacie che utilizzano CEF (Tabella 13), i soci della cooperativa CEF utilizzano questo distributore nel 91,8% dei casi (Tabella 18);
- ii. una maggiore probabilità di utilizzare il distributore intermedio come distributore principale: ad esempio, a fronte del 49,5% delle farmacie che utilizzano CEF come distributore principale (Tabella 14), l'87,3% dei soci CEF utilizzano quest'ultimo come fornitore principale (Tabella 18);
- iii. un maggior grado di fidelizzazione dei soci: a fronte di una media degli acquisti del 52,7% presso CEF da parte della generalità delle farmacie (Tabella 14), i soci di questa cooperativa acquistano in media circa il 67,5% del proprio fabbisogno (Tabella 18).

¹⁰⁶ Cfr. doc. 178.2 (domanda D6). Si noti che a CEF non sono state attribuite anche le risposte legate a "QFarma".

¹⁰⁷ Include Codifarma, Unione Farmacisti Friuli-Venezia Giulia, Unione Farmaceutica Novarese.

¹⁰⁸ Farmacentro Servizi e Logistica Cooperativa dei Farmacisti del Centro Italia.

Tabella 18 – Ricorso a CEF (UNICO) da parte dei soci della cooperativa CEF (UNICO)¹⁰⁹

	Utilizzo di CEF come distributore da parte dei soci CEF	Utilizzo di CEF come primo operatore da parte dei soci CEF	% media di acquisti presso CEF da parte dei soci CEF
Friuli-Venezia Giulia	49,7%	49,7%	56,8%
Lombardia	92,0%	86,4%	67,6%
Veneto	97,6%	95,0%	68,0%
Totale complessivo	91,8%	87,3%	67,5%
	Utilizzo di UNICO come distributore da parte dei soci UNICO	Utilizzo di UNICO come primo operatore da parte dei soci UNICO	% media di acquisti presso UNICO da parte dei soci UNICO
Friuli-Venezia Giulia	100%	63,6%	84,5%
Lombardia	54,5%	36,4%	77,7%
Veneto	49,4%	32,8%	40,0%
Totale complessivo	65,6%	42,8%	70,0%

86. Ulteriore elemento investigato, riguarda l'affiliazione a un *network* o a un *franchising* di farmacie. Quanto alla consistenza di tali tipologie di aggregazioni, occorre osservare che circa il 18,1% delle farmacie, mentre circa il 9% delle farmacie fa parte di catene reali di farmacie o aderisce ad un *franchising* (Tabella 19).

Tabella 19 – Adesioni a network e reti di farmacie¹¹⁰

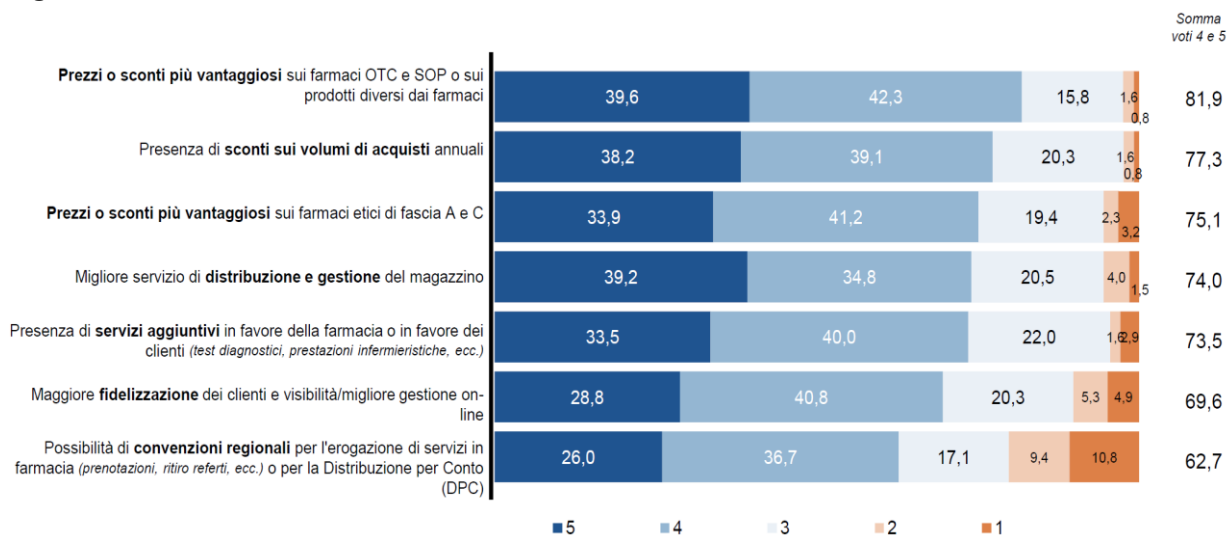
	Totale	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Veneto
Aderenti a un network-rete di farmacie indipendenti	18,1%	14,4%	19,7%	16,1%
Aderenti a una catena reale di almeno 10 farmacie o aderisce ad un <i>franchising</i>	9,5%	3,7%	10,6%	9,4%
Non aderenti	72,5%	81,9%	69,7%	74,5%

87. Le motivazioni che orientano le farmacie nella scelta di aderire a una cooperativa o affiliarsi a un network sono riconducibili, in via prevalente, a valutazioni di tipo economico. In particolare, l'adesione è spesso finalizzata a ottenere condizioni di acquisto più favorevoli – ad esempio sconti o prezzi più competitivi – sia sui farmaci OTC e SOP, sia sui prodotti parafarmaceutici, anche subordinate al raggiungimento di specifici volumi minimi di acquisto (Figura 9).

¹⁰⁹ Elaborazioni su domande D6, D15 e D16, le risposte sono pesate per il rispettivo valore della variabile "weight". Si noti che a CEF non sono state attribuite anche le risposte legate a "QFarma". Cfr. docc. 178 e allegati 178.1, 178.2, 178.3.

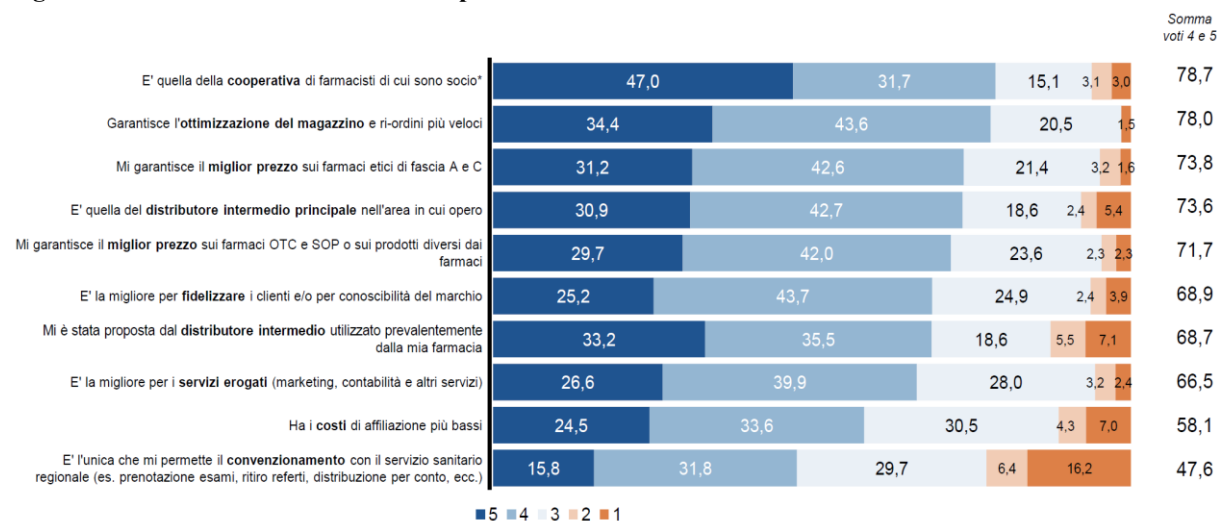
¹¹⁰ Cfr. doc. 178.2 (domanda D4).

Figura 9 - Criteri di scelta di adesione ad una rete/network¹¹¹



88. Con riguardo ai fattori che incidono sulla scelta di uno specifico *network* di affiliazione, l'indagine ha rilevato che la principale motivazione è legata alla cooperativa di cui la farmacia è socia, emergendo quindi una tendenza all'integrazione verticale tra struttura cooperativa e rete commerciale, seguita da aspetti di tipo logistico, legati all'ottimizzazione del magazzino e alla rapidità nei processi di riordino (Figura 10).

Figura 10 – Criteri di adesione ad una specifica rete¹¹²



¹¹¹ Cfr. doc. 178.2 (domanda D11).

¹¹² Cfr. doc. 178.2 (domanda D12).

89. Quanto alla diffusione delle reti di farmacie, CEF risulta essere la principale rete di farmacie, con il 54,5% delle farmacie che aderiscono a un *network*. La seconda rete più diffusa è quella di Phoenix Pharma (Valore Salute), con circa il 7,9% delle farmacie (Tabella 20).

Tabella 20 – Reti di farmacie più diffuse¹¹³

	Totale	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Veneto
CEF	54,5%	25,6%	60,0%	50,4%
UNICO (Unifaro - Unifarsud)	0,8%		1,2%	
Unifarm (UniLife)	1,7%			6,5%
Phoenix (Valore Salute)	7,9%		9,7%	6,1%
EuFarma	0,8%		1,2%	
Club Salute	4,8%		7,3%	
Centro Salute - ApotecaNatura	1,6%		2,4%	
CFR - consorzio farmacisti riuniti	4,4%	39,6%		3,1%
Laboratorio della farmacia	3,1%		1,2%	9,2%
Spem - Comifar	4,7%		2,4%	12,2%
Altro	15,8%	34,8%	14,5%	12,5%

90. Quanto alle dinamiche sperimentate dagli aderenti alle reti, occorre osservare dinamiche ancor più accentuate rispetto a quelle legati all'adesione alla cooperativa, con riferimento alla fidelizzazione del distributore di riferimento della rete. In particolare:

- i. un maggior ricorso al distributore intermedio per gli ordini: ad esempio, a fronte del 60,4% delle farmacie che utilizzano CEF (Tabella 13), gli appartenenti alle reti di CEF utilizzano questo distributore nel 95,5% dei casi (Tabella 21);
- ii. una maggiore probabilità di utilizzare il distributore intermedio come distributore principale: ad esempio, a fronte del 49,5% delle farmacie che utilizzano CEF come distributore principale (Tabella 14), il 95,5% degli affiliati CEF utilizzano quest'ultimo come fornitore principale (Tabella 21);
- iii. un maggior grado di fidelizzazione degli affiliati: a fronte di una media degli acquisti del 52,7% presso CEF da parte della generalità delle farmacie (Tabella 14), gli affiliati CEF acquistano in media circa il 78,3% del proprio fabbisogno da quest'ultimo (Tabella 21)¹¹⁴. Tale circostanza conferma la presenza di obblighi quantitativi di acquisto minimo imposti contrattualmente agli affiliati.

¹¹³ Cfr. doc. 178.2 (domanda D7). Si noti che a CEF non sono state attribuite anche le risposte legate a "QFarma".

¹¹⁴ Si noti che solo per il Friuli-Venezia Giulia, a fronte della media di acquisti pari a circa il 47,0% da parte della generalità di farmacie, gli acquisti degli affiliati CEF si attesta al 43,2% (cfr. **Tabella 14** e **Tabella 21**). Tuttavia, tale dato va contestualizzato con la circostanza che in tale regione (a differenza delle altre) la percentuale di adesione alle reti CEF è molto ridotta. In particolare, a fronte di una adesione media del 54,5% (60% in Lombardia e 50,4% in Veneto), in Friuli-Venezia Giulia la percentuale di adesione alla rete CEF si attesta al 25,6% (**Tabella 20**).

Tabella 21 – Ricorso a CEF da parte degli aderenti alle reti CEF – La farmacia Italiana e CEF La Farmacia Italiana Affiliato¹¹⁵

	Utilizzo di CEF come distributore della rete CEF - La Farmacia Italiana	Utilizzo di CEF come primo operatore da parte della rete CEF - La Farmacia Italiana	% media di acquisti presso CEF da parte della rete CEF - La Farmacia Italiana
Friuli-Venezia Giulia	100%	100%	43,2%
Lombardia	95,8%	95,7%	78,8%
Veneto	93,6%	93,6%	83,8%
Totale complessivo	95,5%	95,5%	78,3%

V.4. Le considerazioni dei distributori terzi

V.4.a. Le dinamiche competitive

91. Secondo i distributori all'ingrosso interpellati dagli Uffici, l'attività distributiva intermedia è un anello fondamentale nella filiera del farmaco, in quanto riconosciuta ufficialmente quale servizio pubblico essenziale per la tutela della salute¹¹⁶ e, pertanto, caratterizzata da volumi elevati ma da una redditività relativamente bassa a causa delle pressioni sui prezzi e della regolamentazione sui margini¹¹⁷.

92. Dal lato della domanda, le farmacie normalmente ordinano ai distributori in maniera telematica almeno due volte al giorno tramite sistemi informatici/gestionali¹¹⁸ collegati in tempo reale ventiquattro ore su ventiquattro con i distributori e accedono in tempo reale alla disponibilità dei prodotti e ai relativi prezzi¹¹⁹. Pertanto, la concorrenza tra i distributori avverrebbe giornalmente in base al “*best price*”¹²⁰, ferma restando la possibilità per il farmacista di intervenire nella proposta d'ordine spostando i prodotti da un fornitore all'altro in funzione della tempistica di consegna, delle necessità del momento e, ovviamente, della disponibilità¹²¹. I distributori, dal canto loro, ottimizzano le economie delle consegne cercando di servire le farmacie dai depositi più prossimi alla stesse¹²².

¹¹⁵ Elaborazioni su domande D6, D15 e D16, le risposte sono pesate per il rispettivo valore della variabile “weight”. Si noti che a CEF non sono state attribuite anche le risposte legate a “QFarma”. Cfr. docc. 178 e allegati 178.1, 178.2, 178.3.

¹¹⁶ Cfr. docc. 30, 41, 47, 66.1.

¹¹⁷ Cfr. doc. 63.1.

¹¹⁸ Cfr. doc. 46. VIM S.r.l. afferma che “*L'uso di piattaforme informatiche per gli ordini, come i sistemi di gestione degli ordini (OMS), migliora l'efficienza e la precisione degli ordini. Queste piattaforme permettono ai farmacisti di confrontare facilmente i prezzi e la disponibilità dei prodotti tra diversi distributori, facilitando la scelta del fornitore più conveniente*”.

¹¹⁹ Cfr. docc. 30, 41, 42, 174, 176.

¹²⁰ Cfr. docc. 30 e 41.

¹²¹ Cfr. doc. 41.

¹²² Cfr. docc. 30, 41, 66.1, 171, 174. In sede di audizione, è stato rappresentato come “*Quasi tutti i distributori, comunque, tendono ad avere più farmacie possibili nella più breve distanza possibile dal deposito. Tanto più ciò è vero, tanto più è difficile per i concorrenti fornire tali farmacie*” (v. doc. 171).

93. In quest’ottica, consegnare in farmacia il numero maggiore di prodotti possibili permette di poter ammortizzare i costi di trasporto su un volume di prodotti maggiori¹²³. In tal senso, i distributori interpellati hanno evidenziato come elemento fondamentale per il mantenimento della concorrenza, la possibilità di avere una domanda minima per realizzare una maggiore minimizzazione dei costi di trasporto¹²⁴.

94. Sul tema, nel mercato italiano vi sarebbe un’importante differenza tra le farmacie che aderiscono a cooperative¹²⁵, quali le Parti dell’Operazione, e quelle che non vi aderiscono, laddove l’adesione alle prime comporterebbe già una “preferenza” relativamente al distributore cui rifornirsi in via principale: in tal senso, se nel mondo cooperativistico le farmacie, rivestendo la qualifica di socio, esibiscono un alto grado di fedeltà, ciò si verifica meno per le farmacie che si rivolgono ai distributori indipendenti privati non aventi natura di cooperativa¹²⁶.

95. A tal proposito, i “livelli” di fidelizzazione delle farmacie indipendenti non risultano paragonabili ai livelli di fedeltà delle farmacie aderenti a *network* di cooperative, le quali tendono a rifornirsi principalmente dal proprio distributore (anche incentivate dalle scontistiche e dalle premialità loro applicate in caso di affiliazione) e sono altresì molto concentrate su alcuni territori, rendendo molto difficile la penetrazione in tali mercati¹²⁷.

96. Nello specifico, secondo So.Farma Morra, il rapporto esistente tra le farmacie socie e il distributore/cooperativa rappresenterebbe un fattore di rischio all’espansione della propria offerta tale per cui l’apertura di nuovi depositi o l’acquisizione di depositi già esistenti più prossimi alle predette farmacie non si tradurrebbe necessariamente in un incremento della domanda servita¹²⁸.

97. In termini analoghi, Unifarm ha evidenziato che oltre all’aspetto puramente logistico, legato alla localizzazione del deposito, la presenza di progetti di affiliazione delle farmacie e, in generale, la possibilità di acquisire ampia parte degli acquisti delle stesse risulta centrale per i distributori locali¹²⁹. In ragione di ciò, prosegue il distributore, l’acquisto di un nuovo deposito potrebbe essere di fatto privo di valore laddove la domanda rimanesse rifornita dal fornitore storico in virtù delle affiliazioni in essere. Ciò posto, risulta quindi essenziale la struttura del suddetto deposito in quanto, mentre il trasporto è di solito totalmente esternalizzato e facile da reperire, vi sono delle figure professionali tra il personale dipendente (i cc.dd. *key account* o *area manager* o agenti-rappresentanti di zona), molto importanti per i rapporti personali e contrattuali intrattenuti con le farmacie¹³⁰.

98. La capacità delle cooperative di fidelizzare la propria clientela potrebbe incidere peraltro anche sulla leva concorrenziale del “*best price*”. Nello specifico, secondo Unifarm, “*le farmacie ottengono prezzi più bassi (i) o tramite dei contratti di affiliazione, in cui assicurano dei volumi di acquisti*

¹²³ Cfr. docc. 171 e175.

¹²⁴ Cfr. doc. 171.

¹²⁵ A titolo esemplificativo, cfr. doc. 44, laddove Farla Società Cooperativa afferma che “*i soci ottengono dalla Cooperativa benefici per ciò che riguarda i minori costi relativi alla gestione comune del magazzino di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici, nonché per il servizio di consegna alle singole farmacie*”.

¹²⁶ Cfr. doc. 176.

¹²⁷ Cfr. doc. 171.

¹²⁸ Cfr. doc. 176.

¹²⁹ Cfr. doc. 175.

¹³⁰ Cfr. doc. 175.

annuali, (ii) o attraverso premiialità differite, con cui le farmacie, una volta accertato il raggiungimento *ex-post* di volumi di acquisto fissati, riceve dei ristorni¹³¹: in questo modo, è possibile, quindi, che le farmacie facciano “ordini *spot*” a video non seguendo il criterio del “*best price*”, poiché l’acquisto *spot* ad un prezzo più alto potrà poi essere compensato da un ristorno del distributore a fine anno¹³¹.

V.4.b. Le considerazioni in merito all’Operazione

99. In via preliminare, si rappresenta che alcuni operatori interpellati non hanno espresso particolari considerazioni sull’Operazione, in quanto non operanti nelle regioni interessate¹³² oppure in forza dell’impatto trascurabile della fusione nelle relative zone di interesse¹³³.

100. Ciò premesso, vi sono stati altri distributori intermedi che hanno ritenuto opportuno esprimere valutazioni specifiche in merito all’incorporazione di UNICO da parte di CEF.

101. Phoenix Pharma, ad esempio, ha rappresentato come l’Operazione sia suscettibile di comportare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da ridurre o eliminare in modo sostanziale e durevole la concorrenza in numerosi mercati rilevanti locali, “*in alcuni dei quali (alcune provincie della Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Emilia Romagna) si arriva a market share superiori al 40% e in particolari aree superiori al 50%*”¹³⁴. La concentrazione, secondo Phoenix, determinerebbe la sovrapposizione di magazzini molto vicini tra loro (con specifico riferimento ai magazzini di Fontanellato, Nogarole Rocca, Brescia, Bergamo e Cremona) i quali, pertanto, condividono gran parte della clientela e costituiscono rispettivamente il principale vincolo competitivo.

102. Phoenix osserva inoltre come le Parti siano integrate verticalmente a valle avendo acquisito farmacie in proprietà e sviluppato avanzati sistemi di affiliazione. L’unione dei *network* di affiliazione costituirebbe in particolare un ulteriore vantaggio competitivo e una potenziale barriera all’acquisizione di nuovi clienti da parte dei concorrenti. Il vantaggio competitivo può inoltre essere esacerbato in virtù della circostanza che “*nelle relazioni commerciali con i propri soci, le cooperative richiedono (e di solito ottengono) una fedeltà molto alta di circa 75% per far sì che la singola consegna contenga più prodotti. È ragionevole presumere che con la concentrazione tale vantaggio competitivo possa rafforzarsi in alcuni territori*”¹³⁵.

¹³¹ Cfr. *ibidem*.

¹³² Cfr. docc. 30, 41, 42, 65, 115.1.

¹³³ A titolo esemplificativo, cfr. doc. 44, laddove Farla Società Cooperativa afferma che “*Per quanto riguarda il contesto competitivo nella Regione Lazio, dove la nostra azienda opera, rileviamo che il settore della distribuzione intermedia del farmaco è caratterizzato dalla presenza di numerosi operatori attivi. Tale pluralità di attori garantisce alle farmacie diverse alternative di approvvigionamento, sia in termini di condizioni commerciali che di qualità del servizio logistico. Pertanto, anche a seguito dell’eventuale fusione tra CEF e UNICO, riteniamo che nel territorio permarrà un livello di concorrenza adeguato, con la possibilità per le farmacie di scegliere tra più fornitori*”.

¹³⁴ Cfr. doc. 66.1.

¹³⁵ Cfr. doc. 66.1.

103. Considerazioni di analogo tenore in merito alle criticità dell'Operazione, soprattutto con riferimento alla Lombardia e al Veneto, sono state espresse rispettivamente da La Farmaceutica¹³⁶ e Unifarm¹³⁷.

104. Secondo la prima, *“l'operazione di concentrazione tra CEF e UNICO in Lombardia andrà a creare di fatto il primo o secondo attore per provincia e questo comporterà qualche problema alla concorrenza tra distributori: si potrebbero avere effetti sulla scelta degli stessi da parte della farmacia-cliente per l'interlocuzione che potrà avere con le istituzioni, siano la Regione stessa che le varie ATS provinciali e la forte interdipendenza con Federfarma provinciale/regionale. [...] Di fatto, i primi due attori diventano dominanti nella regione e potrebbero avere anche delle esclusive da parte dei produttori anche sui farmaci, andando a limitare la concorrenza tra attori”*¹³⁸.

105. Per Unifarm, in linea generale, la operazione determinerebbe l'aggregazione dei due più grandi distributori intermedi di natura cooperativistica, aumentando *“[...] ulteriormente il gap già importante nei confronti delle altre società con mission cooperativistiche, che esprimono tutte quote di mercato inferiori al 5%”*¹³⁹. Con specifico riferimento al Veneto, rappresenta che *“dopo la fusione le prime due aziende (CEF+UNICO e Phoenix) arriverebbero a controllare oltre il 70% del mercato in Veneto [...] con UNIFARM come unico altro concorrente di rilievo con un 18%”*¹⁴⁰.

106. In merito, invece, a eventuali rimedi da applicare all'Operazione si registra la posizione espressa in sede di audizione da Unifarma¹⁴¹, la quale ha riferito che, per quanto riguarda l'espansione in Lombardia, aveva inizialmente valutato l'acquisto del deposito di Nogarole Rocca, decidendo tuttavia di non proseguire nell'acquisizione dello stesso. Infatti, le analisi condotte avevano evidenziato che l'acquisizione del suddetto deposito - non comprendendo il trasferimento della clientela - non avrebbe portato a un significativo incremento di domanda, in quanto la clientela sarebbe rimasta comunque servita dagli operatori già attivi tramite altri depositi, in virtù del rapporto storico già esistente. Ad avviso di Unifarma, dunque, la forte presenza storica di operatori come CEF e UNICO, ma non solo, rappresenta un limite rilevante all'espansione nella zona, soprattutto per distributori che hanno una strategia commerciale legata principalmente alla qualità del servizio. In definitiva, in un settore caratterizzato da margini molto ristretti in cui i grandi operatori vantano una forza commerciale maggiore in virtù della loro dimensione, Unifarma ha stimato che non avrebbe conseguito ritorni economici tali da giustificare l'investimento.

107. Infine, secondo VIM, operatore non presente, se non marginalmente, nelle regioni Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia, secondo cui *“l'operazione di concentrazione tra CEF e UNICO ha il potenziale di generare importanti sinergie e ottimizzazioni operative, conferendo una maggiore*

¹³⁶ Cfr. doc. 57.1.

¹³⁷ Cfr. doc. 49.

¹³⁸ Cfr. doc. 57.1. In termini analoghi sulle criticità dell'operazione nella regione Lombardia, si veda il riscontro alla richiesta di informazioni di So.Farma Morra di cui al doc. 48.

¹³⁹ Cfr. doc. 49. Inoltre, secondo Unifarm, *“Un mercato con attori di dimensioni maggiori può inoltre rendere più difficile l'ingresso di nuovi concorrenti, a causa di:*

a) elevati costi iniziali: investire in infrastrutture, reti logistiche e accordi di fornitura richiede risorse ingenti, soprattutto se si punta a competere con player di grandi dimensioni

b) relazioni consolidate con fornitori e farmacie: la presenza di contratti già in essere e di relazioni di lungo corso potrebbe rallentare l'affermazione di nuovi soggetti”.

¹⁴⁰ Cfr. doc. 49.

¹⁴¹ Cfr. doc. 174.

solidità alla nuova entità. Tenuto conto della presenza di diversi e qualificati distributori intermedi, dell'assenza di barriere all'entrata di nuovi soggetti, della rilevanza delle vendite dirette da parte dell'industria, l'impatto sulla concorrenza di settore dovrebbe peraltro garantire che le farmacie continuino a beneficiare di condizioni di acquisto, varietà di offerte e servizi competitivi sui livelli attuali se non addirittura in incremento"¹⁴².

V.5. Le considerazioni di CEF e UNICO

108. Con riferimento agli effetti dell'Operazione, le Parti, pur concordando che l'analisi delle quote di mercato determinata dalla somma dei fatturati *pre-merger* delle due entità darebbe luogo nelle regioni e province indicate nel provvedimento di avvio a quote al di sopra del 30%, rilevano, tuttavia, che questa non restituirebbe una stima accurata in quanto non riflette accuratamente il livello di fatturato effettivamente attribuibile all'entità risultante dalla concentrazione.

109. Infatti, con riguardo al possibile rafforzamento della presenza a livello regionale e provinciale, le Parti evidenziano che l'operazione determinerà una riduzione complessiva delle quote di fatturato, in particolare, da parte delle farmacie che in precedenza si rifornivano contemporaneamente sia da CEF che da UNICO, poiché la riduzione del numero di operatori disponibili incentiverebbe l'introduzione di un nuovo operatore, in linea con la prassi delle farmacie di avvalersi di due-tre distributori intermedi contemporaneamente¹⁴³.

110. Sul punto, hanno presentato delle stime della riduzione del fatturato classificando la clientela in classi di quote di acquisti presso CEF e UNICO. Da tali stime emergerebbe, in sintesi, che per i clienti particolarmente sensibili al prezzo, a seguito dell'Operazione, si osserverebbe una riduzione del fatturato totale pari al 30%, mentre per i clienti fidelizzati ad uno, ma che usano l'altro operatore (o CEF o UNICO) in modo marginale, si osserverebbe una riduzione stimata del 50% del fatturato dell'operatore marginale¹⁴⁴.

111. Un ulteriore fattore di rilevanza concorrenziale riportato dalle Parti sarebbe la presenza di numerosi concorrenti nelle aree in cui il totale delle quote di fatturato risulta essere superiore al 30%. In particolare, secondo quanto da loro dichiarato, “[I]n Friuli-Venezia Giulia, dove UNICO detiene (in valore) il [30-35%] (nel 2023) ed il [30-35%] (nel 2024) e CEF [10-15%] (nel 2023) e il [10-15%] (nel 2024), pari complessivamente ad una percentuale del [45-50%] (nel 2023) e del [40-45%] (nel 2024 che, sulla base delle previsioni di piano, ci si attende di vedere ridotta almeno al [40-45%]), Phoenix detiene il [30-35%] (nel 2023) e il 30-35% nel 2024, e Rinaldi il 20-25% sia nel 2023 che nel 2024”¹⁴⁵.

¹⁴² Cfr. doc. 46.2.

¹⁴³ “È importante sottolineare che: (i) come già detto, è prevista una riduzione del fatturato complessivo di CEF e UNICO ad esito dell'operazione di fusione in considerazione delle forti sovrapposizioni tra le farmacie clienti e della prassi consolidata di queste ultime di mantenere un numero minimo di tre fonti di approvvigionamento al fine di ottenere le migliori condizioni di vendita e assicurarsi maggiore disponibilità di merce; e (ii) in tutti i quattro mercati regionali interessati l'entità risultante dalla fusione si troverà a competere con importanti e qualificati concorrenti, che eserciteranno su di essa una grande pressione concorrenziale ed eliminando di fatto il potere di mercato in virtù, come detto, dell'assenza di costi di sostituzione del fornitore da parte delle farmacie e della presenza di concorrenti nazionali e locali.” (cfr. doc. n. 98.1)

¹⁴⁴ Cfr. doc. n. 122.

¹⁴⁵ Cfr. doc. 98.1

112. In particolare, le Parti sottolineano la possibilità per i concorrenti di servire aree regionali utilizzando depositi nelle regioni limitrofe. Sarebbe il caso del Friuli-Venezia Giulia, ad esempio, che può, sempre secondo quanto dichiarato dalle Parti, essere servito dal Veneto - in cui sarebbero attivi VIM e Farvima - e dall'Emilia-Romagna - in cui è attivo Phoenix¹⁴⁶.

113. Di seguito, le quote di fatturato a livello provinciale, secondo le stime fornite dalle Parti, che evidenzierebbero la rilevanza di *competitor* qualificati nelle aree di operatività di CEF e UNICO (vedi Figura 11).

Figura 11 – Quote di fatturato dei principali competitor fornite dalle Parti¹⁴⁷

[omissis]

114. Infine, secondo quanto sostenuto dalle Parti, nel settore interessato dall'operazione, il potere di mercato risulterebbe sostanzialmente concentrato in capo agli operatori a monte e a valle della filiera, ossia alle grandi case farmaceutiche e alle farmacie. In tale contesto, l'entità *post-merger* permanerebbe in una posizione contrattuale strutturalmente più debole. Le Parti sottolineano, inoltre, che i rapporti tra farmacie e distributori intermedi sarebbero caratterizzati da un'elevata mobilità e dalla pressoché totale assenza di vincoli contrattuali rilevanti o duraturi: le farmacie sarebbero libere di effettuare ordini giornalieri presso una pluralità di grossisti full-line ("tipicamente tre o quattro"), in assenza di clausole di esclusiva territoriale, merceologica o di linea. Tali elementi, ad avviso delle Parti, renderebbero la domanda contendibile e l'attività distributiva esposta a costante pressione concorrenziale¹⁴⁸.

115. Infine, si riportano le considerazioni delle Parti relative al ruolo chiave dell'Operazione per garantire la continuità operativa di Unico. Secondo quanto rappresentato dalle Parti, la società avrebbe osservato una contrazione dei ricavi per euro [35-100] milioni nell'esercizio 2025 rispetto al precedente, e un EBITDA nel 2024 negativo per oltre Euro [10-35] milioni con un calo di Euro [10-35] milioni rispetto all'esercizio precedente. Il calo del volume di attività avrebbe quindi determinato una notevole esposizione debitoria della società nei confronti dei fornitori e delle banche. Secondo quanto dichiarato [omissis]¹⁴⁹. Per cui, le Parti concludono che [omissis]¹⁵⁰.

¹⁴⁶ "[E] ciò è si verifica anche in Friuli-Venezia Giulia, poiché vari depositi di grossisti concorrenti situati nelle regioni vicine al Friuli-Venezia Giulia possono fornire anche le farmacie friulane. Ciò si verifica ad esempio per i seguenti depositi di concorrenti siti in: (i) Veneto: le farmacie friulane vengono servite da VIM tramite il deposito a Padova, da Farvima attraverso il deposito a Grisignano di Zocco (VI), da Unifarm per mezzo del deposito a Padova e da Phoenix tramite il deposito di Paese (TV); (ii) Emilia-Romagna: i depositi a Campogalliano (MO) di Alleanza e a Bologna di Phoenix forniscono le farmacie friulane" (cfr. doc. n. 98.1).

¹⁴⁷ Cfr. doc. n. 122

¹⁴⁸ "A ciò si aggiunga che (come si dirà in dettaglio infra) in tutti i mercati regionali qui in esame il potere di mercato è completamente nelle mani dei clienti (le farmacie) e dei fornitori (le grandi case farmaceutiche), rispetto ai quali il potere di mercato dell'entità post-fusione risulterà comunque enormemente inferiore anche post-merger. Inoltre, e come già anticipato supra, le relazioni commerciali fra le farmacie e i distributori intermedi sono caratterizzate dall'assenza di vincoli durevoli e di obbligazioni rilevanti, essendo la farmacia sempre libera di acquistare i prodotti mettendo in competizione fra loro almeno 3/4 grossisti full-line senza alcuna esclusiva di linea, di prodotto o di territorio" (cfr. doc. n. 98.1).

¹⁴⁹ Cfr. doc. 188.7.

¹⁵⁰ Cfr. *ibidem*.

V.6. Le misure correttive proposte dalle Parti

V.6.a. Sintesi delle misure

116. Le Parti hanno sottoposto, da ultimo in data 9 luglio 2025¹⁵¹, una proposta di misure correttive dei possibili effetti dell'operazione consistente nella combinazione di misure strutturali e comportamentali.

117. Le misure strutturali consistono nella cessione di due rami d'azienda, corrispondenti ai depositi UNICO 8 – Nogarole Rocca e CEF 5 – Cremona e ai relativi compendi aziendali, inclusivi dei c.d. referenti commerciali, che curano le relazioni con le farmacie clienti servite a partire dallo specifico deposito di cui al ramo oggetto di dismissione. Le Parti propongono altresì misure ancillari all'impegno di dismissione, come maggiormente dettagliato infra, per assicurare l'effettività della misura.

118. Quanto alle misure comportamentali, esse sono finalizzate a rendere maggiormente contendibile e mobile la domanda di servizi di distribuzione intermedia di farmaci da parte delle farmacie e consistono:

- i. nell'eliminazione dei vincoli di acquisto per le farmacie socie di CEF e di UFN, cooperativa facente parte di UNICO, i quali erano rispettivamente pari al 50% e al 20% del fabbisogno delle farmacie, per un periodo di *[omissis]* anni;
- ii. nella riduzione dei vincoli di acquisto nei contratti di affiliazione strong e light di CEF, attualmente pari al 75% e al 60%¹⁵², che sarà adottato da QFarma, al *[40-50%]*, per un periodo di *[omissis]* anni;
- iii. nell'obbligo a sottoscrivere esclusivamente contratti di affiliazione aventi durata annuale, e a non prevedere penali o sanzioni a carico delle farmacie in caso di recesso anticipato dai detti contratti, per un periodo di *[omissis]* anni;
- iv. nell'eliminazione di ogni vincolo di acquisto per le farmacie affiliate a CEF¹⁵³ attualmente servite da due depositi oggetto di cessione, previste per un periodo di *[omissis]* anni.

V.6.b. Le misure strutturali

119. Con riferimento alle misure strutturali, le Parti propongono la cessione dei rami d'azienda associati ai depositi attualmente esercitati da UNICO e CEF, rispettivamente, in Nogarole Rocca (VR) e in Cremona (CR), ossia i centroidi delle *catchment area* individuate dalle sigle CEF 5 e UNICO 8. La composizione di ciascun ramo è concepita per riferirsi a un complesso di beni e di rapporti giuridici che consenta ad acquirenti altrettanto efficienti di operare in tali rami, al fine di esercitare efficacemente, grazie alla loro titolarità, l'attività nel settore della distribuzione intermedia del farmaco.

120. I rami si comporranno di tutti quegli elementi che siano nel complesso pienamente idonei a fare concorrenza in maniera effettiva e durevole al soggetto risultante dalla concentrazione. In particolare, i rami di azienda consisteranno negli immobili adibiti a depositi e delle rispettive

¹⁵¹ Cfr. doc. 188.

¹⁵² Cfr. Bilancio 2023 di CEF (cfr. doc. 99.28).

¹⁵³ Si precisa che non vi sono, secondo i dati forniti dalle Parti, farmacie affiliate a UNICO, servite dai depositi oggetto di cessione (cfr. doc. 188.1).

attrezzature, nonché nel trasferimento dei contratti di utenza, manutenzione e trasporto afferenti agli impianti, oltre che nei rapporti di lavoro con il personale operante negli stabilimenti, inclusivo dei contratti riguardanti il relativo referente commerciale, che costituisce un profilo professionale che cura le relazioni con le farmacie clienti servite a partire dallo specifico deposito di cui al ramo oggetto di dismissione.

121. Ciascuno dei rami d'azienda oggetto sarà strutturato in modo da garantire, sotto il profilo infrastrutturale e logistico, il pieno soddisfacimento dei requisiti previsti per l'ottenimento delle autorizzazioni di cui agli articoli 100-112 del D.lgs., n. 219/2006, così che un terzo acquirente, in ossequio all'applicabile normativa, possa autonomamente fare istanza per l'attribuzione di ogni apposita autorizzazione.

122. Laddove, per esigenze legate alle richieste dei potenziali acquirenti, taluni beni e/o rapporti non fossero considerati necessari, le Parti sono altresì disposte a impegnarsi in buona fede a valutare e negoziare gli opportuni *carve out* ai rami di azienda, così da consentire il perfezionamento delle cessioni e nell'ottica di soddisfazione degli interessi e delle richieste dei potenziali clienti.

123. I due rami di azienda saranno oggetto di dismissione separata, così che la negoziazione per la cessione di uno dei due non prevedrà obbligatoriamente il coinvolgimento dell'acquirente nell'acquisto dell'altro ramo.

124. La procedura di dismissione sarà strutturata in due fasi. In particolare, la prima fase avrà durata di *[omissis]* mesi dall'eventuale notifica del provvedimento di autorizzazione. Al fine di garantire il rispetto dei principi in materia di misure correttive, le Parti propongono la nomina di un *monitoring trustee*, incaricato di sorvegliare/approvare l'individuazione dei concorrenti/acquirenti e la cessione dei rami d'azienda. Laddove, entro tale prima fase, la dismissione di un ramo o dei rami di azienda oggetto di cessione non fosse perfezionata, si aprirà una seconda fase in cui le Parti daranno mandato irrevocabile ed esclusivo a un fiduciario indipendente (*divestiture trustee*) per completare con speditezza la cessione ad un acquirente adatto, "*incaricato di realizzare la cessione 'whatever it takes'*"¹⁵⁴. Le Parti hanno specificato che la cessione tramite *divestiture trustee* avverrà entro quattro mesi dalla conclusione della fase precedente e senza indicazione del prezzo minimo¹⁵⁵.

125. L'individuazione dei potenziali acquirenti sarà tale per cui chiunque si renda acquirente degli *asset* ceduti: (i) non sarà in alcun modo collegato alle Parti; (ii) dovrà disporre di mezzi finanziari, economici, tecnologici, reputazione, disponibilità di reti distributive e clientela tali da essere reputato un concorrente significativo e credibile, dotato quindi della competenza per mantenere e sviluppare l'attività ceduta come forza competitiva redditizia e attiva in concorrenza con le parti; (iii) non dovrà far sorgere alcuna preoccupazione concorrenziale rispetto alla cessione dei rami di azienda.

126. Quanto al *Divestiture Trustee*, egli dovrà: (i) versare in una condizione di piena indipendenza rispetto alle Parti; (ii) essere in possesso delle qualifiche professionali e delle competenze necessarie per l'espletamento dell'incarico affidatogli; (iii) non trovarsi per i tre anni successivi alla nomina,

¹⁵⁴ Cfr. doc. 188.1.

¹⁵⁵ In particolare, le Parti propongono di garantire la cessione dell'immobile in piena proprietà laddove l'acquirente sia disponibile a valorizzare, nel computo del prezzo del ramo d'azienda, un prezzo minimo di acquisto del bene immobile al *fair market value*. Laddove non si raggiungesse un consenso tra le Parti e l'acquirente in relazione al prezzo al *fair market value*, questo verrà determinato da primario consulente immobiliare scelto dal *Monitoring Trustee*.

né essersi trovato nei 3 anni precedenti alla nomina, in una situazione di conflitto di interessi, attuale o potenziale, rispetto alle Parti.

127. Le Parti hanno, altresì, proposto delle misure complementari finalizzate a preservare l'integrità della misura strutturale, consistenti:

- i. nell'obbligo di non sollecitare il personale dipendente trasferito, per un periodo di *[omissis]* anni dalla data di perfezionamento della cessione;
- ii. nell'obbligo di non sollecitare i referenti commerciali trasferiti, per un periodo di *[omissis]* anni dalla data di perfezionamento della cessione;
- iii. nell'obbligo di non riacquisire i depositi ceduti, per un periodo di *[omissis]* anni dalla data di perfezionamento della cessione;
- iv. nell'obbligo a non edificare né acquisire nuovi depositi, o strutture aventi funzione equivalente, nelle aree geografiche rilevanti¹⁵⁶, per un periodo di *[omissis]* anni dalla data di perfezionamento della cessione.

128. Le Parti ritengono che la dismissione dei due rami d'azienda sia idonea a fugare e rimuovere interamente le preoccupazioni concorrenziali dell'Operazione, nella misura in cui essi possono consentire l'espansione in determinate aree geografiche da parte di operatori altrettanto efficienti, che quindi potrebbero incrementare la pressione concorrenziale sull'entità risultante dalla concentrazione.

129. In particolare, quanto all'idoneità dei rami di azienda ceduti, secondo i dati forniti dalle Parti:

- i. Il deposito CEF 5, sito a Cremona, serve *[400-600]* clienti, realizzando un fatturato pari a circa *[100-582]* milioni di euro. Il suo bacino di utenza è principalmente locato in Lombardia, con cui il deposito realizza l'*[80-90%]* del suo fatturato totale, con al restante parte destinata ad alcune province limitrofe situate in Emilia-Romagna, da cui proviene il 15% del fatturato (vedi Figura 12).
- ii. Il deposito UNICO 8, sito a Nogarole Rocca, serve *[700-800]* clienti, realizzando un fatturato pari a circa *[35-100]* milioni di euro (vedi Figura 13) e serve clienti situati in Veneto (*[50-60%]* del fatturato realizzato), Lombardia (*[30-40%]* del fatturato) e Trentino-Alto Adige (*[10-20%]* del fatturato). Secondo quanto riferito dalle Parti, che il deposito è idoneo a raggiungere anche il Friuli-Venezia Giulia (in quanto meno distante delle aree situate in Trentino-Alto Adige), ma quest'area non viene attualmente servita perché già servita da un altro deposito di UNICO localizzato a Udine (UNICO 5).

Figura 12 - Distribuzione territoriale dei clienti e del fatturato del deposito CEF 8 di Cremona
[omissis]

Figura 13 - Distribuzione territoriale dei clienti e del fatturato del deposito UNICO 5 di Nogarole Rocca
[omissis]

¹⁵⁶ In particolare, all'interno dei mercati isocronali afferenti agli attuali depositi afferenti ai rami d'azienda oggetto di cessione, nonché nelle aree geografiche limitrofe. Le Parti hanno specificato che tale misura non incide sull'ammodernamento e trasferimento del deposito CEF 4 - Brescia a Pocarale, la cui fase di attuazione è iniziata nel 2023 e si concluderà entro i prossimi due anni.

130. Le Parti ritengono che le aree servite dai due depositi, di cui si propone la cessione, siano fortemente complementari, coprendo insieme l'intera area del Nord Est, vale a dire l'area in cui si ha la prossimità maggiore tra i depositi di CEF e UNICO. In tal senso, le Parti sottolineano che tali cessioni ridurrebbero considerevolmente la sovrapposizione risultante dall'Operazione e consentirebbero a un grossista concorrente di competere efficacemente per la domanda delle farmacie del Nord Italia.

131. In particolare, oltre all'area attualmente servita dai depositi, le Parti ritengono che debba essere valutata l'ampiezza potenziale del bacino di clienti servibili dai due depositi, che potrebbe essere superiore a quella osservata attualmente, che è frutto delle scelte industriali e commerciali di CEF e UNICO, in particolare dalla disponibilità di altri depositi nelle immediate vicinanze. Secondo le Parti, quindi, i due depositi potrebbero essere utilizzati dai *remedy taker* per raggiungere aree più ampie di quelle attualmente raggiunte da CEF e UNICO.

132. Le Parti hanno altresì valorizzato l'inclusione negli asset da cedere della figura professionale del *key account manager* o *manager di area* di ciascun deposito, il quale assume un ruolo chiave dell'attività di un grossista, consistente nella gestione e nello sviluppo delle relazioni contrattuali con le farmacie dislocate sul territorio e nel rappresentare il punto di riferimento di queste ultime.

V.6.c. Le misure comportamentali

133. Per quanto riguarda le misure comportamentali, come anticipato, le Parti propongono: (i) l'eliminazione dei vincoli di acquisto per le farmacie socie di CEF e di UFN, cooperativa facente parte di UNICO; (ii) la riduzione dei vincoli di acquisto nei contratti di affiliazione strong e light di CEF; (iii) l'obbligo a sottoscrivere esclusivamente contratti di affiliazione aventi durata annuale, e a non prevedere penali o sanzioni a carico delle farmacie in caso di recesso anticipato dai detti contratti; (iv) l'eliminazione di ogni vincolo di acquisto per le farmacie affiliate attualmente servite da due depositi oggetto di cessione.

134. Le misure *sub (i)-(ii)-(iii)* sono proposte per un periodo di *[omissis]* anni dalla data di notifica dall'eventuale provvedimento di autorizzazione, con condizioni, della concentrazione, mentre la misura *sub (iv)* è proposta per un periodo di *[omissis]* anni dalla notifica dell'eventuale provvedimento di accoglimento delle misure proposte e autorizzazione condizionata dell'Operazione.

V.6.c.(a) eliminazione dei vincoli di acquisto per le farmacie socie di CEF e di UFN, cooperativa facente parte di UNICO

135. Quanto alla prima misura comportamentale, le Parti propongono delle misure di allentamento degli obblighi di acquisto per i soci di CEF e di UNICO (in particolare, UFN), i quali al giugno 2025 sono, rispettivamente 2.504 (di cui 1.242 localizzate in Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia) e UNICO 939 (di cui 505 per UFN).

136. Attualmente, l'articolo 14, comma 1, lettera c), dello Statuto di CEF prevede per le farmacie socie un obbligo di approvvigionamento presso CEF pari alla "*maggior parte degli acquisti [annuali]*" ¹⁵⁷ Tale disposizione è interpretata da CEF come indicativa di un impegno minimo di

¹⁵⁷ Cfr. doc. 188.1.

acquisto pari ad almeno il 50% del fabbisogno annuo¹⁵⁸. UNICO, pur non prevedendo analoga disposizione statutaria, risulta indirettamente interessata da un vincolo simile; la cooperativa UFN, socia di UNICO, ha infatti approvato, in data 30 giugno 2022, un “Regolamento per lo scambio mutualistico” che, all’articolo 3, impone ai propri associati un obbligo di acquisto presso UNICO per una quota minima pari al 20% del totale degli acquisti annuali¹⁵⁹.

137. A fini rimediali, le Parti, pertanto, si impegnano a rimuovere integralmente i suddetti vincoli di approvvigionamento.

138. Le Parti ritengono che l’eliminazione del vincolo d’acquisto per le farmacie socie di CEF e di UFN determini un rilevante effetto pro-concorrenziale in ragione dell’elevato numero di farmacie attualmente socie di CEF e di UFN in particolar modo nelle regioni interessate dall’Operazione - che saranno liberate dall’obbligo d’acquisto previsto dallo Statuto di CEF. Il fatturato relativo realizzato da CEF nei confronti dei soci CEF nelle regioni Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Veneto è di circa [100-582] milioni di euro¹⁶⁰, mentre il fatturato realizzato da UNICO nei confronti dei soci della cooperativa UFN è di circa [35-100] milioni di euro nelle medesime regioni. Considerando che il fatturato della nuova entità in tali regioni è di circa [1-2] miliardi di euro, si tratta di circa il [omissis] del fatturato realizzato da CEF e UNICO.

V.6.c.(b) riduzione dei vincoli di acquisto nei contratti di affiliazione strong e light di CEF

139. Contestualmente le Parti propongono, inoltre, una misura sui contratti di affiliazione al network di Q-Farma, consistente nella riduzione degli obblighi di acquisto minimo previsti nei contratti di affiliazione ai network di CEF e UNICO e alla futura rete dell’entità *post-merger* (QFarma). Attualmente, le farmacie affiliate alle reti di CEF prevedono obblighi di fedeltà pari al 75% per i contratti di affiliazione di tipo *strong* e al 60%¹⁶¹ per quelli di tipo *light*. Unico, al contrario, ha avviato la realizzazione di un sistema di affiliazione solo di recente, con un numero di affiliati estremamente ridotto, specialmente nelle regioni oggetto di analisi (Tabella 9).

140. Le Parti propongono per tutte le farmacie affiliate alla rete (ossia senza alcuna distinzione basata sulla localizzazione geografica) a ridurre i vincoli d’acquisto previsti dai contratti di affiliazione al [40-50%], sia per quelli di tipo *strong*, che per quelli di tipo *light*.

141. Le Parti sottolineano che tale misura avrebbe l’effetto immediato di ridurre gli elementi di “rigidità” della domanda delle farmacie associate alle reti delle Parti, in particolare, quella di CEF. Secondo le stime delle Parti, il fatturato afferente agli affiliati alle reti CEF nelle tre regioni di interesse è di circa [100-582] milioni di euro¹⁶², si tratta di circa il [omissis] del fatturato realizzato da CEF e UNICO, pari a circa [1-2] miliardi di euro.

¹⁵⁸ Cfr. doc. *ibidem*.

¹⁵⁹ Cfr. *ibidem* e doc. 4.

¹⁶⁰ Il dato si riferisce ai soci della cooperativa CEF che non sono affiliati alla rete CEF (cfr. doc. 188.1, pag. 11).

¹⁶¹ Cfr. Bilancio 2023 di CEF (cfr. doc. 99.28).

¹⁶² Cfr. doc. 188.1, pag. 12.

V.6.c.(c) obbligo a sottoscrivere esclusivamente contratti di affiliazione aventi durata annuale, e a non prevedere penali o sanzioni a carico delle farmacie in caso di recesso anticipato dai detti contratti

142. Inoltre, sempre con riferimento ai contratti di affiliazione, le Parti si impegnano, a sottoscrivere esclusivamente contratti di affiliazione aventi durata annuale, e a non prevedere penali o sanzioni a carico delle farmacie in caso di recesso anticipato dai detti contratti.

143. Sul punto, le Parti sottolineano che tale previsione in favore delle farmacie affiliate alle reti della nuova entità costituisce un elemento ulteriormente utile ai fini del mantenimento della contendibilità del mercato. Tali farmacie possono decidere senza penalizzazioni di rivolgersi ad altri operatori attivi nel mercato della distribuzione intermedia, inclusi i concorrenti delle Parti, con la conseguente possibilità di preservare una pressione concorrenziale effettiva su una quota rilevante del mercato a livello territoriale.

V.6.c.(d) eliminazione di ogni vincolo di acquisto per le farmacie affiliate attualmente servite da due depositi oggetto di cessione

144. Le Parti si impegnano ad eliminare ogni tipo di vincolo di acquisto imposto sulle farmacie affiliate a CEF che si riforniscono presso i magazzini in questione per un periodo pari a *[omissis]* anni dalla data di approvazione dell'Operazione. La presente misura correttiva comportamentale si applicherà anche alle farmacie che faranno richiesta di affiliazione dopo l'approvazione dell'Operazione ma prima della cessione dei rami d'azienda.

145. Le Parti specificano che le farmacie affiliate a CEF e Unico clienti dei depositi oggetto di cessione sono in totale *[1-200]*, tutte relative all'asset CEF 5 non esistendo farmacie affiliate clienti di UNICO 8.

146. Le Parti ritengono che la presente proposta di misura comportamentale sia, per il suo specifico ambito di applicazione, idonea a permettere di superare le preoccupazioni concorrenziali evidenziate. Infatti, tale misura è finalizzata a far sì che nei mercati isocronali relativi ai depositi ceduti venga massimizzata la contendibilità della domanda delle farmacie, 'aprendo' il mercato alla concorrenza fra le Parti e i suoi concorrenti.

V.6.d. Il monitoring trustee

147. Al fine di garantire fin da subito il rispetto assoluto dei principi in materia di misure correttive, le Parti si riservano di indicare all'Autorità, entro al più tardi il 31 luglio 2025, nominativi di soggetti proposti come *monitoring trustee*. Inoltre, le Parti si riservano di fornire un piano operativo volto a illustrare le modalità attraverso cui il *monitoring trustee* intenda svolgere l'attività di monitoraggio sull'attuazione e sull'efficace implementazione delle misure correttive.

148. Secondo quanto da loro dichiarato, il *monitoring trustee* dovrà: (i) versare in una condizione di piena indipendenza rispetto alle Parti; (ii) essere in possesso delle qualifiche professionali e delle competenze necessarie per l'espletamento dell'incarico affidatogli; e (iii) non trovarsi per i tre anni successivi alla nomina, né essersi trovato nei tre anni precedenti alla nomina, in una situazione di conflitto di interessi, attuale o potenziale, rispetto alle Parti.

149. Inoltre, precisano le Parti, che l'individuazione dei potenziali acquirenti sarà tale per cui chiunque si renda acquirente del/i ramo/i d'azienda: (i) non sarà in alcun modo collegato alle Parti; (ii) dovrà disporre di mezzi finanziari, economici, tecnologici, reputazione, disponibilità di reti

distributive e clientela tali da essere reputato un concorrente significativo e credibile, dotato quindi della competenza per mantenere e sviluppare l'attività ceduta come forza competitiva redditizia e attiva in concorrenza con le Parti.

VI. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

VI.1. I mercati rilevanti

VI.1.a. Definizione merceologica

150. L'Operazione in esame riguarda il settore della distribuzione all'ingrosso di specialità medicinali (sia prodotti etici, soggetti cioè a prescrizione, che prodotti c.d. da banco) e di prodotti parafarmaceutici (prodotti cosmetici, dietetici, igienici e veterinari). Dal punto di vista regolamentare, la distribuzione all'ingrosso di prodotti farmaceutici è definita come l'attività consistente nell'acquisto, nello stoccaggio, nella fornitura o nell'esportazione di prodotti farmaceutici, esclusa la fornitura al pubblico, che è un'attività riservata esclusivamente alle farmacie¹⁶³. Si tratta dell'anello intermedio tra le case farmaceutiche e gli operatori al dettaglio (farmacie, parafarmacie e parafarmacie *online*), vale a dire degli operatori si occupano della fornitura dei prodotti farmaceutici e parafarmaceutici.

151. Ai fini della definizione merceologica dei mercati rilevanti, l'Autorità nei suoi precedenti¹⁶⁴ ha considerato una distinzione relativa al tipo di grossista, distinguendo i *full-line wholesalers*, i quali forniscono l'intera gamma di farmaci prescrivibili, in tempi rapidi, dagli *short-line wholesalers* che, al contrario, non trasportano l'intera gamma di farmaci prescrivibili ma si concentrano su una gamma di prodotti ad alto volume di vendita e, tendenzialmente, forniscono un servizio di consegna con minore frequenza (questi ultimi, quindi, non si configurano come distributori ai sensi dell'articolo 100 del d.lgs. n. 219/2006 e non sono soggetti agli obblighi di cui agli articoli 104 e seguenti dello stesso).

152. Parimenti, nei precedenti della Commissione¹⁶⁵, quest'ultima ha suddiviso il commercio all'ingrosso di prodotti farmaceutici sulla base del tipo di grossista (*full-line wholesalers* e *short-line wholesalers* ed escludendo le vendite dirette delle case farmaceutiche)¹⁶⁶.

¹⁶³ Cfr. art. 1, lettera r), del d.lgs. n. 219/2006.

¹⁶⁴ Cfr. C12304 - *So.Farma Morra/Corofar-Newco*, provvedimento n. 28328 del 4 agosto 2020; C12146 - *CO.FI.MO-CO.TA.FAR.TI/Newcotafarti*, provvedimento n. 27038 del 14 febbraio 2018; C12115 - *Cooperativa Esercenti Farmacia/Farmacampania*, provvedimento n. 26799 dell'11 ottobre 2017; C12111 - *CEF-Cooperativa Esercenti Farmacia/Coofarma Salento*, provvedimento n. 26797 del 4 ottobre 2017; C12084 - *Cooperativa Esercenti Farmacia/Ramo d'azienda Ctf Group*, provvedimento n. 26402 del 1° febbraio 2017; C12033 - *Cooperativa Esercenti Farmacia/Nord Est Farma*, provvedimento n. 25900 del 2 marzo 2016; C12011 - *Farvima Medicinali/Sofad* provvedimento n. 25614 del 9 settembre 2015; C11992 - *Cooperativa Esercenti Farmacia/Sinfarma*, provvedimento n. 25460 del 5 maggio 2015; C11985 - *Cooperativa Esercenti Farmacia/ Far.P.As Farmacisti Pugliesi Società Cooperativa*, provvedimento n. 25338 del 25 febbraio 2015; C11961 - *Cooperativa Esercenti Farmacia/Al-Pharma*, provvedimento n. 25255 dell'8 gennaio 2015 e C11960 - *Cooperativa Esercenti Farmacia/Farfin-Socrefarma*, provvedimento n. 25254 dell'8 gennaio 2015.

¹⁶⁵ Cfr. decisioni della Commissione europea del 30 marzo 2022, M.10404 - *Phoenix / McKesson*, del 3 marzo 2016; M.7818 - *McKesson/Udg Healthcare (Pharmaceutical Wholesale And Associated Businesses)* del 3 agosto 2010 e M.5865 - *Teva/Ratiopharm* del 3 agosto 2010.

¹⁶⁶ La Commissione europea ha, altresì, considerato ulteriori segmentazioni basate (i) sul tipo di prodotti venduti (farmaci Rx o SOP/OTC, farmaci originator o generici o di importazione parallela) e (ii) sulle categorie di clienti (farmacie al dettaglio, medici dispensatori e ospedali) in ragione delle diverse modalità di acquisto e consegna, lasciando tuttavia aperta la definizione merceologica del mercato su tale aspetto.

153. L'istruttoria ha confermato la definizione merceologia del mercato. In particolare, la maggior parte degli acquisti viene effettuata tramite distributori intermedi, che rappresentano oltre il 60% del totale. Oltre a ciò, si osservi che gli acquisti effettuati direttamente presso le case farmaceutiche, che costituiscono circa il 30% degli acquisti delle farmacie¹⁶⁷, sono comunque solitamente gestiti dai distributori intermedi, che ne effettuano la consegna con la c.d. modalità *transfers order*¹⁶⁸ per conto delle aziende farmaceutiche. Parte preponderante degli ordini delle farmacie, pertanto, vengono gestite dai distributori intermedi.

154. Sul punto occorre osservare una limitata sostituibilità tra gli approvvigionamenti effettuati presso i distributori intermedi rispetto a quelli effettuati tramite case farmaceutiche o altro soggetti (concessionari e distributori *short-line*). In particolare, in caso di indisponibilità di un distributore intermedio, la maggioranza delle farmacie rispondenti (circa il 78%) sceglierebbe un altro distributore intermedio, mentre circa il 19% si rivolgerebbe direttamente alle case farmaceutiche¹⁶⁹.

155. Infatti, l'indagine campionaria ha evidenziato che per oltre il 66% delle farmacie i servizi offerti dai distributori intermedi non sono erogati da soggetti alternativi. Parimenti, gli acquisti diretti presso le case farmaceutiche o altri soggetti (concessionari e distributori *short-line*) sono effettuati solo per limitate referenze da oltre il 60% delle farmacie¹⁷⁰.

156. Conformemente a quanto riscontrato nei citati precedenti nazionali ed europei, quindi, si riscontra una ridottissima sostituibilità tra i distributori intermedi e le altre tipologie di fornitura (acquisti diretti presso le case farmaceutiche, concessionari e distributori *short-line*). Pertanto, si ritiene che, dal punto di vista merceologico, il mercato rilevante possa essere definito come quello della distribuzione all'ingrosso di specialità medicinali (sia prodotti etici, soggetti cioè a prescrizione, sia prodotti da banco) e di prodotti parafarmaceutici (prodotti cosmetici, dietetici, igienici e veterinari) realizzata dai distributori intermedi (*full-line wholesalers*).

VI.1.b. Definizione geografica

157. Sotto il profilo geografico, nei citati precedenti dell'Autorità, si è ritenuto che il mercato geografico abbia un'estensione locale in considerazione dell'esistenza di normative diverse tra i vari Paesi della Unione europea (per l'Italia, segnatamente, gli articoli 99-112 del D.Lgs. n. 219/2006) che incidono su una pluralità di profili di rilievo delle attività (licenze, margini sui prodotti, tempi di consegna, obbligo di assortimento).

158. Più recentemente, la Commissione europea ha ritenuto che in Italia i mercati rilevanti della distribuzione all'ingrosso di specialità medicinali abbiano una estensione locale¹⁷¹. In particolare, la Commissione ha osservato che, in ragione della necessità di garantire consegne frequenti alle

¹⁶⁷ Cfr. doc. 178.2 (domanda D14).

¹⁶⁸ In tal senso, si vedano anche i docc. 98.1, 30, 36.1, 41, 42, 47, 52, 74. Farmacisti Più Rinaldi osserva che “*Il transfer order o trasferimento dell'ordine è una modalità di vendita alla farmacia da parte dell'azienda produttrice e del grossista in modo sinergico con fasi distinte. La procedura prevede che l'azienda produttrice gestisca la fase di proposta di vendita alla farmacia, mentre la fase di evasione d'ordine e fatturazione viene presa in carico dal distributore intermedio (grossista). Per questo servizio logistico come per l'onere della gestione della fatturazione e del relativo incasso, oltre al rischio commerciale, l'azienda produttrice riconosce un importo al distributore intermedio. Tale importo viene negoziato tra il distributore e l'azienda produttrice*” (cfr. doc. 52).

¹⁶⁹ Cfr. doc. 178.2 (domanda D18).

¹⁷⁰ Cfr. doc. 178.2 (domanda D19).

¹⁷¹ Cfr. decisione della Commissione europea M.10404 - *Phoenix / McKesson* del 30 marzo 2022.

farmacie, vi è la necessità di localizzare i depositi nelle prossimità dei clienti. In tal senso, secondo la più recente prassi decisionale, la Commissione europea ha definito mercati locali consistenti nelle aree raggiungibili entro un certo periodo di tempo/distanza da ciascun deposito (isocrone)¹⁷².

159. L'istruttoria ha permesso di confermare che gli aspetti logistici assumono un ruolo centrale nelle dinamiche concorrenziali della distribuzione intermedia¹⁷³. Molteplici distributori intermedi, nonché le stesse Parti hanno infatti sottolineato che i distributori intermedi consegnano mediamente almeno due volte al giorno a tutte le farmacie del territorio¹⁷⁴ e, in tal senso, *“il raggio di azione di un singolo magazzino è limitato dalla possibilità di consegnare entro un orario che il cliente ritiene accettabile soprattutto relativamente alla consegna pomeridiana”*¹⁷⁵.

160. In tale contesto, i fattori determinanti le distanze normalmente percorse dai distributori intermedi, oltre a un limite massimo di operatività dovuto ai vincoli di consegna (entro le 12 ore)¹⁷⁶, risultano essere: (i) di tipo esogeno, relativi alle caratteristiche del territorio in cui tali distributori intermedi sono presenti - ossia le caratteristiche viarie e orografiche¹⁷⁷, nonché della densità dei

¹⁷² Per l'Italia, la Commissione europea ha considerato due definizioni alternative, pari a 90 minuti e 171 minuti di guida (cfr. decisione della Commissione europea M.10404 - *Phoenix / McKesson*, cit.).

¹⁷³ Cfr. docc. 30, 36.1, 41, 42, 45, 47, 48, 49, 51, 52

¹⁷⁴ In tal senso, CDF - Centro Distribuzione del Farmaco S.p.A. osserva che *“Le farmacie normalmente ordinano ai distributori in maniera telematica almeno 2 volte al giorno; entro le ore 13 per ricevere la merce nel primo pomeriggio ed entro le 19,30 per la consegna entro l'inizio attività della mattina successiva. In alcuni casi a seconda della distanza dal magazzino vengono effettuate consegne intermedie e/o urgenti.”* (cfr. doc. 41).

¹⁷⁵ Cfr. doc. 49. Un altro distributore intermedio ha osservato che *“è indubbio che la miglior area da presidiare per il distributore intermedio sia quella limitrofa al magazzino stesso, dove la distanza di consegna è molto corta e permette tempi rapidissimi tra la presa dell'ordine [...]. La clientela da servire deve avere una distanza tale per cui almeno si possano fare due consegne giornaliere, di cui quella critica è quella del primo pomeriggio, dove ci si deve muovere con la presa d'ordine per le 13 e la consegna al massimo per le 16,30 in farmacia, per almeno 6 giorni su 7 (domenica esclusa)”* (cfr. doc. 57.1). Farmacentro Servizi Logistica Soc. Coop. osserva che *“nel settore della distribuzione alle farmacie gli operatori effettuano un numero variabile da una a quattro/cinque consegne giornaliere per questo è particolarmente importante la distanza dai depositi che influisce direttamente sulla possibilità di ridurre i costi unitari aumentando il volume delle vendite in aree più dense”* (cfr. doc. 53). Si veda, altresì, il doc. 58.

¹⁷⁶ Cfr. doc. 49. Sul punto, ad esempio, Galatinamed S.r.l., attivo in Puglia, ha osservato che *“fatta salva l'analisi puntuale della rete viaria di collegamento si può sostenere che la distanza ottimale tra la farmacia ed il magazzino di riferimento non superi - in linea orientativa - i 200 /250 km”* (cfr. doc. 42). Farmacisti Più Rinaldi S.p.A. rileva che *“di fatto, normalmente la consegna dell'ordine alla farmacia avviene mediamente entro le 3 ore lavorative successive alla ricezione dell'ordine. Da questo dato si può stimare l'area ottimale di copertura di un deposito, che potrebbe essere di massimo 200km di distanza dal deposito, fermo restando numerose variabili quali densità di farmacie per area, viabilità, traffico, l'orografia, gli orari di apertura delle farmacie, etc.”* (cfr. doc. 52). Di pari avviso è Alliance Healthcare Italia S.p.A. che ritiene che *“la distanza ottimale per creare economie di densità è di 150 max 200 km che permette di effettuare da un minimo di una consegna ad un massimo di quattro consegne giornaliere”* (cfr. doc. 63.1).

¹⁷⁷ In tale contesto, è stato osservato dalla generalità degli operatori intermedi che, oltre ai vincoli normativi in tema di obblighi di consegna, la distanza dei depositi veste un ruolo rilevante per l'attività del distributore intermedio, soprattutto in aree le caratteristiche infrastrutturali e orografiche del territorio incidono significativamente sulla mobilità. Sul punto, Re Roberto S.p.A. osserva che *“la posizione del magazzino ha una rilevanza, specie in un territorio povero di infrastrutture come la Sicilia. Nella zona dove la Re Roberto S.p.A. opera è fondamentale avere un deposito a Palermo o nelle immediate vicinanze (infatti quasi tutti i player ne hanno uno nella suddetta zona), poiché questo consente di offrire un servizio di consegna tempestivo tanto alle farmacie del capoluogo, quanto a quelle di provincia”*. (cfr. doc. 30). Un altro distributore intermedio ha rilevato che *“la distanza tra la sede del magazzino e la Farmacia cliente deve consentire di poter fare una qualità di consegna in tempi ragionevoli e competitivi cercando di consegnare in farmacie a orari tali da consentire al farmacista di effettuare un buon servizio al cittadino dal punto di vista di una reperibilità sicura e veloce di tutti i prodotti”* (cfr. doc. 41). In tal senso, DM Barone S.p.A. osserva che *“la distanza dei depositi rispetto alla ubicazione delle farmacie e gli aspetti di natura logistica devono garantire standard competitivi sul mercato della distribuzione intermedia, consentendo almeno due consegne giornaliere negli orari di apertura (mattina e pomeriggio) delle farmacie. I depositi devono altresì garantire la gestione ottimale degli stock, in numero ottimali di referenze trattati in quantitativi adeguati a*

clienti nel territorio¹⁷⁸; (ii) di tipo endogeno, derivanti da scelte strategiche delle singole imprese - legate alle distanze coperte da ciascun operatore in relazione al numero e alla dislocazione dei suoi depositi¹⁷⁹.

161. L'istruttoria ha permesso di rilevare che, con specifico riferimento ai territori oggetto di analisi, le distanze ordinariamente percorse dai distributori intermedi sono entro i 70-76 km stradali per raggiungere il 70% dei clienti in termini di fatturati e entro i 130-135 km stradali per raggiungere il 90% dei clienti in termini di fatturato. Conseguentemente, l'80% dei clienti è raggiunto, in media, ad una distanza di circa 100-105 km dal deposito¹⁸⁰ (Tabella 1).

162. In conclusione, in considerazione dei più recenti approcci nell'ambito della distribuzione intermedia, si ritiene di definire i mercati rilevanti dal punto di vista geografico come aventi dimensione locale, la cui estensione corrisponde all'area geografica inclusa entro una determinata distanza stradale da un centroide coincidente con la posizione del deposito (isodistanze), in considerazione dei tempi di consegna e degli altri aspetti rilevanti per la distribuzione (densità dei clienti, costi di trasporto, ecc.). Alla luce degli elementi acquisiti in istruttoria, si ritiene che, nel caso in esame¹⁸¹, l'estensione geografica dei mercati locali possa essere definita entro i 100 km stradali da ciascun deposito delle Parti¹⁸².

garantire la maggiore percentuale di evasione degli ordini, tenendo comunque in debito conto dei costi di stoccaggio" (cfr. doc. 45).

¹⁷⁸ Ulteriore elemento da considerare è quello della densità delle farmacie presenti nel territorio in quanto *"la presenza di economie di densità è un fattore determinante: nelle aree con un'elevata concentrazione di farmacie, i costi di distribuzione per unità si riducono, permettendo di offrire condizioni commerciali più vantaggiose. Inoltre, la possibilità di effettuare più consegne giornaliere e di gestire ordini urgenti rappresenta un elemento competitivo che può orientare la scelta del distributore da parte delle farmacie"* (cfr. doc. 44). In tal senso, Unifarm S.p.A. osserva che *"la vicinanza e la densità geografica delle farmacie clienti, facilità indubbiamente l'attività distributiva e ne abbate i costi di trasporto"* (cfr. doc. 49).

¹⁷⁹ In particolare, un distributore intermedio con un maggiore numero di depositi riduce le distanze percorse da un determinato deposito laddove l'area contigua è servita da un altro tra i suoi depositi.

¹⁸⁰ Tale dato è calcolato interpolando il valore relativo alle distanze percorse per raggiungere il 70% e il 90% dei clienti e appare essere confermato da alcuni distributori intermedi. Ad esempio, Unifarma Distribuzione ha dichiarato che *"considerando i magazzini più rappresentativi di Unifarma, circa l'80% del fatturato viene realizzato all'interno di una distanza stradale di circa 100-110 km"* (cfr. doc. 174).

¹⁸¹ Si precisa che la presente definizione geografica riguarda le specifiche aree geografiche oggetto di analisi, relative al nord-est Italia, e questa definizione non può essere generalizzata a differenti ambiti geografici in cui le condizioni orografiche e viarie del territorio, nonché la densità delle farmacie risultino significativamente differenti. Infatti, secondo quanto emerso in istruttoria, vi sono ambiti geografici in cui si registrano significative differenze, sia in aumento che in diminuzione, nelle distanze normalmente percorse dai distributori intermedi. Ad esempio, per la Sardegna le distanze percorse sono solitamente superiori ai 120-140 km (cfr. doc. 105.1), vale a dire maggiore della metà delle distanze normalmente percorse nei restanti territori, mentre in Liguria le distanze normalmente percorse sono inferiori ai 40 km (cfr. doc. 107.1). Ad esempio, per il deposito di UNICO situato a [omissis], il 90% dei clienti viene raggiunto entro il raggio di [150-180] km circa (cfr. doc. 83.3).

¹⁸² Per l'Italia, la Commissione ha considerato due definizioni alternative, pari a 90 minuti e 171 minuti di guida (cfr. decisione della Commissione europea del 30 marzo 2022, caso M.10404 – *Phoenix / McKesson*). Ad esito dell'istruttoria in esame, tuttavia, si ritiene che la misura maggiormente appropriata per la definizione dei mercati della distribuzione intermedia sia la distanza stradale. Infatti, come detto *supra* (in tal senso, si veda *ex multis* il doc. 174), i distributori intermedi devono solitamente consegnare alle farmacie (i) entro 2-2,5 ore dalla partenza al deposito nel caso dei giri programmati (consegne effettuate la mattina all'apertura della farmacia e il primo pomeriggio, in fasce orarie meno trafficate) ed (ii) entro 1-1,5 ore per le consegne intermedie (consegne effettuate a metà mattina e a metà pomeriggio che rispondono solitamente a richieste urgenti da parte delle farmacie, dovute a carenze improvvise di determinati prodotti o a richieste eccezionali di articoli non usualmente trattati). In tale contesto, tuttavia, è emerso che nel considerare i tempi entro cui si deve effettuare la consegna bisogna includere (i) il tempo necessario per il tragitto e (ii) il tempo necessario per la consegna. Quindi, vi possono essere casi in cui (i) il tragitto in termini di minuti è più lungo ma i tempi di consegna sono inferiori, ad esempio quando si consegna ai paesi della provincia in cui vi è solo una farmacia per ciascun paese, (ii) i tempi

163. È stata altresì considerata la distanza stradale di 110 km, al fine di rendere più robusta l'analisi, in considerazione del fatto che, nel settore oggetto di analisi, le condizioni concorrenziali nei mercati locali possono variare anche sensibilmente cambiando di pochi chilometri l'estensione geografica considerata, in ragione della distribuzione non omogenea della domanda, della localizzazione puntuale dei depositi e della diversa capacità competitiva degli operatori¹⁸³.

VI.2. La posizione delle Parti nei mercati rilevanti e gli effetti dell'operazione

VI.2.a. Premessa

164. Il provvedimento di avvio aveva individuato undici mercati locali per i quali l'operazione di concentrazione appariva suscettibile di incidere significativamente sulla concorrenza effettiva, ossia le aree intorno agli undici depositi situati intorno ai depositi CEF 3 - Lallio (BG), CEF 4 - Brescia, CEF 5 - Cremona, CEF 6 - Erba (CO), CEF 11 - Scorzé (VE), CEF 12 - Bolzano Vicentino (VI), UNICO 1 - Novara, UNICO 2 - Lainate (MI), UNICO 4 - Calderara (BO), UNICO 5 - Udine e UNICO 8 Nogarole Rocca (VR). Tali mercati erano stati ritenuti problematici in quanto, in almeno una delle configurazioni possibili del mercato rilevante, vale a dire utilizzando, rispettivamente, distanze di 70 km, 110 km oppure 160 km, vi erano quote di mercato congiunte delle Parti molto elevate. Come indicato in precedenza, tali ipotesi erano state formulate nel provvedimento di avvio nell'ottica di pervenire, nel corso dell'istruttoria, a una puntuale definizione del perimetro geografico dei mercati rilevanti.

165. A esito degli approfondimenti istruttori, si ritiene che, nel caso di specie, il perimetro geografico dei mercati rilevanti possa essere definito come le aree situate entro i 100 km stradali da ciascuno dei depositi. In tale contesto, nei mercati locali CEF 5 - Cremona, CEF 11 - Scorzé (VE), UNICO 4 - Calderara (BO) e UNICO 5 - Udine non si riscontrano sovrapposizioni tra le Parti¹⁸⁴. L'analisi concorrenziale sarà quindi svolta nei rimanenti depositi in cui si verificano le sovrapposizioni.

166. Secondo gli orientamenti europei in tema di valutazione delle concentrazioni orizzontali¹⁸⁵ una concentrazione può impedire significativamente la concorrenza effettiva mediante l'eliminazione di importanti vincoli concorrenziali per una o più imprese, in modo tale che le stesse possano, di conseguenza, detenere un maggiore potere di mercato, senza mettere in atto un comportamento coordinato (effetti non coordinati). In tal senso, le concentrazioni che comportano, nell'ambito di mercati oligopolistici, l'eliminazione di importanti vincoli concorrenziali, possono ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva anche quando è poco probabile un coordinamento tra i membri dell'oligopolio. Una serie di fattori che possono incidere sulla capacità che da una concentrazione derivino effetti non coordinati significativi riguarda: (i) la presenza di quote di

di percorrenza sono più ridotti, ma la consegna impiega di più perché vi è maggiore densità delle farmacie. L'utilizzo dei tempi di percorrenza, pertanto, non permette di cogliere gli aspetti relativi alla differente densità delle farmacie. In tal senso, un distributore ha rilevato che è "quindi molto difficile dare una indicazione del tempo di percorrenza necessario per raggiungere i clienti in quanto questo è il risultato di una equazione complessa tra due variabili: distanza e densità" (cfr. doc. 174). In conclusione, si ritiene più appropriato utilizzare le distanze stradali al fine di definire i mercati rilevanti.

¹⁸³ Al fine di dare maggiore robustezza all'analisi, si sono anche considerate le province prevalentemente servite da ciascun deposito. In tal senso, si veda la **Tabella 6 supra**.

¹⁸⁴ Tali sovrapposizioni erano riscontrabili, al contrario, nelle varie ipotesi del provvedimento di avvio dell'istruttoria.

¹⁸⁵ Cfr. Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2004/C 31/03)

mercato elevate, (ii) la presenza di un elevato grado di concentrazione, (iii) l'eliminazione di un vincolo concorrenziale tra le imprese partecipanti alla concentrazione.

167. Come più diffusamente illustrato nel seguito, si ritiene che la concentrazione in esame sia suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva essendo realizzata tra i principali operatori nel mercato, concorrenti prossimi, e in un contesto molto concentrato.

VI.2.b. Le quote di mercato e la concentrazione

168. Considerando i mercati locali costruiti intorno ai depositi CEF e UNICO in sovrapposizione (Tabella 22), l'analisi strutturale mostra la presenza di significative sovrapposizioni e criticità concorrenziali nei mercati locali costruiti intorno ai depositi CEF 3 - Lallio (BG), CEF 4 - Brescia, CEF 6 - Erba (CO), CEF 12 - Bolzano Vicentino (VI) e i depositi UNICO 1 - Novara, UNICO 2 - Lainate (MI) e UNICO 8 Nogarole Rocca (VR).

169. In particolare, le quote di mercato congiunte sono sempre al di sopra del 30% e, in particolare:

- i. al di sopra del 40% per le *catchment area* CEF 12, CEF 3 e UNICO 8;
- ii. tra il 35% e il 40% per le *catchment area* CEF 4 e UNICO 2;
- iii. tra il 30% e il 35% per le *catchment area* CEF 6 e UNICO 1.

170. L'operazione avviene in un contesto di mercato estremamente concentrato, con l'indice HHI, sempre al di sopra di 2500, con variazioni altrettanto elevate della concentrazione (delta HHI tra 308 e 1.087 punti).

Tabella 22 - Quote di mercato nei mercati locali definiti dalle aree a 100 km dal deposito¹⁸⁶

	CEF 3 Lallio (BG)	CEF 4 Brescia	CEF 6 Erba (CO)	CEF 12 Bolzano Vicentino (VI)	UNICO 1 Novara	UNICO 2 Lainate (MI)	UNICO 8 Nogarole Rocca (VR)
CEF	25-30%	30-35%	15-20%	30-35%	15-20%	15-20%	50-55%
UNICO	15-20%	5-10%	15-20%	10-15%	15-20%	15-20%	10-15%
Totale	40-45%	35-40%	30-35%	40-45%	30-35%	35-40%	60-65%
Numero di concorrenti con quota > 10%	1	1	1	1	1	1	1
Numero di concorrenti con quota > 1% e < 10%	4	2	4	2	6	4	1
Numero di concorrenti con quota < 1%	-	1		1		1	1
HHI post-merger	3154	3603	2832	4148	2565	2908	4430
Delta HHI	862	308	577	701	556	637	1087

¹⁸⁶ Cfr. Tabella 4 *supra*.

171. Si è altresì effettuata un'analisi di robustezza, considerando mercati locali definiti per una distanza stradale pari a 110 km, da cui non emergono significative differenze.

Tabella 23 - Quote di mercato nei mercati locali definiti dalle aree a 110 km dal deposito¹⁸⁷

	CEF 3 Lallio (BG)	CEF 4 Brescia	CEF 6 Erba (CO)	CEF 12 Bolzano Vicentino (VI)	UNICO 1 Novara	UNICO 2 Lainate (MI)	UNICO 8 Nogarole Rocca (VR)
CEF	25-30%	25-30%	15-20%	30-35%	10-15%	25-30%	30-35%
UNICO	15-20%	15-20%	15-20%	10-15%	10-15%	15-20%	5-10%
Totale	40-45%	40-45%	30-35%	40-45%	25-30%	40-45%	35-40%
Numero di concorrenti con quota > 10%	1	1	1	1	2	1	2
Numero di concorrenti con quota > 1% e < 10%	4	3	4	2	5	5	2
Numero di concorrenti con quota < 1%	1	1		1			1
HHI post-merger	3200	3463	2832	4148	2251	2934	2690
Delta HHI	898	899	577	701	424	798	455

172. In tal senso, occorre osservare che quanto più elevata è la quota di mercato e aumenta la concentrazione di mercato¹⁸⁸, tanto più è probabile che la concentrazione possa ostacolare la concorrenza.

173. Tali dati sono altresì confermati dai risultati della *survey* sulle farmacie, dalla quale emerge che i principali distributori intermedi, in termini di frequenza di utilizzo sono CEF (indicato come fornitore da circa il 60,4% delle farmacie intervistate), UNICO (49,1%) e Phoenix Pharma (44,4%, Figura 7). Inoltre, come mostrato nella Tabella 13 *supra*, in Lombardia e Veneto CEF è l'operatore più frequentemente utilizzato (le farmacie che vi fanno ricorso sono rispettivamente il 63,5% e il 66,5%), mentre in Friuli-Venezia Giulia, UNICO l'operatore più frequentemente utilizzato (dal 75% delle farmacie).

174. Per di più, in oltre il 70% dei casi, CEF o UNICO sono il distributore principale delle farmacie (circa il 79% in Friuli-Venezia Giulia, il 74% in Lombardia e 66% in Veneto, cfr. Tabella 14). In media, infatti, CEF è il distributore che assorbe circa il 52,8% degli ordini delle farmacie che lo adottano, mentre UNICO assorbe in media il 42,3% del fabbisogno delle farmacie che serve.

175. La concentrazione, pertanto, elimina il vincolo concorrenziale di due importanti operatori, solitamente tra i primi tre, della distribuzione intermedia nelle aree oggetto di analisi. In tali mercati,

¹⁸⁷ Cfr. Tabella 5 *supra*.

¹⁸⁸ Secondo i citati orientamenti europei in tema di concentrazioni orizzontali, è possibile ipotizzare criticità concorrenziali quando l'indice di concentrazione HHI dopo la concentrazione è superiore a 2.000 e la variazione dell'indice HHI è superiore a 150 unità.

oltre al principale concorrente Phoenix, sono presenti altri operatori - solitamente da 2 a 5 altri distributori intermedi - di piccola/media dimensione (con quote di mercato inferiori al 10%). Si tratta, quindi, di un contesto dove i rischi di effetti unilaterali appaiono rilevanti alla luce dell'elevato grado di concentrazione dove post merger la nuova entità e il principale concorrente potrebbero avere scarsi incentivi a competere; ciò, soprattutto, laddove i concorrenti di media-piccola dimensione non avessero la capacità di competere in termini di strutture logistiche disponibili e domanda fidelizzata da servire. Si tratta di classici effetti unilaterali, non coordinati, basati sul venir meno della pressione concorrenziale tra le parti e il venir meno della pressione competitiva con i concorrenti.

176. La presenza di effetti unilaterali dell'Operazione risulta inoltre rafforzata, da un lato, dalla vicinanza dei depositi di CEF e UNICO, dall'altro, dall'elevato numero di clienti condivisi, tra i distributori intermedi, nelle aree geografiche di interesse. In particolare, considerando i clienti di UNICO, in Lombardia e Veneto più del 60% sono anche clienti di CEF. Inoltre, considerando gli attuali clienti di CEF, in Lombardia e Friuli-Venezia Giulia rispettivamente più del 40% e dell'80% sono anche clienti di UNICO (Tabella 24).

Tabella 24 – Prossimità concorrenziale: clienti condivisi¹⁸⁹

	Lombardia	Veneto	Friuli-Venezia Giulia
Farmacie clienti esclusivamente di CEF (A)	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Farmacie clienti esclusivamente di UNICO (B)	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Farmacie clienti sia di CEF che di UNICO (C)	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Clienti comuni sul totale di clienti di CEF (C/A)	40-60%	20-40%	80-100%
Clienti comuni sul totale di clienti di UNICO (C/B)	60-80%	60-80%	20-40%

VI.2.c. L'affiliazione alle cooperative e alle reti

177. Oltre a quanto indicato in precedenza, un ulteriore elemento rilevante ai fini della valutazione della presente Operazione riguarda quello relativo all'adesione alle cooperative, nonché all'affiliazione alle reti o ai *franchising*¹⁹⁰.

178. Come emerso sia dalla documentazione interna che dalla *survey*, circa il 30% delle farmacie aderisce a una cooperativa nelle aree oggetto di analisi¹⁹¹. In tale contesto, CEF risulta essere la

¹⁸⁹ Cfr. doc. 114.1, pag. 74.

¹⁹⁰ Sul punto l'analisi seguente sulle affiliazioni alle reti e sull'adesione alle cooperative è svolta in un'ottica di tipo orizzontale, per valutare il rischio di rafforzamento della posizione delle parti per effetto della fidelizzazione delle rispettive reti e la riduzione della capacità dei concorrenti di operare e non riguarda profili di natura verticale che non si ravvisano nell'operazione in esame. In tal senso, non si ravvisa che, nel caso di specie, vi siano incentivi di tipo preclusivo da parte della nuova entità in ragione della circostanza che, con una simile strategia, le Parti rinuncerebbero al margine di distribuzione intermedia senza avere un profitto al livello delle farmacie.

¹⁹¹ In particolare, secondo i dati della *survey*, in media il 29,2% delle farmacie intervistate aderisce a una cooperativa di farmacisti. In Friuli-Venezia Giulia la percentuale è pari al 29,3%, in Lombardia è del 27,5% e in Veneto è pari al 32,8% (Figura 8).

cooperativa con il maggior numero di farmacie aderenti, rappresentando circa il 68% del totale delle farmacie socie di cooperative, con una concentrazione particolarmente elevata nella regione Lombardia, dove la quota raggiunge l'80,7%. Insieme CEF e le cooperative afferenti a UNICO rappresentano il 76,2% delle farmacie associate a cooperative (44,9% in Friuli-Venezia Giulia, 85,5% in Lombardia e 71,0% in Veneto, cfr. Tabella 17). Considerando tutte le farmacie, non solo quelle associate a cooperative, i soci di CEF e UNICO rappresentano in media quindi circa il 22,3% del totale¹⁹².

179. Quanto all'adesione ai *network* e ai *franchising*, circa il 27,60% delle farmacie interpellate aderisce a una rete di farmacie indipendenti, a un *franchising* o a una catena reale di farmacie (18,10% in Friuli-Venezia Giulia, 30,30% in Lombardia e 25,50% in Veneto, cfr. Tabella 19 *supra*). Anche in questo caso, CEF risulta essere la principale rete di farmacie, con il 54,5% delle farmacie che aderiscono a un *network*; la seconda rete più diffusa è quella di Phoenix Pharma (Valore Salute), con circa il 7,9% delle farmacie (Tabella 20). In tal senso, nelle aree in esame, la rete di CEF è sensibilmente più ampia di quelle concorrenti.

180. Tali circostanze sono confermate dagli stessi dati delle Parti, dai quali emerge la significativa incidenza della rete di CEF nel territorio geografico di esame, in particolar modo con riferimento alla Lombardia. Sul punto, si osservi la Tabella seguente che riporta una sintesi dei dati della Tabella 9 e della Tabella 6, in cui sono individuate, per ciascuna delle province servite dai depositi di CEF e UNICO la percentuale di affiliati di CEF e UNICO sul totale delle farmacie presenti nella provincia.

¹⁹² Il 13,2% in Friuli-Venezia Giulia, 23,5% in Lombardia e 23,3% in Veneto. Il Dato è calcolato moltiplicando la percentuale di farmacie che aderiscono a una cooperativa (Figura 8) per il numero di aderenti a CEF e UNICO (Tabella 17).

Tabella 25 – Incidenza degli affiliati CEF e UNICO sul totale delle farmacie (dati provinciali)¹⁹³

Regione	Provincia	Depositi di CEF che servono la provincia	Depositi di UNICO che servono la provincia	N. Farmacie totale	% Affiliati CEF sul totale farmacie	% Affiliati UNICO sul totale farmacie
Lombardia	Bergamo	CEF 3, CEF 4	UNICO 2	357	10-20%	<1%
Lombardia	Brescia	CEF 4	UNICO 8	404	60-70%	<1%
Lombardia	Como	CEF 6	UNICO 2	188	20-30%	1-10%
Lombardia	Cremona	CEF 4, CEF 5	UNICO 2	156	30-40%	
Lombardia	Lecco	CEF 6	UNICO 2	116	20-30%	<1%
Lombardia	Lodi	CEF 5	UNICO 2	92	1-10%	
Lombardia	Monza e Brianza	CEF 3, CEF 6	UNICO 2	231	1-10%	<1%
Lombardia	Milano	CEF 3, CEF 6	UNICO 1, UNICO 2	946	1-10%	<1%
Lombardia	Mantova	CEF 4, CEF 5	UNICO 8	146	20-30%	
Lombardia	Pavia	CEF 5	UNICO 1, UNICO 2	247	1-10%	<1%
Lombardia	Sondrio	CEF 6	-	79	10-20%	
Lombardia	Varese	CEF 6	UNICO 1, UNICO 2	265	10-20%	<1%
Veneto	Padova	CEF 11, CEF 12	UNICO 8	275	10-20%	
Veneto	Rovigo	CEF 11, CEF 12	UNICO 4	92	10-20%	
Veneto	Treviso	CEF 11, CEF 12	UNICO 5, UNICO 8	256	1-10%	<1%
Veneto	Venezia	CEF 11	UNICO 8	275	1-10%	
Veneto	Vicenza	CEF 12	UNICO 8	272	1-10%	
Veneto	Verona	CEF 12	UNICO 8	271	20-30%	<1%

181. Si osservi che in numerose province della Lombardia e del Veneto, la percentuale di affiliati alla rete CEF è superiore al 20% del totale delle farmacie presenti (1 su 4 farmacie appartenenti alla

¹⁹³ Cfr. **Tabella 9** e **Tabella 6**. I dati di Belluno, Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine non sono stati considerati in ragione della circostanza che il numero di affiliati di CEF è pari a zero o pari a 1-2 unità.

rete CEF), con particolari picchi a Brescia, dove oltre il 60% delle farmacie sono affiliate a CEF, e Cremona, dove circa una farmacia su tre è affiliata a CEF.

182. La survey *evidenzia* un elevato grado di fidelizzazione delle farmacie, sia con riferimento alla qualità di socio di cooperativa che con riferimento all'adesione di una rete. In particolare, come è possibile osservare nella Tabella 26 *infra*, si evidenzia come l'appartenenza alla cooperativa o ad una rete di CEF è associata ad una percentuale di acquisto complessivo da CEF superiore al 65%, con un incremento rispetto al dato di acquisto presso CEF della generalità di farmacie pari al +14,80 punti percentuali, per i soci cooperatori, e a +26,60 punti percentuali, per gli affiliati al *network*¹⁹⁴.

Tabella 26 – Metriche relative al ricorso a CEF da parte di tutte le farmacie, delle farmacie socie della cooperativa CEF e da parte degli aderenti ai *network* di CEF¹⁹⁵

	Tasso di adozione di CEF come distributore principale			% media degli acquisti effettuati presso CEF		
	Generalità delle farmacie	Soci della cooperativa CEF	Aderenti alla rete CEF	Generalità delle farmacie	Soci della cooperativa CEF	Aderenti alla rete CEF
Friuli-Venezia Giulia	18,40%	49,70%	100%	47,00%	56,80%	43,20%
Lombardia	54,20%	86,40%	95,70%	55,30%	67,60%	78,80%
Veneto	52,40%	95,00%	93,60%	48,60%	68,00%	83,80%
Totale complessivo	49,50%	87,30%	95,50%	52,70%	67,50%	78,30%
$\Delta\%$ (totale complessivo)		+ 37,80%	+ 46,00%		+ 14,80%	+ 25,60%

183. Le dinamiche di fidelizzazione mostrate dai dati sulle percentuali di acquisto dal distributore intermedio da parte dei propri soci e affiliati al proprio *network*, sono confermate anche dai concorrenti delle Parti. In particolare, Phoenix rappresenta come nel mondo dei distributori privati i livelli di fedeltà formalmente richiesti alle farmacie aderenti al *franchising* o al *network* siano sempre solo parzialmente soddisfatte (con differenze di 10-20 punti percentuali al di sotto della quota richiesta), nel caso di farmacie aderenti a *network* di cooperative queste “*tendono a rifornirsi quasi esclusivamente dal proprio distributore e sono altresì molto concentrate su alcuni territori, rendendo molto difficile la penetrazione in tali mercati*”¹⁹⁶. Allo stesso modo, So.Farma. Morra conferma che “*nel mondo cooperativistico le farmacie, essendo soci della stessa cooperativa, esibiscono un alto grado di fedeltà, questo si verifica meno per le farmacie che si rivolgono ai distributori indipendenti privati*”¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Si noti, inoltre, che i soci della cooperativa CEF e gli aderenti alla rete CEF adottano più frequentemente CEF come fornitore principale, incremento il tasso di adozione rispettivamente di 37,8 e 46 punti percentuali

¹⁹⁵ Cfr. dati di sintesi della **Tabella 13, Tabella 14, Tabella 16, Tabella 18 e Tabella 21**.

¹⁹⁶ Ad esempio, a fronte di livelli richiesti del 60-80%, per il *franchising*, o del 60-80%, per il *network*, questi si traducono in livelli reali, rispettivamente, del 40-60% degli acquisti (cfr. doc. n. 171).

¹⁹⁷ Cfr. doc. 176.

184. Sul punto, la documentazione interna di CEF e UNICO, in particolar modo il *business plan* dell'Operazione, pone un significativo accento alla rete CEF come strumento di aumento dei ricavi e della marginalità. In particolare, uno degli obiettivi del *business plan* è il “[omissis]”¹⁹⁸. In sostanza, anche la documentazione interna di CEF e UNICO mostra la rilevanza della fidelizzazione delle farmacie per la crescita dei ricavi.

185. In tale contesto, la presenza di un numero significativo di farmacie legate a CEF, in via principale, e a UNICO, nonché la possibilità che il modello CEF possa essere esteso alle farmacie servite da UNICO determina dei rischi relativo all'accentuarsi degli effetti dell'operazione di concentrazione.

186. Infatti, tali rigidità appaiono ridurre in maniera significativa la possibilità per i concorrenti di CEF e UNICO di espandere le loro forniture nei confronti delle farmacie, rendendo ancor più probabile il realizzarsi di effetti anticoncorrenziali dell'operazione. Sul punto, ad esempio, Unifarm ha rilevato che laddove non vi sia una domanda libera sufficiente, le possibilità di espansione degli operatori rimanenti potrebbero essere limitate, in quanto non sarebbero giustificabili gli investimenti per ampliare la zona di fornitura alle farmacie¹⁹⁹.

187. Pertanto, a fronte di una pluralità di piccoli operatori, solitamente con una quota inferiore al 10%, tali dinamiche appaiono limitarne le prospettive di espansione, determinando l'assenza di qualsivoglia contrasto dei concorrenti. Resterebbe infatti un solo altro concorrente, Phoenix Pharma, in un contesto oligopolistico molto ristretto, in cui le farmacie avrebbero di fatto una sola alternativa alla nuova entità. In sostanza, le circostanze in esame appaiono tali da determinare significativi effetti per la concorrenza.

VI.2.d. Conclusioni in merito agli effetti unilaterali dell'Operazione

188. In conclusione, l'Operazione in esame appare suscettibile di incidere significativamente sulla concorrenza effettiva in diversi mercati locali della distribuzione all'ingrosso di specialità medicinali e di prodotti parafarmaceutici costruiti intorno ai depositi CEF 3 - Lallio (BG), CEF 4 - Brescia, CEF 6 - Erba (CO), CEF 12 - Bolzano Vicentino (VI) e i depositi UNICO 1 - Novara, UNICO 2 -- Lainate (MI) e UNICO 8 Nogarole Rocca (VR).

189. Infatti, ad esito dell'Operazione, la nuova entità deterrà quote di mercato elevate in un contesto di mercato molto concentrato. Altresì, si osserva una significativa prossimità concorrenziale tra CEF e UNICO, sia in termini di dislocazione dei depositi che con riferimento alla clientela comune. L'Operazione eliminerebbe, quindi, un importante vincolo concorrenziale esistente tra le Parti nei suddetti mercati locali, determinando effetti restrittivi della concorrenza nei confronti dei clienti (farmacie) localizzati nelle aree servite da tali depositi.

190. Tali effetti appaiono accentuati alla luce delle dinamiche di affiliazione delle farmacie anzi descritte, che appaiono ulteriormente limitare la possibilità per i concorrenti più piccoli di acquisire clienti, rendendo quindi ancor più probabile il concretizzarsi degli effetti anticoncorrenziali dell'Operazione, ovvero la riduzione degli incentivi a competere tra l'entità post merger e il principale concorrente (effetti unilaterali in un contesto molto concentrato). L'Operazione, pertanto, appare idonea ad incidere sulla concorrenza effettiva dei diversi mercati locali considerati.

¹⁹⁸ Cfr. *ibidem*.

¹⁹⁹ Cfr. doc. 175.

VI.3. Valutazione dei rimedi

191. I rimedi proposti affrontano le problematiche concorrenziali che emergono dall'Operazione in esame. Infatti, i rimedi strutturali proposti, ossia la cessione dei depositi di CEF, sito a Cremona (CEF 5), e UNICO, sito a Nogarole Rocca (UNICO 8) hanno un impatto positivo nel ristabilire le condizioni concorrenziali nei mercati locali interessati, permettendo a eventuali nuovi distributori intermedi, e/o distributori intermedi di piccola/media dimensione già presenti nei mercati rilevanti, di espandersi nelle aree servibili da tali depositi.

192. In particolare, analizzando congiuntamente le quote di mercato post-merger osservate, a seguito della dismissione, nei mercati locali a 100 km e 110 km (quest'ultima svolta solo a fine cautelativo per compiere una corretta analisi di sensitività che catturi le specificità della domanda e le peculiarità della rete dei depositi), le dismissioni hanno il seguente impatto diretto:

- i. nell'isocrona CEF 12 la dismissione ristabilisce la quota *pre-merger* (sia considerando il mercato con distanza a 100 km, che nell'ipotesi di sensitività a 110 km);
- ii. nell'isocrona CEF 4 la dismissione riduce di 9-10 punti percentuali la quota sia a 100 che 110 km, quindi ben oltre la quota apportata dalla *target*;
- iii. nell'isocrona CEF 3 la dismissione ha un impatto del 4% circa sulla quota di mercato, nella configurazione di mercato con distanza a 110 km, sebbene non vi sia alcun impatto nell'ipotesi a 100 km, in quanto tale deposito dista a circa 105-106 km da CEF 5 (il deposito oggetto della misura).

193. Nei mercati locali rimanenti (CEF 6, UNICO 1 e UNICO 2) non si osserva un impatto diretto delle misure strutturali. Si osservi tuttavia che, in questi casi, le quote *post-merger* sono comprese tra il 34% e il 36%, nella configurazione geografica definita a 100 km, attestandosi al di sotto del 30%, nella configurazione a 110 km.

194. Inoltre, in ciascuno dei mercati locali - oltre al principale concorrente (rispetto al quale potrebbero esserci seri effetti unilaterali) che detiene, a seconda dei casi, quote superiori al 30% o al 40% sono presenti altri distributori intermedi di piccola-media dimensione (circa cinque, con quote comprese tra l'1% e il 10%)²⁰⁰.

²⁰⁰ Si noti che l'impatto delle dismissioni previste nell'ambito dei rimedi strutturali potrebbe risultare anche superiore a quanto rilevabile sulla base della sola analisi delle quote di mercato. Ciò in quanto i depositi oggetto di alienazione, precedentemente inseriti nella rete logistica di CEF e UNICO - entrambe dotate di una pluralità di depositi attivi in prossimità - verosimilmente non operavano a pieno regime, per effetto di una razionalizzazione interna dei flussi logistici. Infatti, si è osservato che CEF e UNICO - in ragione della vicinanza tra depositi - tendono ad avere raggi di azione più ridotti rispetto a concorrenti con un numero di depositi inferiori o rispetto ad aree non servite dai loro depositi. Su tale aspetto è emblematico l'esempio del deposito UNICO 8 (Nogarole Rocca, in provincia di Verona), che serve l'area del Trentino-Alto Adige ma non le aree contigue del Friuli-Venezia Giulia. Pertanto, una volta trasferiti a un soggetto terzo indipendente, tali depositi potrebbero essere sfruttati in modo molto più intenso, incrementando la capacità effettivamente disponibile sul mercato e, di conseguenza, la pressione concorrenziale. Sul punto basti pensare che il deposito oggetto di cessione CEF 5 dista a circa 125-130 km da CEF 6 e UNICO 2, quindi l'aumento di qualche km delle distanze percorse dal *remedy taker* renderebbe quest'ultimo un vincolo concorrenziale effettivo.

Tabella 27 - Quote di mercato con dismissione nei mercati geografici con distanze di 100 km e 110 km

	CEF 12 Vicenza	CEF 3 Bergamo	CEF 4 Brescia	CEF 6 Erba (CO)	UNICO 1 Novara	UNICO 2 Lainate (MI)	UNICO 8 Nogara (VR)
Isodistanze stradali 100 km							
Totale post-merger (<100 km)	[40-45%]	[40-45%]	[35-40%]	[30-35%]	[30-35%]	[35-40%]	OGGETTO DI DISMISSIONE
Quota con dismissione (<100 km)	[30-35%]	[40-45%]	27%	[30-35%]	[30-35%]	[35-40%]	
Impatto dismissione (<100 km)	-[5-10%]	[<1%]	-[5-10%]	[<1%]	[<1%]	[<1%]	
Quota concorrente principale	[45-50%]	[30-35%]	[45-50%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	
Isodistanze stradali 110 km							
Totale post-merger (<110 km)	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[30-35%]	[25-30%]	[40-45%]	
Quota con dismissione (<110 km)	[30-35%]	[40-45%]	[30-35%]	[30-35%]	[25-30%]	[40-45%]	
Impatto dismissione (<110 km)	-[5-10%]	-[1-5%]	-[5-10%]	[<1%]	[<1%]	[<1%]	
Quota concorrente principale	[45-50%]	[30-35%]	[35-40%]	[35-40%]	[30-35%]	[30-35%]	

195. La valutazione dei rimedi strutturali deve essere condotta, come sopra anticipato, congiuntamente a quella dei rimedi di natura comportamentale i quali mirano a ridurre il grado di fidelizzazione della domanda espressa dalle farmacie socie e/o affiliate, eliminando i vincoli di acquisto minimo per le farmacie socie di CEF e UNICO e riducendo gli obblighi di acquisto minimo previsti nei contratti di affiliazione ai *network* di CEF e UNICO (a) al [40-50%] per tutte le farmacie affiliate sul territorio nazionale e (b) a [inferiore all'1%] per le farmacie servite dai depositi oggetto di cessione. Rileva, infine, l'impegno a non introdurre, nei contratti di affiliazione di Q-Farma, penali o sanzioni da addebitarsi alle farmacie aderenti in caso di recesso anticipato e a fissare la durata del contratto al massimo ad un anno. Si tratta, pertanto, di quote significative di domanda che risulterà non più fidelizzata o fidelizzata a livelli molto inferiori rispetto alla situazione attuale.

196. Si noti che la durata di [omissis] anni per le misure comportamentali aventi ad oggetto le quote di acquisto minimo per i soci e gli affiliati, la stipula di contratti al più annuali e il divieto di introdurre penali per il recesso anticipato, nonché la durata di [omissis] anni relativa all'eliminazione di ogni vincolo di acquisto da parte dei clienti affiliati serviti dai depositi oggetto di cessione, sono da ritenersi adeguate a garantire la possibilità per i concorrenti di poter competere nella fornitura di una quota significativa di domanda.

197. Inoltre, le misure relative alla riduzione di fidelizzazione per le farmacie socie e/o affiliate di CEF e a tutte quelle che diverranno socie e/o affiliate di Q-Farma, si applicano indipendentemente

dalla regione di localizzazione. Pertanto, la potenziale idoneità della misura a risolvere le preoccupazioni concorrenziali di cui ai punti precedenti non è limitata alle farmacie collocate nel perimetro dei mercati locali oggetto di istruttoria. Per tale ragione, grazie alle misure, anche i concorrenti presenti nei mercati limitrofi potranno registrare una crescita.

198. Il periodo di *[omissis]* anni della misura che insiste sulle farmacie servite dai depositi oggetto di cessione, è da ritenersi rilevante in quanto avrà l'effetto di rendere contendibile la domanda e quindi di garantire agli *asset* ceduti una domanda potenzialmente libera.

199. Inoltre, in ragione della durata limitata dei contratti di affiliazione (massimo 12 mesi) e dell'assenza di penali o costi di recesso, si ridurranno sensibilmente i costi di *switching* per le farmacie affiliate, facilitando la mobilità tra fornitori e incentivando la concorrenza tra operatori.

200. Quindi, alla luce dei rimedi comportamentali, quelli strutturali proposti dalle Parti acquisiscono una portata potenzialmente più ampia di quanto suggerito dalla mera analisi delle quote di mercato *post-merger*. Ciò in considerazione dell'effetto complementare dei rimedi comportamentali, che intervengono sulla struttura contrattuale dei rapporti tra le farmacie e i distributori, eliminando vincoli di acquisto minimo, penali e altri ostacoli alla mobilità dei clienti.

201. Infatti, ad esempio, con riferimento alle aree servite dai depositi CEF 6, UNICO 1 e UNICO 2²⁰¹ in un raggio di 100-110 km stradali, che le farmacie affiliate a CEF rappresentano fino al *[30-40%]* delle farmacie totali in ciascuna provincia²⁰², per cui, nonostante in tali mercati la cessione dei due depositi non comporti una riduzione delle quote di mercato²⁰³, le misure comportamentali introdotte renderebbero contendibile parte della domanda espressa dalle farmacie presenti in tali aree.

202. Quanto alle tempistiche, si ritiene che il termine proposto dalle Parti sia congruo in ragione delle specificità del caso in esame e del mercato della distribuzione intermedia. Inoltre, si ritiene che il processo di dismissione, con l'individuazione di una seconda fase di cessione affidata a un *divestiture trustee*, sia in linea con la prassi nazionale e comunitaria.

203. Si ritiene inoltre idonea la misura consistente nel prevedere un *monitoring trustee* - dotato dei necessari requisiti di adeguata professionalità e indipendenza - incaricato del monitoraggio alla corretta esecuzione delle misure.

VII. CONCLUSIONI

204. In conclusione, l'istruttoria in oggetto ha permesso di appurare che la concentrazione in esame ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati locali della distribuzione all'ingrosso di specialità medicinali (sia prodotti etici, soggetti cioè a prescrizione, sia prodotti da banco) e di prodotti parafarmaceutici (prodotti cosmetici, dietetici, igienici e veterinari) realizzata dai distributori intermedi (*full-line wholesalers*) costruiti intorno ai depositi CEF 3 - Lallio (BG), CEF 4 - Brescia, CEF 6 - Erba (CO), CEF 12 - Bolzano Vicentino (VI) e i depositi UNICO 1 - Novara, UNICO 2 - Lainate (MI) e UNICO 8 Nogarole Rocca (VR).

²⁰¹ Si tratta delle province di Bergamo, Cremona, Como, Lecco, Lodi, Milano, Monza e Brianza, Sondrio, Varese, Pavia (cfr. **Tabella 6**).

²⁰² Cfr. **Tabella 9**.

²⁰³ Nell'ipotesi in cui il *remedy taker* non ampli il raggio di copertura dei depositi acquisiti.

205. Tutto ciò considerato, sulla base degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria si ritiene che l'operazione di concentrazione in esame, così come prospettata dalla Parte, non sia suscettibile di essere autorizzata ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/1990. A fronte delle criticità discendenti dall'Operazione, i rimedi proposti dalle Parti, da ultimo, con comunicazione del 9 luglio 2025 possono essere considerati idonei a risolvere le stesse. Pertanto, l'Operazione in esame appare suscettibile di essere autorizzata, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/1990, nei termini e alle condizioni specificate.

RITENUTO, sulla base degli elementi emersi nell'istruttoria, che l'Operazione, già realizzata, è suscettibile, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati locali della distribuzione all'ingrosso di specialità medicinali (sia prodotti etici, soggetti cioè a prescrizione, sia prodotti da banco) e di prodotti parafarmaceutici (prodotti cosmetici, dietetici, igienici e veterinari) realizzata dai distributori intermedi (*full-line wholesalers*), e che tali mercati risultano definiti intorno ai depositi CEF 3 - Lallio (BG), CEF 4 - Brescia, CEF 6 - Erba (CO), CEF 12 - Bolzano Vicentino (VI) e i depositi UNICO 1 - Novara, UNICO 2 - Lainate (MI) e UNICO 8 Nogarole Rocca (VR);

RITENUTO, pertanto, necessario prescrivere, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/1990, misure necessarie a impedire il realizzarsi degli effetti distorsivi della concorrenza causati dalla realizzazione dell'Operazione;

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

RITENUTO che l'eventuale mancata attuazione delle suddette misure comporta la realizzazione di un'operazione di concentrazione in violazione del divieto di cui all'articolo 6, comma 1, della n. 287/1990;

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

DELIBERA

di autorizzare l'Operazione, a condizione che Cooperativa Esercenti Farmacia S.c. a r.l. e UNICO La Farmacia dei farmacisti S.p.A. diano piena ed effettiva esecuzione alle seguenti misure prescritte ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/1990:

a. Le Parti dovranno cedere, entro il *[omissis]*, tramite la vendita a uno o più soggetti terzi e indipendenti, dei due rami d'azienda associati ai depositi UNICO 8, sito in Nogarole Rocca (VR), CEF 5, sito in Cremona (CR);

a.i. ciascun ramo sarà composto da un complesso di beni e di rapporti giuridici che consenta ad acquirenti di operare nella distribuzione intermedia del farmaco e, in particolare, i rami di azienda:

a.i.i. consisteranno negli immobili adibiti a depositi e delle rispettive attrezzature, nonché nel trasferimento dei contratti di utenza, manutenzione e trasporto afferenti agli impianti, oltre che nei rapporti di lavoro con il personale operante negli stabilimenti, inclusivo dei contratti riguardanti il relativo referente commerciale;

- a.i.ii. saranno strutturati in modo da garantire, sotto il profilo infrastrutturale e logistico, il pieno soddisfacimento dei requisiti previsti per l'ottenimento delle autorizzazioni di cui agli articoli 100-112 del D.lgs. 24 aprile 2006, n. 219, così che un terzo acquirente, in ossequio all'applicabile normativa, possa autonomamente fare istanza per l'attribuzione di ogni apposita autorizzazione;
- a.i.iii. potranno essere oggetto di opportuni *carve out* di parte dei beni aziendali e del personale non necessari, solo su espressa richiesta degli acquirenti, così da consentire il perfezionamento delle cessioni e nell'ottica di soddisfazione degli interessi e delle richieste dei potenziali acquirenti;
- a.ii. gli acquirenti dei rami di azienda oggetto di cessione dovranno soddisfare i seguenti requisiti:
- a.ii.i. essere soggetti indipendenti, anche commercialmente, dalle Parti e dalle imprese ad esse collegate, nonché dai soggetti posti ai vertici della catena di controllo delle Parti;
- a.ii.ii. possedere i mezzi finanziari, nonché l'incentivo e la capacità di mantenere e sviluppare, su scala dimensionale efficiente, l'attività di distribuzione intermedia dei farmaci e dei parafarmaci;
- a.ii.iii. essere un operatore attivo in Italia nella distribuzione intermedia dei farmaci e dei parafarmaci, in particolare essere in possesso dei necessari requisiti regolamentari per svolgere siffatta attività;
- a.ii.iv. l'acquisizione delle attività cedute da parte di un acquirente proposto non deve creare nuovi problemi per la concorrenza, né comportare il rischio che l'attuazione delle misure venga rinviata;
- a.iii. gli accordi relativi al trasferimento dei rami di azienda di cui alla misura a) dovranno essere sottoposti all'Autorità, per l'approvazione dell'identità del cessionario e degli accordi stessi, almeno un mese prima dei relativi termini di cui sopra;
- a.iv. qualora non siano stati stipulati i contratti vincolanti di compravendita con l'acquirente della Società Proposta di cui al punto a) entro i termini ivi previsti, le Parti dovranno cedere, entro il [omissis], i rami di azienda individuando gli acquirenti in questione senza la previsione di un [omissis], conferendo a tal fine un mandato irrevocabile a un apposito fiduciario incaricato alla vendita (*divestiture trustee*), sottoposto all'approvazione dell'Autorità, almeno due settimane prima del termine previsto al punto sub a);
- a.iv.i. la comunicazione relativa alla proposta di nomina del *divestiture trustee* contiene tutte le informazioni atte a verificare l'idoneità dello stesso a svolgere il compito assegnato, nonché i requisiti di indipendenza, analogamente a quanto previsto ai punti *g.ii)* e *g.iii)* seguenti;
- a.iv.ii. l'Autorità verifica il possesso dei suddetti requisiti da parte del *divestiture trustee* e, qualora tale verifica dia esito negativo, potrà richiederne la modifica, analogamente a quanto previsto al punto *g.iv)* seguente;
- a.iv.iii. le Parti devono conferire il mandato al *divestiture trustee* entro una settimana dall'approvazione da parte dell'Autorità;
- a.iv.iv. il *divestiture trustee* trasmette in qualsiasi momento, entro i termini previsti, le informazioni richieste dall'Autorità in merito all'andamento del processo di dismissione, ai potenziali acquirenti e agli sviluppi delle trattative con tali soggetti;
- a.v. le Parti (o il soggetto indipendente incaricato della cessione) dovranno fornire tutte le informazioni necessarie in merito ai rami di azienda, per permettere a tutti i potenziali acquirenti di valutarne il valore e la presumibile capacità commerciale;
- a.vi. le Parti dovranno preservare l'operatività economica, la commerciabilità e la competitività dei rami di azienda, conformemente alla buona pratica commerciale, nel periodo intercorrente tra la data di autorizzazione dell'Operazione e la piena validità ed efficacia della loro cessione, mantenendo

- una gestione indipendente della stessa e impedendo l'acquisizione e/o l'utilizzo di informazioni riservate relative ai rami di azienda, salvo quanto strettamente necessario ai fini della cessione;
- a.vii. le Parti non riacquisteranno, direttamente o indirettamente, e non potranno esercitare una influenza sui rami di azienda oggetto di cessione per un periodo di [omissis] anni dalla data di autorizzazione dell'Operazione e non solleciteranno, anche tramite soggetti terzi, i referenti commerciali trasferiti della Società Proposta per un periodo di [omissis] anni nonché, i dipendenti trasferiti per un periodo di [omissis] anni ;
- b. le Parti non edificeranno, né acquisiranno nuovi depositi, o strutture aventi funzione equivalente, nelle isocrone oggetto di cessione e nelle aree geografiche limitrofe²⁰⁴, per un periodo di [omissis] dalla data di perfezionamento della cessione, fatti salvi i progetti di ammodernamento, riallocazione e ampliamento dei depositi già in corso alla data di notifica del presente provvedimento;
- c. le Parti elimineranno i vincoli di acquisto, e clausole aventi effetti equivalenti, per le farmacie socie cooperative di Cooperativa Esercenti Farmacia S.c. a r.l. e di Unione Farmaceutica Novarese S.c.p.a. per un periodo di [omissis] dalla data di notifica del presente provvedimento;
- d. le Parti non dovranno prevedere, nei propri programmi di affiliazione con le farmacie, clausole che vincolino gli acquisti o la fedeltà delle farmacie affiliate per un volume superiore al [40-50%], del loro monte acquisti merci complessivo, o clausole aventi effetti equivalenti, per un periodo di [omissis] dalla data di notifica del presente provvedimento;
- e. le Parti dovranno prevedere che i propri programmi di affiliazione abbiano durata annuale e che i contratti di affiliazione non contengano penali o sanzioni a carico delle farmacie affiliate in caso di recesso dei contratti, per un periodo di [omissis] dalla data di notifica del presente provvedimento;
- f. le Parti elimineranno i vincoli di acquisto, e clausole aventi effetti equivalenti, per le farmacie aderenti, anche successivamente alla notifica del provvedimento, ai loro programmi di affiliazione e che sono altresì attuali clienti dei depositi oggetto di cessione di cui al punto a) precedente, per un periodo di [omissis] dalla data di notifica del presente provvedimento;
- g. al fine del monitoraggio dell'attuazione delle misure di cui ai punti a)-f) precedenti:
- g.i. entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento, le Parti dovranno sottoporre all'Autorità la proposta di nomina di un soggetto fiduciario ("Fiduciario" o "Monitoring Trustee") per il monitoraggio del rispetto delle predette misure per la durata delle stesse;
- g.ii. il Fiduciario deve soddisfare le seguenti caratteristiche: 1) essere un soggetto indipendente rispetto alle Parti e alle eventuali imprese controllanti, controllate e facenti parte dei rispettivi gruppi di controllo; 2) possedere le qualifiche necessarie per svolgere il suo mandato; 3) non essere, né essere stato esposto, a un conflitto di interessi rispetto alle Parti e alle eventuali imprese controllanti, controllate e facenti parte dei rispettivi gruppi di controllo. In particolare, il fiduciario non può aver ricoperto alcun incarico significativo per conto di tali soggetti nei tre anni precedenti la propria nomina, né tantomeno averne nei tre anni successivi la conclusione del proprio incarico;

²⁰⁴ Tenuto conto del fatto che gli operatori della distribuzione intermedia realizzano in media il 90% del proprio fatturato entro un raggio stradale compreso tra 130 e 135 km (cfr. **Tabella 1 – Distanze normalmente percorse dai distributori intermedi**), per aree limitrofe si intendono quelle situate entro un raggio stradale di 140 km dal deposito. Tale soglia corrisponde a un'estensione di 40 km oltre il perimetro della *catchment area*, definita con un raggio di 100 km stradali dal medesimo deposito.

g.iii. la proposta di nomina del Fiduciario deve contenere: (i) il nominativo e il curriculum del Fiduciario; (ii) informazioni sufficienti per consentire all'Autorità di verificare che il soggetto proposto come Fiduciario soddisfi i requisiti di cui al punto *g.ii)* precedente; (iii) i termini del mandato proposto, che comprenderanno tutte le disposizioni necessarie per consentire al Fiduciario di adempiere in modo indipendente ai suoi obblighi; e (iv) un piano di lavoro che descrive come il Fiduciario svolgerà il monitoraggio dei rimedi secondo quanto meglio dettagliato nel punto *h)* seguente;

g.iv. l'Autorità ha la facoltà di approvare o respingere il Fiduciario proposto e di approvare il mandato proposto o di modificarlo opportunamente al fine di consentire al fiduciario di svolgere le proprie funzioni;

g.v. le Parti dovranno conferire l'incarico al Fiduciario entro una settimana dalla comunicazione della delibera di approvazione da parte dell'Autorità;

h. il Fiduciario svolgerà il proprio compito facendo quanto necessario per assicurarsi che le Parti diano corretta esecuzione alle misure di cui ai punti *a)-f)* precedenti e, in particolare:

h.i. con riferimento alla misura di cui al punto sub *a)*, il Fiduciario dovrà:

h.i.i. prima della dismissione, monitorare che l'operatività economica, la commerciabilità e la competitività dei complessi aziendali oggetto della misura di cessione siano adeguatamente preservate dalle Parti;

h.i.ii. verificare l'avanzamento del processo di dismissione e la messa a disposizione a tutti potenziali acquirenti di tutte le informazioni rilevanti in merito ai rami di azienda oggetto di cessione;

h.i.iii. trasmettere all'Autorità un parere, non vincolante, sull'idoneità tecnica e finanziaria nonché sull'indipendenza dei potenziali acquirenti della Società Proposta, corredato da opportuna documentazione in merito a tali aspetti;

h.ii. con riferimento alla misura di cui al punto sub *b)*, il Fiduciario dovrà effettuare una ricognizione dei progetti di ammodernamento, riallocazione e ampliamento dei depositi già in corso nelle isocrone oggetto di cessione e nelle aree geografiche limitrofe e verificare che la Parte non edificino, né acquistino nuovi depositi, o strutture aventi funzione equivalente, per il periodo di vigenza della misura;

h.iii. con riferimento alle misure di cui ai punti *c)* e *d)*, il Fiduciario dovrà verificare che i vincoli di acquisto vengano rispettivamente rimossi o ridotti e che non vengano introdotte clausole aventi effetti equivalenti;

h.iv. con riferimento alla misura di cui al punto *e)*, il Fiduciario dovrà verificare che i programmi di affiliazione delle Parti abbiano durata annuale e non prevedano penalizzazioni o sanzioni, anche di tipo non economico, per l'eventuale recesso anticipato;

h.v. con riferimento alle misure di cui al punto *f)*, il Fiduciario dovrà verificare che, per le farmacie attualmente clienti dei depositi oggetto di cessione di cui alla misura *a)* e che aderiscono o aderiranno, in futuro, ai programmi di affiliazione delle Parti, non siano previsti i vincoli di acquisto o fedeltà, o clausole aventi effetti equivalenti. In tal senso, il Fiduciario dovrà effettuare una ricognizione delle farmacie che sono attualmente servite dai depositi oggetto di cessione, in modo da permettere la verifica dell'ottemperanza della predetta misura di cui al punto *f)*;

i. il Monitoring Trustee dovrà:

- i.i. con riferimento ai compiti di cui al punto *h.i*), trasmettere all'Autorità una relazione trimestrale a partire dalla sua nomina e fino all'avvenuta cessione di cui alla misura *a*), con gli esiti delle verifiche svolte;
- i.ii. con riferimento ai compiti di cui ai punti *h.ii*)-*h.v*), trasmettere all'Autorità una relazione, entro il 31 dicembre di ogni anno e per l'intera durata delle suddette misure, con gli esiti delle verifiche svolte in merito all'attuazione delle misure e al grado di effettiva disponibilità e utilizzo da parte degli operatori concorrenti degli agenti e degli operatori logistici contrattualizzati dalle Parti;
- i.iii. informare l'Autorità ogni qual volta sorgano criticità nell'implementazione delle misure oggetto di monitoraggio.

Le misure di cui sopra entreranno in vigore al momento della notifica del provvedimento di autorizzazione dell'Operazione.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

C12725 - MEDIOBANCA–BANCA DI CREDITO FINANZIARIO/BANCA GENERALI*Provvedimento n. 31649*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 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 Mediobanca - Banca di Credito Finanziario S.p.A., pervenuta in data 20 maggio 2025;

VISTA la richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 16-*bis* della legge n. 287/1990, inviata in data 29 maggio 2025, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive inviate dalla società Mediobanca - Banca di Credito Finanziario S.p.A., pervenute in data 11 luglio 2025;

VISTO il parere dell'IVASS, pervenuto in data 28 luglio 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Mediobanca - Banca di Credito Finanziario Società per Azioni (di seguito, "Mediobanca" o "MB"; C.F. 00714490158), quotata nell'indice FTSE MIB della Borsa Italiana, è la società a capo del polo bancario-finanziario denominato Gruppo Mediobanca, specializzato nelle seguenti attività: a) *wealth management*, tramite una divisione che riunisce i servizi *asset & wealth management* e prodotti di credito (quali mutui) offerti alla clientela *affluent e premier* (Mediobanca Premier) e *private* (Mediobanca Private Banking e CMB Monaco), che comprende anche le fabbriche prodotte di *asset management* del Gruppo; b) *consumer finance*, attraverso la propria controllata Compass Banca S.p.A. (di seguito "Compass"), che offre servizi quali prestiti personali, carte di credito e finanziamenti con cessione del quinto dello stipendio o della pensione; c) *corporate & investment banking*, tramite una divisione che riunisce tutti i servizi forniti alla *clientela corporate* nell'ambito del *wholesale banking* e del c.d. *specialty finance* (ossia attività di *factoring* e di gestione del credito); d) *insurance & principal investing*, divisione che gestisce i più importanti investimenti della banca, ossia essenzialmente la partecipazione del 13,17% in Assicurazioni Generali S.p.A. (di seguito, "Generali").

Mediobanca è una società ad azionariato diffuso: secondo quanto comunicato dalla Parte notificante, sulla base del più recente aggiornamento disponibile sul sito CONSOB¹, i principali azionisti sono Delfin S.a.r.l. (di seguito, "Delfin", con il 19,39% circa), Francesco Gaetano Caltagirone (di seguito,

¹ Al 18 giugno 2025.

“Caltagirone” con il 5,5% circa)² e Banca Mediolanum S.p.A. (con il 3,34% circa); nessuno degli azionisti detiene, individualmente o congiuntamente, poteri tali da esercitare un’influenza determinante sulle decisioni strategiche della società.

L’assetto societario potrebbe subire cambiamenti a partire dall’8 settembre 2025, data di scadenza per l’adesione all’offerta pubblica di scambio (OPS) volontaria totalitaria promossa da Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. sulle azioni ordinarie di Mediobanca 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”), volta ad acquisire il controllo esclusivo di Mediobanca³.

Nel corso del 2024, il Gruppo Mediobanca ha conseguito a livello globale un fatturato consolidato pari a circa [5-6] * miliardi di euro, di cui circa [4-5] miliardi in Italia.

2. Banca Generali S.p.A. (di seguito, “Banca Generali”; C.F. 01333550323), quotata nell’indice FTSE MIB della Borsa Italiana, è una banca *private*, controllata in via esclusiva da Assicurazioni Generali S.p.A. (di seguito, “Assicurazioni Generali”), primario Gruppo del settore assicurativo e dell’asset *management*. Banca Generali è attiva - direttamente e tramite le società facenti capo al Gruppo Banca Generali - nella pianificazione finanziaria e nella tutela patrimoniale dei clienti, nel settore creditizio, specialmente nell’attività di consulenza finanziaria e pianificazione patrimoniale, nonché nel settore dei servizi di investimento. L’offerta di Banca Generali, indirizzata ai segmenti di clientela principalmente *private* e in parte *affluent* attraverso una rete di consulenti finanziari, è composta dalle seguenti attività: a) servizi bancari; b) risparmio amministrato; c) risparmio gestito; d) risparmio assicurativo; e) servizi di *wealth management* e fiduciari.

Nel corso del 2024, Banca Generali ha conseguito a livello globale un fatturato consolidato pari a [1-2] miliardi di euro, di cui circa [1-2] miliardi in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

2. L’operazione comunicata (di seguito, “Operazione”) consiste in un’offerta pubblica di scambio (di seguito, “OPS”) totalitaria volontaria, promossa da Mediobanca ai sensi e per le finalità di cui agli articoli 102, comma 1 e 106, comma 4, del D.lgs. n. 58/1998 (c.d. “TUF”) e delle relative disposizioni di attuazione contenute nel Regolamento Consob n. 11971/1999 (c.d. “Regolamento Emittenti”), finalizzata ad acquisire il controllo esclusivo di Banca Generali.

3. Il perfezionamento dell’OPS è subordinato, tra l’altro, al raggiungimento da parte di Mediobanca, a esito della stessa, di una partecipazione pari ad almeno il 50% più 1 (una) azione del capitale sociale di Banca Generali (la “Condizione Soglia”).

4. L’Operazione è principalmente volta alla creazione di un nuovo operatore nei servizi finanziari, dato dall’aggregazione di Banca Generali con Mediobanca, caratterizzato da una forte capacità

² Tuttavia, secondo notizie di stampa del 6 giugno 2025, il socio ha registrato azioni per la partecipazione all’assemblea della società per un valore appena inferiore al 10% dal capitale sociale.

³ L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha valutato l’operazione di concentrazione in questione con provvedimento n. 31585 del 1° luglio 2025, in Bollettino n. 26/2025 (Cfr. C12706 - Banca Monte dei Paschi di Siena/Mediobanca Banca di Credito Finanziario).

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

attraente di talenti e clientela, una migliore leva operativa, e significative prospettive di crescita, abbinate a una migliore diversificazione del rischio, una solida posizione di capitale e una cultura aziendale orientata alla crescita sostenibile.

5. Si precisa che le caratteristiche soggettive e oggettive dell'operazione di concentrazione sono valutate dall'Autorità in via preventiva per come delineate dalla Parte notificante nella documentazione prodotta. Qualora la stessa operazione venisse configurata secondo modalità sostanzialmente differenti, le imprese eventualmente interessate dovranno provvedere a una nuova notifica, al fine di consentire all'Autorità (o, qualora fossero soddisfatte le soglie di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, alla Commissione europea) la valutazione dell'operazione come effettivamente delineata.

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, in quanto ciascuna delle Parti realizza più di due terzi del proprio fatturato totale nell'Unione europea all'interno di un unico Stato membro (l'Italia), ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro⁴.

IV. IL PARERE DELL'IVASS

7. Con parere pervenuto in data 28 luglio 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, in particolare, nei seguenti settori: bancario tradizionale (mercati della raccolta e mercati degli impieghi); risparmio amministrato; risparmio gestito; strumenti di pagamento; *investment banking*; consulenza in materia di investimenti; assicurativo (*bancassurance*); negoziazione mobiliare in conto terzi e in conto proprio; servizi di informativa finanziaria.

⁴ Cfr. provvedimento n. 31088 del 5 marzo 2024 "Rivalutazione soglie fatturato ex articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990", in Bollettino n. 10/2024.

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 mercato non è compresa la raccolta postale⁵.

10. Le informazioni acquisite in occasione di precedenti istruttorie di concentrazione svolte dall'Autorità che hanno interessato il settore bancario⁶ hanno, inoltre, evidenziato come il conto corrente presso una banca tradizionale non sia generalmente percepito come sostituibile con un conto corrente *online*⁷. 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”⁸.

11. Dal punto di vista geografico, come accertato dall'Autorità in numerosi precedenti⁹, il mercato della raccolta bancaria ha estensione locale. Infatti, dal lato 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 territorio¹⁰. 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*).

12. In linea con tale approccio, le quote di mercato della raccolta sono di regola calcolate usando i dati rilevati sulla base del criterio “localizzazione sportello”, il quale appare generalmente rappresentare in modo appropriato la capacità degli operatori di esercitare il proprio potere di mercato nei confronti della domanda¹¹; ciò, oltre che per i mercati della raccolta, vale con riferimento a tutti gli altri mercati bancari aventi dimensione locale (mercati degli impieghi a famiglie consumatrici e degli impieghi a famiglie produttrici e a piccole imprese)¹².

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Cfr. C12297B - *BPER/Ramo di azienda di UBI*, cit.

⁸ Cfr. *ibidem*. Ai fini della presente analisi, si consideri che si considerano banche *online* quelle operanti esclusivamente o quasi esclusivamente *online*, cfr. C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca*, cit.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Infatti, il criterio “localizzazione sportello” rileva la raccolta delle banche realizzata dalle diverse filiali dislocate sul territorio.

¹² Cfr., *ex multis*, procedimento 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..

Nel caso di specie, tuttavia, si è riscontrato che i dati forniti da Mediobanca e Banca Generali a Banca d'Italia nell'ambito delle segnalazioni di vigilanza sulla base del criterio "localizzazione sportello" imputano in parte pressoché totalitaria i rapporti dei clienti, rispettivamente, al codice di avviamento bancario (di seguito, "CAB") di Milano nel caso di Mediobanca e al CAB di Trieste nel caso di Banca Generali, benché tali rapporti siano accessi presso le numerose filiali presenti sul territorio nazionale. Pertanto, in linea con i precedenti dell'Autorità¹³, ai fini della valutazione dell'Operazione, è stato ritenuto opportuno adottare per tali mercati il criterio della "residenza controparte"¹⁴.

ii) Mercato degli impieghi

13. Nell'ambito degli impieghi sono compresi, nelle diverse e possibili forme tecniche, il credito a breve, medio e 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*¹⁵.

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 dell'Autorità¹⁶, appare possibile ritenere che tale mercato abbia un'estensione geografica tendenzialmente nazionale, fermo restando che, data l'eterogeneità degli enti pubblici (per natura e

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

¹⁴ Il criterio c.d. "residenza controparte" rileva il fatturato che ciascuna banca realizza in un determinato ambito territoriale sulla base della residenza della clientela. Tale criterio è già stato utilizzato dall'Autorità nella valutazione di alcune operazioni di concentrazione bancarie, ove le caratteristiche degli operatori lo rendessero opportuno (cfr. C12706- *Banca Monte dei Paschi di Siena/Mediobanca Banca di Credito Finanziario*, cit.; C12702 - *Banca Ifis/Ilimity Bank*, provvedimento n. 31478 del 4 marzo 2025, in Bollettino n. 11/2025 e 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).

¹⁵ Anche per i mercati degli impieghi, in considerazione di quanto già osservato con riguardo al mercato della raccolta sulle modalità di imputazione dei dati nell'ambito delle segnalazioni di vigilanza alla Banca d'Italia, è stato ritenuto opportuno utilizzare i dati rilevati con il criterio "residenza controparte".

¹⁶ 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.

dimensioni), in talune specifiche circostanze potrebbe doversi ricorrere a un'individuazione più ristretta dell'ambito geografico interessato.

iii) Mercato del risparmio amministrato

15. I servizi di risparmio amministrato ricomprendono l'attività di raccolta, trasmissione e negoziazione degli ordini in strumenti finanziari per conto di un investitore che ha effettuato il conferimento di singoli ordini ai medesimi intermediari. L'erogazione di tali servizi risulta strettamente legata all'attività bancaria tradizionale e, in particolare, al mercato della raccolta, in considerazione dell'elevata correlazione tra la detenzione di un conto corrente e di un conto titoli presso il medesimo istituto bancario.

Nella propria prassi, l'Autorità ha pertanto ritenuto che, a tutela di una corretta disamina degli effetti nel mercato del risparmio amministrato, potesse essere utilizzata come *proxy* la posizione delle Parti nei mercati della raccolta bancaria diretta, senza che fosse necessaria una valutazione distinta e autonoma rispetto a quest'ultima. Nel caso di specie, tuttavia, stante il carattere peculiare delle Parti, banche particolarmente focalizzate sulla clientela di segmento alto (*affluent e private*), per le quali il posizionamento nella raccolta potrebbe quindi non essere sufficientemente rappresentativo di quello nel risparmio amministrato, sono stati acquisiti anche dati specifici relativi a tale ultimo mercato, a livello provinciale¹⁷.

iv) Mercati del risparmio gestito

16. Nell'ambito del settore del risparmio gestito sono ricomprese diverse attività, che corrispondono a distinti mercati del prodotto, e che sono connesse a: (i) la gestione di fondi comuni d'investimento; (ii) la gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (di seguito, "GPM") e in fondi (di seguito, "GPF"); e (iii) la gestione di prodotti della previdenza complementare¹⁸.

17. 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 polizze individuali pensionistiche (di seguito, "PIP"), che possono influire sulla definizione del mercato geografico, il quale può avere un'estensione più ampia, tendenzialmente nazionale, ma può richiedere, in funzione della rilevanza delle adesioni individuali, anche una valutazione estesa ad aree territoriali di minor dimensione¹⁹.

¹⁷ In questo senso, cfr. anche C12706 - Banca Monte dei Paschi di Siena/Mediobanca Banca di Credito Finanziario, cit..

¹⁸ Cfr. *ibidem*.

¹⁹ Cfr., *inter alia*, C10053 - Società Cattolica di Assicurazione/BCC Vita, provvedimento n. 19986 del 18 giugno 2009, in Bollettino n. 24/2009.

18. Più nel dettaglio, con riferimento al mercato *sub (i)*, gestione di fondi comuni d'investimento, rileva sottolineare che un fondo comune di investimento è un patrimonio autonomo, suddiviso in quote, di pertinenza di una pluralità di partecipanti, gestito in monte.

19. In relazione al mercato *sub (ii)*, che comprende la GPM e la GPF, la GPM è un'attività svolta da banche, da imprese di investimento e da società di gestione del risparmio (SGR), sulla base di un incarico conferito dal cliente. Rispetto alla gestione collettiva, il patrimonio di ogni cliente resta distinto da quello degli altri. La GPF presenta, in aggiunta, la peculiarità che le disponibilità finanziarie del cliente sono investite in quote di fondi comuni d'investimento. La GPF è assimilata alla gestione collettiva anche se, dal punto di vista contrattuale, ha un elemento in comune con la gestione individuale, potendo il cliente richiedere al gestore di modificare la composizione del portafoglio, sempre, tuttavia, scegliendo tra quote di fondi comuni.

20. In merito al mercato *sub (iii)*, gestione di prodotti della previdenza complementare, rileva osservare che la previdenza integrativa ha l'obiettivo di soddisfare l'esigenza di reddito dei lavoratori nella fase del loro pensionamento. Tale finalità viene perseguita in Italia attraverso una struttura previdenziale basata su due diverse modalità di intervento: (a) la previdenza obbligatoria; (b) la previdenza complementare, realizzata attraverso il ricorso ai fondi pensione negoziali (o chiusi), fondi pensione aperti e PIP. Come anticipato, sussistono differenze tra i fondi pensione negoziali, i fondi pensione aperti e i PIP, che possono influire sulla definizione del mercato geografico. In particolare, i fondi pensione negoziali sono istituiti per singola azienda o gruppi di aziende, per categorie di lavoratori, talvolta per raggruppamento territoriale; essi sono oggetto di un contratto collettivo nazionale, oppure di accordi o regolamenti aziendali e sono gestiti, sulla base dei contributi, da SGR, compagnie di assicurazione o banche. I fondi pensione aperti, invece, sono istituiti e gestiti direttamente da banche, società di assicurazione e SGR e possono essere sia ad adesione collettiva (come i fondi negoziali) che individuale. Infine, i PIP sono contratti di previdenza complementare ad adesione individuale.

21. Analogamente al mercato del risparmio amministrato, l'Autorità, pur riconoscendo che solitamente la posizione degli operatori nei mercati distributivi del risparmio gestito può essere desunta in via indiretta da quella detenuta nella raccolta bancaria, ha ritenuto opportuno, nel caso di specie, acquisire dati specifici relativi alla distribuzione a livello provinciale del risparmio gestito. Tale scelta è stata motivata dalle particolari caratteristiche delle Parti, entrambe banche fortemente orientate verso la clientela *affluent e private*, per le quali le quote detenute nella raccolta bancaria potrebbero non riflettere adeguatamente il posizionamento effettivo nel comparto del risparmio gestito.

22. Nell'operazione in esame rilevano esclusivamente i mercati distributivi del risparmio gestito, considerato che Banca Generali non è attiva nella fase produttiva.

v) Mercato dei servizi di pagamento

23. 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 e informatico (*i.e. processing*).

24. Ai fini della valutazione della presente Operazione, rileva la sola attività di emissione delle carte di pagamento (c.d. *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 dei rapporti con i circuiti, le attività di *customer service* e di *marketing* e la gestione del rischio creditizio e delle frodi²⁰.

25. 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.

26. 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.

27. Secondo la prassi dell'Autorità, l'ambito geografico può essere definito quantomeno a livello nazionale, in ragione dell'omogeneità delle condizioni di offerta dell'insieme dei descritti servizi sul territorio nazionale.

vi) Mercati dell'investment banking

28. Nell'ambito dell'*investment banking* sono compresi prodotti e servizi erogati da intermediari creditizi e istituti specializzati per soddisfare esigenze complesse e articolate della clientela imprese. In tale settore, sulla base della prassi nazionale e comunitaria, sembra possibile identificare quattro principali aree di attività che configurano altrettanti mercati del prodotto, in considerazione della specificità del servizio offerto, delle esigenze espresse dalla domanda e del contesto competitivo. Si tratta delle attività inerenti: (a) al *corporate finance*, ovvero l'offerta di consulenza strategica in materia di operazioni quali fusioni, acquisizioni o dismissioni; (b) alla consulenza relativa al mercato primario dei capitali, vale a dire l'offerta di servizi finanziari sul capitale azionario (ECM) e sul mercato del debito (DCM); (c) alla finanza strutturata, che consta di operazioni di finanziamento aventi una struttura complessa, caratterizzate da un significativo ricorso alla leva finanziaria e da un ricorso limitato nei confronti dei soggetti promotori, al fine di contenere il profilo di rischio in termini adeguati per renderlo accettabile sul mercato bancario; e (d) al *project finance*, ovvero operazioni di finanziamento a lungo termine, legate a progetti specifici.

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 Cfr. *ibidem*.

29. In merito all'ambito geografico rilevante di tali mercati, esso appare individuabile nei confini nazionali, in virtù dell'importanza che rivestono nel processo di selezione dell'advisor fattori quali un'adeguata presenza a livello locale dell'operatore, la conoscenza del contesto nazionale e dell'assetto normativo e regolamentare, nonché la capacità di relazione anche con le istituzioni nazionali.

vii) Mercato della consulenza in materia di investimenti

30. La consulenza in materia di investimenti comprende una serie di attività collegate, quali: il *marketing* e organizzazione di iniziative atte alla generazione di nuovi potenziali clienti; l'analisi delle loro esigenze al fine di individuare le soluzioni più idonee; la raccolta della documentazione relativa al cliente e l'inserimento del censimento anagrafico nei sistemi informativi; l'individuazione del portafoglio più adeguato per il singolo cliente; la predisposizione della documentazione relativa per la sottoscrizione degli investimenti. Nella successiva fase di operatività, i clienti possono interfacciarsi direttamente con i consulenti finanziari di riferimento nonché con il personale dedicato ai servizi di *post vendita*. Durante l'intera durata del rapporto con la clientela, i consulenti finanziari eseguono attività di monitoraggio dell'operatività e di *reporting* alla clientela sulle relative *performance* del portafoglio.

31. A livello geografico, nei suoi precedenti²³ l'Autorità ha ritenuto che il mercato possa avere dimensione nazionale, non escludendo tuttavia una possibile dimensione locale del medesimo. Ai fini della valutazione dell'Operazione, l'esatta definizione del mercato geografico può essere lasciata aperta, in ragione dell'assenza di effetti apprezzabili per la concorrenza.

viii) Mercati assicurativi

32. Con riferimento ai comparti 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'Autorità²⁴.

33. Nel caso di specie, le Parti sono entrambe attive esclusivamente nella fase distributiva, con sovrapposizioni orizzontali esclusivamente per i rami vita, in quanto Banca Generali non distribuisce prodotti nei rami danni.

²³ Cfr. C12677 - *Banca Generali/Intermonte Partners SIM*, provvedimento n. 31378 del 19 novembre 2024, in Bollettino n. 47/2024 e C12401 - *Zurich Insurance Company/Ramo di Azienda DB Financial Advisors di Deutsche Bank*, provvedimento n. 29887 del 9 novembre 2021, in Bollettino n. 47/2021.

²⁴ Cfr., tra gli altri, C12417 - *Cassa di Risparmio di Bolzano - Sparkasse/Banca di Cividale*, provvedimento n. 29972 del 18 gennaio 2022, in Bollettino n. 5/2022 e C12702 - *Banca Ifis/Ilimity Bank*, provvedimento n. 31478 del 4 marzo 2025, in Bollettino n. 11/2025.

ix) Mercati della negoziazione mobiliare

34. Secondo la prassi dell'Autorità²⁵, il mercato della negoziazione mobiliare comprende i servizi prestati da banche e SIM autorizzate per l'acquisto e la vendita di titoli e strumenti finanziari, sia su mercati regolamentati sia non regolamentati. Si distinguono due mercati rilevanti a seconda che l'attività sia svolta (a) per conto proprio o (b) per conto terzi.

35. A livello geografico, la definizione del mercato dipende dal tipo di servizio prestato, potendosi identificare con il territorio nazionale o con un ambito più ampio, nel caso in cui la negoziazione abbia per oggetto titoli italiani trattati sui mercati mobiliari esteri.

x) Mercato dell'offerta di servizi di informativa finanziaria

36. L'offerta di servizi di informativa finanziaria consiste nella messa a disposizione della clientela di dati, notizie e analisi sull'andamento dei mercati finanziari nonché dei relativi strumenti di gestione (ad esempio, piattaforme per la ricezione e l'elaborazione dei flussi di informazioni). I principali utilizzatori dei servizi di informativa finanziaria sono gli operatori dell'industria dei servizi finanziari (quali banche, operatori di borsa, fondi di investimento, imprese), i quali usano le informazioni relative al mercato come base per le proprie decisioni di investimento.

37. Sebbene l'Autorità abbia affermato nella sua prassi decisionale che l'estensione geografica del mercato in questione potrebbe sia coincidere con il territorio nazionale sia estendersi fino a coprire lo Spazio economico europeo²⁶, nel caso di specie non appare necessario giungere a un'esatta definizione della dimensione geografica, in quanto non muterebbe, comunque, la valutazione degli effetti dell'Operazione.

b) Effetti dell'Operazione

38. L'Operazione, sulla base dei dati e delle informazioni fornite dalle Parti, non appare idonea a determinare criticità concorrenziali in alcuno dei mercati rilevanti.

39. Per quanto riguarda il mercato della raccolta, prendendo in considerazione i dati che fanno riferimento alla residenza della controparte, si osserva come, a valle dell'Operazione, la quota congiunta delle Parti risulterà largamente inferiore al 10% in tutte le province interessate²⁷.

40. In relazione ai mercati degli impieghi, le Parti sono entrambe attive negli impieghi alle famiglie consumatrici e, in misura molto contenuta, negli impieghi alle famiglie produttrici-imprese di piccole dimensioni, alle imprese di medie e grandi dimensioni, agli enti pubblici.

41. In particolare, nel mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici, la quota *post merger* a livello provinciale risulterà sempre inferiore al 10%, a eccezione della provincia di Brindisi, dove la quota congiunta sarà comunque [compresa tra il 10% e il 15%]²⁸.

42. Nel mercato degli impieghi alle famiglie produttrici-imprese di piccole dimensioni si registrano limitate sovrapposizioni orizzontali in tutte le province, con la quota *post merger* a livello provinciale che rimarrà sempre inferiore all'1%²⁹.

²⁵ Cfr. C12677 - Banca Generali/Intermonte Partners SIM, cit.

²⁶ Cfr. *ibidem*.

²⁷ Dati Banca d'Italia 2024.

²⁸ Cfr. *ibidem*.

²⁹ Cfr. *ibidem*.

43. Analoga situazione si verifica nel mercato degli impieghi alle imprese medio-grandi, dove la quota di mercato congiunta a livello regionale sarà sempre inferiore all'1%, eccetto in due regioni dove in ogni caso la quota congiunta rimarrà inferiore al 5%³⁰.

44. Infine, nel mercato degli impieghi agli enti pubblici, la presenza delle Parti è del tutto marginale: la quota *post merger* a livello nazionale risulta [inferiore all'1%]³¹.

45. Nel mercato del risparmio amministrato, ferme restando le valutazioni già effettuate per il mercato della raccolta, alle quali si rinvia, sulla base dei dati specifici forniti dalle Parti, la quota di mercato dell'entità *post-merger* risulterà in tutte le province ampiamente inferiore al 20%, tranne che nella provincia di Pescara, dove la quota di mercato congiunta sarà pari al [25%-30%]. Tuttavia, in tale provincia l'incremento ascrivibile alla concentrazione in esame è modesto [1-5%], non dando luogo a criticità concorrenziali, anche in considerazione della presenza di numerosi concorrenti qualificati.

46. Con riferimento ai mercati del risparmio gestito, si verificano sovrapposizioni orizzontali tra le attività delle Parti solo nella fase distributiva dei mercati della gestione di fondi comuni di investimento, della gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e fondi (GPF) e della gestione di prodotti della previdenza complementare.

47. In particolare, tanto nel mercato della gestione di fondi comuni di investimento quanto nel mercato della gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e fondi (GPF), la quota *post merger* in tutte le province dove si realizza una sovrapposizione orizzontale tra le Parti risulta sempre inferiore al 25%.

48. Analogamente, nel mercato della previdenza complementare, la quota congiunta risulta molto contenuta nella maggior parte delle province e in ogni caso sempre inferiore al 15%.

49. In relazione ai mercati dei servizi di pagamento, con riferimento tanto all'emissione di carte di debito/prepagate quanto all'emissione di carte di credito (unici ambiti di sovrapposizione dell'attività delle Parti), le quote di mercato congiunte sono poco significative, pari a circa il [1-5%] a livello nazionale.

50. Nei mercati dell'*investment banking*, l'attività delle Parti dà luogo a sovrapposizioni orizzontali solo nei mercati del *corporate finance* e della consulenza relativa al mercato primario dei capitali (ECM e DCM).

51. Nel mercato del *corporate finance*, secondo le stime della Parte notificante³², le quote di mercato di Intermonte SIM S.p.A. (di seguito "Intermonte"), la società del Gruppo Banca Generali attiva in detto mercato, e di Mediobanca risultano pari, rispettivamente, al [10-15%] e al [25-30%], portando le Parti a vantare una quota *post-merger* pari al [35-40%] nel 2024.

52. Tuttavia, in considerazione dell'elevato dinamismo del mercato e della presenza di numerosi concorrenti qualificati, non si ravvisano problemi di natura concorrenziale. In particolare, si rileva come, nel mercato in questione, le quote subiscano forti oscillazioni da un anno all'altro, in quanto i relativi servizi sono erogati in modo episodico perché legati a operazioni straordinarie quali fusioni e acquisizioni. A conferma della volatilità che caratterizza tale mercato, si osserva che la dimensione

³⁰ Cfr. *ibidem*.

³¹ Cfr. *ibidem*.

³² Le quote sono misurate in termini di valore delle operazioni di in cui le Parti hanno svolto attività di *Financial Advisor*, relativamente al controvalore totale delle operazioni che coinvolgono società italiane.

complessiva dello stesso è cresciuta del 23% nell'ultimo anno e che nel 2023 la quota detenuta da Intermonte era addirittura inferiore all'1%.

53. Inoltre, si osserva la presenza di numerosi concorrenti di *standing* internazionale (banche di investimento come JPMorgan e Goldman Sachs, divisioni di *investment banking* di primari gruppi bancari come UniCredit, società di consulenza), con quote di mercato anche superiori al 20% e comunque in grado di esercitare una pressione concorrenziale significativa.

54. Nel mercato della consulenza relativa al mercato primario dei capitali (ECM e DCM), secondo i dati forniti della Parte notificante³³, Mediobanca detiene una quota pari al [25-30%] (dato relativo al 2024), mentre l'attività di Banca Generali, tramite Intermonte, risulta estremamente limitata, con quote sempre inferiori all'1% nell'ultimo triennio. Pertanto, considerato l'incremento marginale della quota ascrivibile all'Operazione, nonché la presenza di numerosi concorrenti qualificati, come UniCredit, Goldman Sachs, BNP Paribas e Intesa Sanpaolo, con quote di mercato prossime o superiori a quelle delle Parti, l'Operazione non dà luogo a criticità concorrenziali.

55. Nel mercato della consulenza in materia di investimenti, secondo i dati forniti dalle Parti, la quota *post merger* risulta inferiore al 10% a livello nazionale. Inoltre, si rileva che il mercato è caratterizzato dalla presenza di numerosi e qualificati operatori, tra cui Intesa Sanpaolo, Unicredit, Banca Mediolanum, e FinecoBank.

56. Per quanto riguarda la distribuzione di prodotti assicurativi, l'attività delle Parti si sovrappone solo con riguardo ai rami vita. Con riferimento alle quote fornite da Banca Generali sulla base dei dati IVASS relativi all'anno 2023, nel mercato della distribuzione di prodotti assicurativi ramo vita, Banca Generali detiene una quota di mercato inferiore al 10% in tutte le province italiane in cui è attiva. Nella quasi totalità delle province Mediobanca detiene una quota di mercato marginale (inferiore al 5%), a eccezione di Milano ([5-10%]) e Roma ([5-10%]). In nessuna provincia la quota di mercato congiunta supera il 25%.

57. In relazione ai mercati della negoziazione mobiliare in conto proprio e in conto terzi, nell'anno 2024, le quote congiunte delle Parti nell'attività di negoziazione effettuata sul mercato Euronext (Borsa Italiana), che prendono a riferimento il controvalore dei titoli negoziati, risultano inferiori all'5%.

58. Nel mercato dei servizi di informativa finanziaria, nel 2024, Banca Generali deteneva una quota inferiore all'1% considerato il mercato nazionale, mentre Mediobanca una quota inferiore al 5%.

59. 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 nei mercati rilevanti.

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;

³³ Le quote sono state misurate in termini di controvalore delle operazioni ECM o DCM in cui le Parti hanno svolto attività di *Financial Advisor*, *Bookkeeper*, *MLA* o *Participant* relativamente al controvalore totale delle operazioni che in cui società italiane hanno richiesto servizi di ECM o DCM.

DELIBERA

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

C12730 - UNIPOL ASSICURAZIONI/COMPENDIO DI CRONOS VITA ASSICURAZIONI

Provvedimento n. 31650

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 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, pervenuta in data 4 giugno 2025;

VISTO il parere dell'IVASS, pervenuto in data 9 luglio 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Unipol Assicurazioni S.p.A. (di seguito, "Unipol"; C.F. 00818570012) è la compagnia assicurativa multi-ramo a capo del Gruppo Assicurativo Unipol (di seguito, "Gruppo Unipol"), attivo nei settori assicurativo, bancario, finanziario, immobiliare, alberghiero, agricolo e nella ricettività portuale, nonché nel noleggio a lungo termine e nella gestione di flotte aziendali. Nel corso del 2024, il Gruppo Unipol ha realizzato un fatturato complessivo a livello mondiale pari a circa [10-20]* miliardi di euro, di cui circa [10-20] miliardi di euro generati in Italia.

2. Compendio (di seguito, "Compendio") di Cronos Vita Assicurazioni S.p.A. (di seguito, "Cronos"; C.F. 13088520963), compagnia assicurativa specializzata nella gestione *post-vendita* di prodotti assicurativi relativi al comparto vita. Il Compendio è costituito dal portafoglio assicurativo comprendente i contratti di assicurazione di cui ai Rami vita I, III, IV e V e contratti di assicurazione di cui ai Rami danni I e II di cui Cronos è parte, nonché dagli altri elementi patrimoniali e rapporti giuridici connessi, individuati in un apposito accordo di scissione.

Il capitale sociale di Cronos è detenuto dalle società Allianz S.p.A. (10%), Intesa Sanpaolo Assicurazioni S.p.A. (22,5%), Generali Italia S.p.A. (22,5%), Poste Vita (22,5%) e Unipol S.p.A. (22,5%) (di seguito, congiuntamente, le "Compagnie"), nessuna delle quali detiene il controllo a fini *antitrust* su Cronos.

Cronos è stata costituita in data 3 agosto 2023 dalle Compagnie, nel contesto di un'operazione di sistema finalizzata alla salvaguardia dei clienti di Eurovita S.p.A. (di seguito, "Eurovita"), avviata a seguito della sottoposizione della stessa a un'operazione di dismissione per via del commissariamento da parte dell'IVASS in data 31 gennaio 2023 e della messa in amministrazione straordinaria in data 29 marzo 2023 da parte del Ministro delle Imprese e del *Made in Italy*, per

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

problemi di solvibilità e di requisiti patrimoniali sottosoglia rispetto a quelli minimi previsti dalla regolazione.

Nel dettaglio, l'operazione di dismissione ha a oggetto: (i) l'acquisto da parte di Cronos di un ramo d'azienda comprendente tutto il portafoglio di prodotti di Eurovita e alcune attività e passività, con l'esclusione di specifici elementi, contestualmente alla sottoposizione della stessa a liquidazione coatta amministrativa in data 27 ottobre 2023 (di seguito, "Ramo d'Azienda") e (ii) la successiva divisione tra le Compagnie dei rapporti compresi nel Ramo d'Azienda (di seguito, "Split").

In data 27 ottobre 2023, Cronos ha perfezionato l'acquisto del Ramo d'Azienda di Eurovita e, in data 7 aprile 2025, Cronos e le Compagnie¹ hanno sottoscritto un accordo teso a regolare lo *Split* (di seguito, "Accordo di Scissione"). Ai sensi dell'Accordo di Scissione, lo *Split* sarà realizzato mediante la scissione totale non proporzionale di Cronos a favore degli attuali soci², con: (i) assegnazione dell'intero patrimonio di Cronos, ripartito in diversi compendi e (ii) conseguente estinzione - alla data di efficacia della scissione - di Cronos.

Ai sensi del proprio statuto, l'operatività di Cronos è e sarà, fino al perfezionamento dello *Split*, interamente deputata alla sola gestione in *run-off* del portafoglio assicurativo acquisito da Cronos nell'ambito del Ramo d'Azienda e allo svolgimento delle attività funzionali allo *Split* che terminerà con la scissione totale di Cronos e l'assegnazione di tutto il suo patrimonio alle Compagnie.

Nel corso del 2024, il Compendio di Cronos ha realizzato un fatturato complessivo pari a circa [35-100] milioni di euro, interamente realizzato in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione, da parte di Unipol, del controllo esclusivo sul Compendio di Cronos, a seguito della scissione totale non proporzionale di questa società, nel contesto del più ampio schema di salvataggio attuato a partire dal 2023 e finalizzato alla tutela dei sottoscrittori delle polizze di Eurovita, compagnia assicurativa in liquidazione coatta amministrativa.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'Operazione, in quanto finalizzata all'acquisto del controllo di parti 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

¹ Si precisa che è parte dell'Accordo di Scissione anche Fideuram Vita S.p.A. in qualità di "Terzo Designato" di Intesa Sanpaolo Assicurazioni S.p.A. Difatti, nel caso di Intesa Sanpaolo Assicurazioni S.p.A., l'assegnazione verrà effettuata in favore di Fideuram Vita S.p.A. in qualità di "Terzo Designato".

² E di Fideuram Vita S.p.A., che acquisirà il compendio di competenza del socio di Cronos Intesa Sanpaolo Assicurazioni S.p.A. in proporzione alla partecipazione da essa detenuta in Cronos.

582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro³.

IV. IL PARERE DELL'IVASS

5. Con parere pervenuto in data 9 luglio 2025, l'IVASS ha evidenziato che, sulla base delle informazioni disponibili, l'Operazione non è in grado di alterare l'equilibrio concorrenziale dei mercati assicurativi rilevanti.

V. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

V.1 I mercati rilevanti

6. L'Operazione comporta una sovrapposizione orizzontale tra le attività delle Parti nei mercati della produzione di prodotti assicurativi del comparto vita a livello nazionale e della distribuzione dei prodotti assicurativi del comparto vita su base provinciale⁴.

V.1.1 Mercati nazionali della produzione di prodotti assicurativi Rami vita

7. Nel settore assicurativo, per consolidato orientamento dell'Autorità⁵, in ciascun ramo assicurativo viene individuato un mercato del prodotto distinto. Tale distinzione si fonda, principalmente, sull'oggetto del servizio reso, sui rischi assunti, sull'obiettivo di copertura assicurativa espresso dalla domanda di ogni singolo Ramo e sull'assenza di sostituibilità delle polizze erogate a fronte del particolare oggetto del servizio reso. I Rami vita sono i seguenti:

- *Ramo vita I - Durata vita umana*: si tratta delle assicurazioni sulla vita umana attraverso le quali un soggetto (l'assicuratore), a fronte di un premio dell'assicurato, si impegna a pagare una somma di denaro al verificarsi di un evento collegato alla vita umana, quale morte dell'assicurato o raggiungimento di una certa età;
- *Ramo vita II - Nuzialità e natalità*: si tratta delle assicurazioni che riguardano la famiglia e, in particolare, matrimonio e nascita dei figli;
- *Ramo vita III - Fondi di investimento*: si tratta di contratti di assicurazione le cui prestazioni sono collegate (i) al valore di quote di fondi comuni di investimento, (ii) indici azionari, (iii) altri valori di riferimento;
- *Ramo vita IV - Malattia*: si tratta dell'assicurazione malattia e l'assicurazione contro il rischio di non autosufficienza garantite mediante contratti di lunga durata;
- *Ramo vita V - Capitalizzazione*: si tratta di operazioni di capitalizzazione del risparmio attraverso le quali l'assicurato affida alla compagnia di assicurazione una determinata somma, per un certo arco temporale, a fronte di una rivalutazione dell'investimento, normalmente legata alla misura dei rendimenti di una particolare gestione separata con garanzia di minimo;

³ Cfr. provvedimento n. 31495 del 18 marzo 2025 "Rivalutazione soglie di fatturato ex articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990", in Bollettino n. 11/2025.

⁴ Seppure il Compendio includa contratti di assicurazione di cui ai Rami danni I e II, tali contratti non sono produttivi di fatturato in quanto, al 31 dicembre 2024, Cronos non aveva polizze in essere nel Ramo danni, né relative riserve.

⁵ Cfr., tra gli altri, C11524 - *Unipol gruppo finanziario/Unipol assicurazioni-Premafin Finanziaria Fondiaria Sai-Milano Assicurazioni*, provvedimento n. 23678 del 19 giugno 2012, in Bollettino n. 25/2012 e, da ultimi, C12417 - *Cassa di Risparmio di Bolzano - Sparkasse/Banca di Cividale*, provvedimento n. 29972 del 18 gennaio 2022, in Bollettino n. 5/2022 e C12500 - *Poste Vita /Net Insurance*, provvedimento n. 30389 del 30 novembre 2022, in Bollettino n. 45/2022.

- *Ramo vita VI - Fondi pensione*: si tratta di operazioni di gestione di fondi collettivi costituiti per l'erogazione di prestazione in caso di morte, di vita o di cessazione o riduzione dell'attività lavorativa.

8. Sotto il profilo geografico, i mercati in esame allo stato risultano di dimensione nazionale, essendo questo l'ambito ove sono definite alcune delle condizioni delle polizze offerte e quindi la politica commerciale dei servizi assicurativi offerti.

9. L'Operazione, sulla base dei dati e delle informazioni fornite dalle Parti, appare impattare sui mercati produttivi Ramo vita I, III, IV e V.

V.1.2 Mercati provinciali della distribuzione di prodotti assicurativi Rami vita

10. L'attività distributiva è caratterizzata dalla presenza di reti differenziate a livello locale tra le varie compagnie (agenti in mono-mandato; agenti in pluri-mandato; promotori; *brokers*; ecc.), le quali competono definendo alcune componenti essenziali della polizza, ad esempio il prezzo finale, con l'applicazione o meno di sconti e con adeguamenti della polizza stessa alle specifiche esigenze della domanda. Si osservi, inoltre, che gli stessi operatori non sono sempre e necessariamente attivi nella fase produttiva e in quella distributiva (si pensi, ad esempio, ai rapporti di *bancassurance* laddove una banca opera come solo distributore e non come produttore a monte) e che alcuni distributori operano per più produttori (*brokers* o agenti in pluri-mandato)⁶.

11. Il grado di pressione competitiva a livello distributivo appare valutabile considerando distintamente, da un lato, i Rami danni e, dall'altro, i Rami vita, in considerazione del fatto che, nella fase di collocamento, le reti si differenziano per tipo di soggetti attivi e modalità di azione, nonché in funzione delle due aree (danni o vita) di rischi coperti. Ad esempio, la tipica rete distributiva di polizze vita risulta essere quella degli sportelli bancari, diversamente dai Rami danni che vedono quasi del tutto assente il canale bancario e, invece, predominante quello degli agenti. Per le caratteristiche descritte appare, pertanto, possibile individuare due mercati della distribuzione distinti per l'insieme dei Rami vita e per l'insieme dei Rami danni. Nell'Operazione rileva esclusivamente il mercato della distribuzione dei Rami vita.

12. Sotto il profilo geografico, in considerazione della mobilità della domanda, il predetto mercato appare, come da vari precedenti dell'Autorità, in prima approssimazione di dimensione provinciale⁷.

V.2 Gli effetti dell'Operazione

13. Per quanto riguarda i mercati nazionali della produzione di polizze assicurative vita, la quota *post-merger* rimane sempre inferiore al 10%; in particolare pari al [5-10%] nel Ramo I, all'[1-5%] nel Ramo III, all'[1-5%] nel Ramo IV e al [5-10%] nel Ramo V.

Rileva, inoltre, notare che il Compendio non è attivo nella produzione di nuove polizze, ma si limita alla gestione *post-vendita* delle polizze precedentemente emesse da Eurovita. A ciò si aggiunga che ciascuno di detti mercati è caratterizzato dalla presenza di numerosi e qualificati concorrenti appartenenti a importanti gruppi assicurativi, con una quota di mercato superiore a quella delle Parti e in grado di esercitare una pressione concorrenziale significativa.

⁶ Cfr. C11524 - *Unipol gruppo finanziario/Unipol assicurazioni-Premafin Finanziaria Fondiaria Sai-Milano Assicurazioni*, cit.

⁷ Cfr., tra gli altri, C12401 - *Zurich Insurance Company/Ramo di Azienda DB Financial Advisors di Deutsche Bank*, provvedimento n. 29887 del 9 novembre 2021, in Bollettino n. 47/2021.

14. Con riferimento alla distribuzione di prodotti assicurativi Rami vita, la quota congiunta delle Parti a livello provinciale rimarrà inferiore al 5% in sessantanove delle province italiane interessate dall'operazione; inferiore al 10% in venticinque province; inferiore al 15% in dieci province; e in sole due province superiore al 15%, ma in ogni caso inferiore al 20%. Inoltre, si osserva che, in queste due province, la sovrapposizione orizzontale tra le Parti è marginale considerato che la quota riconducibile al Compendio [*inferiore all'1%*].

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

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

DELIBERA

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

C12735 - MARIGLIANO/ENERGIA ITALIA*Provvedimento n. 31651*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 2025;

SENTITA il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

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

VISTA la comunicazione della società Marigliano S.p.A, pervenuta in data 12 giugno 2025;

VISTA la richiesta di informazioni, inviata in data 2 luglio 2025, con conseguente interruzione dei termini, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive della società Marigliano S.p.A., pervenute in data 7 luglio 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Marigliano S.p.A. (di seguito, "Marigliano"; Partita IVA 07169051211) è una società attiva nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di materiale elettrico civile e industriale, principalmente attraverso l'assunzione di partecipazioni in società direttamente operanti in tale settore.

Marigliano è controllata da persone fisiche e il suo capitale è suddiviso tra quattro persone fisiche.

2. Il fatturato consolidato realizzato da Marigliano, nell'anno finanziario 2023, è stato pari a circa [700-1.000]* milioni di euro ed è stato quasi interamente conseguito in Italia.

3. Energia Italia S.r.l. Società Benefit (di seguito, "Energia Italia" o "Target"; Partita IVA 02160470817) è una società attiva nella distribuzione specialistica all'ingrosso di materiali e soluzioni di energia rinnovabile ed eventuali accessori. Il capitale sociale di Energia Italia è interamente detenuto da Energia Italia Holding S.r.l.

4. Il fatturato realizzato da Energia Italia nel 2024 è stato pari a circa [35-100] milioni di euro ed è stato quasi interamente conseguito in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione consiste nell'acquisizione del controllo esclusivo di Energia Italia da parte di Marigliano (di seguito, "Operazione"), mediante l'acquisto del 100% del capitale sociale della Target.

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

6. L'Operazione prevede un patto di non concorrenza in base al quale Energia Italia Holding, il suo legale rappresentante e il Vice Presidente della Target si impegnano ad astenersi, *[omissis]*. Tale patto è efficace dalla data di *[omissis]* e la sua durata si protrae per *[omissis]*. È, altresì, previsto un patto di non sollecitazione, della *[omissis]*, in base al quale i medesimi soggetti si impegnano *[omissis]*.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'Operazione 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 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

8. Il patto di non concorrenza e il patto di non sollecitazione descritti in precedenza possono essere qualificati come direttamente connessi e necessari alla realizzazione dell'Operazione, in quanto funzionali alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che essi siano limitati geograficamente all'area d'attività dell'impresa acquisita e temporalmente a un periodo di due anni dal *closing* dell'Operazione¹.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

a) I mercati del prodotto e geografici interessati

9. Per quanto riguarda il mercato del prodotto, la Target opera nella fornitura all'ingrosso di prodotti e apparecchiature tecnologiche per l'energia fotovoltaica e, in via del tutto marginale, nella commercializzazione all'ingrosso di materiali elettrico, civile e industriale.

a.1) La fornitura all'ingrosso di prodotti e apparecchiature tecnologiche per l'energia fotovoltaica

10. Per quanto riguarda il mercato della fornitura all'ingrosso di prodotti e apparecchiature tecnologiche per l'energia fotovoltaica², gli impianti per la sua produzione³ sono solitamente commercializzati: (i) direttamente dai produttori, oppure (ii) tramite i distributori all'ingrosso che, a loro volta, si rivolgono al canale degli utenti "professionali", quali installatori o rivenditori finali di tali prodotti. Nel caso di specie, l'offerta delle società interessate dall'Operazione appare essere rivolta non ai clienti finali ma agli installatori (in via principale) o ai rivenditori professionali.

11. Sotto il profilo geografico, il suddetto mercato può ritenersi, in via conservativa, di dimensioni coincidenti con il territorio nazionale, considerato che la capacità connessa relativa gli impianti

¹ Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni", in G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005, paragrafi 18-26.

² Cfr. C12681 - *PM Service/Greensun*, provvedimento n. 31380 del 19 novembre 2024, in Bollettino n. 47/2024.

³ Tali prodotti comprendono i pannelli fotovoltaici e i prodotti tecnologici accessori al loro funzionamento quali, ad esempio, *inverter*, batterie e strutture di fissaggio.

fotovoltaici risulta essere localizzata, per quanto non in modo uniforme, sull'intero territorio nazionale.

a.2) La commercializzazione all'ingrosso di materiali elettrico, civile e industriale

12. Per quanto riguarda il settore della commercializzazione all'ingrosso e, in misura marginale, al dettaglio, di materiali elettrico, civile e industriale⁴, tale ambito merceologico concerne la distribuzione all'ingrosso e al dettaglio di materiali elettrici di diverso tipo che vengono destinati sia al settore elettromeccanico sia a quello elettronico e che sono acquistati dai clienti, in prevalenza industrie, enti pubblici, imprese edili, quadristi, specialisti dell'automazione industriale, installatori elettrici nonché, in misura minore, distributori al dettaglio che rivendono a persone fisiche o, in misura ancora inferiore, direttamente da privati.

13. In base ai precedenti in materia, da un punto di vista geografico, la distribuzione all'ingrosso di materiale elettrico si ritiene di dimensione regionale, ovvero provinciale/pluri-provinciale, in considerazione dell'ambito di operatività dei grossisti che, in generale, servono un'area territoriale piuttosto estesa (la distribuzione al dettaglio assume invece una rilevanza tipicamente locale). Nel caso di specie, comunque, non occorre addivenire ad una precisa delimitazione geografica del mercato, in quanto la valutazione dell'impatto concorrenziale dell'Operazione non muta, quale che sia la definizione adottata.

14. In considerazione dell'attività svolta dalla Target, dal punto di vista geografico risultano interessate dall'Operazione le regioni di Sicilia, Piemonte, Valle d'Aosta, Lazio, Campania, Puglia, Calabria, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Marche, Toscana e le rispettive province. In tali ambiti geografici o Marigliano non è attiva (Sicilia, Valle d'Aosta e Toscana) o la Target è attiva in misura del tutto marginale.

b) Effetti dell'Operazione

15. L'Operazione non appare idonea a produrre distorsioni alla concorrenza.

16. In particolare, sotto il profilo orizzontale, con riferimento al mercato della fornitura all'ingrosso di prodotti e apparecchiature tecnologiche per l'energia fotovoltaica, di dimensione nazionale, a seguito della concentrazione le parti verranno a detenere quote di mercato congiunte, calcolate in valore, inferiori al [5-10%]. Inoltre, il mercato considerato appare essere piuttosto frammentato e vede la presenza di numerosi concorrenti, alcuni dei quali detengono quote di mercato significative, quali Coenergia, P.M. Service e Genertec Italia.

17. Sempre sotto il profilo orizzontale, con riferimento alla commercializzazione all'ingrosso e al dettaglio di materiali elettrico, civile e industriale, commercio all'ingrosso di materiale elettrico, di dimensione geografica regionale o subregionale, nelle aree in cui la Target è presente non vi sono sovrapposizioni o le stesse sono del tutto marginali. A livello nazionale, peraltro, la Target detiene una quota di mercato largamente inferiore all'[1-5%] e l'Operazione darà luogo a una quota di mercato congiunta del [15-20%], in presenza di concorrenti con quote di mercato analoghe o superiori.

⁴ Cfr. C12449 - *Marigliano/Barcella Elettroforniture*, provvedimento n. 28607 del 10 maggio 2022, in Bollettino n. 20/2022; C12636 - *Marigliano/Edif-Edif Holding*, provvedimento n. 28207 del 16 marzo 2021, in Bollettino n. 14/2021; C12232 - *Sacchi Giuseppe/Demo*, provvedimento n. 27796 del 5 giugno 2019, in Bollettino n. 25/2019.

18. Infine, per quanto riguarda i potenziali effetti verticali dell'Operazione, la Target è attiva solo marginalmente nella commercializzazione all'ingrosso di materiali elettrico, civile e industriale, mercato collocato a valle rispetto a quello della fornitura all'ingrosso di prodotti e apparecchiature tecnologiche per l'energia fotovoltaica.

19. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Operazione non appare, quindi, idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati o a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

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

RITENUTO, altresì, che il patto di non concorrenza e il patto di non sollecitazione sono accessori alla presente operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, i suddetti patti ove si realizzino oltre tali limiti;

DELIBERA

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

C12741 - OVS/GOLDENPOINT

Provvedimento n. 31652

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società OVS S.p.A., pervenuta in data 3 luglio 2025;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. OVS S.p.A. (di seguito, "OVS"; Partita IVA 04240010274), quotata sul comparto Euronext Milan gestito da Borsa Italiana, - è la società capogruppo dell'omonimo gruppo ed è attiva nel settore dell'abbigliamento e accessori *casual* per uomo, donna e bambino su tutto il territorio nazionale, principalmente, attraverso punti vendita in gestione diretta e *franchising*, con i marchi proprietari *OVS*, *Upim*, *Piombo*, *Stefanel*, *OVS Kids* e *BluKids*. Sono inoltre di titolarità di OVS, fra l'altro, il marchio *Shaka* (prodotti di profumeria) e il marchio *Croff* (la linea tessili e accessori di Upim). OVS non è soggetta al controllo da parte di alcuno dei suoi azionisti.

Nel corso del 2024, OVS ha realizzato un fatturato complessivo globale pari a [1-2 miliardi di euro]*. Nel medesimo anno, a livello europeo, il fatturato è stato pari a [1-2 miliardi] di euro e, in Italia, a [1-2 miliardi] di euro.

2. Golden Point S.p.A. (di seguito, "Golden Point" o "Target"; Partita IVA 02481460208), è attiva nel settore dell'abbigliamento e accessori, prevalentemente in Italia, con *focus* su calze / calzini, costumi mare, intimo e *nightwear* per donna, uomo e bambino, principalmente attraverso la propria rete di vendita, ma anche online. Più nel dettaglio, la Target è titolare di circa trecentottantadue negozi situati in varie città e centri commerciali e distribuisce i propri prodotti tramite la propria catena *retail* con le insegne *Goldenpoint*.

Golden Point è controllata congiuntamente da Gilfin S.r.l. - che ne detiene il 97% del capitale sociale e che, in ultima istanza, è controllata dalla persona fisica socio di controllo di Gilfin - e da OVS che ne detiene il restante 3% e ha il diritto di nominare [omissis] membri su [omissis] del Consiglio di Amministrazione (di seguito, "CdA") della Target, almeno uno dei quali deve necessariamente esprimere il suo voto favorevole al fine di permettere l'adozione di talune delibere in CdA, tra cui ogni modifica che si renda necessaria in corso d'anno al *business plan*¹.

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

¹ Cfr. C12627 - *OVS-Gilfin/Golden Point*, provvedimento n. 31256 dell'11 giugno 2024, in Bollettino n. 26/2024.

Nel corso del 2024, la Target ha realizzato un fatturato complessivo globale ed europeo pari a circa [35- 00] milioni di euro, mentre a livello italiano il fatturato è risultato pari a circa [35-100] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata consiste nell'acquisizione da parte di OVS del controllo esclusivo della Target, di cui, come visto, OVS già detiene il controllo congiunto (di seguito, "Operazione").

4. È previsto un patto di non concorrenza e di non sollecitazione secondo cui fino [omissis] Gilfin e la persona fisica [omissis], attuale socio di controllo di Gilfin, si impegnino ciascuno a non svolgere direttamente e/o indirettamente qualsiasi attività in concorrenza con quella attualmente svolta dalla Target, ivi inclusi lo storno/sollecitazione di agenti, distributori, affiliati, fornitori clienti e/o dipendenti della Target o instaurazione di rapporti di lavoro e/o collaborazione esterna con società concorrenti, nel territorio dell'Unione europea e in taluni Paesi terzi.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

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

6. I patti di non concorrenza e non sollecitazione concordati possono essere considerati accessori e necessari alla realizzazione dell'Operazione, in quanto volti a preservare il valore della Target, a condizione che gli stessi siano limitati all'ambito geografico di attività di quest'ultima e a un periodo di due anni dall'acquisto del controllo di OVS sulla Target².

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

a) I mercati rilevanti

7. Avuto riguardo all'attività della Target, dal punto di vista merceologico, il mercato interessato dall'Operazione è quello della distribuzione al dettaglio di articoli di abbigliamento e di accessori non di lusso³. All'interno di tale mercato è possibile distinguere i segmenti "adulto" e "bambino" tenuto conto delle diverse esigenze che guidano gli acquisti dal lato della domanda, nonché dell'esistenza di operatori dal lato dell'offerta specializzati in una sola delle due tipologie di prodotti.

² Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni", in G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005.

³ Cfr., *ex multis*: C12627 - OVS-Gilfin/Golden Point, provvedimento n. 31256 dell'11 giugno 2024, in Bollettino n. 26/2024; C12338 - OVS/17 rami di azienda di Margherita Distribuzione, provvedimento n. 28487 del 15 gennaio 2020, in Bollettino n. 1/2021; C11677 - Stradivarius Italia / Ramo di azienda di Gallerie commerciali Italia, provvedimento n. 23756 del 18 luglio 2012, in Bollettino n. 29/2012; C11840 - Oviessa/Ramo di azienda di Sagi Holdings, provvedimento n. 24120 del 12 dicembre 2012, in Bollettino n. 50/2012 e C11802 - Oviessa/Ramo di azienda di Unicom, provvedimento n. 24034 del 31 ottobre 2012, in Bollettino n. 44/2012.

Nel caso di specie, tuttavia, l'esatta definizione del mercato merceologico può essere lasciata aperta, non ravvisandosi, in entrambi i casi, criticità dal punto di vista concorrenziale.

8. Dal punto di vista geografico, in considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti vendita, il mercato della distribuzione commerciale al dettaglio di prodotti di abbigliamento e accessori non di lusso ha dimensione locale. Secondo la prassi consolidata dell'Autorità, la dimensione dei mercati locali della distribuzione al dettaglio può essere individuata facendo ricorso alla costruzione di isocrone definite sulla base della distanza percorribile in un determinato periodo di tempo, partendo dai punti vendita oggetto di acquisizione. Nel caso di specie, gli ambiti locali sono stati individuati sulla base di isocrone definite sulla base sia di 30 minuti che di 20 minuti di percorrenza dai punti vendita interessati dall'Operazione. L'esatta definizione geografica del mercato può essere lasciata aperta, in quanto, come di seguito illustrato, in entrambi i casi l'Operazione non è suscettibile di sollevare criticità di natura concorrenziale.

b) Effetti dell'Operazione

9. Considerato che l'Operazione prevede il passaggio dal controllo congiunto - oggetto della concentrazione C12627 - al controllo esclusivo sulla Target, la stessa non darà luogo ad alcuna variazione della situazione concorrenziale dei mercati rilevanti individuati, e dunque non appare idonea a produrre distorsioni alla concorrenza.

10. Peraltro, si ricordi che la posizione di OVS e Golden Point nei numerosi mercati rilevanti locali è tale da non destare preoccupazioni concorrenziali, in quanto nel mercato rilevante della distribuzione al dettaglio di articoli di abbigliamento e di accessori non di lusso (*overall*), così come nel segmento adulto, in nessuna delle isocrone analizzate - in un'estensione sia a 30 minuti, sia a 20 minuti di guida dal centroide - la quota congiunta sarà superiore alla soglia di attenzione del 25%⁴.

11. Anche relativamente al segmento bambino l'Operazione non darà luogo ad alcun incremento delle quote di mercato. Infine, si tratta di mercati caratterizzati dalla presenza di numerosi altri operatori e soprattutto nel segmento bambino si rileva la presenza di concorrenti qualificati e di grandi dimensioni, in particolare il Gruppo Oniverse.

12. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Operazione non appare idonea a modificare significativamente le dinamiche concorrenziali nei mercati rilevanti esaminati.

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, altresì, che il patto di non concorrenza e il patto di non sollecitazione sono accessori all'Operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, i suddetti patti ove si realizzino oltre tali limiti;

DELIBERA

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

⁴ Cfr. gli Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese della Commissione Europea (2004/C 31/03), §. 18.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

C12742 - UNES MAXI/RAMI DI AZIENDA DI GREEN MARKET-SPEEDY MARKET*Provvedimento n. 31653*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 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 effettuata da Unes Maxi S.p.A. pervenuta in data 14 luglio 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Unes Maxi S.p.A. (di seguito, "Unes Maxi"; partita IVA 07515280159) è una società attiva nel commercio al dettaglio di prodotti alimentari e altri prodotti di largo e generale consumo nel settore della grande distribuzione organizzata (di seguito, "GDO"). Unes Maxi opera sul mercato italiano con circa duecento punti vendita detenuti sia in proprio sia tramite *franchising*, con diverse insegne alle quali corrispondono formule commerciali differenti.

2. Unes Maxi è controllata in via esclusiva dal gruppo Finiper Canova Group S.p.A, a sua volta attivo nel mercato del commercio al dettaglio di prodotti alimentari ed altri prodotti di largo e generale consumo nel settore della distribuzione moderna, anche tramite il marchio *Iper La grande i*, ipermercati di dimensioni superiori a 2500 mq, comprensivi di punti di somministrazione, *food corner* e ristoranti.

3. Il fatturato consolidato realizzato dal gruppo, nell'anno finanziario 2023, è stato pari a circa [3-4]* miliardi di euro, quasi interamente conseguito in Italia.

4. I rami di azienda (di seguito, "rami *target*") oggetto di acquisizione da parte di Unes risultano essere i seguenti:

il ramo di azienda di San Genesio, punto vendita ubicato a San Genesio ed Uniti (PV), via Veruska Ciocca, 27010, con superficie di vendita di 1.350,72 mq. Il fatturato realizzato in Italia nel 2023 dal ramo di azienda ammonta a circa [10-35] milioni di euro.

il ramo di azienda di San Martino, punto vendita ubicato a San Martino Siccomario (PV), Viale dell'Agricoltura, 27028, con superficie di vendita di 791 mq. Il fatturato realizzato in Italia nel 2023 dal ramo di azienda ammonta a circa [1-10] milioni di euro.

il ramo di azienda di Sannazzaro, punto vendita ubicato a Sannazzaro de' Burgondi (PV), in Strada Provinciale n. 193 *bis*, 27039, con superficie di vendita 1.035 mq. Il fatturato realizzato in Italia nel 2023 dal ramo di azienda ammonta a circa [1-10] milioni di euro.

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

□ il ramo di azienda di Landriano, punto vendita ubicato a Landriano (PV), Via Cerca, 27015, con superficie di vendita di 1.186 mq. Il fatturato realizzato in Italia nel 2023 dal ramo di azienda ammonta a circa [1-10] milioni di euro.

□ il ramo di azienda di Cerro, punto vendita ubicato a Cerro al Lambro (MI), via Armando Diaz, 20070, con superficie di vendita di 1.280 mq. La parte notificante ha rappresentato che il ramo di azienda risulta attivo dal 31 marzo 2025.

5. Il fatturato congiunto realizzato in Italia dai rami *target*, nell'anno finanziario 2023, ammonta a circa [35-100] milioni di euro.

6. I suddetti rami d'azienda sono controllati da Green Market S.r.l. (di seguito, "Green Market"; partita IVA 01578670182) e dalla sua società controllata Speedy Market S.r.l. (di seguito, "Speedy Market" e, congiuntamente con Green Market e Unes Maxi, "Parti"; partita IVA 01945240180), entrambe attive nel commercio al dettaglio di prodotti alimentari e altri prodotti di largo e generale consumo nel settore della grande distribuzione organizzata.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'Operazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione, da parte di Unes Maxi, del controllo esclusivo dei suddetti cinque rami d'azienda, di cui tre¹ controllati direttamente da Green Market e due² controllati indirettamente, sempre da Green Market, tramite Speedy Market.

8. Il contratto preliminare stipulato tra le Parti prevede che Unes Maxi acquisterà in via preliminare la proprietà di tutti gli immobili relativi ai rami *target*, perfezionando successivamente il trasferimento dei singoli rami d'azienda con il conseguente subentro nelle relative autorizzazioni amministrative alla vendita e negli altri titoli amministrativi, delle attrezzature, degli impianti, degli arredi, dei rapporti con i dipendenti.

9. Le Parti hanno, inoltre, pattuito una clausola di non concorrenza a carico delle società venditrici, consistente nell'impegno *[omissis]*.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

10. L'Operazione, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo esclusivo di parti di 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 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

11. Il patto di non concorrenza sottoscritto dalle Parti e descritto nel paragrafo precedente può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'Operazione, in quanto sia limitato

¹ Si fa riferimento ai rami di azienda di San Genesio, di San Martino e di Cerro.

² Si fa riferimento ai rami di azienda di Sannazzaro e di Landriano.

geograficamente all'area d'attività dei rami *target* oggetto di acquisizione³ e funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che non obblighi le promittenti venditrici a imporre il medesimo impegno a eventuali terzi contraenti⁴.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

1.1. I mercati rilevanti

1.1.a. I mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo

12. L'Operazione interessa i mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo attraverso punti vendita della GDO. In tale settore operano, a livello nazionale, molteplici operatori, con dimensioni e formule organizzative variegata. In particolare, vengono distinte, nell'ambito della GDO, le seguenti tipologie di punto vendita: ipermercati, supermercati, *superette* e *discount*.

13. Nell'ambito dei consolidati orientamenti relativi a operazioni di concentrazione nel settore della GDO⁵, l'Autorità ha, in primo luogo, incluso i punti vendita gestiti con formula *discount* nei mercati rilevanti relativi alle tipologie di punti vendita della GDO di dimensione corrispondente, e cioè *superette* (100-399 mq), supermercati (400-2.499 mq) e ipermercati (dai 2.500 mq in su), in quanto considerati dai consumatori un'opzione di acquisto sostituibile con tali altre tipologie di punto vendita della GDO.

14. Inoltre, con riferimento a ipermercati, supermercati e *superette*, l'Autorità ha definito i seguenti mercati merceologici distinti:

- i. *il mercato delle superette*, comprensivo di tutti i punti vendita di dimensione compresa tra 100 e 2499 mq (e cioè le stesse *superette*, i supermercati e i *discount* di dimensione inferiore ai 2500 mq);
- ii. *il mercato dei supermercati*, comprensivo di tutti i punti vendita di dimensione dai 100 mq in su (e cioè supermercati, *superette*, ipermercati e *discount*);
- iii. *il mercato degli ipermercati*, comprensivo di tutti i punti vendita da 400 mq in su (e cioè ipermercati, supermercati e *discount* di dimensione pari o superiore ai 400 mq).

15. Sotto il profilo geografico, sono stati definiti mercati locali costituiti da curve isocrone centrate sui punti vendita *target* dell'ampiezza di 10 minuti di guida, in effettive condizioni di traffico, per il mercato delle *superette* e di 15 minuti di guida, in effettive condizioni di traffico, per i mercati dei supermercati e degli ipermercati.

³ Dalle analisi effettuate, è stato rilevato che il raggio di [omissis] km previsto nel patto di non concorrenza definisce una distanza inclusa nell'ambito geografico dei mercati isocronali definiti nel prosieguo.

⁴ Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni", in GUCE C56 del 5 marzo 2005, p. 24.

⁵ Cfr., *ex multis*: C12247B - BDC Italia-Conad/Auchan, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Bollettino n. 10/2020; C12509 - PAC 2000A/Vari Rami di azienda, provvedimento n. 30500 del 28 febbraio 2023, in Bollettino n. 11/2023; C12487 - IN'S Mercato/Ramo di azienda DICO, provvedimento n. 30414 del 13 dicembre 2022, in Bollettino n. 1/2023; C12490 - Fratelli Arena/Due Rami di azienda di Superisola, provvedimento n. 30337 dell'11 ottobre 2022, in Bollettino n. 39/2022 e C12580 - Conad Nord Ovest/Ramo di azienda di Bennet, provvedimento n. 30885 del 21 novembre 2023, in Bollettino n. 47/2023.

1.1.b. I mercati dell'approvvigionamento di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo

16. I mercati dell'approvvigionamento di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo afferiscono agli acquisti effettuati dalle catene della GDO, che rappresentano il lato della domanda, direttamente presso produttori di beni di largo consumo alimentari e non, che costituiscono il versante dell'offerta, ai fini della rivendita nel canale della distribuzione moderna⁶.

17. L'Autorità ha lasciato aperta l'esatta definizione merceologica del mercato e anche nel caso di specie si ritiene non necessario pervenire a una esatta delimitazione merceologica in quanto la stessa non risulta suscettibile di creare significativi effetti per la concorrenza nei mercati dell'approvvigionamento di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo. Inoltre, tali mercati hanno generalmente dimensione nazionale, effettuandosi a livello nazionale sia gli acquisti che le relative negoziazioni, a eccezione di alcune categorie di prodotti freschi o di tipicità locale, caratterizzati da mercati di dimensione più circoscritta.

Gli effetti dell'Operazione

18. L'Operazione presenta sovrapposizioni orizzontali nei mercati locali i della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo identificati da isocrone centrate sui seguenti rami *target*:

- il punto vendita ubicato a San Genesio ed Uniti (PV), via Veruska Ciocca, 27010, con superficie di vendita di 1436 mq;
- il punto vendita ubicato a San Martino Siccomario (PV), Viale dell'Agricoltura, 27028, con superficie di vendita di 791 mq;
- il punto vendita ubicato a Sannazzaro de' Burgondi (PV), in Strada Provinciale n.193 bis, 27039, con superficie di vendita 811 mq;
- il punto vendita ubicato a Landriano (PV), Via Cerca, 27015, con superficie di vendita di 1086 mq;
- il punto vendita ubicato a Cerro al Lambro (MI), via Armando Diaz, 20070, con superficie di vendita di 1500 mq.

19. Alla luce della definizione geografica dei mercati come definiti *supra*, le quote di mercato congiunte, nella quasi totalità dei casi, non risultano mai superiori al [10-15%], con un indice di concentrazione (HHI) *post-merger* sempre inferiore a circa 1400 e un delta HHI sempre sotto 70.

20. Soltanto l'isocrona di via Cerca, Landriano (PV), risulta caratterizzata da una quota di mercato congiunta del [30-35%] (con un incremento pari al [5-10%]). Tuttavia, vi sono elementi che inducono a escludere che l'Operazione determini nel mercato locale in esame effetti pregiudizievoli per la concorrenza. In particolare, il punto vendita *target* rientra nel segmento dei *discount*, mentre i punti vendita della parte acquirente appartengono alle categorie dei supermercati e delle superette:

⁶ Cfr., *ex multis*: C12719 - Unicoop Tirreno/Coop Centro Italia, provvedimento n. 31540 del 6 maggio 2025, in Bollettino n. 20/2025; C12667 - PAC2000/ Rami di azienda di DOC Roma - UNICOOP Firenze, provvedimento n. 31424 del 17 dicembre 2024, in Bollettino n. 1/2025; C12580 - Conad Nord Ovest/Ramo di azienda di Bennet, provvedimento n. 30885 del 21 novembre 2023, in Bollettino n. 47/2023; C12509 - PAC 2000A/Vari Rami di azienda, provvedimento n. 30500 del 28 febbraio 2023, in Bollettino n. 11/2023; C12487 - IN'S Mercato/Ramo di azienda DICO, provvedimento n. 30414 del 13 dicembre 2022, in Bollettino n. 1/2023; C12490 - Fratelli Arena/Due rami di azienda di Superisola, provvedimento n. 30337 dell'11 ottobre 2022, in Bollettino n. 39/2022 e C12247B - BDC Italia-Conad/Auchan, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Bollettino n. 10/2020.

in tale contesto, non vi è, quindi, un grado di prossimità concorrenziale tale da rendere questi ultimi pienamente sostituibili al ramo *target*.

21. Inoltre, nell'isocrona sono presenti numerosi e qualificati concorrenti, molti dei quali entro i primi 10 minuti di percorrenza dal punto vendita *target*, con quote di mercato per punto vendita fino al [10-15%]. Nello specifico, all'interno dell'isocrona operano quindici punti vendita concorrenti appartenenti a nove differenti insegne con marchi particolarmente noti (Carrefour Market; Tigros; Coop, Md; Eurospin; Carrefour Express; Eurospar; In's Discount; Despar).

22. Pertanto, anche in presenza di un incremento della concentrazione in termini di quota aggregata detenuta dai soggetti coinvolti nella concentrazione, la forza attrattiva e la rilevanza commerciale degli altri operatori presenti nell'area risultano idonee a limitare la possibilità di esercizio di un potere di mercato unilaterale dell'entità *post-merger*.

23. Per ciò che concerne i mercati dell'approvvigionamento di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo, risultano operare attualmente numerose catene distributive e, nel caso in esame, non si ravvisano criticità in quanto i punti vendita acquisiti hanno un impatto marginale, prossimo allo zero, sulla quota nazionale della centrale di acquisto alla quale aderisce Unes.

24. Alla luce delle considerazioni svolte, l'Operazione non appare, nel suo complesso, idonea a ostacolare la concorrenza nei mercati interessati né a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

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

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

DELIBERA

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2096 - COMUNE DI FIRENZE - GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Roma, 31 luglio 2025

Comune di Firenze

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 29 luglio 2025, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito alla relazione adottata da codesto Comune ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022¹, contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza e alle criticità concorrenziali derivanti dalla lunga e ingiustificata durata degli affidamenti di alcuni servizi.

Risulta infatti che l'Ente abbia affidato: i servizi di gestione dei parcheggi in struttura a cinque distinte società (di cui quattro private e una a prevalente partecipazione pubblica)², con durate variabili tra i trenta e gli ottantacinque anni; la gestione delle farmacie comunali alla società mista AFAM S.p.A., per una durata di circa quarantacinque anni, tenendo conto della proroga *medio tempore* intervenuta³ (dal 21 febbraio 2001 al 31 dicembre 2045); il centro alimentare all'ingrosso alla società mista Mercafir S.c.p.A., per circa quarantuno anni, anche in questo caso tenendo conto della proroga *medio tempore* intervenuta⁴ (dal 1° febbraio 1989 al 31 dicembre 2029).

Nello specifico, con riguardo alla lunga durata delle gestioni dei parcheggi in struttura, l'Ente si è limitato a rappresentare che la stessa troverebbe copertura nella normativa di settore (legge n. 122/1989, c.d. legge Tognoli) la quale, oltre a essere antecedente al d.lgs. n. 201/2022, consente una durata della concessione del diritto di superficie "*fino a 90 anni*".

Quanto alla gestione delle farmacie comunali e del centro alimentare all'ingrosso, il Comune di Firenze ha genericamente rappresentato che le originarie (e più brevi) durate degli affidamenti sono

¹ Recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*". La menzionata relazione è stata pubblicata in data 12 giugno 2025 sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi pubblici Locali ("*Trasparenza SPL*") dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

² L'ulteriore affidamento alla società Firenze Mobilità S.p.A., avvenuto con procedura a evidenza pubblica, non desta criticità concorrenziali.

³ Come stabilito nell'atto di aggiornamento della disciplina dei rapporti tra il Comune e la società affidataria del 12 giugno 2017, integrativo del contratto di servizio del 21 febbraio 2001.

⁴ Con DCC del 24 dicembre 1999.

state successivamente prorogate sulla base degli investimenti sostenuti dai rispettivi gestori per potenziare/aggiungere servizi nelle farmacie comunali e per ristrutturare il centro alimentare polivalente.

In proposito, l’Autorità ritiene che le ragioni addotte dall’Ente siano inidonee a giustificare la lunga durata degli affidamenti in questione, in quanto estremamente generiche e prive dell’indicazione di specifici investimenti da cui derivi l’esigenza di ammortizzarne i costi.

Preliminarmente si reputa necessario rilevare che il necessario collegamento tra la durata dell’affidamento e gli investimenti a carico dell’affidatario (ora previsto dall’articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022) rappresenta un principio immanente all’istituto della concessione di pubblico servizio che, come noto, è nato per apprestare servizi di pubblica utilità in carenza di adeguate risorse finanziarie per realizzare gli impianti e le infrastrutture necessari al loro svolgimento. Sin dalla c.d. legge di municipalizzazione (n. 103/1903) - che, insieme al Regio Decreto n. 2578/1925⁵, ha regolato la gestione pubblica dei servizi locali in Italia per circa un secolo - veniva data specifica rilevanza al “riscatto”, la cui entità era commisurata al valore e alla durata della concessione, in favore sia del Comune concedente che del concessionario. Infatti, lato Comune, veniva bilanciato l’interesse pubblico (*i.e.* immediata assunzione del servizio) con quello del contenimento dei costi che il riscatto comporta e, lato concessionario, veniva garantita la remunerazione dell’investimento sostenuto per realizzare le opere⁶.

Orbene, senza poter ripercorrere la successiva evoluzione normativa dell’istituto concessorio - che, per quanto di rilievo in questa sede, ha sempre confermato la necessità di parametrare la durata della concessione al valore degli investimenti⁷ - quello che qui preme sottolineare è che sin dalle sue origini la durata dell’affidamento avrebbe dovuto essere parametrata al capitale investito dal concessionario e alla necessità di una sua equa remunerazione. Pertanto, anche per gli affidamenti di lunga durata, disposti in epoca precedente al d.lgs. n. 201/2022, l’Ente era tenuto a dimostrare la sussistenza di un effettivo collegamento tra durata dell’affidamento e remunerazione del capitale investito e non già sulla base del citato d.lgs. n. 201/2022 - di cui non si invoca un’applicazione retroattiva, in rispetto del fondamentale principio della certezza del diritto e dei diritti acquisiti dai concessionari - ma in virtù del principio generale sopra ricordato e vigente nel nostro ordinamento da epoca risalente.

In aggiunta al detto principio di carattere generale, più volte richiamato in passato anche dall’Autorità⁸, negli interventi più recenti⁹ è stato rammentato, anche in ottica prospettica, quanto ora stabilito dall’articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022, in base al quale la durata degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica è fissata dall’ente locale e dagli altri enti competenti

⁵ Recante “*Approvazione del testo unico della legge sull’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province*”.

⁶ Cfr. articolo 25 della legge n. 103/1903 e articolo 24 del Regio Decreto n. 2578/1925.

⁷ Cfr. Direttiva 2014/23/UE, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione (cfr., in particolare, Considerando 52 e articolo 18); articolo 178 del d.lgs. n. 36/2023 (recante “*Codice dei contratti pubblici*”); da ultimo, articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022.

⁸ Cfr., *ex multis*: AS026 - *Concorrenza e regolamentazione nei servizi di pubblica utilità*, in Bollettino n. 25-26/1994; AS988 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013*, in Bollettino n. 38/2012; AS1550 - *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018 e AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021.

⁹ Cfr., *ex multis*, AS1999 - *Ricognizione SPL 2023*, in Bollettino n. 25/2024.

in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e, comunque, in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. In ogni caso, fatte salve le discipline di settore e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, resta fermo il diritto all'indennizzo¹⁰ in caso di durata inferiore ovvero in caso di cessazione anticipata, da porre a carico del subentrante.

Sempre secondo l'orientamento dell'Autorità, inoltre, la possibilità di disporre una proroga dell'affidamento, oltre i termini fissati nell'originaria procedura di aggiudicazione, dovrebbe rappresentare una circostanza del tutto eccezionale e temporalmente limitata, in ragione della sua portata potenzialmente contraria ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione. La proroga estende, infatti, la durata del contratto, impedendo il ricorso a gestioni dei servizi pubblici locali maggiormente efficienti, per cui è essenziale che *“lo strumento della proroga sia confinato a situazioni eccezionali e imprevedibili non altrimenti gestibili”*¹¹, tali cioè da non eccedere le reali esigenze delle amministrazioni, in un'ottica di necessità e proporzionalità, per consentire quanto prima il ricorso a strumenti idonei a favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche¹². Oggi il sistema di proroghe configura altresì una chiara restrizione alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi pubblici locali nel territorio tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

Tutto quanto sopra detto e precisato, nel caso di specie la lunga durata delle concessioni del diritto di superficie dei parcheggi in struttura risulta effettivamente dotata di copertura normativa (legge n. 122/1989) e lo stesso d.lgs. n. 201/2022 fa espressamente salve le discipline di settore in tema di durata degli affidamenti (articolo 19). Ciononostante, la durata *“fino a 90 anni”* consentita dalla normativa di settore doveva pur sempre essere parametrata agli effettivi investimenti sostenuti, alla luce del principio generale sopra richiamato, dei quali invece l'Ente non ha dato conto.

Lo stesso vale, a maggior ragione, con riguardo alle lunghe durate previste per la gestione delle farmacie comunali e del centro alimentare all'ingrosso, rispetto alle quali l'Amministrazione comunale si è limitata a dar conto genericamente di taluni investimenti sostenuti dai gestori per potenziare/aggiungere servizi nelle farmacie comunali e per ristrutturare il centro alimentare polivalente, in assenza di qualsivoglia indicazione degli specifici interventi effettuati e dell'entità dei relativi investimenti sostenuti, da cui derivi l'esigenza di ammortizzarne i costi.

Peraltro, la puntuale indicazione, nella relazione di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022, degli investimenti realizzati e/o ancora da realizzare può consentire all'Ente di verificare l'effettiva capacità gestionale della società affidataria e, in caso di andamento gestionale insoddisfacente, di

¹⁰ Pari al valore contabile degli investimenti non ancora integralmente ammortizzati, rivalutato in base agli indici ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi (cfr. articolo 19, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022).

¹¹ Cfr. AS1197 - *Schema di atto di regolazione in materia di gare nel trasporto pubblico locale*, in Bollettino n. 21/2015.

¹² Cfr., *ex multis*, AS1721 - *Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica*, in Bollettino n. 9/2021 e AS1712 - *Comune di Castiglione della Pescaia (GR) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 50/2020.

intraprendere le necessarie misure correttive, ivi compresa la ridefinizione della durata dell'affidamento, se non anche la sua revoca¹³.

In definitiva, la durata degli affidamenti dovrebbe essere sempre temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e consentire all'Amministrazione medesima di conseguire i vantaggi di efficienza derivanti da una maggiore alternanza, nel tempo, nella gestione dei servizi pubblici. In ogni caso, anche laddove gli affidamenti richiedano investimenti, la durata non dovrebbe comunque essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli stessi da parte del concessionario e alla equa remunerazione del capitale investito. Ciò, beninteso, al netto del rischio operativo che comunque grava sul concessionario.

In conclusione, l'Autorità auspica che codesto Ente tenga in massima considerazione il principio generale sopra richiamato, presente nel nostro ordinamento da epoca risalente e ora risultante anche dalla normativa nazionale e unionale vigente e che lo stesso si adoperi a disporre gli affidamenti conformemente alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

Si invita, pertanto, l'Amministrazione medesima a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

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

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

¹³ Cfr., a riguardo, AS1999 *Ricognizione SPL 2023*, cit. e AS2045 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2024*, in Bollettino n. 1/2025.

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

PS10684B - VODAFONE-CONTRATTI A DISTANZA/ESECUZIONE DURANTE PERIODO DI RECESSO-RIDETERMINAZIONE SANZIONE

Provvedimento n. 31655

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, i (di seguito, "Codice del consumo") e, in particolare, la Parte III, Titolo III, di detto Codice;

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

VISTO il proprio provvedimento del 5 luglio 2017, n. 26675, adottato a conclusione del procedimento istruttorio relativo al caso PS10684, con il quale è stato deliberato che la società Vodafone Italia S.p.A. ha posto in essere dopo il 13 giugno 2014 tre distinte condotte illecite, consistenti:

a) nell'aver omesso di fornire, in maniera chiara e comprensibile e prima che il consumatore fosse vincolato da un contratto a distanza *online* mediante il sito *internet* www.vodafone.it e/o al telefono e/o negoziato fuori dei locali commerciali o da una corrispondente offerta rivolta al professionista (c.d. inversione dei ruoli), le informazioni richieste dall'articolo 49 comma 1, lettera l) del Codice del consumo (di seguito anche "Violazione A");

b) nella conclusione di contratti a distanza (sia *online* mediante il sito *internet* www.vodafone.it che per telefono) e/o negoziati fuori dei locali commerciali ovvero nell'acquisizione di una corrispondente proposta vincolante rivolta dal consumatore a Vodafone, dando principio di esecuzione al contratto ovvero procedendo all'avvio del processo di attivazione della linea e/o di migrazione da altro operatore durante il periodo di recesso, senza esigere la relativa autonoma richiesta esplicita da parte del consumatore prevista rispettivamente dall'articolo 51, comma 8, e dall'articolo 50 comma 3, del Codice del consumo e, in ogni caso, senza mettere il consumatore nella condizione di poter liberamente scegliere tale opzione e di poter concludere il contratto a distanza e/o negoziato fuori dai locali commerciali anche in assenza di tale volontà (di seguito anche "Violazione B");

c) in assenza dell'informativa di cui all'articolo 49, comma 1, lettera l) del Codice del consumo e, comunque, in assenza della richiesta esplicita di cui all'articolo 51, comma 8, e/o all'articolo 50, comma 3, del Codice del consumo, nella richiesta e/o addebito al consumatore che eserciti il diritto di ripensamento da un contratto a distanza *online* e/o negoziato fuori dei locali commerciali di una serie di costi relativi "all'eventuale traffico telefonico e internet generato fino al completamento della procedura di portabilità verso altro operatore [...] tariffato secondo le condizioni previste dal piano telefonico scelto", ritenuti non dovuti e contrari a quanto previsto dalla disposizione di cui all'articolo 57, comma 3, del Codice del consumo (di seguito anche "Violazione C");

VISTO che, con il suddetto provvedimento, è stata irrogata alla società Vodafone Italia S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva di 1.900.000 €, di cui 600.000 € per la Violazione A), 750.000 € per la Violazione B) e 550.000 € per la Violazione C);

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato dell'11 marzo 2025, n. 1989, che, in parziale riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 11594/2023, ha annullato il suddetto provvedimento del 5 luglio 2017, n. 26675, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione; in particolare, il Consiglio di Stato ha annullato integralmente la sanzione irrogata a Vodafone Italia S.p.A. con riferimento alla Violazione C), rimettendo al contempo all'Autorità il compito di provvedere alla rideterminazione delle sanzioni irrogate allo stesso professionista per le Violazioni A) e B), *“tenendo conto delle condotte ritenute non costituenti illecito”*. A riguardo, il Consiglio di Stato, per quanto concerne la Violazione A), ha ritenuto adeguate e conformi al precetto normativo le informative fornite, dopo il 1° giugno 2016, per i contratti a distanza e, dal 1° ottobre 2014, per i contratti negoziati fuori dai locali commerciali, in merito ai costi che il consumatore avrebbe dovuto sostenere in caso di recesso successivo a una richiesta di esecuzione immediata; con riferimento alla Violazione B), ha rilevato che limitatamente ai contratti a distanza conclusi tramite web aventi a oggetto servizi di telefonia (*Single Play o Dual Play*) con migrazione da altro operatore e ai contratti conclusi per telefono, il consumatore avesse la possibilità di autorizzare l'attivazione del servizio durante il periodo di recesso mediante una *“richiesta espressa”*, come imposto dalla normativa. Ciò posto, *“l'Autorità dovrà, quindi, acquisire i dati relativi al numero di pratiche interessate rispetto alle quali non è stata riscontrata alcuna violazione da parte del Collegio, provvedendo, quindi, alla determinazione dei nuovi importi”*;

VISTO, altresì, che il Consiglio di Stato ha statuito che nelle operazioni di rideterminazione delle sanzioni *“dovrà tenersi conto dell'impatto delle condotte sui consumatori, atteso che [...] la sanzione amministrativa irrogata per violazione della disciplina a tutela dei consumatori deve, comunque, tener conto della effettiva importanza dell'eventuale danno cagionato”*;

VISTO il proprio provvedimento del 31 marzo 2025, n. 31521, con il quale l'Autorità, in ottemperanza a quanto stabilito dal Consiglio di Stato con la suindicata sentenza, ha deliberato l'avvio del procedimento di rideterminazione della sanzione comminata alla società Vodafone Italia S.p.A., in contraddittorio con la Parte;

CONSIDERATO che la Parte ha già provveduto al totale pagamento delle sanzioni relative alle Violazioni A), B) e C) per un importo complessivo di 1.900.000 €;

VISTO il proprio nulla osta del 26 giugno 2025 rilasciato al Ministero delle Imprese e del Made in Italy per la restituzione alla società Vodafone Italia S.p.A. della somma di euro 550.000,00, quale somma versata per la sanzione irrogata dall'Autorità con il provvedimento del 5 luglio 2017, n. 26675, relativamente alla Violazione C), in ottemperanza alla predetta sentenza del Consiglio di Stato;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Vodafone Italia S.p.A. (P. IVA 08539010010), nel prosieguo anche “Vodafone” o “Società”, in qualità di professionista, ai sensi dell’articolo 18, comma 1, lettera *b*), del Codice del consumo. Il bilancio della Società, relativo all’esercizio chiuso al 31 marzo 2024, presenta un valore della produzione pari a oltre 5 miliardi di euro.

II. L’AVVIO DEL PROCEDIMENTO

2. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 1989 dell’11 marzo 2025, l’Autorità ha avviato il procedimento PS10684B “*Vodafone contratti a distanza/esecuzione durante periodo di recesso - Rideterminazione sanzione*”, al fine di provvedere alla rideterminazione della sanzione irrogata alla società Vodafone Italia S.p.A. con il provvedimento n. 26675 del 5 luglio 2017, sulla base dei criteri indicati nella citata sentenza del Consiglio di Stato.

III. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

3. La Parte, con memoria pervenuta in data 23 aprile 2025, ha fatto presente che la sentenza del Consiglio di Stato ha evidenziato due distinti profili da prendere in considerazione ai fini della rideterminazione delle sanzioni relative alle Violazioni A) e B).

In particolare, l’Autorità dovrà quindi procedere: 1) alla quantificazione delle condotte per le quali il Consiglio di Stato non ha riscontrato violazioni al fine di poter valutare la loro incidenza rispetto al complesso delle condotte già dichiarate illecite nel provvedimento sanzionatorio; 2) a determinare l’importo della nuova sanzione valutando specificatamente l’effettivo eventuale danno che le condotte non annullate avrebbero determinato sui consumatori.

Violazione A)

4. Più precisamente, con riferimento al profilo 1), Vodafone ha rilevato che i dati quantitativi forniti nel corso del procedimento dimostrerebbero che i contratti a distanza e negoziati fuori dai locali commerciali per i quali la sentenza del Consiglio di Stato non ha riscontrato violazioni¹ rappresentano la maggioranza, ossia oltre il *[omissis]**, rispetto ai contratti dello stesso tipo indicati come illeciti nel provvedimento sanzionatorio².

5. Avuto riguardo al profilo 2), la Parte ha fatto presente che il pregiudizio arrecato ai consumatori dalle residue condotte non interessate dal perimetro di annullamento della sentenza sarebbe sostanzialmente irrisorio, per i seguenti motivi:

- dai dati forniti risulta che soltanto una percentuale marginale di consumatori che hanno concluso un contratto fuori dei locali commerciali o che hanno concluso un contratto online ha poi esercitato il diritto di recesso;

¹ *Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

¹ Si ricorda che la sentenza ha ritenuto adeguate e conformi al precetto normativo le informative fornite, dopo il 1° giugno 2016, per i contratti a distanza e, dal 1° ottobre 2014, per i contratti negoziati fuori dai locali commerciali.

² Al contempo, la sentenza ha confermato la sussistenza dell’illecito relativamente alle informative fornite, dal 14 giugno 2014 alla fine del mese di maggio 2016, per i contratti a distanza e, dal 14 giugno 2014 al 30 settembre 2014, per i contratti negoziati fuori dai locali commerciali.

- come riportato in un passaggio della sentenza (punto 11.6), la *policy* aziendale di Vodafone prevedeva che “il consumatore che esercitava il diritto di recesso non riceveva alcun addebito dei servizi utilizzati né dei canoni pattuiti per il periodo che andava dall’attivazione del servizio al momento in cui giungeva la comunicazione di recesso”, addebito che sarebbe ammesso dall’articolo 56 del Codice del consumo;
- nel periodo di riferimento, né Vodafone né l’Autorità hanno ricevuto reclami e/o segnalazioni da parte di consumatori in relazione alle condotte in esame.

Violazione B)

6. Con riferimento al predetto profilo 1), Vodafone ha rilevato che dai dati quantitativi forniti nel corso del procedimento risulterebbe che il numero di contratti stipulati solo tramite *web*/telefono aventi a oggetto servizi di telefonia (*Single Play* o *Dual Play*) con migrazione da altro operatore per i quali la sentenza del Consiglio di Stato non ha riscontrato violazioni rappresentano una quota significativa, ossia il [omissis], rispetto ai contratti dello stesso tipo indicati come illeciti nel provvedimento sanzionatorio³.

7. Avuto riguardo al profilo 2), la Parte ha richiamato gli elementi già indicati rispetto alla Violazione A) che dimostrerebbero l’assenza di un effettivo e concreto pregiudizio nei confronti dei consumatori.

8. Alla luce di quanto illustrato, Vodafone chiede che l’Autorità:

- valuti l’insussistenza dei presupposti di legge per sanzionare le Violazioni A) e B), come circoscritte a seguito della citata sentenza del Consiglio di Stato;
- in alternativa, ridetermini le sanzioni in misura non superiore al 10% delle sanzioni originarie e, pertanto, in misura non superiore a 60.000 € per la Violazione A) e a 75.000 € per la Violazione B).

IV. VALUTAZIONI

a) Sulle richieste della Parte

9. Preliminarmente, per quel che concerne i criteri da utilizzare per la rideterminazione delle sanzioni relative alle Violazioni A) e B), non sono condivisibili le considerazioni svolte da Vodafone secondo cui nel caso di specie, non avendo le condotte creato alcun pregiudizio ai consumatori, non vi sarebbero i presupposti per l’irrogazione di una sanzione. Il Consiglio di Stato, infatti, sia per la Violazione A) che per la Violazione B), ha condiviso la valutazione di illiceità effettuata dall’Autorità nel provvedimento sanzionatorio, sebbene circoscrivendola a talune tipologie contrattuali o, con riferimento alla stessa tipologia contrattuale, ad alcuni periodi, e ha indicato altresì una circostanza suscettibile di ridurre la gravità dell’infrazione, confermando però la gravità con riguardo agli altri indici individuati dall’Autorità nel provvedimento del 5 luglio 2017.

Inoltre, una delle circostanze che secondo Vodafone dimostrerebbe che le violazioni in esame non hanno determinato alcun reale pregiudizio nei confronti dei consumatori -cioè la *policy* aziendale che escludeva l’addebito di importi al consumatore qualora il medesimo avesse esercitato il recesso dopo aver richiesto esplicitamente l’avvio del servizio durante il periodo di recesso di quattordici

³ Si ricorda che la sentenza ha confermato la sussistenza dell’illecito rispetto ai contratti negoziati fuori dei locali commerciali e ai contratti conclusi tramite *web* aventi a oggetto una nuova attivazione dei servizi di telefonia (*Single Play* o *Dual Play*).

giorni -, non può essere presa in considerazione dal momento che la stessa costituisce un elemento di fatto relativo alla violazione C), già valutato dal Consiglio di Stato al fine di escludere la sussistenza della medesima violazione C) (cfr. punto 11.6 e ss. della sentenza).

b) Quantificazione della sanzione

10. Ciò premesso, 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.

11. Più in particolare, ai fini della quantificazione della sanzione, in ottemperanza alla citata sentenza del Consiglio di Stato e ferme restando tutte le altre valutazioni effettuate nel provvedimento del 5 luglio 2017, n. 26675, non censurate dal giudice amministrativo, nel caso in esame si ritiene di dover tenere in considerazione il numero dei contratti per i quali il Consiglio di Stato ha confermato la valutazione di illiceità (pari al *[omissis]* per la Violazione A) e al *[omissis]* per la Violazione B)) rispetto al complesso delle condotte già dichiarate illecite nel provvedimento sanzionatorio, nonché l'effettivo danno che tali condotte non annullate avrebbero determinato sui consumatori.

12. In definitiva, si ritiene di rideterminare l'importo delle sanzioni originariamente comminate per le Violazioni A) e B) tenendo conto delle sole condotte per le quali è stata confermata la valutazione di illiceità. Pertanto, gli importi base ammontano a 276.000 € per la Violazione A) e a 468.750 € per la Violazione B).

Inoltre, si ritiene di ridurre a un terzo gli importi base così determinati, in considerazione del limitato impatto delle condotte non annullate sui consumatori e della necessità di assicurare l'efficacia deterrente della sanzione.

Sulla base di tali elementi, gli importi rideterminati delle sanzioni da irrogare a Vodafone Italia S.p.A. sono pari a 92.000 € per la Violazione A) e a 156.250 € per la Violazione B).

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) di rideterminare la sanzione amministrativa pecuniaria da irrogare alla società Vodafone Italia S.p.A., di cui alla lettera d) del dispositivo del provvedimento n. 26675 del 5 luglio 2017, nella misura di 92.000 € (novantaduemila euro);

b) di rideterminare la sanzione amministrativa pecuniaria da irrogare alla società Vodafone Italia S.p.A., di cui alla lettera e) del dispositivo del provvedimento n. 26675 del 5 luglio 2017, nella misura di 156.250 € (centocinquantaseimiladuecentocinquanta euro);

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

***Autorità garante
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale
Anno XXXV- N. 32 - 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
