



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXVI - n. 10

**Pubblicato sul sito www.agcm.it
9 marzo 2026**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
I878 - DJI/NITAL - VENDITA DRONI	
<i>Provvedimento n. 31861</i>	5
A575 - OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI RETE AV	
<i>Provvedimento n. 31869</i>	6
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	32
C12798 - NEXTALIA SGR/FLO	
<i>Provvedimento n. 31858</i>	32
C12799 - HERA/S.T.A. SOCIETÀ TRATTAMENTO ACQUE	
<i>Provvedimento n. 31859</i>	36
ATTIVITA' DI SEGNALEZIONE E CONSULTIVA	40
AS2149 - COMUNE DI AGROPOLI (SA) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' DI ORMEGGIO PER NAUTICA DA DIPORTO	40
AS2150 – MODALITA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA	44
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	49
PS12968 - MISTRAL AI/INFORMATIVA SU "ALLUCINAZIONI"	
<i>Provvedimento n. 31864</i>	49
PS13003 - FUNERARIA ROMA CAPITALE-SERVIZI FUNEBRI IN ROMA	
<i>Provvedimento n. 31865</i>	57
PS11564B - ENEL/SEN-PRESCRIZIONE BIENNALE - NUOVO PROCEDIMENTO	
<i>Provvedimento n. 31868</i>	67

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

I878 - DJI/NITAL - VENDITA DRONI

Provvedimento n. 31861

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 febbraio 2026;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la propria delibera adottata in data 14 ottobre 2025, con la quale è stata avviata, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, un'istruttoria nei confronti delle società DJ Europe B.V. e Nital S.p.A. per accertare l'esistenza della presunta violazione dell'articolo 101 TFUE, consistente in una o più intese verticali aventi a oggetto la limitazione della capacità dei rivenditori di droni civili di tipo *enterprise* a marchio DJI di stabilire il proprio prezzo di vendita;

VISTI gli atti del procedimento;

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

DELIBERA

di sostituire la dottoressa Nicoletta De Mucci con il dottor Walter Caizzone come responsabile del procedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

**A575 - OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO
PASSEGGERI RETE AV**

Provvedimento n. 31869

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 marzo 2026;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

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

VISTA la propria delibera adottata in data 18 marzo 2025, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287 del 1990, nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 TFUE in relazione a un insieme di condotte volte a ostacolare l'accesso del nuovo operatore SNCF Voyages Italia S.r.l. all'infrastruttura ferroviaria nazionale, rallentandone/ostacolandone l'ingresso nel mercato del trasporto passeggeri Alta Velocità;

VISTA la "*Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*", adottata nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTA la proroga, al 12 settembre 2025, del termine infra-procedimentale per la presentazione degli impegni, disposta dall'Autorità in data 2 luglio 2025 in accoglimento delle istanze formulate da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.;

VISTE le comunicazioni, pervenute in data 12 settembre 2025, con le quali le società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, secondo le modalità indicate nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990*", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera del 23 settembre 2025, con la quale è stato disposto il rigetto degli impegni proposti da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.;

VISTA la propria delibera del 23 settembre 2025, con la quale è stata disposta la pubblicazione, in data 24 settembre 2025, degli impegni proposti da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., sul sito internet dell'Autorità, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le proprie osservazioni;

VISTE le osservazioni sugli impegni presentate dai terzi interessati;

VISTE le modifiche accessorie agli impegni presentate da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. il 4 dicembre 2025;

VISTE le osservazioni delle imprese Trenitalia S.p.A., Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. e SNCF Voyages Italia S.r.l. pervenute tra il 15 e il 18 dicembre 2025, nonché le repliche di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. del 23 dicembre 2025;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, del 29 gennaio 2026, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento n. 1/2003;

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

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (di seguito anche "FSI"; C.F. 06359501001), è la *holding* dell'omonimo gruppo, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le imprese del gruppo operano nel settore del trasporto ferroviario di passeggeri e di merci (sia in Italia che all'estero), nel trasporto di passeggeri su gomma, nella fornitura di servizi di logistica e nella realizzazione e gestione di infrastrutture ferroviarie. FSI controlla, tra le altre, le società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Trenitalia S.p.A. Nel 2024, il Gruppo FSI ha realizzato un fatturato pari a circa 16,5 miliardi di euro.

2. Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito "RFI") (C.F. 01008081000), società controllata al 100% da FSI, è il gestore unico dell'infrastruttura ferroviaria nazionale in virtù dell'atto di concessione di cui al D.M. 31 ottobre 2000, n. 138/T e ss. mm. ii., rilasciato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che disciplina i rapporti tra lo Stato (concedente) e RFI (concessionario). Nel 2024, RFI ha realizzato un fatturato pari a circa 2,9 miliardi di euro.

3. SNCF Voyages Italia S.r.l. (di seguito, "SVI"; C.F. 06699800964) è la filiale italiana di SNCF Voyages Développement SAS (di seguito "SNCF VD"), *holding* controllata al 100% da SNCF Voyageurs SA, società di diritto francese attiva nel trasporto ferroviario passeggeri. SVI opera, per conto di SNCF VD, come impresa ferroviaria sulla rotta internazionale Milano/Torino/Parigi e, allo stato, non serve altre destinazioni a livello nazionale. Il capitale sociale di SVI è interamente detenuto da SNCF VD. Nel 2024, SVI ha realizzato un fatturato pari a circa 8,7 milioni di euro.

II. I TERZI INTERVENIENTI

4. Trenitalia S.p.A. (di seguito, "Trenitalia") è la principale impresa ferroviaria operante in Italia, attiva nel trasporto ferroviario di passeggeri ad Alta Velocità (di seguito, "AV"), a media e lunga percorrenza e regionale. Il capitale sociale di Trenitalia è interamente detenuto da FSI.

5. Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (di seguito, "Italo") è l'unico operatore italiano, oltre a Trenitalia, attivo nell'offerta di servizi di trasporto ferroviario passeggeri AV. Il capitale sociale di NTV è interamente detenuto da investitori privati.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

6. Il procedimento istruttorio trae origine da una segnalazione di SVI, pervenuta in data 26 giugno 2024¹, successivamente ripetutamente integrata anche a seguito di richieste di informazioni², nella quale si lamentava l'attuazione di un comportamento ostruzionistico da parte di RFI a fronte della richiesta avanzata da SVI di avere accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale per effettuare servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità sulle linee Torino/Milano/Roma/Napoli (c.d. dorsale) e Torino/Milano/Venezia (c.d. trasversale). A seguito della richiesta formale avanzata da SVI per l'ottenimento di capacità sulla rete AV, formalizzata nell'ambito di un accordo quadro (di seguito, "AQ") della durata di quindici anni, RFI avrebbe infatti ritardato e reso poco trasparente il processo di assegnazione della capacità, facendo inoltre applicazione di criteri di priorità in modo discriminatorio e favorendo gli operatori storici già presenti sul mercato³. Per l'effetto, RFI avrebbe assegnato a SVI una capacità fortemente insufficiente rispetto alle esigenze di *business* dell'impresa, peraltro collocata in orari poco appetibili dal punto di vista commerciale. Anche la richiesta di integrazione/aggiornamento dell'AQ formulata da SVI nell'ambito del successivo processo di assegnazione della capacità, non avrebbe avuto esito positivo per l'impresa che, anzi, avrebbe subito la retrocessione di alcune delle tracce già assegnate.

7. In data 18 marzo 2025, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di RFI e di FSI per accertare un eventuale abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 102 TFUE, avente a oggetto le modalità con cui RFI assegna la capacità di infrastruttura sulla rete AV mediante accordi quadro. In particolare, è stato ipotizzato che RFI avrebbe: i) delineato un sistema di regole e procedure di assegnazione di capacità quadro che, anche laddove aderenti alla regolazione, nel complesso mirano a ostacolare l'entrata di un nuovo operatore in grado di erodere, in particolare, la quota di mercato di Trenitalia; ii) assegnato capacità quadro in eccesso agli operatori storici esacerbando gli effetti anti-competitivi del suddetto sistema; iii) dato attuazione al coordinamento tra richieste confliggenti di capacità e interpretato i criteri ivi previsti in modo da ostacolare SVI anche a seguito della seconda richiesta di AQ presentata da tale impresa, nonostante gli effetti anti-competitivi del sistema si fossero già resi evidenti.

8. L'abusività della condotta di RFI è riconducibile principalmente alle modalità di applicazione dei cc.dd. "criteri di priorità" nell'assegnazione della capacità sopra citata: in caso di richieste confliggenti, tali criteri - per come concepiti e applicati dal gestore dell'infrastruttura nell'ambito della discrezionalità riconosciutagli dalla disciplina di settore - favorirebbero infatti l'incumbent,

¹ Cfr. A575, doc. 1.

² La segnalazione è stata integrata il 13 settembre 2024 (cfr. A575, doc. 5), il 28 ottobre 2024 (cfr. A575, doc. 8), il 5 novembre 2024 (cfr. A575, doc. 11), il 18 novembre 2024 (cfr. A575, doc. 12), il 3, il 10 e il 18 dicembre 2024 (cfr. A575, docc. 14,15,16 e relativi allegati), il 27 gennaio 2025 (cfr. A575, doc. 17 e relativi allegati), il 10 marzo 2025 (cfr. A575, doc. 26), il 17 marzo 2025 (cfr. A575, doc. 29).

³ In particolare, RFI avrebbe pretestuosamente utilizzato la pendenza dei procedimenti condotti dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti nei suoi confronti per aver violato il limite dell'85%, previsto dalla regolazione per l'assegnazione della capacità quadro, come leva per ritardare il processo di allocazione della capacità richiesta da SVI e non avviare con quest'ultima un reale contraddittorio al riguardo. Inoltre, nell'assegnazione della capacità, RFI avrebbe fatto ricorso a "criteri di priorità" tali da favorire sistematicamente gli operatori storici già presenti sul mercato AV a scapito dei nuovi entranti come SVI. Quest'ultima si è appuntata, in particolare, sul c.d. "criterio della numerosità delle tracce omologhe settimanali" che favorirebbe l'impresa ferroviaria, spesso coincidente con l'*incumbent*, che richiede o possiede il numero maggiore di tracce omologhe.

determinando una grave distorsione delle dinamiche competitive e un ostacolo all'ingresso profittevole di un nuovo operatore.

9. Il 20 marzo 2025, sono stati svolti accertamenti ispettivi presso le sedi di RFI e FSI, nonché presso Italo e Trenitalia, quali soggetti ritenuti in possesso di elementi utili all'istruttoria che, a seguito di richieste formulate, rispettivamente, in data 28 marzo 2025 e 2 aprile 2025, sono stati ammessi a partecipare al procedimento in qualità di intervenienti, in data 7 aprile 2025.

10. Le Parti e i terzi intervenienti hanno effettuato l'accesso agli atti del fascicolo⁴ e sono stati sentiti in audizione in numerose occasioni⁵. Sono state, altresì, formulate alcune richieste di informazioni a cui le imprese hanno fornito riscontro⁶.

11. Il 19 giugno 2025, RFI e FSI hanno presentato istanza di proroga del termine per la presentazione degli impegni *ex art. 14-ter* della legge n. 287/1990, la cui scadenza era prevista per il 20 giugno 2025⁷. Il 1° luglio 2025, l'Autorità ha deliberato di prorogare tale termine al 12 settembre 2025⁸.

12. Il 3 settembre 2025, SVI ha depositato un'istanza di misure cautelari ai sensi dell'articolo 14-*bis*, della legge n. 287/1990, che l'Autorità ha rigettato in data 24 settembre 2025⁹.

13. Il 12 settembre 2025 RFI e FSI hanno presentato i formulari con le rispettive proposte di impegni ai sensi dell'articolo 14-*ter*, legge n. 287/1990¹⁰.

14. Con delibera del 23 settembre 2025, l'Autorità ha ritenuto gli impegni proposti da RFI non manifestamente infondati, disponendone la pubblicazione a *market test* a partire dal 24 settembre 2025. In pari data l'Autorità ha, invece, disposto il rigetto degli impegni proposti da FSI¹¹.

15. Il 24 settembre 2025, gli impegni presentati da RFI sono stati trasmessi all'ART¹² ai sensi del Protocollo di intesa del 9 luglio 2024, tenuto conto delle richieste di informazioni e dello scambio di documentazione avuti con quest'ultima sin dalla fase pre-istruttoria in relazione alle tematiche oggetto del procedimento. Il 16 ottobre 2025, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, "ART") ha trasmesso le proprie osservazioni agli impegni¹³.

⁴ In particolare, RFI ha effettuato accessi in data 8 maggio 2025, 14 luglio 2025, 28 luglio 2025, 7 agosto 2025, 4 settembre 2025, 9 e 27 ottobre 2025; FSI ha effettuato accessi in data 13 maggio 2025, 25 luglio 2025, 7 agosto 2025, 29 ottobre 2025; SVI ha effettuato accessi in data 8 maggio 2025, 28 luglio 2025, 7 agosto 2025, 31 ottobre 2025, 7 novembre 2025; Italo ha effettuato accessi in data 13 maggio 2025, 28 luglio 2025, 7 agosto 2025, 2 e 9 ottobre 2025; 3 e 11 novembre 2025; Trenitalia ha effettuato accessi in data 13 maggio 2025, 28 luglio 2025, 7 agosto 2025, 2, 9 e 23 ottobre 2025 e 7 novembre 2025.

⁵ In particolare, RFI è stata sentita in audizione il 29 maggio 2025 (A575, doc. 117.1), il 15 luglio (A575, doc. 143.1), il 30 luglio (A575, doc. 176.1), il 5 e il 10 settembre 2025 (A575, docc. 197.1 e 202.1), il 6, il 20 e il 25 novembre 2025 (A575B, docc. 44.1, 66.1, 67.1), nonché il 2 e il 3 dicembre 2025 (A575B, docc. 86.1, 87.1); FSI è stata sentita il 28 maggio 2025 (A575, doc. 114.1); SVI è stata sentita il 4 giugno 2025 (A575, doc. 125.1) e il 10 e il 27 novembre 2025 (A575B, docc. 54.1 e 59.1); Italo è stata sentita il 26 maggio 2025 (A575, doc. 118.1), il 13 novembre 2025 (A575B, doc. 53.1) e il 16 dicembre 2025 (A575B, doc. 84.1); Trenitalia è stata sentita il 30 maggio 2025 (A575, doc. 122.1) e il 12 novembre 2025 (A575B, doc. 43.1).

⁶ Cfr. A575, docc. 58, 59, 72, 73, 74, 76, 126, 154, 155, 167, 167.1, 167.2, 167.3, 169, 169.1 e 169.2.

⁷ Cfr. A575, docc. 115 e 116.

⁸ Cfr. A575, docc. 128 e 129.

⁹ Cfr. A575, docc. 189 e 207.

¹⁰ Cfr. A575, docc. 200.1 e 201.1.

¹¹ Cfr. A575, doc. 208.

¹² Cfr. A575B, doc. 6.

¹³ Cfr. A575B, doc. 12.1.

16. In data 24 ottobre 2025, sono pervenute le osservazioni di Italo e il successivo 27 ottobre 2025 quelle di SVI e Trenitalia¹⁴.

17. In data 27 ottobre 2025, le osservazioni sopra citate sono state trasmesse a RFI per le opportune valutazioni in merito alla presentazione di eventuali modifiche accessorie agli impegni, oltre che a FSI il successivo 29 ottobre 2025¹⁵.

18. Il 12 novembre 2025, RFI ha formulato istanza di proroga del termine per la presentazione di modifiche accessorie agli impegni¹⁶, che è stata accolta dall'Autorità il 18 novembre 2025 prorogando il termine in questione al 4 dicembre 2025.

19. Nella data da ultimo indicata è pervenuto da parte di RFI il formulario definitivo degli impegni¹⁷ che, in data 5 dicembre 2025, è stato reso accessibile alle imprese ferroviarie intervenute nel procedimento e al segnalante, concedendo loro un termine di dieci giorni per presentare eventuali ulteriori osservazioni¹⁸.

20. Il 15 dicembre 2025, sono pervenute le osservazioni di SVI e Trenitalia sugli impegni definitivi di RFI, mentre il successivo 18 dicembre 2025 sono pervenute quelle di Italo, che su sua richiesta era stata sentita in audizione il 16 dicembre 2025¹⁹. Tali osservazioni sono state trasmesse a RFI rispettivamente il 16 e il 18 dicembre 2025, per consentirle di potervi replicare²⁰. Il 23 dicembre 2025, RFI ha formulato le proprie repliche alle osservazioni sopra citate²¹.

IV. IL QUADRO NORMATIVO E REGOLATORIO DI RIFERIMENTO

21. Le disposizioni che disciplinano l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per la fornitura di servizi di trasporto, anche passeggeri, sono contenute anzitutto nella Direttiva 2012/34/UE (c.d. "Direttiva Recast")²², recepita nell'ordinamento nazionale con il D.lgs. n. 112/2015 (di seguito, "Decreto")²³, la quale stabilisce che alle imprese ferroviarie (di seguito, "IF") deve essere *"concesso, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria di tutti gli Stati membri"* per l'esercizio dei servizi di trasporto²⁴.

22. Il compito di assicurare l'accesso alla rete ferroviaria è affidato al gestore dell'infrastruttura, che è tenuto a provvedere all'assegnazione *della capacità di infrastruttura*, secondo i principi di equità e non discriminazione sopra richiamati e *"nel rispetto del diritto dell'Unione"*²⁵.

¹⁴ Cfr. A575B, docc. 14.1, 15 e 17.

¹⁵ Cfr. A575B, doc. 18.

¹⁶ Cfr. A575B, doc. 36.

¹⁷ Cfr. A575B, doc. 61.1.

¹⁸ Cfr. A575B, docc. 62, 63, 64 e 65.

¹⁹ Cfr. A575B, docc. 76.1, 77 e 82. Cfr. altresì, A575B, doc. 84.1.

²⁰ Cfr. A575B, docc. 78 e 83.

²¹ Cfr. A575B, doc. 92.

²² Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), come modificata dalla Direttiva 2370/2016.

²³ Decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, *"Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)"*.

²⁴ Cfr. articolo 10, Direttiva. Cfr. anche articolo 12 Decreto.

²⁵ Cfr. articolo 39, par.1, Direttiva; art. 22 Decreto.

23. L'assegnazione di capacità (e delle tracce)²⁶ è oggetto di apposita contrattualizzazione con il Gestore dell'Infrastruttura (di seguito, "GI") e avviene a esito di una procedura improntata ai principi individuati in termini generali dalla normativa primaria sopra richiamata, ma definita in termini concreti dal gestore stesso, che la gestisce secondo fasi e tempistiche riportate nel Prospetto informativo della rete (di seguito, "PIR"). Nel PIR sono descritte le caratteristiche dell'infrastruttura e vengono riportate in dettaglio le scadenze, le regole, le procedure e i criteri relativi, tra l'altro, all'assegnazione della capacità ferroviaria. RFI predispone e pubblica il PIR sul proprio sito web, aggiornandolo periodicamente (di norma annualmente). L'aggiornamento avviene all'esito di un confronto con tutti gli *stakeholder* interessati (imprese ferroviarie ed enti locali) e tenendo conto delle eventuali indicazioni e prescrizioni formulate dall'ART²⁷, cui sono attribuite specifiche competenze in materia di accesso alle infrastrutture e di regolazione del settore ferroviario, nonché il potere, riconosciuto *ex lege*, di intervenire sul contenuto del PIR²⁸.

24. Per soddisfare le esigenze di pianificazione a lungo termine dei soggetti richiedenti - siano essi operatori già presenti nel mercato o potenziali nuovi entranti - la normativa primaria prevede che, *"fatti salvi gli articoli 101, 102 e 106 TFUE"*, possa concludersi con il GI un AQ, ossia un accordo per l'utilizzo della capacità di infrastruttura per un periodo superiore a quello di vigenza di un orario di servizio, attraverso il quale viene "prenotata" capacità su base pluriennale²⁹.

25. Gli AQ esistenti non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura da parte di altri richiedenti e *"devono poter essere modificati o limitati per consentire un migliore utilizzo dell'infrastruttura"* stessa³⁰. In particolare, il Regolamento di esecuzione 2016/545 (di seguito, "Regolamento")³¹, all'articolo 6, prevede che: *"Prima di stipulare un nuovo accordo quadro o di prorogare o aumentare sensibilmente la capacità quadro di un accordo quadro esistente"*, il gestore dell'infrastruttura tiene conto di una pluralità di elementi, tra cui l'utilizzo efficiente della capacità disponibile, le esigenze dei richiedenti, dei passeggeri e del trasporto merci, la garanzia di un accesso equo e non

²⁶ La capacità di infrastruttura rappresenta il numero di treni che possono percorrere una determinata sezione della rete in una certa unità di tempo.

²⁷ Ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, l'ART esercita le funzioni di Organismo di regolazione nel settore ferroviario, con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria. In tale ambito, l'Autorità svolge tutte le funzioni previste dalla normativa di settore, tra cui, in particolare, la definizione dei criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura, l'individuazione dei criteri di assegnazione delle tracce e della capacità ferroviaria, nonché l'attività di vigilanza sulla corretta applicazione di tali criteri da parte del gestore dell'infrastruttura. Il successivo comma 4 della norma precisa comunque che *"Restano [...] ferme e possono essere contestualmente esercitate le competenze dell'Autorità garante della concorrenza disciplinate dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 [...]"*.

²⁸ Cfr. articolo 14, comma 1 del Decreto, secondo cui il GI *"previa consultazione delle regioni, delle province autonome e delle altre parti interessate, elabora e pubblica un prospetto informativo della rete, provvede al suo periodico aggiornamento e procede ad apportare le opportune modifiche e integrazioni, sulla base delle eventuali indicazioni e prescrizioni dell'Organismo di regolazione, che possono riguardare anche le specifiche modalità della predetta consultazione"*.

²⁹ Nel caso dei servizi AV, che richiedono investimenti cospicui e a lungo termine, gli AQ possono avere una durata di quindici anni. Gli AQ individuano la capacità di infrastruttura contrattualizzata - denominata "capacità quadro" - in termini "generali" (tipologia del servizio di trasporto contrattualizzato, caratteristiche dei collegamenti e dei treni ecc.), senza riportare il dettaglio delle singole tracce orarie, la cui assegnazione e specificazione avviene successivamente, in sede di programmazione annuale dell'orario di servizio, con la stipula del "contratto di utilizzo dell'infrastruttura".

³⁰ Cfr. articolo 42, parr. 2 e 3, Direttiva.

³¹ Regolamento di esecuzione (UE) 2016/545 della Commissione, del 7 aprile 2016, sulle procedure e sui criteri relativi agli accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria.

discriminatorio, nonché la sostenibilità finanziaria e lo sviluppo della rete, come specificato nel prospetto informativo della rete³².

26. Al fine di evitare che, attraverso la stipula di un AQ il GI possa “saturare” la rete ferroviaria ostacolandone l’accesso da parte di altri richiedenti è stato previsto un limite (non derogabile) all’assegnazione di capacità quadro, il cui ammontare - riportato nel PIR - è stato stabilito dall’ART sin dal 2014 nella misura dell’85% della capacità disponibile su ogni singola traccia³³. L’ART ha condotto nei confronti di RFI diversi procedimenti per violazione del suddetto limite³⁴.

27. La conclusione dell’AQ, avviene al termine di un processo - dettagliato nel PIR - attraverso il quale il GI dovrebbe “armonizzare” le varie richieste ricevute cercando, per quanto possibile, di soddisfarle tutte e di garantire al contempo un utilizzo efficace e ottimale dell’infrastruttura. Una volta effettuate le valutazioni sulle varie richieste ricevute dai soggetti interessati ad acquisire capacità quadro, RFI elabora una “proposta” di AQ³⁵.

28. Qualora dovessero verificarsi “conflitti” tra AQ già sottoscritti e nuove richieste di sottoscrizione o modifica di AQ, il GI avvia una procedura di coordinamento, basata sulla consultazione in contraddittorio dei vari soggetti interessati dai conflitti e introdotta da RFI nel PIR 2018 a seguito dell’entrata in vigore del Regolamento. In particolare, il GI dovrebbe effettuare un *primo coordinamento* per conciliare le varie richieste confliggenti ricevute. Se, a seguito della prima fase di coordinamento risulti impossibile conciliare le varie richieste, RFI effettua un *secondo coordinamento*.

29. L’articolo 9, par. 3 del Regolamento 2016/545 prevede che nella seconda fase di coordinamento i conflitti vadano risolti sulla base dei criteri elencati al successivo articolo 10, parr.

³² In particolare, la norma prevede che il GI tenga conto di quanto segue: “a) la garanzia dell’utilizzo ottimale della capacità di infrastruttura disponibile, compreso l’uso di altre reti, tenendo conto delle limitazioni di capacità programmate; b) le legittime esigenze commerciali del richiedente che abbia dimostrato di avere l’effettiva intenzione e di essere in grado di utilizzare la capacità richiesta nell’accordo quadro; c) le esigenze dei passeggeri, del settore del trasporto merci e degli investitori, compresi gli enti statali e altri soggetti pubblici e privati; d) la garanzia dell’accesso non discriminatorio all’infrastruttura tenendo conto della disponibilità dei relativi impianti e dei servizi ivi forniti nella misura in cui tali informazioni sono messe a disposizione del gestore dell’infrastruttura; e) il finanziamento del gestore dell’infrastruttura e il futuro sviluppo della rete; f) la promozione dell’efficienza nella gestione dell’infrastruttura e, per quanto possibile, dei relativi impianti, compresi programmi di manutenzione, rinnovo e miglioramento; g) le riserve in materia di capacità destinate ai corridoi ferroviari merci internazionali, come previsto all’articolo 14 del regolamento (UE) n. 913/2010; h) la garanzia di una gestione della rete proporzionata, mirata, trasparente, equa e provvista di sufficienti risorse; i) l’eventuale mancato utilizzo della capacità quadro e le relative motivazioni secondo quanto enunciato all’articolo 11, paragrafi 2 e 3, del presente regolamento; j) i criteri di priorità applicabili all’assegnazione delle tracce nella procedura di programmazione di cui all’articolo 47 della direttiva 2012/34/UE e le dichiarazioni di infrastruttura saturata; k) se del caso, la necessità di assicurare i risultati finanziari a lungo termine del trasporto pubblico fornito nell’ambito di un contratto di servizio pubblico. Il gestore dell’infrastruttura pubblica nel prospetto informativo della rete, oltre ai punti di cui alle lettere da a) a k), gli altri elementi che intende prendere in considerazione”.

³³ Cfr. Delibera ART 70/2014 - Accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie: misure di regolazione (misura 1.6.2).

³⁴ Nel tempo RFI aveva, infatti, assegnato capacità oltre tale limite, occupando la rete più del dovuto e pregiudicandone l’utilizzo efficace e ottimale anche da parte di altri operatori (cfr. Delibere ART n. 126/2023; n. 151/2024 e n. 78/2025).

³⁵ Il processo attuato da RFI per l’assegnazione di capacità quadro e per la stipula del relativo accordo si caratterizza per una precisa scansione temporale, che deve essere rispettata sia dai richiedenti, sia dal GI (cfr. § 4.4.1 PIR). Entro metà settembre di ciascun anno le IFF presentano a RFI le richieste di capacità quadro; entro metà novembre RFI elabora e comunica ai richiedenti le proposte di capacità quadro, avviando la procedura di coordinamento; entro metà dicembre le IFF presentano le osservazioni sulla proposta ricevuta; entro metà gennaio dell’anno successivo RFI termina la procedura di coordinamento; entro febbraio RFI predispone e comunica la proposta definitiva di capacità quadro; entro metà marzo vengono sottoscritti gli AQ.

da 2 a 4³⁶, che tengono conto di una serie di elementi (quali le legittime esigenze commerciali del soggetto richiedente un AQ che abbia dimostrato di essere in grado di utilizzare la capacità richiesta; la redditività del modello aziendale dei soggetti titolari di AQ, dei contratti di servizio pubblico e del GI, che non deve essere compromessa; la lunghezza del servizio di una delle richieste confliggenti)³⁷, espressione del concetto di “miglior utilizzo dell’infrastruttura”, il quale tiene conto anche di valutazioni di tipo commerciale ed economico (come il livello di concorrenza nel mercato).

30. L’articolo 10, par. 5 del Regolamento citato prevede una deroga all’applicazione dei parr. 2-4 dello stesso articolo, contemplando la possibilità di ricorrere ai criteri che attribuiscono un *ordine di priorità* alle varie richieste confliggenti pervenute (cc.dd. criteri di priorità).

31. Avvalendosi di tale deroga, a partire dal PIR 2022, RFI ha previsto di effettuare il secondo coordinamento per risolvere i conflitti tra richieste di AQ applicando i “criteri di priorità” volti a risolvere i conflitti tra richieste di tracce nella programmazione annuale dell’orario di servizio (cfr. §. 4.4.2.2 del PIR)³⁸. Tali criteri sono stati elaborati e definiti da RFI stessa.

32. Se anche la seconda fase di coordinamento, effettuata conformemente a quanto sopra, si rivela infruttuosa “*e se la richiesta di accordo quadro prevede un migliore utilizzo dell’infrastruttura, il gestore [...] richiede la modifica della capacità quadro assegnata nell’ambito degli accordi quadro esistenti*” (cfr. articolo 9, par. 4, Regolamento 2016/545). Diversamente, “*Se la seconda fase di coordinamento si rivela infruttuosa e se la richiesta di accordo quadro non prevede un utilizzo*

³⁶ L’articolo 9, par. 3 stabilisce testualmente che “*Quando, in seguito a una prima fase di coordinamento, si rivela impossibile conciliare gli accordi quadro esistenti e le richieste di nuovi accordi quadro o le richieste di modifica degli accordi, a causa del rifiuto delle parti interessate alla soluzione proposta dal gestore dell’infrastruttura, quest’ultimo valuta tali richieste e, se pertinente, gli accordi quadro esistenti, tenendo conto dei criteri di cui all’articolo 10, paragrafi da 2 a 4*”.

³⁷ I paragrafi da 2 a 4 dell’articolo 10 dispongono che: “*2. Il gestore dell’infrastruttura tiene conto dei seguenti criteri: a) la modifica non comprometterebbe la redditività del modello aziendale del richiedente titolare della capacità quadro né il modello economico di un contratto di servizio pubblico; b) la modifica non comprometterebbe la redditività del modello aziendale del gestore dell’infrastruttura se esso gestisce unicamente la linea in questione; c) l’accordo quadro ha un rendimento minore se valutato secondo i criteri di priorità applicati per l’assegnazione delle tracce ferroviarie nella procedura di programmazione conformemente alle norme in materia di assegnazione della capacità di cui all’articolo 39 della direttiva 2012/34/UE, comprese quelle istituite a norma degli articoli 47 e 49 della direttiva 2012/34/UE; d) la capacità totale posseduta o chiesta da un richiedente sulla linea interessata è significativa; e) le legittime esigenze commerciali del richiedente che abbia dimostrato la propria effettiva intenzione nonché di essere in grado di utilizzare la capacità richiesta nell’accordo quadro; f) la lunghezza del servizio, compresi i percorsi su altre reti, di una delle richieste confliggenti è significativamente più breve rispetto a quella dell’altra; g) la durata rimanente dell’accordo quadro o del piano aziendale è breve e tutti gli investimenti, o gran parte di essi, sono stati ammortizzati. Gli Stati membri possono stabilire un ordine di importanza di tali criteri nel quadro dell’assegnazione della capacità di cui all’articolo 39 della direttiva 2012/34/UE. 3. Fatta salva l’autorizzazione dell’organismo di regolamentazione, il gestore dell’infrastruttura può decidere di introdurre criteri aggiuntivi a quelli di cui alle lettere da a) a g). Se il gestore dell’infrastruttura decide di attribuire un peso diverso ai criteri, la ponderazione di tali criteri è autorizzata dall’organismo di regolamentazione. 4. Per il traffico transfrontaliero, i gestori dell’infrastruttura interessati possono congiuntamente decidere di applicare criteri supplementari e di modificarne il peso*”.

³⁸ In estrema sintesi, la priorità viene assegnata in primo luogo a: servizi di trasporto internazionali; servizi di trasporto volti a soddisfare la mobilità dei cittadini e disciplinati da contratti di servizio pubblico; servizi di trasporto AV e merci “*fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 101, 102 e 106 del TFUE*”. Eventuali incompatibilità fra tracce orarie di pari priorità ai sensi di quanto sopra vengono risolte considerando prioritari: i servizi di trasporto volti a soddisfare la mobilità dei cittadini e disciplinati da contratti di servizio pubblico nelle fasce orarie pendolari; i servizi AV e i servizi passeggeri internazionali nella fascia oraria dalle 7 alle 22; i servizi di trasporto merci internazionali nella fascia oraria dalle 22 alle ore 6. Per le incompatibilità non risolte in applicazione delle regole descritte sopra, la capacità è assegnata prioritariamente ai servizi che, nell’ordine: trasportano merci nazionali su linee non specializzate nella fascia oraria dalle 22 alle ore 6; sono espletati con orari cadenzati; utilizzano maggiormente tracce omologhe settimanali; utilizzano tracce che segmentano in misura minore la linea sviluppando singolarmente il maggior numero di chilometri. Qualora persistesse ulteriormente l’impossibilità a risolvere il conflitto, con la priorità rappresentata dall’ordine cronologico di presentazione delle richieste.

migliore dell'infrastruttura rispetto a uno o più accordi quadro confliggenti esistenti, il gestore dell'infrastruttura respinge la richiesta" (art. 9, par. 5, Regolamento 2016/545). In entrambi i casi la sezione di infrastruttura interessata verrà dichiarata satura.

33. In caso di saturazione, il Regolamento sopra menzionato riconosce al GI la possibilità di decidere su base non discriminatoria e, se del caso, previa approvazione dell'autorità di regolazione, di non offrire accordi quadro su tutte le linee che sono state dichiarate sature, ossia di sospendere l'offerta di AQ su tali linee³⁹.

34. A livello europeo è in corso l'iter legislativo volto all'adozione di nuovo regolamento relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria all'interno dell'Unione, che dovrebbe modificare la Direttiva Recast incidendo sull'attuale sistema di assegnazione della capacità di infrastruttura⁴⁰.

V. I MERCATI RILEVANTI E LA POSIZIONE DOMINANTE DI RFI

V.1 Il mercato a monte

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

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

37. Dal punto di vista geografico, in considerazione del carattere generalizzato delle modalità di accesso sull'intera rete ferroviaria italiana e atteso che la condotta in esame sarebbe potenzialmente idonea a incidere in maniera omogenea sull'accesso all'infrastruttura ferroviaria nel suo complesso, la valutazione concorrenziale può essere svolta a livello nazionale.

V.2 Il mercato a valle

38. Nel provvedimento di avvio si ipotizzava che la presunta condotta abusiva realizzata sul mercato a monte dell'infrastruttura ferroviaria avrebbe ostacolato l'ingresso di SVI nel mercato del trasporto ferroviario passeggeri su rete AV ("servizi AV"), ovvero il mercato a valle su cui si sarebbero prodotti gli effetti anti-competitivi. Nell'offerta dei servizi AV sulle destinazioni nazionali - che sono interamente a mercato - operano in concorrenza Trenitalia, con i brand Frecciarossa e Frecciargento, e NTV con il brand Italo. Per consolidato orientamento dell'Autorità⁴¹, i servizi AV

³⁹ Cfr. articolo 5, par. 5, Regolamento 2016/545.

⁴⁰ Cfr. C/2025/1020, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2024 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria nello spazio ferroviario europeo unico, che modifica la direttiva 2012/34/UE e abroga il regolamento (UE) n. 913/2010, a in GUUE, serie C del 27 febbraio 2025.

⁴¹ Cfr. A443 - NTV/FS/Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità, provvedimento n. 24344 del 22/05/2013, in Bollettino n. 22/2013 e A551 - Trasporto ferroviario ad alta velocità e regionale, provvedimento n. 30610 del 18 aprile 2023, in Bollettino n. 17/2023

costituiscono un mercato rilevante del prodotto distinto dai servizi a medio-lunga percorrenza, in ragione delle rilevanti differenze nei tempi di percorrenza, nella frequenza delle corse, nelle caratteristiche di comfort e qualità e nel livello delle tariffe sotto il profilo della domanda, nonché per le specificità e l'altissimo grado di sofisticazione tecnologica dal lato dell'offerta.

39. Dal punto di vista geografico, nel caso di specie non si è ritenuto necessario identificare più mercati geografici O&D (corrispondenti ai collegamenti tra diverse città, in modo da definire un distinto mercato rilevante per ciascuna porzione di rete), risultando invece opportuno valutare le condotte in questione a livello nazionale.

40. In tale mercato, Trenitalia, controllata al 100% da FSI, nel 2024 serviva una quota di passeggeri prossima al $[60-65\%]^*$, offrendo più di 250 collegamenti giornalieri con i treni Frecciarossa e Frecciargento sulla rete AV⁴². NTV detiene il restante $[30-35\%]$ circa dei collegamenti AV, con oltre 100 treni al giorno.

VI. IL CONTENUTO DEGLI IMPEGNI PUBBLICATI A *MARKET TEST*

41. Gli impegni oggetto di pubblicazione a *market test* consistevano in due misure.

42. La prima ("Impegno 1") prevedeva il riconoscimento a favore di SVI di un pacchetto di 22 canali orario complessivi da inserire nell'AQ da stipularsi a esito del processo di allocazione della capacità quadro 2025/2026⁴³: 14 sulle direttrici dorsale e trasversale (Parte A) e 8 su ulteriori direttrici AV (Parte B)⁴⁴. Tali canali non avrebbero potuto costituire oggetto di retrocessione nell'ambito del procedimento di allocazione della capacità quadro 2025/2026, in quanto destinati ad agevolare l'ingresso iniziale dell'operatore nel mercato; essi non sarebbero stati, tuttavia, più sottratti alla retrocessione nei procedimenti di allocazione successivi, risultando assoggettati alle disposizioni vigenti del PIR al pari di tutti gli altri.

43. La seconda misura ("Impegno 2") prevedeva di modificare il PIR 2027 - nella parte che disciplinava le modalità di risoluzione dei conflitti tra AQ - introducendo l'applicazione dei principi previsti dagli articoli 9 e 10 del Regolamento 2016/545 al fine di superare l'applicazione dei criteri di priorità e ripristinare così un sistema di gestione/risoluzione dei conflitti tra le varie richieste di capacità quadro ricevute dagli operatori ferroviari basato su criteri trasparenti e uniformi, in linea con la disciplina dell'Unione europea. Tale misura avrebbe trovato applicazione a partire dal processo di allocazione 2026/2027 (con inizio a settembre 2026) e fino all'entrata in vigore della nuova regolazione ART⁴⁵.

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

⁴² I dati si riferiscono al 2024, fonte: C12779 - *Busitalia-Sita Nord/F.Lli Maddii*, provvedimento n. 31791 del 22 dicembre 2025, in Bollettino n. 28/026.

⁴³ Si tratta, in particolare, del processo di allocazione della capacità quadro che è stato avviato da RFI a settembre 2025 e si concluderà a marzo 2026. A cui farà seguito la predisposizione dell'orario di servizio 2027 (in vigore da dicembre 2026 a dicembre 2027).

⁴⁴ Nello specifico, quanto alla Parte A, RFI aveva previsto di assegnare a SVI: 10 canali sulla relazione Torino-Milano-Napoli/Reggio Calabria e 4 canali sulla relazione Torino/Milano-Venezia; quanto alla Parte B, RFI aveva proposto la seguente assegnazione: fino a 4 canali sulla relazione Verona-Roma; fino a 4 canali sulla relazione Venezia- Roma/Napoli; fino a 2 canali sulla relazione Milano-Bologna-Ancona/Bari; fino a 2 canali sulla relazione Roma-Bari.

⁴⁵ Come risulta dalla Relazione Annuale dell'ART, del 17 settembre 2025, pubblicata sul relativo sito istituzionale, il regolatore ha recentemente svolto una verifica di impatto della regolazione (cd. VIR) contenuta nella Delibera 70/2014, relativa all'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, al fine di aggiornare le misure regolatorie ivi

VII. LE OSSERVAZIONI PERVENUTE NELL'AMBITO DEL MARKET TEST

VII.1 Le osservazioni formulate dall'ART

44. Il 16 ottobre 2025, l'ART ha fatto pervenire le proprie osservazioni agli impegni presentati da RFI⁴⁶, trasmessi al regolatore in un'ottica di collaborazione istituzionale, tenuto conto delle molteplici interlocuzioni informali avute in relazione alle tematiche oggetto del procedimento fin dalla fase pre-istruttoria, nel corso dei quali sono stati acquisiti alcuni documenti forniti dal regolatore anche a seguito di una richiesta di informazione formulata dagli Uffici⁴⁷.

45. L'ART ha espresso osservazioni critiche sugli impegni proposti da RFI e sottoposti al *market test*, ritenendoli non necessari, non conformi e potenzialmente distorsivi rispetto al quadro normativo e regolatorio vigente. In particolare, quanto al pacchetto di canali destinato a SVI, il regolatore ha osservato che la tutela del nuovo entrante è già assicurata dalle disposizioni del Regolamento 2016/545 e dal PIR, senza necessità di introdurre misure derogatorie, e che RFI avrebbe potuto individuare i canali assegnabili applicando correttamente le regole ordinarie. Inoltre, ha evidenziato il rischio di contenzioso regolatorio con gli *incumbent* derivante dalle retrocessioni di capacità che essi avrebbero subito, la criticità di introdurre criteri di priorità e di allocazione della capacità inediti senza preventiva consultazione degli *stakeholder* né valutazione dei benefici sociali dei relativi servizi di trasporto, nonché la penalizzazione derivante dall'imposizione a SVI di canali non richiesti (quelli costituenti la Parte B del pacchetto).

46. Con riferimento al secondo impegno, l'ART ha rilevato che le modifiche al PIR sarebbero intervenute in un quadro regolatorio già consolidato e monitorato dall'autorità di settore, risultando comunque non conformi agli articoli 9 e 10 del Regolamento 2016/545, in quanto ne prevedrebbero un'applicazione parziale e rielaborata, tale da alterare indebitamente l'assetto regolatorio e trascurando le successive modifiche del PIR. Inoltre, secondo l'ART, il citato Regolamento non riconosce una tutela automatica al nuovo entrante, ma impone di individuare la soluzione che assicuri il miglior utilizzo dell'infrastruttura, obiettivo già perseguito dai criteri vigenti. Peraltro, il ricorso ai principi di cui all'articolo 10, parr. 2-4, solleverebbe rilevanti criticità operative oltre che di riservatezza delle informazioni da acquisire dalle imprese ferroviarie ai fini della relativa applicazione.

47. Su tali basi, l'ART ha concluso per il rigetto degli impegni ritenendo che, diversamente, si realizzerebbe una indebita "determinazione" regolatoria del mercato da parte dell'Autorità e un sostanziale esautoramento del ruolo e delle prerogative del regolatore settoriale.

contenute con riguardo "agli accordi quadro, all'assegnazione della capacità e agli effetti della mancata contrattualizzazione e/o utilizzazione delle tracce sull'infrastruttura ferroviaria, mentre proseguirebbe il monitoraggio della regolazione in tema di alcuni aspetti specifici afferenti ai limiti di utilizzo degli accordi quadro e alle procedure di assegnazione di capacità, alla gestione della circolazione perturbata, allo sgombero delle infrastrutture, a determinati effetti della mancata contrattualizzazione e/o utilizzazione delle tracce, al Performance regime, e al trasporto delle PMR; per un numero limitato di disposizioni della delibera n. 70/2014, la VIR propone l'abrogazione a seguito di regolazione successivamente intervenuta sullo stesso ambito" (cfr. Relazione, §. 2.4.1.1).

⁴⁶ Cfr. A575B, doc.12.1.

⁴⁷ Cfr. A575, docc. 15,15.1, 15.2, 15.3, 18, 18.1, 18.2, 19, 21, 21.1 e 21.2.

VII.2 Le osservazioni formulate dalle IF

48. La posizione delle imprese ferroviarie sugli impegni pubblicati è stata rappresentata nelle osservazioni scritte formulate nell'ambito del *market test* e ulteriormente ribadita e precisata in occasione delle audizioni svoltesi successivamente⁴⁸.

49. In relazione al pacchetto di canali orario, Trenitalia ha rilevato che la retrocessione di capacità dalle imprese storiche inciderebbe in modo significativo sugli AQ esistenti, compromettendo la stabilità della pianificazione pluriennale degli investimenti in un mercato ad alta intensità di capitale e determinando criticità in termini di certezza giuridica⁴⁹. La società ha, inoltre, evidenziato il rischio di sottoutilizzo delle tracce in caso di ritardi nell'ingresso di SVI, proponendo obblighi di avvio tempestivo dei servizi, penali in caso di ritardo e meccanismi di *back-up*⁵⁰. Italo ha rappresentato che la metodologia di retrocessione proposta da RFI, basata su una proporzionalità meramente quantitativa, avrebbe determinato una penalizzazione dell'impresa sia per la diversa qualità commerciale dei canali a essa sottratti, sia per l'impatto sul cadenzamento dei servizi, senza adeguata considerazione dell'effettivo utilizzo delle tracce⁵¹. SVI, pur valutando positivamente l'approccio rimediabile, ha ritenuto il pacchetto non sufficiente a consentire un ingresso efficiente nel mercato, chiedendo un set minimo di canali più ampio e meglio configurato in termini di distribuzione oraria, nonché garanzie di stabilità pluriennale, al fine di assicurare un assetto operativo sostenibile nella fase di avvio.

50. La seconda misura proposta da RFI, sebbene accolta con maggiore favore rispetto al pacchetto di canali orario⁵², è stata considerata dalle imprese ferroviarie come un impegno a conformarsi alla normativa euro-unitaria vigente, peraltro di carattere generico in quanto non supportato dall'individuazione di puntuali criteri applicativi e, dunque, tale da creare incertezza e instabilità per gli operatori.

51. In relazione alle modalità di assegnazione della capacità quadro SVI ha, inoltre, auspicato l'abrogazione del criterio della "numerosità delle tracce omologhe settimanali" - che favorisce chi già detiene più tracce - e proposto la riduzione del limite di capacità assegnabile al singolo richiedente capacità sulle linee AV (e, in particolare, all'impresa ferroviaria dominante), che oggi è pari all'80 % in caso di conflitti tra richieste di capacità⁵³.

⁴⁸ SVI è stata sentita il 10 e il 27 novembre 2025 (A575B, docc.54.1 e 59.1), Trenitalia il 12 novembre 2025 (A575B, doc. 43.1), Italo il 13 novembre 2025 (A575B, doc. 53.1).

⁴⁹ Cfr. A575B, doc. 15.

⁵⁰ Trenitalia aveva proposto l'individuazione di un "vettore di *back-up*" (Trenitalia o Italo) in grado di utilizzare la capacità inutilizzata da SVI fino all'effettivo avvio dei relativi servizi al fine di garantire la piena utilizzazione della capacità e la continuità del servizio all'utenza.

⁵¹ Cfr. A575B, doc. 14.1.

⁵² Tanto Trenitalia (A575, doc. 44.1.17), quanto Italo (Osservazioni PIR 2022) hanno sempre sostenuto che i conflitti tra richieste di AQ avrebbero dovuto essere risolti facendo applicazione degli artt. 9 e 10 del Regolamento 545/2016 e che la scelta di RFI di avvalersi della deroga di cui all'art. 10, par. 5, fosse in contrasto con la normativa vigente. Entrambi gli operatori hanno, infatti, evidenziato come i criteri di priorità introdotti nel PIR siano strumenti concepiti per la gestione dei conflitti nella programmazione annuale e, pertanto, inadeguati ai fini dell'assegnazione della capacità quadro.

⁵³ Cfr. PIR 2026: "*Le incompatibilità fra richieste di tracce da parte di diversi Richiedenti nell'ambito della stessa tipologia di servizio sono disciplinate con i criteri di priorità di cui ai precedenti commi 1, 3 e 4 del presente paragrafo. Con riferimento alla tratta di interesse, al Richiedente che risulta prioritario non possono comunque essere assegnate tutte le tracce disponibili nell'arco della giornata per la tipologia del servizio richiesto, non costituendo la priorità un diritto di esclusiva: è fissata all'80% la quota massima delle tracce disponibili che può essere assegnata al Richiedente risultato*

VIII. LE MODIFICHE ACCESSORIE AGLI IMPEGNI

52. A seguito delle osservazioni pervenute nell'ambito del *market test*, il 4 dicembre 2025 RFI, nell'esercizio della propria discrezionalità in merito all'assegnazione della capacità, ha presentato il formulario definitivo degli impegni, modificati e integrati come di seguito descritto ("Impegni"), composto da un set di tre misure.

Impegno 1

53. L'Impegno 1 è stato modificato prevedendo il riconoscimento a SVI di un pacchetto di 18 canali orario complessivi (invece di 14), insistenti sulle sole direttrici dorsale e trasversale (ossia le uniche relazioni di interesse per SVI) e riportati in una tabella con indicazione delle stazioni di origine/destinazione, della fascia oraria, delle fermate intermedie e dell'impresa ferroviaria al momento assegnataria di ciascun canale.

54. Il pacchetto verrà assegnato a SVI a esito del coordinamento relativo al processo di allocazione attualmente in corso (che si concluderà a marzo 2026) e i canali in esso inclusi non formeranno oggetto di retrocessione nei confronti di SVI per un periodo di dieci anni decorrenti dal loro inserimento nel pertinente AQ (AQ 2026) a seguito dell'approvazione degli impegni da parte dell'Autorità. Ciò vale anche per quei canali già presenti negli AQ che SVI ha in precedenza sottoscritto con RFI.

55. L'Impegno 1 è stato integrato anche con l'introduzione di un meccanismo di *backup* per consentire alle IF che subiranno le retrocessioni a favore di SVI di esercire - come "vettore sostitutivo" - la capacità retrocessa fino all'effettivo inizio dei servizi del nuovo operatore. In particolare, RFI comunicherà la data di attivazione dei servizi di SVI a tali IF che, entro 10 giorni dalla comunicazione, potranno richiedere al gestore dell'infrastruttura di operare - sotto forma di tracce orarie - la capacità in questione. L'indicazione del "vettore sostitutivo" verrà riportata negli AQ di SVI e delle IF interessate.

Impegno 2

56. RFI ha modificato l'Impegno 2 che prevedeva l'introduzione dei principi previsti dagli articoli 9 e 10 del Regolamento 2016/545 ai fini della risoluzione dei conflitti tra richieste di AQ, in luogo dell'utilizzo dei criteri di priorità. In sostanza, nell'ambito del "*processo di consultazione*", volto alla predisposizione del PIR 2028 (che disciplinerà il processo di allocazione della capacità quadro con inizio a settembre 2027), RFI proporrà di modificare il paragrafo del PIR che disciplina il "*Processo di coordinamento nell'ambito della procedura di assegnazione di capacità quadro*" (§. 4.4.2.2)⁵⁴. La proposta di modifica prevede di risolvere i conflitti tra AQ già sottoscritti e nuove

prioritario. L'applicazione del limite dell'80% di capacità giornaliera avviene considerando che tale valore deve essere equamente distribuito nell'arco del periodo giornaliero di apertura della tratta in esame, evitando che in una fascia oraria possa presentarsi il caso di una occupazione superiore all'80% della capacità della tratta da parte del richiedente con maggiore priorità. Tale criterio è applicato anche nella assegnazione di capacità formalizzata con accordo quadro.

⁵⁴ In particolare, entro il 30 giugno di ciascun anno (anno X) RFI pubblica la prima bozza del PIR con riferimento all'anno X+2 e la sottopone a consultazione dei soggetti interessati secondo la seguente scansione temporale: entro il 31 luglio dell'anno X, i soggetti partecipanti alla consultazione possono formulare osservazioni; entro il 20 agosto dell'anno X, RFI pubblica le osservazioni pervenute dai soggetti partecipanti alla consultazione; entro il 30 settembre dell'anno X, RFI pubblica la bozza finale del PIR dell'anno X+2, illustrando nella relazione di accompagnamento le motivazioni sull'accoglimento o il rigetto delle osservazioni formulate dai soggetti partecipanti alla consultazione; entro la seconda settimana di dicembre dell'anno X, viene pubblicato il PIR dell'anno X+2 con riferimento all'orario di servizio che decorre da dicembre dell'anno X+1 a dicembre dell'anno X+2, dopo aver integrato le indicazioni e prescrizioni ricevute dall'ART; entro il secondo venerdì di marzo dell'anno X+1, il PIR dell'anno X+2 entra in vigore (cfr. PIR, § 1.5).

richieste di sottoscrizione o modifica di AQ facendo applicazione “*dei criteri di cui all’art. 10 del Regolamento*” e rinunciando espressamente “*ad avvalersi della deroga di cui all’art. 10, comma 5, del Regolamento [...] con riferimento all’allocazione di capacità nell’ambito di Accordi Quadro*”⁵⁵. Se la proposta di capacità quadro formulata da RFI a esito dell’applicazione dei criteri sopra citati non fosse accettata da uno o più dei soggetti interessati e la richiesta di nuovo AQ o di modifica di un AQ prevede un migliore utilizzo dell’infrastruttura, anche sulla base di quanto previsto dall’articolo 6 del Regolamento 2016/545, RFI chiederà ai titolari degli AQ esistenti di retrocedere parte della loro capacità. Qualora invece la richiesta di AQ non preveda un utilizzo migliore dell’infrastruttura, RFI respingerà la richiesta.

Al fine di consentire a RFI di effettuare i coordinamenti tra le varie richieste ricevute secondo i principi previsti dall’articolo 10 sopra citato, l’impegno prevede che le IFF forniscano annualmente al gestore il proprio modello/piano aziendale, nonché tutte le informazioni che RFI riterrà necessarie. Al medesimo fine, RFI si è impegnata a porre in consultazione anche alcuni dei concetti richiamati nell’articolo 10, par. 2 del Regolamento 2016/545 ⁵⁶.

57. RFI ha precisato che, nel valutare il miglior utilizzo dell’infrastruttura, terrà “*specificamente conto di quanto previsto dalla lettera c)*” dell’art. 6 del Regolamento citato e, segnatamente, delle esigenze dei passeggeri, che possono essere “*meglio garantite dalla presenza di uno o più nuovi concorrenti nel mercato*”.

58. L’Impegno 2 troverà applicazione fino a quando non verrà adottata una nuova regolazione da parte dell’ART.

Impegno 3

59. Rispetto alla proposta di impegni pubblicata a *market test*, la versione definitiva è stata integrata con un’ulteriore misura volta a individuare capacità infrastrutturale da offrire alle IFF nuove entranti nelle more dell’attuazione dell’Impegno 2. In particolare, RFI proporrà di introdurre nel PIR 2028, ma con esecuzione anticipata al processo di allocazione della capacità quadro avente inizio a settembre 2026 (trovando, quindi, applicazione “*nelle more dell’entrata in vigore dell’Impegno 2*” e fino alla entrata in vigore di quest’ultimo)⁵⁷:

- a) una nozione di “Nuovo entrante”, che coincide con l’operatore considerato tale per cinque anni a far data dalla sottoscrizione del primo AQ con RFI per servizi di trasporto AV. Sulla base di tale nozione, SVI sarà considerato come “Nuovo entrante” fino al 2029, avendo sottoscritto il suo primo AQ con RFI nel 2024;
- b) una previsione in base alla quale, nell’esame delle richieste di capacità provenienti da un “Nuovo entrante”, RFI riterrà tale soggetto “vincente” in presenza: i) di un conflitto tra una sua

⁵⁵ Il testo del §. 4.4.2.2 del PIR che RFI intende porre in consultazione riprende quello proposto negli impegni pubblicati, con alcune integrazioni e precisazioni volte a renderlo maggiormente coerente con la procedura di assegnazione in concreto effettuata. In sostanza, RFI cercherà in una prima fase di coordinare al massimo le richieste di capacità ricevute; in caso di esito infruttuoso di tale coordinamento, nella seconda fase di coordinamento RFI applicherà i principi stabiliti dall’articolo 10 del Regolamento 2016/545.

⁵⁶ In particolare, la nozione di “capacità significativa” posseduta o chiesta da una IF, nonché la tipologia di dati dei modelli/piani aziendali delle IF da prendere in considerazione ai fini della valutazione della “redditività del modello aziendale” dei richiedenti delle tempistiche di ammortamento del materiale rotabile.

⁵⁷ Secondo quanto precisato negli impegni “*eventuali modifiche al PIR dell’anno X+2 possono essere anticipate al PIR dell’anno X+1, sottoponendole all’attenzione del mercato nell’ambito della consultazione del PIR X+2. Alla fine della procedura di aggiornamento ordinario del PIR X+2, il GI provvederebbe anche all’aggiornamento straordinario del PIR X+1, inserendo le suddette modifiche*”.

richiesta e quella di un operatore già operante sull'infrastruttura insistenti su canali orario "disponibili" (*i.e.* non presenti negli AQ esistenti); ii) nonché di un conflitto tra una richiesta del "Nuovo entrante" e la richiesta di un operatore X già operante sull'infrastruttura, insistenti su canali orario presenti nell'AQ dell'operatore Y, che condurrebbe - a esito del secondo coordinamento e sulla base dei criteri di priorità vigenti - all'assegnazione al richiedente X già operante sull'infrastruttura. Ciò avverrebbe solo se l'operatore che possedeva il canale in questione (ossia Y) avrebbe comunque perso il conflitto secondo i criteri di priorità vigenti;

c) una previsione in base alla quale, in caso di richieste di un "Nuovo entrante" che non possano essere soddisfatte a esito dell'applicazione dei criteri di priorità vigenti, RFI presenterà a tale soggetto - nella seconda fase di coordinamento - una proposta di capacità alternativa attingendo in via gradata dalla capacità quadro non utilizzata, sottoutilizzata o utilizzata in misura sub-ottimale da parte dei soggetti già titolari di AQ (che verrebbe, quindi, retrocessa "in maniera proporzionale" e bilanciata da questi ultimi) sulle medesime direttrici di traffico richieste dal "Nuovo entrante"⁵⁸.

RFI introdurrà nel PIR le definizioni di "capacità quadro non utilizzata" (qualificata come quella integralmente non utilizzata in forma di tracce orarie nell'Orario di Servizio precedente), "capacità quadro sottoutilizzata" (qualificata come quella impiegata in forma di tracce nel precedente Orario di Servizio con un numero di circolazioni programmate non superiore al 30% rispetto a quanto contrattualizzato in AQ) e "capacità utilizzata in misura sub-ottimale" (qualificata come la capacità utilizzata tra il 30% e l'80%). Le soglie percentuali sopra richiamate verranno assoggettate a consultazione con il mercato.

60. L'Impegno 3 prevede, altresì, che RFI non effettuerà retrocessioni di capacità dai "Nuovi entranti" per i primi dieci anni di validità dell'AQ sottoscritto da tale soggetto, fatto salvo quanto previsto ai punti b ii) e c) sopra.

IX. LA CONSULTAZIONE SUCCESSIVA ALLA PRESENTAZIONE DEL FORMULARIO IMPEGNI

61. Il 15 e il 18 dicembre 2025, le imprese ferroviarie intervenute nel procedimento e il segnalante hanno fatto pervenire le loro osservazioni sulla versione definitiva degli impegni.

62. SVI ha valutato positivamente la versione definitiva degli Impegni, ritenendola idonea a migliorare lo scenario concorrenziale⁵⁹. In particolare, l'Impegno 1, che prevede l'assegnazione di un pacchetto minimo di 18 canali orari protetti per dieci anni, è stato considerato tale da consentire un avvio credibile dell'attività nella fase di *ramp-up* dell'impresa. Secondo SVI, sebbene il pacchetto presenti alcuni limiti, soprattutto nelle fasce orarie più attrattive, esso risulta tuttavia operativamente più sostenibile rispetto alla versione precedente e introduce una maggiore flessibilità nella gestione dei canali e nell'avvio progressivo del servizio. Con riferimento all'Impegno 2 e all'Impegno 3, SVI ha invitato l'Autorità ad accogliere favorevolmente le relative misure, subordinando tale valutazione a una loro interpretazione e attuazione coerente con i principi pro-

⁵⁸ Il numero di canali offerti in applicazione di quanto precede non potrà eccedere il numero di richieste che non risultano soddisfatte in applicazione dei vigenti criteri di allocazione della capacità. Inoltre, tali canali verranno individuati in base al principio di ottimizzazione della rete, prendendo a riferimento la lunghezza del canale, il migliore utilizzo della capacità di impianto e il migliore utilizzo del materiale rotabile.

⁵⁹ Cfr. A575B, doc. 76.1.

concorrenziali del diritto europeo e nazionale e ha auspicato un attento monitoraggio della loro effettiva applicazione nel tempo.

63. Trenitalia ha osservato che gli Impegni 1 e 3 comportano un sacrificio attuale e prospettico selettivamente e sproporzionatamente concentrato a suo carico e si traducono in un trattamento preferenziale per SVI, non previsto dal quadro regolatorio⁶⁰. La misura relativa all'individuazione del "vettore di *backup*" di cui all'Impegno 1 è stata invece valutata positivamente nella misura in cui limita il rischio di capacità inutilizzata, ferma restando la subordinazione della sua efficacia all'introduzione di adeguati meccanismi di responsabilizzazione in capo a SVI. Quanto all'Impegno 2, Trenitalia ha riconosciuto l'obiettivo di maggiore chiarezza e prevedibilità dei criteri di assegnazione, chiedendo tuttavia che l'interpretazione dell'articolo 6, lettera c), del Regolamento 2016/545 non comporti l'abbandono degli ulteriori criteri stabiliti dal Regolamento medesimo, che riguardano - tra l'altro - l'efficienza nell'uso della capacità, la continuità e lo sviluppo dei servizi esistenti, nonché la promozione della concorrenza su base non discriminatoria.

64. ITALO ha formulato i suoi rilievi solo sull'Impegno 3, chiedendo chiarimenti e correzioni interpretative/di *wording*. La preoccupazione di fondo dell'impresa è evitare che, nell'attuazione pratica delle misure, Italo subisca un pregiudizio concorrenziale irreversibile sia rispetto a Trenitalia, sia rispetto a SVI⁶¹.

65. Le osservazioni sopra descritte sono state trasmesse a RFI al fine di consentire al gestore di potervi replicare, garantendo l'esercizio dei relativi diritti di difesa⁶².

66. Con comunicazione del 23 dicembre 2025, RFI ha fornito riscontro alle osservazioni formulate dalle imprese ferroviarie sulla versione definitiva degli impegni, fornendo chiarimenti interpretativi su alcuni profili specifici e precisando che il richiamo ai principi euro-unitari previsto dall'Impegno 2 assicura di per sé un'impostazione coerente e orientata alla promozione della concorrenza⁶³.

X. VALUTAZIONI

67. Prima di procedere alla valutazione dell'idoneità degli impegni da ultimo proposti da RFI dopo il *market test* a risolvere le criticità concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, appare opportuno soffermarsi sulle affermazioni con cui l'ART, nelle proprie osservazioni, ha sostenuto che l'accoglimento delle misure proposte da RFI equivarrebbe a interferire con le competenze del regolatore nella materia in questione. Sebbene tali affermazioni siano state rese dall'ART con riferimento alla proposta di impegni sottoposta a *market test* e la nuova formulazione degli impegni abbia superato alcune specifiche preoccupazioni espresse dal regolatore, si ritiene tuttavia di dovere svolgere le seguenti osservazioni in replica alle stesse.

X.1 La legittimazione dell'Autorità ad accogliere gli impegni

68. L'ART ha affermato che l'esercizio del potere dell'Autorità di intervenire nei confronti di condotte costituenti abuso di posizione dominante nel settore ferroviario non può avvenire con

⁶⁰ Cfr. A575B, doc. 77.

⁶¹ Cfr. A575B, doc. 82.

⁶² Cfr. A575B, docc. 78, 83.

⁶³ Cfr. A575B, doc. 92.

modalità tali da prevaricare le competenze riconosciute *ex lege* al regolatore “*anche in materia di concorrenza sui mercati dei servizi ferroviari e non discriminazione dei richiedenti capacità e dalla stessa esercitata proprio attraverso la disciplina dell’attribuzione delle tracce*”⁶⁴. Il che, secondo ART, si verificherebbe in caso di accoglimento degli Impegni, poiché questi ultimi comporterebbero una modifica dell’assetto regolatorio attuale, sostanziandosi in un intervento dell’Autorità che travalica i “*limiti dell’accertamento di condotte di abuso di posizione dominante*”. A sostegno di tali affermazioni l’ART ha richiamato una risalente pronuncia con cui il Consiglio di Stato⁶⁵ ha annullato il provvedimento di accoglimento impegni in un caso di abuso di posizione dominante ritenendo che tali impegni avessero introdotto una nuova regolazione del settore.

69. Si tratta di affermazioni prive di fondamento dal momento che gli impegni in discussione consistono in misure che sono espressione dell’autonomia e della discrezionalità di cui RFI gode nel contesto della disciplina di settore che, come tali, non modificano l’assetto regolatorio esistente muovendosi, in realtà, in aderenza a esso e nelle maglie rimesse all’autonomia decisionale del GI. Essi, infatti, vanno a incidere - proponendo di “correggerle” - sulle modalità con le quali RFI gestisce l’assegnazione di capacità quadro e applica i criteri di priorità, ossia su profili che sono manifestazione delle prerogative imprenditoriali del gestore e rispetto a cui quest’ultimo dispone di ampio margine di manovra, come - del resto - riconosciuto dal Regolamento 2016/545 laddove prevede che al gestore dell’infrastruttura sia lasciata la “*massima flessibilità*” nell’assegnazione della capacità di infrastruttura, purché volta a un utilizzo efficiente e ragionevole della stessa⁶⁶. È RFI che ha deciso in che modo svolgere il processo di assegnazione della capacità quadro, avvalendosi della deroga di cui all’articolo 10, par. 5, del Regolamento citato, per l’effetto applicando ai conflitti tra richieste di AQ i criteri di priorità previsti per la risoluzione dei conflitti tra richieste di tracce nella programmazione annuale dell’orario di servizio. Ed è sempre RFI che, nell’ambito del processo di assegnazione della capacità volto alla conclusione di accordi quadro, ha fatto concreta applicazione di tali criteri - rispetto ai quali l’ART non risulta peraltro aver dettato una disciplina esaustiva (fornendo, piuttosto, indicazioni di principio a cui il gestore avrebbe dovuto conformarsi) - con modalità che potrebbero aver comportato un ostacolo all’ingresso di un nuovo operatore. Modalità rispetto alle quali RFI, secondo quanto ipotizzato nel provvedimento di avvio, non ha neppure ritenuto di introdurre garanzie e/o correttivi volti a garantire che l’applicazione dei criteri in questione non venisse effettuata a svantaggio di potenziali nuovi entranti, nonostante gli effetti anti-competitivi del sistema si fossero già resi evidenti⁶⁷.

⁶⁴ Cfr. A575B, doc. 12.1. In proposito, l’ART richiama l’articolo 37 del Decreto il cui comma 3 prevede che l’ART “*ha il potere di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari incluso, in particolare, il mercato per i servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità, e le attività dei gestori dell’infrastruttura di cui al comma 2, lettere da a) a g-quater)*” e che l’ART eserciti poteri di controllo “*al fine di evitare discriminazioni nei confronti dei richiedenti. In particolare, controlla che il prospetto informativo della rete non contenga clausole discriminatorie o non attribuisca al gestore dell’infrastruttura poteri discrezionali che possano essere utilizzati per discriminare i richiedenti*”. Tale previsione fa tuttavia salve “*le competenze dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato sul mercato dei servizi ferroviari*”.

⁶⁵ Cfr. sentenza del 20 novembre 2013, n. 5500.

⁶⁶ Cfr. Considerando 13 del Regolamento 2016/545.

⁶⁷ In proposito merita richiamare quanto statuito dalla Corte di Giustizia dell’Unione europea in relazione a un rinvio pregiudiziale in cui si faceva questione dell’applicazione di criteri di priorità. Nel ritenere discriminatorio un criterio che, al momento dell’assegnazione della capacità, prende in considerazione “l’intensità di utilizzo” dell’infrastruttura da parte del richiedente (e, in particolare, un criterio che in caso di “*accavallamento delle domande in relazione a un medesimo segmento orario o la rete sia saturata, porta a mantenere i vantaggi per gli utenti abituali e al blocco dell’accesso ai segmenti orari*”.

70. Pertanto, il “sistema” di regole di assegnazione della capacità quadro è riconducibile ad autonome scelte del gestore che, pur muovendosi nella cornice normativa e regolatoria propria del settore, ha liberamente e discrezionalmente deciso in che modo gestire i conflitti tra richieste di AQ, optando per modalità che si è ipotizzato fossero idonee a pregiudicare la concorrenza, su cui gli impegni intendono intervenire al fine di rendere tale sistema conforme alle regole antitrust. In proposito, è la stessa RFI a chiarire in diversi passaggi del formulario definitivo che le misure ivi contenute sono state predisposte tenendo conto *“dei principi e dei criteri previsti dal quadro legislativo e regolamentare vigente e nell’ambito della discrezionalità riconosciuta in capo al Gestore dell’Infrastruttura”*. Del resto, è consolidato in giurisprudenza il principio per cui l’Autorità deve certamente tenere conto del quadro di riferimento nel cui ambito si muovono gli operatori del settore (come in specie avvenuto); tuttavia ciò non le impedisce di valutare autonomamente le loro condotte con la conseguenza che *“l’applicazione delle norme a tutela della concorrenza non è esclusa nei casi in cui [...] le disposizioni regolamentari lascino sussistere la possibilità per le imprese di adottare comportamenti autonomi atti a ostacolare, restringere o falsare la concorrenza, confermando l’esistenza di un doppio controllo, regolatorio e antitrust”*⁶⁸. Che è peraltro espressamente previsto dalla stessa disciplina di settore la quale, nel delineare le competenze dell’ART, fa espressamente salve quelle dell’Autorità antitrust⁶⁹.

71. Il fatto poi che l’ART, nell’esercizio delle proprie competenze, non si sia mai espressa in senso contrario a tale “sistema” in sede di controllo sui contenuti del PIR, non muta i contorni della questione, posto che le funzioni dell’Autorità *antitrust* e delle autorità di regolazione non si pongono in rapporto di antitesi, né di “esclusione” o “sovrapposizione”, *“ma di complementarità”*, onde anche *“la presenza di un atto di approvazione o ratifica da parte del regolatore delle condotte investigate non impedisce in ogni caso all’autorità della concorrenza di sindacare e condannare la medesima condotta”*⁷⁰.

72. Appare quindi pienamente legittimo non solo l’intervento dell’Autorità⁷¹, ma anche l’accoglimento di impegni volti a risolvere le problematiche che hanno determinato tale intervento, rispetto a cui non è ravvisabile alcuna indebita interferenza con le prerogative dell’ART.

più attraenti per i nuovi entranti”), la Corte ha precisato che ciò vale non solo per i criteri di priorità che vertono sull’intensità di utilizzo dell’infrastruttura nel passato, ma anche con riguardo a quelli fondati su una previsione di utilizzo, a meno che, in questo caso, non siano accompagnati da *“garanzie che tale criterio non è applicato a discapito dei nuovi entranti”* (cfr. Corte di Giustizia dell’Unione europea, sentenze 28 settembre 2023, causa C-671/21, §. 78 e 28 febbraio 2013, causa C-483/10, §. 95).

⁶⁸ Cfr. Consiglio di Stato sentenze 28 febbraio 2022, n. 2334, A514 - *Condotta Fibra Telecom Italia* e 15 maggio 2015, n. 2479, *Wind Fastweb/Condotta Telecom Italia*. In senso analogo, si veda anche Corte di Giustizia dell’Unione europea, sentenza 14 ottobre 2010, causa C-280/08, *Deutsche Telekom*, secondo cui le norme a tutela della concorrenza non trovano applicazione *“soltanto nel caso in cui un comportamento anticoncorrenziale venga imposto alle imprese da una normativa nazionale o quest’ultima crei un contesto giuridico che di per sé elimini ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro. [...] si applicano, invece, nel caso in cui la normativa nazionale lasci sussistere la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese (sentenza 11 novembre 1997, cause riunite C-359/95 P e C-379/95 P, Commissione e Francia/Ladbroke Racing, Racc. pag. I-6265, punti 33 e 34 nonché la giurisprudenza citata)”*.

⁶⁹ Cfr. articolo 37, comma 3, Decreto cit..

⁷⁰ Cfr. sentenze n. 2334/2022 e n. 2479/2015 cit..

⁷¹ La presenza di una disciplina settoriale non esclude che un comportamento a essa conforme possa integrare una condotta contraria alle regole di concorrenza. E, infatti, come recentemente rilevato dalla Corte di Giustizia proprio in relazione a una condotta abusiva di diniego di accesso all’infrastruttura aeroportuale attuata dal gestore della stessa, *“la mera esistenza di una normativa settoriale non può in alcun caso implicare che il comportamento di cui trattasi sfugga alle regole di*

73. In questo quadro, risulta del tutto inconferente anche la risalente sentenza del Consiglio di Stato citata dal regolatore a sostegno delle sue argomentazioni⁷². In quel caso, il provvedimento di accoglimento degli impegni era stato annullato in quanto le misure rimediali difettavano di “congruità” e “proporzionalità” rispetto alle finalità perseguite con l’avvio del procedimento istruttorio, poiché esulavano dai profili di sospetta anticoncorrenzialità rilevati in sede di avvio introducendo un *quid novi* all’interno delle regole di funzionamento del mercato considerato e determinando una “profonda modificazione” del relativo assetto⁷³.

74. Le conclusioni rese nella pronuncia appena descritta non trovano applicazione rispetto agli impegni proposti da RFI dal momento che tali impegni non risultano affatto ultronei rispetto alle preoccupazioni concorrenziali sollevate nell’atto di avvio del procedimento, ma si pongono anzi in stretta aderenza rispetto a esse, risultando non solo coerenti con l’ipotesi di infrazione delineata ma anche necessari a eliminarla. Inoltre, come verrà meglio rappresentato *infra*, si tratta di misure che si inquadrano nell’ambito della normativa di rango primario in specie applicabile e che, come tali, non apportano indebite innovazioni alla disciplina che presiede al sistema di assegnazione della capacità. A ciò si aggiunga infine che si tratta di misure (Impegno 2 e Impegno 3) destinate a trovare applicazione nelle more dell’adozione di una nuova regolazione da parte dell’ART.

X.2 Le singole misure proposte

L’Impegno 1

75. L’Impegno 1, nella sua architettura complessiva, persegue l’obiettivo di rendere effettivo l’ingresso del segnalante SVI nel mercato AV italiano attraverso la messa a disposizione di un set minimo di canali sulle direttrici richieste, accompagnato da garanzie di stabilità pluriennale. Sotto questo profilo, l’attuale formulazione dell’impegno appare migliorativa rispetto alla versione sottoposta a *market test*, in quanto attribuisce a SVI un numero maggiore di tracce, selezionate in modo da assicurarne una più efficiente utilizzazione. Il segnalante ha, infatti, rappresentato come la dotazione di capacità così individuata sia sufficiente a consentire l’avvio delle proprie operazioni e l’ingresso effettivo nel mercato, fornendo una valutazione positiva dell’impegno⁷⁴.

*concorrenza previste dai trattati, indipendentemente dalla questione se tale normativa settoriale sia o meno applicabile a tale comportamento. Infatti, [...] l’illegittimità di un comportamento abusivo alla luce dell’articolo 102 TFUE non ha alcuna relazione con la sua conformità o meno ad altre norme giuridiche, e gli abusi di posizione dominante consistono, nella maggioranza dei casi, in comportamenti peraltro legittimi alla luce di branche del diritto diverse dal diritto della concorrenza [...]. Ne consegue che, purché siano soddisfatte le condizioni per l’applicazione dell’articolo 102 TFUE, un comportamento particolare, quale un diniego di accesso a un’infrastruttura aeroportuale, come nel caso di specie, indipendentemente dalla questione se esso rientri o meno nell’ambito di applicazione di una normativa settoriale, può ricadere nel divieto di abuso di posizione dominante previsto da tale disposizione” (Corte di Giustizia dell’Unione europea, sentenza 27 febbraio 2025, causa C-220/24, *Aeroportul Internațional “Avram Iancu” Cluj*, §§. 27 e ss.).*

⁷² Si tratta della sentenza n. 5500/2013, resa sul caso A391 - *Servizi di soccorso autostradale*.

⁷³ In relazione alle attività di soccorso stradale, gli impegni avevano “accordato” il passaggio da un regime autorizzatorio - previsto *ex lege* - a un regime concessorio mediante procedure di selezione a evidenza pubblica, introdotto con gli impegni resi obbligatori. Secondo il Consiglio di Stato “*le misure decise dall’Autorità, oggetto degli impegni non possono introdurre un quid novi «all’interno delle regole di funzionamento del mercato»”, ma devono «svolgere in un ambito meramente ripristinatorio»*”, ovvero essere preordinate alla ricostituzione della logica competitiva vulnerata (o suscettibile di essere compromessa) per effetto di singoli comportamenti abusivi”.

⁷⁴ Il riscontro di RFI alle osservazioni di SVI ha fornito ulteriori elementi di certezza applicativa, chiarendo in particolare gli aspetti relativi agli attestamenti dei canali e alle limitazioni operative degli stessi su Milano, nonché la possibilità, nel corso della vigenza dell’Impegno 1, di estendere concretamente alcuni canali nella loro interezza fino a Torino; è stata inoltre manifestata la disponibilità a svolgere verifiche tecniche in merito a eventuali estensioni su Napoli (cfr. A575B, doc. 92).

76. Inoltre, l'introduzione di un meccanismo di *back-up* appare coerente con l'esigenza - richiamata anche dagli operatori - di evitare che la riserva di capacità a favore di SVI si traduca in una compressione dell'offerta, senza corrispondente incremento di concorrenza effettiva. In particolare, la possibilità di rimettere temporaneamente la capacità nella disponibilità di un "vettore sostitutivo" attenua il rischio di effetti immediati negativi sull'utenza nel caso di ritardi nell'avvio operativo del nuovo entrante.

77. Trenitalia ha contestato che l'Impegno 1 produca una retrocessione di capacità fortemente concentrata in suo danno, con scarsa comprensibilità della logica redistributiva e con un effetto "correttivo" che finisce per assumere carattere punitivo verso l'operatore storico. Tale critica non appare condivisibile per le ragioni espresse di seguito. In primo luogo, una delle tracce oggetto di retrocessione per Trenitalia era già stata retrocessa a SVI nella precedente fase di coordinamento, proprio in applicazione dei criteri di priorità vigenti, in contrasto con i principi del Regolamento 2016/545, come peraltro affermato anche dall'ART⁷⁵; le restanti tracce risultano in larga parte non ancora utilizzate o comunque sottoutilizzate da Trenitalia. In secondo luogo, le retrocessioni previste dall'Impegno 1 incidono in misura prevalente sull'operatore che detiene il maggior numero di tracce sulle direttrici interessate (e cioè Trenitalia), in coerenza con una logica di proporzionalità non esclusivamente numerica, ma integrata da ulteriori criteri di valutazione. Il minor numero di tracce retrocesse da Italo risulta, infatti, giustificato sia dalla più contenuta dotazione complessiva di capacità detenuta dall'impresa su tali direttrici, sia dalla minore incidenza di tracce inutilizzate o sottoutilizzate nel relativo portafoglio. In tale contesto, non emerge un pregiudizio sproporzionato in capo a Trenitalia anche considerando che essa dispone di un ampio numero di servizi di rinforzo, ossia di servizi ulteriori rispetto a quelli necessari a garantire il cadenzamento dell'offerta, circostanza che attenua significativamente l'impatto effettivo delle retrocessioni sulla continuità e sulla qualità del servizio offerto. Viceversa, l'applicazione di una retrocessione proporzionale alla quota di capacità detenuta avrebbe comportato per Italo la perdita del cosiddetto cadenzamento orario (ossia della possibilità di offrire un servizio con frequenza regolare e standardizzata di un treno all'ora nell'arco della giornata), con la conseguente penalizzazione nell'ottenimento di capacità futura, atteso che, sulla base dei criteri attualmente vigenti, anche il mantenimento del cadenzamento rileva ai fini dell'assegnazione delle tracce. In tale prospettiva, l'attuale formulazione dell'Impegno 1 risulta, peraltro, migliorativa rispetto alla versione precedente della proposta di impegni. Quest'ultima, infatti, pur incidendo su un numero complessivamente inferiore di tracce in capo a Italo rispetto a Trenitalia, presentava un impatto relativamente più gravoso sotto il profilo economico, in quanto interessava canali orari tra i più remunerativi. La versione attuale, invece, redistribuisce in modo più equilibrato l'onere delle retrocessioni, privilegiando criteri legati all'effettivo utilizzo della capacità e riducendo il rischio di interferenze sproporzionate con i servizi a maggiore valore commerciale degli operatori coinvolti.

78. Nelle proprie osservazioni l'ART ha sollevato un tema di presunta non conformità al quadro normativo/regolatorio vigente della parte di Impegno 1 relativa al pacchetto. In particolare, l'ART evidenziava che il principio di tutela dell'accesso e dell'ingresso può (e dovrebbe) essere perseguito

⁷⁵ Nelle proprie osservazioni l'ART ha, infatti, rilevato che "*RFI, già nel processo di coordinamento tra AQ conclusosi con la retrocessione di tracce a sfavore di SVI, non avrebbe dovuto retrocedere capacità a SVI, proprio al fine di rispettare i principi del Regolamento sopra riportati e, peraltro, espressamente richiamati nel PIR*" (cfr. A575B, doc. 12.1).

entro il perimetro delle regole vigenti (anche mediante corretta applicazione delle previsioni del Regolamento 2016/545 già richiamate nel PIR), mentre l'assegnazione di capacità "in deroga" al PIR espone il GI a potenziali reclami e, in astratto, a conseguenze sanzionatorie.

79. Tali rilievi risultano tuttavia infondati laddove l'impegno assunto venga correttamente inquadrato nel contesto del procedimento, che muove dall'ipotesi di un abuso di posizione dominante idoneo ad aver favorito l'operatore *incumbent* - in particolare Trenitalia - e ad aver impedito al segnalante SVI di ottenere capacità sulla base dei criteri attualmente vigenti così come applicati da RFI. In tale prospettiva, l'esigenza di neutralizzare i presunti effetti distorsivi prodotti da detti criteri e dalla loro modalità di applicazione richiede necessariamente, l'adozione di misure correttive connotate da un certo grado di asimmetria, attraverso l'impegno da parte del GI di condotte che, in ogni caso, rientrano pienamente nella sua disponibilità proprio alla luce della regolazione vigente.

80. Va sottolineato, inoltre, che il pacchetto di capacità e le modalità adottate per la sua individuazione, come modificati nella versione *post market test*, non introducono nuovi criteri di priorità di carattere generale, come erroneamente evidenziato dall'ART. Tali criteri sono, infatti, circoscritti esclusivamente alla composizione del pacchetto in via eccezionale, quale misura rimediale volta a riparare agli effetti presunti dell'abuso contestato, e non assumono rilievo al di fuori di tale specifico contesto. L'assegnazione del pacchetto a favore di SVI, pur configurandosi come deroga alle regole ordinarie del PIR, appare infatti conforme ai principi del Regolamento 2016/545, che riconosce espressamente al gestore dell'infrastruttura un margine di flessibilità nell'allocazione della capacità, purché orientato a un utilizzo efficiente e ragionevole della stessa.

81. Anche con riguardo alla garanzia decennale di non retrocedibilità dei canali assegnati a SVI, il contesto in cui si inserisce l'Impegno 1 rende inconsistenti i rilievi formulati dagli operatori *incumbent*, secondo cui si creerebbe una sorta di cristallizzazione della capacità che eccederebbe l'obiettivo di pianificazione pluriennale previsto dalla disciplina euro unitaria. Infatti, la previsione di una garanzia di stabilità rafforzata trova piena e specifica giustificazione nell'elevato grado di incertezza che caratterizza il quadro delle regole applicabili agli AQ, anche alla luce degli sviluppi regolatori in corso.

82. Inoltre, nel caso di specie, la durata della garanzia di non retrocedibilità risulta ragionevole e proporzionata perché, nel momento in cui SVI sceglie di allocare sull'Italia gli investimenti effettuati sui treni, deve poter contare su un adeguato orizzonte di visibilità. Del resto, si ricorda che per i treni AV gli AQ hanno durata quindicennale, proprio in ragione dell'esigenza di stabilità in un settore fortemente *capital intensive*, che non è garantita dal sistema attuale per i nuovi entranti. In base ai criteri attualmente vigenti, infatti, che rimarranno tali almeno fino al PIR 2027, Trenitalia e Italo sarebbero in grado di ottenere, attraverso i meccanismi di priorità, la retrocessione a proprio favore delle tracce assegnate a SVI (come del resto già avvenuto in occasione di precedenti processi di allocazione). In tale situazione, la garanzia di non retrocedibilità appare funzionale a rendere effettivo l'ingresso di SVI nel mercato, assicurando certezza operativa in una fase transitoria e in attesa della definizione di un assetto regolatorio più stabile. Peraltro, l'ambito oggettivo di tale tutela risulta circoscritto, riguardando un numero limitato di canali (18 canali complessivi), quantitativamente contenuto se rapportato al totale delle tracce disponibili sulle direttrici dorsale e trasversale. Tale circostanza attenua significativamente i paventati rischi di effetti escludenti o di indebita cristallizzazione della capacità.

L'Impegno 2

83. L'Impegno 2, da attuarsi unicamente nelle more dell'adozione della nuova regolazione da parte dell'ART, incide direttamente sulla discrezionale applicazione da parte di RFI delle regole di sistema che governano l'accesso all'infrastruttura AV. In tale prospettiva, esso risponde in modo diretto alle criticità concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, superando una logica meramente compensativa per orientarsi verso una correzione delle condizioni discriminatorie che hanno ostacolato, nel caso di specie, l'ingresso del nuovo operatore SVI.

84. In particolare, l'impegno di RFI a introdurre nel PIR il richiamo agli articoli 9 e 10 del Regolamento 2016/545 coerentemente con i principi eurounitari, valorizza criteri quali il miglior utilizzo dell'infrastruttura, la tutela delle esigenze dei passeggeri e la considerazione delle legittime esigenze commerciali dei richiedenti, inclusi i nuovi entranti.

85. Sotto questo profilo, l'Impegno 2 è valutato positivamente e considerato condizione imprescindibile affinché l'Impegno 1 si inserisca in un contesto in grado di consentire la crescita progressiva dell'offerta di qualsiasi nuovo entrante oltre la fase di avvio. L'impegno, inoltre, consentirebbe - almeno in linea di principio - di rivendicare capacità ulteriore sulla base di criteri non discriminatori e pro-concorrenziali di matrice eurounitaria.

86. Con riguardo al rapporto con l'attività del regolatore, si deve precisare che l'affermazione dell'ART contenuta nelle osservazioni, secondo cui i criteri attualmente vigenti sarebbero già idonei a garantire un'assegnazione equa e non discriminatoria della capacità e renderebbero, pertanto, superfluo l'Impegno 2, risulta contraddetta dagli stessi fatti che hanno dato origine al presente procedimento, e cioè dal mancato ottenimento da parte di SVI della capacità necessaria all'ingresso derivante dalle modalità di declinazione di tali criteri.

87. Peraltro, la nuova formulazione dell'Impegno 2 nella parte destinata a essere inserita nel PIR, supera l'osservazione formulata dall'ART secondo cui la precedente versione non teneva adeguatamente conto delle modifiche al PIR intervenute nel tempo e delle prescrizioni via via impartite dalla stessa Autorità di regolazione. Tale criticità risulta risolta nella versione attuale, che appare maggiormente allineata all'evoluzione del quadro regolatorio e alle indicazioni già fornite dal regolatore di settore.

88. L'assenza, nell'Impegno 2, di metodologie predefinite per l'applicazione dei principi eurounitari - che esporrebbe il gestore a un ampio margine di discrezionalità - è, tuttavia, ridimensionato, da un lato, dalla necessità di ottemperare agli impegni presi nell'ambito del procedimento antitrust preservandone il fine pro-concorrenziale; dall'altro lato, dalla supervisione dell'ART, in quanto l'effettiva entrata in vigore delle nuove regole è soggetta alla pubblicazione del PIR, rispetto al quale l'ART può suggerire o prescrivere eventuali modifiche anche a seguito delle osservazioni degli operatori ferroviari.

89. Infine, non appaiono meritevoli le preoccupazioni dell'ART sull'eccessiva onerosità, per gli operatori, della raccolta e trasmissione delle informazioni richieste dal gestore dell'infrastruttura e sul possibile *vulnus* del carattere riservato di tali dati. Sul punto si osserva, infatti, che il gestore dell'infrastruttura è tenuto ad assicurare la piena confidenzialità dei dati acquisiti e, da un punto di vista strettamente regolamentare, è soggetto a stringenti obblighi di separazione funzionale e organizzativa previsti dalla disciplina vigente⁷⁶, con particolare riguardo ai rapporti con la

⁷⁶ Cfr. articoli 7 e ss. Direttiva Recast.

consociata Trenitalia. Tant'è che in sede di osservazioni nessuno degli operatori si è dichiarato contrario o preoccupato in merito all'invio a RFI dei dati necessari ai fini dell'attuazione degli Impegni.

90. In conclusione, l'Impegno 2 affronta direttamente le cause strutturali dell'ostacolo all'ingresso e mira ad allineare il sistema italiano ai principi eurounitari, mitigando gli effetti negativi, in termini di ostacolo all'accesso al mercato per un nuovo entrante, derivanti dall'applicazione dei criteri di priorità, nelle more dell'intervento dell'ART e della nuova regolazione europea.

L'Impegno 3

91. L'Impegno 3 introduce un insieme di misure temporalmente circoscritte finalizzate a rispondere all'esigenza - riconosciuta anche dal regolatore⁷⁷ - di salvaguardare la fase di avviamento ("ramp-up") di un nuovo entrante, evitando che l'accesso all'infrastruttura resti meramente formale e privo di effettività economica.

92. In questa prospettiva, la previsione di una nozione di "Nuovo entrante" e il riconoscimento di specifiche priorità a suo favore, sia in relazione all'accesso a capacità disponibile o già presente in accordi quadro esistenti, sia con riferimento alla retrocessione di capacità non utilizzata, sottoutilizzata o sub-ottimale, rafforzano la capacità degli Impegni di produrre effetti concreti. L'Impegno 3 si pone, infatti, in rapporto di complementarità funzionale rispetto all'Impegno 1, in quanto evita che la possibilità di crescita del nuovo entrante possa essere rapidamente neutralizzata dall'applicazione dei criteri ordinari di priorità, orientando la discrezionalità del GI in modo da non ostacolare l'effetto utile delle disposizioni *antitrust*.

93. L'assenza di un limite quantitativo massimo alla capacità assegnabile al nuovo entrante in forza dei criteri asimmetrici è stata percepita da Italo come un potenziale fattore di squilibrio, suscettibile di amplificare l'incertezza circa l'estensione degli effetti dell'Impegno. Tale preoccupazione è superata dal carattere transitorio e circoscritto dell'Impegno 3, destinato a trovare applicazione essenzialmente nel solo processo di coordinamento relativo all'anno ferroviario 2026, in quanto a partire dal 2027 dovrebbero operare i criteri di cui all'Impegno 2. Tale delimitazione temporale contribuisce a rafforzare la proporzionalità della misura e a ridimensionarne l'impatto sistemico sugli operatori già presenti sul mercato, confinandone gli effetti a una fase eccezionale e ben determinata.

94. Inoltre, la scelta di individuare per l'eventuale retrocessione a favore del nuovo entrante tracce non utilizzate o sottoutilizzate si pone in piena coerenza con lo stesso Regolamento 2016/545, che impone che la capacità quadro sia mantenuta solo se effettivamente utilizzata, prevedendo che *"se la totalità o una parte della capacità quadro richiesta non è utilizzata [...] l'accordo quadro dovrebbe essere rivisto affinché il richiedente rinunci alla capacità non utilizzata (principio "use it or lose it")"*⁷⁸. Conseguentemente, la misura proposta da RFI, non costituisce una deroga illegittima

⁷⁷ Cfr. A575B, doc 12.1.

⁷⁸ Cfr. considerando 14 del Regolamento: *"I richiedenti dovrebbero chiedere soltanto la capacità quadro di cui hanno veramente bisogno. Se la totalità o una parte della capacità quadro richiesta non è utilizzata nell'arco di un determinato periodo di tempo, l'accordo quadro dovrebbe essere rivisto affinché il richiedente rinunci alla capacità non utilizzata (principio «use it or lose it»), a meno che non sia in grado di dimostrare che il mancato utilizzo è dovuto a motivi indipendenti dalla sua volontà."*

al Regolamento in questione, bensì l'esercizio della flessibilità da esso stesso prevista, finalizzata a garantire un migliore utilizzo della capacità e a soddisfare ragionevoli esigenze concorrenziali.

95. Con riferimento alla definizione e all'applicazione delle nozioni di "Capacità Quadro Non Utilizzata" e "Capacità Quadro Sottoutilizzata", che nel formulario degli impegni presentavano inizialmente alcuni margini di ambiguità interpretativa, esse sono state chiarite nelle repliche di RFI alle osservazioni formulate, le quali costituiscono un utile riferimento interpretativo contribuendo a esplicitare in maniera più precisa il contenuto dell'Impegno stesso che dovrà essere applicato nei termini indicati.

96. A ciò si aggiunge il tema del possibile sottoutilizzo della rete, qualora la capacità retrocessa agli operatori *incumbent* per essere assegnata al nuovo entrante non fosse immediatamente utilizzabile. Tale rischio appare tuttavia mitigato dalla previsione di meccanismi di salvaguardia che consentono la prosecuzione dell'esercizio della capacità da parte degli operatori originari fino all'effettivo avvio delle operazioni del nuovo entrante, riducendo così la probabilità di inefficienze sistemiche in una rete già fortemente saturata.

97. Nel complesso, l'Impegno 3 si configura come uno strumento pro-concorrenziale, idoneo a correggere parzialmente e temporaneamente, gli effetti escludenti derivanti dall'applicazione delle regole ordinarie.

XI. CONCLUSIONI

98. In base a quanto precedentemente rilevato, gli Impegni di RFI complessivamente considerati configurano un pacchetto intrinsecamente coerente e articolato che combina misure immediate, transitorie e strutturali, idonee a rimuovere le criticità concorrenziali evidenziate nell'avvio e a rendere effettivo e sostenibile l'ingresso del nuovo operatore nel mercato AV. Inoltre, tali misure, pur intervenendo sui contenuti del PIR e sugli accordi quadro esistenti, producono effetti limitati quantitativamente e temporalmente; essi inoltre contemplano meccanismi di salvaguardia volti a prevenire fenomeni di sottoutilizzo della rete e a garantire la continuità del servizio, assicurando un equilibrato bilanciamento tra le esigenze di efficiente utilizzo della rete e quelle di garanzia di accesso al mercato da parte di nuovi operatori.

99. Gli Impegni presentati appaiono altresì idonei a rimuovere i possibili profili di pregiudizio al commercio tra Stati membri ai sensi dell'articolo 102 TFUE, in quanto garantiscono condizioni di accesso all'infrastruttura trasparenti, non discriminatorie e proporzionate, eliminando gli ostacoli all'ingresso e all'operatività di concorrenti attuali e potenziali anche esteri e, favorendo così, il processo di integrazione economica perseguito dal Trattato.

100. In tale prospettiva, come già argomentato, non è condivisibile l'eccezione sollevata dall'ART secondo cui l'Autorità, accogliendo gli Impegni, eccederebbe le proprie competenze o interferirebbe indebitamente con il perimetro della regolazione di settore. Gli Impegni proposti rientrano, infatti, nell'ambito della discrezionalità riconosciuta a RFI quale gestore dell'infrastruttura e si limitano a misure strettamente funzionali a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali emerse nel procedimento, risultando pienamente coerenti e proporzionati alle stesse, senza introdurre obblighi o assetti regolatori eccedenti tale finalità.

101. In conclusione, sulla base degli elementi suesposti e delle considerazioni svolte, si ritiene che gli impegni presentati da RFI siano idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali sollevate dall'Autorità in sede di avvio del presente procedimento.

102. L'accoglimento degli Impegni, con conseguente rimozione delle criticità contestate nel provvedimento di avvio, determina che non vi è luogo a provvedere nei confronti della *holding* Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A..⁷⁹

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. risultano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

DELIBERA

- a) di rendere obbligatori per la società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990, nei termini sopra descritti e nella versione allegata al presente provvedimento di cui costituiscono parte integrante;
- b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;
- c) che non vi è luogo a provvedere nei confronti della società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.;
- d) che la società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. presenti all'Autorità, entro novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, una relazione sull'attuazione degli impegni assunti.

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

⁷⁹ Si veda al riguardo, Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 27 aprile 2017, causa C-516/15 P, *Akzo Nobel NV*, secondo cui *“la responsabilità della società controllante trae la propria origine nel comportamento illegittimo della sua controllata, che è stato attribuito alla controllante in considerazione dell'unità economica che costituiscono tali società. Di conseguenza, la responsabilità della società controllante dipende necessariamente dai fatti costitutivi dell'infrazione commessa dalla sua controllata, ai quali la sua responsabilità è inscindibilmente connessa”* (punto 61); Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 10 aprile 2014, causa C-231/11, *Commissione / Siemens Österreich e a.*, in cui si è affermato che *“[a]nche se, nell'ambito di una relazione capitalistica verticale di questo tipo, la società controllante in causa è ritenuta aver commesso essa stessa l'infrazione alle regole di concorrenza del diritto dell'Unione, la sua responsabilità per l'infrazione è interamente derivata da quella della controllata”* (punto 47).

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

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12798 - NEXTALIA SGR/FLO

Provvedimento n. 31858

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 febbraio 2026;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione pervenuta da Nextalia SGR S.p.A. in data 3 febbraio 2026;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Nextalia SGR S.p.A. (di seguito, "Nextalia"; C.F. 11612900966) è una società di diritto italiano che svolge attività di gestione di fondi e, in particolare, prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio realizzata attraverso la gestione del patrimonio di fondi comuni di investimento mobiliare di tipo chiuso, riservati a investitori professionali, nonché servizi e attività connessi e strumentali. Nextalia è soggetta al controllo esclusivo di Canzonieri Holding S.r.l..

Le società controllate (in via esclusiva o congiunta) da Nextalia sono attive in diversi settori e, in particolare, in quelli: delle cliniche veterinarie; delle tecnologie applicate agli ambiti assicurativi, energetici, del *marketing* e della mobilità; dell'education; della produzione di mangimi; delle telecomunicazioni e del digitale; dell'alberghiero e della ristorazione; della consulenza IT; del *packaging* alimentare.

Quanto a quest'ultimo settore, Nextalia vi opera tramite NextPack S.r.l. (di seguito, "NextPack"), che detiene una partecipazione in FLO S.p.A. (v. *infra*).

Il fatturato realizzato da Nextalia e dalle società controllate, nell'anno finanziario 2025, è stato pari a circa [700-1000]* milioni di euro a livello mondiale, di cui circa [100-582] conseguiti a livello nazionale e circa [100-582] conseguiti nel resto dell'Unione europea.

2. FLO S.p.A. (di seguito, insieme alle controllate¹, "FLO" o "Target"; C.F. 00239470347) è una società di diritto italiano attiva nella produzione e nel commercio di articoli di *packaging* monouso alimentare, nonché di articoli affini, quali stoviglie, bicchieri, piatti, in plastica, carta e

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

¹ FLO controlla direttamente ISAP Packaging S.p.A. (di seguito, "ISAP Packaging"), F Benders Limited (di seguito, "Benders"), con sede legale nel Regno Unito, e FLO Europe S.A.S. (di seguito, "FLO Europe"), società francese (di seguito, congiuntamente, il "Gruppo FLO").

altri materiali. FLO è attualmente soggetta al controllo congiunto di AS Holding S.r.l. (C.F. 03122870342, di seguito “AS Holding”) e di Nextalia².

Il fatturato consolidato dalla Target, a livello mondiale nell’anno finanziario 2024, è stato pari a circa [100-582] milioni di euro, di cui [100-582] milioni conseguiti in Italia e circa [35-100] milioni di euro conseguiti nel resto dell’Unione europea.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. L’operazione comunicata (di seguito, “Operazione”) consiste nel passaggio da controllo congiunto a controllo esclusivo di Nextalia in FLO³.

4. In particolare, l’Operazione consiste nell’acquisizione del diritto di voto plurimo da parte delle azioni detenute, indirettamente, da Nextalia, grazie al quale quest’ultima otterrà la maggioranza assoluta dei voti da esercitarsi nell’assemblea di FLO. Nextalia procederà poi a modificare lo statuto di FLO e la composizione dell’organo amministrativo.

5. L’Operazione prevede inoltre le restrizioni accessorie di seguito elencate, della durata di cinque anni⁴:

1. un patto di non concorrenza [omissis] nel territorio dell’Unione europea, della Svizzera, del Regno Unito, Repubblica di San Marino e Turchia (di seguito, “Territorio”) [omissis];
2. un patto di non sollecitazione [omissis] e alcuni obblighi di riservatezza.

III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

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

7. I patti di non concorrenza e non sollecitazione concordati dalle Parti 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 circoscritti: a livello oggettivo e geografico, alle attività della Target, a livello soggettivo, ai soli soci di controllo di AS Holding e, a livello temporale, alla durata di due anni⁵.

² Cfr. C12746 - *Nextalia Sgr-AS Holding/FLO*, provvedimento n. 31676 del 15 settembre 2025, in Bollettino n. 39/2025.

³ Cfr. *ibidem*.

⁴ Cfr. *ibidem*.

⁵ Cfr., “*Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni*”, in G.U.U.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

Il mercato del prodotto

8. Sotto il profilo merceologico, i settori interessati dall'Operazione sono quello dei prodotti monouso e quello del *packaging*.

9. Per quanto riguarda il settore dei prodotti monouso, secondo la prassi dell'Autorità⁶, è possibile individuare ambiti merceologici distinti con riferimento alle materie prime, ai materiali e alle tecnologie utilizzati nella produzione, al processo produttivo e ai macchinari impiegati, alla tipologia di clientela e all'uso al quale i prodotti vengono destinati.

10. Per quanto riguarda il settore del *packaging*, esso può essere segmentato individuando ambiti merceologici distinti in funzione dei materiali e delle tecnologie usate nella produzione dell'imballaggio, del tipo di clientela e di alimento a cui l'imballaggio è destinato⁷.

11. Tuttavia, ai fini dell'Operazione non appare necessario pervenire a una puntuale definizione dei mercati merceologici, dal momento che non cambierebbe la valutazione degli effetti concorrenziali qualunque segmentazione venisse adottata.

Il mercato geografico

12. La dimensione geografica dei settori interessati può ritenersi in prima approssimazione sovranazionale, almeno corrispondente allo Spazio economico europeo⁸. In ogni caso, ai fini della valutazione della presente operazione, non è necessario pervenire a una esatta delimitazione dei mercati rilevanti dal punto di vista geografico, in quanto l'Operazione non appare sollevare criticità di natura concorrenziale.

Gli effetti dell'Operazione

13. Nel caso di specie non emergono elementi idonei a ritenere che il passaggio da controllo congiunto a controllo esclusivo in capo a Nextalia sia tale da modificare gli incentivi della società rispetto a quelli precedenti. Di conseguenza, l'Operazione non appare suscettibile di incidere in alcun modo sull'attuale situazione concorrenziale nei mercati rilevanti individuati.

14. Infatti, Nextalia non è attiva nei mercati rilevanti (se non tramite la partecipazione nella Target). Peraltro, con riferimento ai prodotti monouso, la quota di mercato di FLO è inferiore al 10% in tutte le possibili definizioni alternative dei mercati, ad eccezione del caso in cui si individuasse un segmento di domanda relativo ai soli distributori automatici, in cui la quota è vicina al 30%, mentre con riferimento agli imballaggi, le quote di mercato di FLO sono sempre inferiori al 5%, in ogni possibile definizione del mercato.

15. Infine, sotto il profilo verticale, né Nextalia, né le società da questa controllate operano in mercati posti a monte o a valle del mercato nel quale è attiva la Target.

16. Alla luce delle considerazioni esposte, l'Operazione non appare idonea a modificare significativamente le dinamiche concorrenziali nei mercati rilevanti esaminati.

⁶ Cfr. C10245 - *Isap Packaging/Ramo di Azienda di Isap Omv Group-I&D*, provvedimento n. 20276 del 3 settembre 2009, in Bollettino n. 35/2009 e C12336 - *Faerch/Sirap Gema*, provvedimento n. 28473 del 1° dicembre 2020, in Bollettino n. 50/2020.

⁷ Cfr. decisioni della Commissione europea M.8107 - *CVC/AR Packaging* del 25 agosto 2016; M.5599-*Amcor/Alcan* del 14 dicembre 2009 ed M.3397- *Owens Illinois/BSN Glasspack* del 9 giugno 2004.

⁸ Cfr. *ibidem*.

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 i patti di non concorrenza e non sollecitazione sopra descritti possano ritenersi accessori all'Operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, i patti che si dovessero realizzare 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

C12799 - HERA/S.T.A. SOCIETÀ TRATTAMENTO ACQUE

Provvedimento n. 31859

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 febbraio 2026;

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 Hera S.p.A., pervenuta il 3 febbraio 2026;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Hera S.p.A. (di seguito, "Hera"; Partita IVA04245520376) è la società *holding* del Gruppo Hera, una *multiutility* di servizi primari, nei settori dell'ambiente (raccolta di rifiuti urbani e speciali e trattamento di rifiuti urbani e industriali), reti (distribuzione di acqua, gas ed energia elettrica e teleriscaldamento), energia (vendita di gas ed elettricità, generazione elettrica) e in altre attività.

Hera ha realizzato nel 2024 un fatturato mondiale pari a circa 13 miliardi di euro, di cui circa [10-20]* realizzati in Italia.

2. S.T.A. Società Trattamento Acque S.p.A. (di seguito, "STA"; Partita IVA 01892840206) è una società, posta al vertice di un gruppo Sostelia, attivo nel settore del trattamento delle acque, sia nel settore industriale che in quello municipale, in particolare nella progettazione, costruzione, gestione e manutenzione di impianti per il trattamento e la depurazione delle acque reflue, potabili, primarie e meteoriche. In via residuale, il gruppo è attivo nel trattamento di rifiuti liquidi e nei servizi funerari. Il fatturato attribuibile al gruppo Sostelia, nel 2024, risulta pari a circa [35-100] milioni di euro, di cui circa [35-100] realizzati in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata (di seguito, "Operazione") riguarda l'acquisizione del 100% del capitale di STA e, indirettamente, delle società da questa controllate N.T.W. S.r.l., Coms S.r.l., CID S.r.l. (e società da questa controllate), Arcobaleno GC S.r.l., NPC S.r.l., Trentino Acque S.r.l., Acque della Concordia S.r.l. e società da questa partecipate, eccetto il ramo di azienda della partecipata Depura S.r.l. avente a oggetto il trattamento di rifiuti liquidi speciali tramite un impianto sito a Castiglione delle Stiviere (MN), di cui è prevista la cessione.

4. Le Parti hanno, inoltre, previsto un patto di non concorrenza e di non sollecitazione della durata di tre anni in capo ai venditori esteso a numerosi Stati.

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

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. 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.

6. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

7. Le pattuizioni relative alle clausole di non concorrenza possono essere considerate accessorie all'Operazione nella misura in cui non eccedano la durata di tre anni e siano limitate geograficamente a ciascuna delle aree geografiche in cui il gruppo acquisito svolge le proprie attività ¹.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

I mercati rilevanti e gli effetti dell'Operazione

8. In ragione delle attività svolte da STA, l'Operazione interessa i mercati dell'impiantistica ambientale, dei servizi di manutenzione, gestione e assistenza a questa associati nonché, in via residuale, i mercati dei servizi funerari e cimiteriali e quelli dei servizi di selezione e trattamento di rifiuti non pericolosi.

Il mercato dell'impiantistica ambientale

9. L'acquisita STA e le controllate *target* sono attive nel settore dell'impiantistica ambientale, ossia nelle attività di produzione, commercializzazione, installazione e manutenzione di impianti di depurazione e trattamento delle acque, l'abbattimento dei fumi e lo smaltimento dei rifiuti². Sebbene l'Autorità nei propri precedenti non abbia distinto tra tipologie di impianti, STA opera esclusivamente nell'ambito di impianti riferibili alla depurazione e trattamento delle acque. In termini geografici, il mercato è, in base ai precedenti dell'Autorità, di tipo nazionale³. La quota di mercato attribuibile a STA è limitata e pari a circa il [5-10%], anche laddove si considerino unicamente gli impianti per la depurazione e il trattamento delle acque, mentre Hera non risulta attiva né in tale segmento più circoscritto né nel più ampio mercato dell'impiantistica ambientale. L'Operazione, pertanto, non determina sovrapposizioni orizzontali in tale settore.

10. Le attività di STA sono verticalmente collegate con alcune attività del gruppo Hera, il quale risulta attivo nel mercato dei servizi idrici integrati, posto a valle del mercato dell'impiantistica ambientale. In particolare, il gruppo Sostelia opera come prestatore di servizi nei confronti di Hera all'interno dell'ambito territoriale ottimale (di seguito, "ATO") di Bacchiglione. A ogni modo, tale relazione verticale non appare idonea a comportare criticità di tipo concorrenziale quali, ad esempio,

¹ Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03)", par. 20.

² Cfr. C12703 - *Suez International/Ecotec-Econet-Ecosistem*, provvedimento n. 31471 del 25 febbraio 2025, in Bollettino n. 10/2025.

³ Cfr. *ibidem*.

ipotesi di *customer foreclosure*, in quanto il gruppo Hera detiene una quota di mercato stimabile in un livello inferiore al 30% nel detto ATO e, comunque, una quota limitata nella gestione dei servizi idrici integrati a livello nazionale, stimabile in circa il [5-10%].

Il mercato dei servizi di manutenzione, gestione e assistenza degli impianti di depurazione e trattamento delle acque

11. STA effettua attività di manutenzione, gestione e assistenza riguardante gli impianti per la depurazione e il trattamento delle acque. Quanto alla dimensione geografica di tale mercato, la prassi dell'Autorità, relativa a servizi simili riferiti a impianti di biogas e biometano⁴, indica una dimensione quantomeno di tipo nazionale. Nello stesso senso depone la circostanza, rappresentata dalle Parti, per cui la clientela e le commesse di STA in tale mercato sono dislocati nell'intero territorio nazionale.

12. La posizione di STA nel mercato così definito è comunque limitata, risultando inferiore al 10% (e segnatamente pari a circa il [5-10%] del mercato), mentre la quota attribuibile a Hera risulta trascurabile e inferiore all'1%.

Con riferimento alle relazioni verticali tra tale mercato e quello del servizio idrico integrato (inclusi quelli svolti da Hera nell'ATO di Bacchiglione), valgono le medesime considerazioni effettuate con riferimento al mercato dell'impiantistica ambientale (cfr. *supra*, §.10). L'Operazione, pertanto, non è idonea a comportare effetti restrittivi in tale mercato.

Il mercato dei servizi obituari, funerari e cimiteriali

13. STA opera in via residuale, tramite la propria controllata Arcobaleno GC S.r.l., nel settore dei servizi obituari, funerari e cimiteriali nel Comune di Rovigo, che ha dimensione geografica locale (tendenzialmente comunale). Hera effettua servizi analoghi, tramite una propria controllata, soltanto nei comuni di Falconara Marittima (AN) e Castelferretti (AN), che rappresentano mercati geograficamente distinti rispetto a quello in cui opera STA. L'Operazione, pertanto, non presenta problematiche concorrenziali in tale mercato.

Il mercato della selezione e trattamento dei rifiuti differenziati non pericolosi

14. Infine, STA opera, in via secondaria, anche nel mercato della selezione e trattamento dei rifiuti differenziati non pericolosi. In base alla prassi dell'Autorità, nelle fasi a valle della filiera dei rifiuti, occorre infatti distinguere non tanto tra rifiuti urbani e speciali quanto tra rifiuti differenziati e indifferenziati⁵, in quanto sottoposti a lavorazione diversa prima di essere avviati allo smaltimento. In termini geografici, la dimensione del mercato è da intendersi di tipo sovra-regionale. Ciò premesso, STA opera nel mercato unicamente tramite un impianto sito a Casalmaggiore (CR) e detiene una quota di mercato inferiore all'1% della macro-area Nord, mentre l'acquirente Hera detiene una quota inferiore al 15% nella macro-area Nord e inferiore al 10% a livello nazionale. L'Operazione, pertanto, non determina effetti restrittivi nel mercato.

15. Alla luce di quanto esposto, l'Operazione a non risulta pertanto idonea a comportare effetti anti competitivi nei mercati rilevanti in questione.

⁴ Cfr. C12429 - *SNAM 4 Environment/les Biogas*, provvedimento n. 30051 del 1° marzo 2022, in Bollettino n. 10/2022.

⁵ Cfr. C12648 - *Iren-Egea/Egea Holding*, provvedimento n. 31277 del 26 giugno 2024, in Bollettino n. 28/2024.

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

RITENUTO, altresì, che le pattuizioni che prevedono obblighi di non concorrenza in capo ai venditori possono considerarsi accessorie all'Operazione nei soli limiti 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

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2149 - COMUNE DI AGROPOLI (SA) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' DI ORMEGGIO PER NAUTICA DA DIPORTO

Roma, 19 febbraio 2026

Comune di Agropoli

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 17 febbraio 2026, a seguito della ricezione di una segnalazione, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito alle modalità di assegnazione delle concessioni demaniali marittime nell'ambito del porto di Agropoli (SA).

Con la Deliberazione n. 545 del 28 novembre 2025, recante *“Concessioni demaniali marittime con finalità di ormeggio per nautica da diporto e altri servizi portuali del porto del Comune di Agropoli. Ulteriore atto di indirizzo”*, la Giunta Comunale ha fornito all'Ufficio competente l'indirizzo di porre in essere le attività propedeutiche al rilascio delle concessioni demaniali marittime in favore dell'Amministrazione Comunale per un periodo di venti anni. Per alcune aree¹ destinate allo svolgimento *“di attività portuali, marittime, commerciali, da diporto, nonché turistiche culturali”* e *“di attività di supporto logistico ai collegamenti marittimi e accoglienza e assistenza all'imbarco e sbarco passeggeri”*, viene stabilito di prevedere, nel caso di proposte da parte dei privati, *“l'affidamento in sub concessione a terzi ai sensi dell'art. 45-bis Codice della navigazione”*.

In generale, la Deliberazione in questione, che richiama la Deliberazione della Giunta Comunale n. 505 del 30 ottobre 2025, delinea le procedure che saranno applicate al fine di assegnare le concessioni demaniali marittime in ambito portuale di competenza del Comune di Agropoli. Si afferma, infatti, che il Comune procederà, a fronte di una richiesta ex articolo 36 del Regio Decreto n. 327/1942 e ss.mm.ii. (di seguito, *“Codice della navigazione”*), alla sua pubblicazione, ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento di Esecuzione del Codice della navigazione, e, nel caso di domande concorrenti, si svolgerà la comparazione ex articolo 37 del Codice della navigazione attraverso l'indizione di una procedura negoziata (articolo 76 del d.lgs. n. 36/2023) nel rispetto degli obblighi di trasparenza, imparzialità e di pari condizione dei partecipanti.

In data 1° dicembre 2025, l'Amministrazione comunale ha poi pubblicato² l'Avviso n. 40000, avente a oggetto *“Richieste concessioni demaniali marittime con finalità di ormeggio per nautica da*

¹ Cfr. punti c) e d) del dispositivo della Delibera in esame.

² Sul sito del Comune e sull'Albo Pretorio del Comune e della Capitaneria di porto, nonché per estratto sul B.U.R.C..

diporto e altri servizi portuali del Porto del Comune di Agropoli. Avviso Pubblico ex art. 18 Reg. Cod. Nav.”. Con tale avviso l’Amministrazione comunale “rende noto” che sono pervenute, ai sensi dell’articolo 36 del Codice della navigazione, sedici domande di rilascio delle concessioni e “avvisa” tutti coloro che ne abbiano interesse a presentare entro trenta giorni dalla data di pubblicazione dell’avviso sul Bollettino Ufficiale Regione Campania eventuali domande concorrenti, osservazioni e/o opposizioni, prevedendo che la durata massima delle concessioni rilasciabili nel porto di Agropoli è pari a quattro anni, con un limite di una concessione rilasciabile in capo allo stesso soggetto.

Tutto ciò premesso l’Autorità intende svolgere alcune osservazioni.

In particolare, si evidenzia che il Comune, in base al principio di autoorganizzazione e al diritto unionale, è legittimato a esercitare i servizi pubblici di rilevanza economica “*nelle forme dell’amministrazione diretta ossia internalizzandoli e gestendoli con la propria organizzazione*” e, laddove intenda gestire direttamente l’approdo, “*il provvedimento comunale di auto-affidamento è superfluo*”³.

Ciò posto, nell’ambito della decisione pur legittima di gestire in via diretta lo specchio acqueo e le aree a terra del porto di Agropoli, il ricorso all’auto-affidamento appare integrare una scelta in qualche misura anomala proprio in quanto non obbligata.

Sotto altro aspetto, l’Autorità intende rappresentare che la gestione dell’area portuale di Agropoli, in quanto servizio pubblico locale a rilevanza economica, soggiace alle previsioni di cui al d.lgs. n. 201/2022, secondo l’orientamento già più volte espresso dall’Autorità⁴.

In applicazione di tale normativa, l’Ente è tenuto ad analizzare ed esplicitare le ragioni economico-finanziarie e di efficienza sottostanti alla modalità di gestione scelta, anche rispetto alle diverse alternative, nell’ambito della relazione preventiva di cui all’articolo 14 del richiamato decreto⁵, che il Comune ha l’onere di predisporre.

Nel caso di specie, il Comune non ha adottato alcuna relazione ex articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 che chiarisca o giustifichi la scelta dell’Ente di procedere tramite affidamenti in subconcessione delle aree auto-assegnate enunciando solo in modo generico i criteri di preferenza accordati e utilizzando uno strumento (l’articolo 45-*bis* del Codice della navigazione) che, appare nel caso di specie funzionale a eludere il confronto concorrenziale e che mal si presta ad affidamenti che dovrebbero essere assegnati mediante procedura a evidenza pubblica.

³ Cfr. TAR Liguria, sentenza n. 946 del 9 novembre 2021 e giurisprudenza richiamata.

⁴ Cfr. AS2078 *Comune di Numana (AN) - Modalità di affidamento e gestione del porto turistico*, in Bollettino n. 17/2025; AS2088 - *Provincia di Latina - Applicazione della Direttiva 2006/123/CE sulle concessioni demaniali marittime dedicate alla nautica da diporto*, in Boll. 25/2025 e AS2093 *Comune di Napoli - Affidamento e gestione delle concessioni demaniali nel porto turistico di Mergellina*, in Bollettino n. 30/2025 e AS2117 - *Comune di Monte Argentario - Concessione Demaniale Marittima nel Porto Turistico di Porto Ercole*, in Bollettino n. 47/2025.

⁵ In base a tale disposizione, ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l’ente locale deve tenere conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l’ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l’ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. L’Ente deve, altresì, indicare le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell’Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrare gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra compensazioni.

La norma, infatti, disciplina la differente ipotesi in cui il concessionario, distinto dall'Ente concedente, affidi ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto di concessione, previa autorizzazione dell'Autorità competente.

Sul punto, il giudice amministrativo ha rilevato che *“la ratio della previsione dell'autorizzazione è di fare sì, da un lato, che non sia elusa la normativa in tema di concorrenza (evitando che il concessionario possa acquisire un'indebita rendita di posizione con l'assicurarsi il bene e poi con il ritrasferirlo a terzi alle condizioni da esso arbitrariamente fissate), dall'altro lato, che per tutta la durata della concessione l'Amministrazione concedente possa sempre verificare che il bene pubblico sia in concreto utilizzato da soggetti idonei (C.d.S., Sez. VI, 3 febbraio 2017, n. 465), cioè che essa possa sempre controllare che il terzo sia altrettanto capace e affidabile quanto il concessionario”*⁶.

Pertanto, piuttosto che prevedere il ricorso allo strumento di cui all'articolo 45-bis del Codice della navigazione per *sub* affidare la gestione di alcune aree, il Comune avrebbe potuto espletare direttamente una vera e propria procedura di gara o valutare la possibilità di gestire in via diretta gli specchi acquei indicati a fronte di un'adeguata motivazione.

Con riferimento al modello procedimentale da seguire per il rilascio delle concessioni *de quibus*, al fine di soddisfare concretamente i principi di imparzialità, trasparenza, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento e per consentire quanto prima l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche, l'Autorità ha peraltro già avuto modo di esprimersi⁷ nel senso di ritenere auspicabile che vengano previste forme procedimentali di avvio d'ufficio piuttosto che su istanza di parte⁸ - come invece accade con la specifica procedura prevista dal D.P.R. n. 509/1997, dagli articoli 36 e 37 del Codice della navigazione e dall'articolo 18 del Regolamento di Esecuzione del Codice della navigazione - e che, in ogni caso, la procedura selettiva debba essere tale da garantire un reale ed effettivo confronto competitivo e non soddisfare solo apparentemente i predetti principi⁹.

In tema di criteri – enunciati solo in modo generico nell'Avviso n. 40000 del 1° dicembre 2025 – l'Autorità intende rilevare che l'eccessiva valorizzazione dell'esperienza acquisita in attività svolte in regime di concessione e, comunque, nella gestione dei beni pubblici può comportare significative restrizioni della concorrenza, nella misura in cui si traduce in una preferenza a favore di operatori già attivi nel mercato.

In conclusione, si sollecita il Comune affinché adotti una relazione che giustifichi la scelta della modalità di gestione del porto di Agropoli - ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 - e, in caso di affidamento a terzi di porzioni dello stesso, si avvalga di procedure a evidenza pubblica

⁶ Cfr. Consiglio di Stato, 3 febbraio 2025, n. 837.

⁷ Cfr. AS2078 - *Comune di Numana*, cit.; AS2094 - *Comune di Minori (SA)* - *Normativa applicabile alle strutture dedicate alla nautica da diporto*, in Bollettino n. 31/2025.

⁸ Specularmente, il Consiglio di Stato, nella sua più recente giurisprudenza (sentenza n. 10131/2024), ha avuto modo di stigmatizzare la procedura “arcaica e informale” prevista dagli articoli 37 del Codice della navigazione e 18 del relativo Regolamento di esecuzione, anch'essa attivata su istanza di parte e talvolta seguita (e avallata, *ex multis*, da Consiglio di Stato, sentenza n. 2662/2023) anche per gli affidamenti dei porti turistici, benché a questi non applicabile ex articolo 9 del D.P.R. n. 509/1997, Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

⁹ Oltre all'affidamento con procedura a evidenza pubblica, si rammenta che le altre modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, oggi previste dall'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022, sono rappresentate dall'affidamento a società mista, a società in house o la gestione in economia, nel rispetto dei principi e delle modalità previste dal medesimo decreto di riordino.

concretamente rispettose dei principi concorrenziali di equità, trasparenza e non discriminazione, a garanzia di un ampio accesso al mercato e di un reale confronto competitivo.

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

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

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

AS2150 – MODALITA' DI AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA

Roma, 23 febbraio 2026

Comune di Alberobello
Comune di Capurso
Comune di Trepuzzi
Comune di Villabate

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 17 febbraio 2026, a seguito della ricezione di una segnalazione, ha ritenuto di svolgere le seguenti osservazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990, in merito ad alcune problematiche concorrenziali riguardanti l'affidamento e conseguente gestione del servizio pubblico locale di illuminazione pubblica.

In particolare, dalle evidenze acquisite¹ emerge che i Comuni di Alberobello, Capurso, Trepuzzi e il Comune di Villabate abbiano rinegoziato, rispettivamente con le società Enfie Servizi S.p.a. e City Green Light S.r.l., i contratti di fornitura del servizio di illuminazione pubblica originariamente siglati nell'ambito della Convenzione Consip S.p.A. Servizio Luce 3 – SL3², ai sensi e per gli effetti dell'Allegato II, articolo 6, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 115/2008.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni, trattandosi di affidamenti diretti del servizio di illuminazione pubblica, di durata decennale, assentiti in favore degli *incumbent* e che sollevano diverse criticità concorrenziali.

¹ 1) Comune di Alberobello: Deliberazione della Giunta comunale n. 34 del 27 febbraio 2025;

2) Comune di Capurso: Determinazione del Responsabile settore V – LL. PP. – Gestione del Patrimonio n. 999/Registro centrale del 21 agosto 2025;

3) Comune di Trepuzzi: Determina di liquidazione del responsabile n. 92 dell'11 marzo 2025 in cui emerge la presenza di fatture aventi a oggetto: “*Rinegoziazione contrattuale ai sensi del D. Lgs. 115/2008 nell'ambito della «Convenzione per l'affidamento del Servizio Luce e dei servizi connessi per le Pubbliche Amministrazioni - Lotto 7 - SL3 di Consip S.p.a.»*». Rep. 571 del 25/06/2024. FATTURA MENSILE POSTICIPATA RELATIVA AL PERIODO: FEBBRAIO 2025. CANONE SERVIZIO ENERGIA – CANONE LAVORI, emessa da Engie Servizi S.p.A.”;

4) Comune di Villabate: Deliberazione della Giunta comunale n. 39 del 23 aprile 2025.

² In particolare i Comuni di Alberobello, Capurso e Trepuzzi con la Engie Servizi S.p.a., aggiudicataria del lotto 7 della Convenzione Consip SL3; il Comune di Villabate con la società City Green Light S.r.l., aggiudicataria del lotto 8 della medesima SL3.

Il servizio di illuminazione pubblica, la sua natura di servizio pubblico locale di rilevanza economica e l'applicazione del d.lgs. n. 201/2022

Il servizio di illuminazione pubblica, per consolidata giurisprudenza amministrativa, rientra tra i servizi pubblici locali aventi rilevanza economica³.

Come tale, il suo affidamento è soggetto alla disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022, recante “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”. In particolare, ai sensi dell’articolo 14 di tale decreto, gli Enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali attraverso: (i) esternalizzazione a terzi con lo svolgimento di procedure a evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi; (ii) società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto (socio operativo), in applicazione delle disposizioni inerenti il Partenariato Pubblico-Privato; (iii) gestione diretta cosiddetta *in house*, purché sussistano i requisiti previsti dalla normativa europea.

La scelta delle modalità di affidamento del servizio compete all’Ente affidante sulla base di una relazione⁴, sul presupposto che la discrezionalità in merito sia esercitata nel rispetto dei principi europei di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi. La relazione, infatti, da rendere pubblica sul sito *internet* dell’Ente stesso e sulla piattaforma dell’ Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, “ANAC”) dedicata alla trasparenza dei servizi pubblici locali⁵, deve dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento unionale per la forma di affidamento prescelta ed esplicitare le ragioni economico-finanziarie e di efficienza sottostanti alla modalità di gestione scelta, anche rispetto alle diverse alternative.

Ciò posto, se la scelta della modalità di gestione ricade sull’affidamento a terzi, l’articolo 15 del d.lgs. n. 201/2022 rimanda alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 36/2023 recante “*Codice dei contratti pubblici*” (di seguito, “CCP”).

Sul punto, l’Autorità rammenta che uno dei principi cardine del CCP sia quello di accesso al mercato, sulla base del quale “*le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l’accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità*” (articolo 3 del CCP). Pertanto, la regola da seguire in caso di affidamenti a terzi non può che essere l’evidenza pubblica.

Nel caso di specie, l’applicazione della disciplina sancita dal d.lgs. n. 201/2022 è stata del tutto pretermessa. Pertanto, gli affidamenti diretti del servizio di illuminazione pubblica disposti da parte dei Comuni di Alberobello, Capurso, Trepuzzi e Villabate si pongono in palese violazione della normativa di riferimento.

Sul coordinamento tra il d.lgs. n. 201/2022 e le normative di settore (d.lgs. n. 115/2008)

Circa l’applicabilità del d.lgs. n. 115/2008 ai casi di specie, l’Autorità intende rammentare che gli eventuali o potenziali problemi di coordinamento tra fonti sono stati risolti in radice dall’articolo 4 del d.lgs. n. 201/2022, il quale chiarisce che le disposizioni del decreto integrano le normative di settore (per quanto non previsto da queste ultime) e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, fatte

³ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza n. 8232/2010.

⁴ Ai sensi dell’articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

⁵ Cfr. articolo 31, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022.

salva la presenza, nel medesimo decreto, di specifiche norme di salvaguardia e di prevalenza della disciplina di settore⁶. La clausola di prevalenza contiene peraltro una riserva: essa opera, cioè, “*nel rispetto del diritto dell’Unione europea*”, il che assume un particolare rilievo se si considera che il d.lgs. n. 201/2022 è volto ad assicurare i principi europei della tutela e promozione della concorrenza, della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale (articolo 1, comma 3).

Pertanto, nel sistema delineato dal d.lgs. n. 201/2022, le normative settoriali si integrano nella disciplina generale come “frazioni” di un sistema unitario, la cui coesione è garantita da principi generali che si applicano a tutti i servizi pubblici locali, salva la presenza di apposite clausole di salvaguardia o prevalenza della disciplina settoriale e ferma, in ogni caso, la ratio *pro*-concorrenziale del decreto di riordino.

Da quanto sopra discende che, ove l’Ente si trovi dinanzi a una normativa settoriale relativa a un servizio pubblico locale non in linea con il d.lgs. n. 201/2022 e la sua ratio *pro*-concorrenziale, dovrà applicare tale ultimo decreto in quanto prevalente, fatta salva la presenza nel medesimo decreto di apposite norme di salvaguardia o prevalenza della disciplina di settore; sempreché, naturalmente, il servizio in questione ricada nella tipologia di servizi pubblici locali di rilevanza economica nel senso sopra illustrato.

Nel caso di specie, tuttavia, non risulta alcuna norma del d.lgs. n. 201/2022 che faccia salva l’applicabilità della disciplina di settore in materia (di cui al d.lgs. n. 115/2008).

L’inapplicabilità dell’articolo 6, comma 2, lettera b) dell’Allegato II al d.lgs. n. 115/2008 ai servizi di illuminazione pubblica

Avendo chiarito come i servizi di illuminazione pubblica, in qualità di servizi pubblici locali a rilevanza economica, richiedano un affidamento rigorosamente rispettoso dei principi *pro*-concorrenziali stabiliti nel d.lgs. n. 201/2022, l’Autorità ritiene necessario osservare come la disciplina prevista dal d.lgs. n. 115/2008 non sia applicabile, in ogni caso, agli affidamenti oggetto delle Determine approvate dai Comuni di Alberobello, Capurso, Trepuzzi e Villabate.

Sulla legittimità di tali rinegoziazioni contrattuali si è più volte pronunciato il Consiglio di Stato che, nel tempo, ha stabilito come l’articolo 6 dell’Allegato II del d.lgs. n. 115/2008 costituisca una significativa deroga al principio di libera concorrenza e, per tale motivo, debba essere considerato una norma di natura eccezionale, suscettibile di “*stretta interpretazione*”⁷, che “*non può dunque essere impiegata per finalità diverse da quelle tassativamente stabilite dal legislatore*”⁸.

⁶ La salvaguardia delle discipline di settore riguarda, ad esempio, la disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni (articolo 21); i contenuti del contratto di servizio (articolo 24); la vigilanza (articoli 27-30); il regime tariffario (articolo 26).

⁷ Cfr. Consiglio di Stato n. 2513 del 15 marzo 2024: “*Poiché per conseguire l’obiettivo prefisso la norma introduce la possibilità di una vistosa deroga al principio generale di libera concorrenza, deve ritenersi che la stessa abbia natura eccezionale e deve, conseguentemente, ritenersi di stretta interpretazione (Cons. Stato, Sez. V, 29/5/2018, n. 3230), di modo che la proroga previa rinegoziazione è consentita solo in presenza di tutti gli specifici presupposti individuati dalla disposizione*”. Sulla ratio della norma si vedano anche Consiglio di Stato, 14 aprile 2016, n. 1532 nonché Consiglio di Stato, 2 febbraio 2021, n. 1774.

⁸ Cfr. Consiglio di Stato, 2 febbraio 2021, n. 1774.

Il giudice amministrativo, inoltre, ha evidenziato come le rinegoziazioni oggetto della norma in esame rappresentino dei nuovi affidamenti (c.d. novazione oggettiva) e che le proposte di rinegoziazione non possano essere presentate a ridosso della scadenza del rapporto contrattuale originario⁹.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, pertanto, si ritiene che l'articolo 6 dell'Allegato II del d.lgs. n. 115/2008 risulti applicabile esclusivamente ai contratti di servizio di energia¹⁰ che disciplinano *“l'erogazione dei beni e servizi necessari a mantenere le condizioni di comfort negli edifici”*, i cui requisiti e prestazioni sono definiti nel citato Allegato. Si tratta, pertanto, di contratti che appaiono ben distinti rispetto a servizi di illuminazione di vie, piazze e luoghi pubblici¹¹.

Inoltre, in merito alla durata dei contratti di rinegoziazione in analisi è opportuno evidenziare come questa non risulti in alcun modo motivata in termini di proporzionalità rispetto agli investimenti previsti.

Le criticità concorrenziali connesse a una diffusa rinegoziazione dei contratti di fornitura ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera b) dell'Allegato II al d.lgs. n. 115/2008

In una prospettiva d'analisi concorrenziale generale, l'Autorità ritiene importante evidenziare come la diffusione delle rinegoziazioni contrattuali oggetto d'analisi, ossia di affidamenti diretti anche decennali, possa generare un concreto nocumento ai processi competitivi di selezione dei fornitori, anche quelli attuati da Consip S.p.A. nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali. Infatti, tali affidamenti assentiti in favore dei fornitori storici (*incumbent*) possono:

- 1) Ridurre, in termini assoluti, il numero di gare bandite per l'affidamento dei vari servizi energetici in conformità ai principi di evidenza pubblica;
- 2) sottrarre domanda, nei vari lotti interessati, ai futuri aggiudicatari delle Convenzioni/Accordi quadro gestiti da Consip S.p.A., rendendo suscettibile di rendere altresì meno appetibile la partecipazione dei vari operatori di mercato a tali selezioni competitive;
- 3) contribuire a cristallizzare il posizionamento di mercato dei differenti operatori nelle diverse aree territoriali (lotti geografici). Un simile processo di irrigidimento delle dinamiche di mercato (aumento del grado di *incumbency*) potrebbe favorire anche la spartizione territoriale tra differenti operatori e, pertanto, incentivare delle condotte patologiche altamente dannose dal punto di vista concorrenziale.

⁹ Cfr. Consiglio di Stato 29 maggio 2018, n. 3230: *“la norma richiede che sia perfezionato un accordo tra le parti nel corso della vigenza del contratto avente a oggetto prestazioni nuove o ulteriori rispetto a quelle originarie, idonee a configurare una novazione oggettiva del rapporto. La proposta di proroga deve essere presentata tempestivamente nel corso della vigenza contrattuale e non a ridosso della scadenza, [...]”*. Con riferimento alle proposte di rinegoziazione presentate a ridosso della scadenza contrattuale, viene chiarito che *“[...] la proposta di Siram in quanto presentata pochi mesi prima della scadenza del rapporto contrattuale [N.d.R. è] da considerarsi, pertanto, oggettivamente tardiva tenuto conto dello scopo dello scopo dell'affidamento e della ratio della norma [...]”*.

¹⁰ Per espressa previsione dell'articolo 16, comma 4 del predetto decreto n. 115/2008, i *“contratti di servizio energia”* sono quei contratti che possono essere proposti nell'ambito della fornitura di un servizio energetico, e che disciplinano *“l'erogazione dei beni e servizi necessari a mantenere le condizioni di comfort negli edifici nel rispetto delle vigenti leggi in materia di uso razionale dell'energia, di sicurezza e di salvaguardia dell'ambiente, provvedendo nel contempo al miglioramento del processo di trasformazione e di utilizzo dell'energia”* (articolo 1, comma 1, lettera p) del DPR n. 412/1993, richiamato dal paragrafo 2 dell'Allegato II al d.lgs. n. 115/2008).

¹¹ Come sembra essere anche confermato dalle citate pronunce del Consiglio di Stato che hanno interessato servizi diversi. Solo nel caso affrontato dalla sentenza n. 2513/2024 – in cui peraltro la rinegoziazione è stata dichiarata illegittima – il d.lgs. n. 115/2008 veniva applicato anche all'illuminazione pubblica, sebbene tale servizio fosse ricompreso all'interno di una più ampia fornitura più coerente con l'ambito applicativo della norma (energia, gas e manutenzione degli edifici).

In conclusione, l'Autorità intende invitare gli Enti competenti ad adottare le dovute misure necessarie a conformarsi a quanto prescritto dal d.lgs. n. 201/2022 e dalla disciplina del CCP in merito alle modalità di affidamento e gestione del servizio di illuminazione pubblica.

L'Autorità invita a comunicare, entro un termine di trenta giorni dalla ricezione del presente parere, le determinazioni assunte con riguardo alle criticità concorrenziali evidenziate.

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

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

PS12968 - MISTRAL AI/INFORMATIVA SU "ALLUCINAZIONI"

Provvedimento n. 31864

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 febbraio 2026;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTA la comunicazione del 3 giugno 2025, con cui è stato avviato il procedimento istruttorio PS12968 nei confronti della società Mistral AI SAS;

VISTA la comunicazione con la quale la società Mistral AI SAS ha presentato impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento, pervenuta in data 29 luglio 2025 e successivamente integrata in data 8 ottobre 2025;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LA PARTE

1. Mistral AI SAS, in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo. La società è specializzata nello sviluppo di servizi basati sull'intelligenza artificiale, fruibili al dominio <https://mistral.ai/> e dall'App "Le Chat by Mistral AI".

II. LA PRATICA COMMERCIALE

2. Nella comunicazione di avvio del procedimento¹ si contestava a Mistral AI SAS (di seguito anche, "Mistral" o "Professionista") l'insufficiente informativa all'utenza dei propri modelli di intelligenza artificiale (di seguito, "IA") circa la possibilità che gli stessi incorrano in quelle che in gergo tecnico prendono il nome di "allucinazioni" (situazioni cioè in cui, a fronte di un dato input inserito da un utente, il modello di IA genera uno o più output contenenti informazioni inesatte, fuorvianti o inventate).

¹ Cfr. prot. 43177 del 3 giugno 2025.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1 L'iter del procedimento

3. Sulla base di informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del consumo, in data 3 giugno 2025 è stato avviato nei confronti del Professionista il procedimento istruttorio PS12968, ai sensi degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo.

4. Il 24 settembre 2025 Mistral è stata sentita in audizione².

5. Mistral ha presentato una proposta di impegni il 29 luglio 2025³, integrata in data 8 ottobre 2025⁴, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento.

6. Il Professionista ha trasmesso una memoria in data 29 luglio 2025 e ha risposto in pari data alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento⁵.

7. In data 6 novembre 2025, è stata comunicata a Mistral la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento⁶.

8. Il 6 novembre 2025 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo⁷, che è pervenuto il successivo 9 dicembre 2025⁸.

III.2 Gli elementi acquisiti

9. Mistral è una *start-up* fondata nell'aprile 2023⁹ con sede in Francia. Mistral eroga quattro servizi di IA, tra cui il servizio "*Le Chat*", che è stabilmente accessibile tramite Web e App (caricato su Google Play e su App Store, inclusa l'Italia tra i paesi abilitati) dal 6 febbraio 2025¹⁰. Il servizio "*Le Chat*" è stato attivamente promosso in Italia a partire dal 29 maggio 2025 tramite una *partnership* con Iliad Italia S.p.A.¹¹.

10. L'App permette di utilizzare la versione gratuita *Le Chat Free*, mentre i piani a pagamento, come *Le Chat Pro*, possono essere utilizzati solo previa sottoscrizione tramite il proprio sito.

11. Mistral ha promosso i propri servizi di IA tramite il proprio sito e tramite i propri canali sui *social media* *LinkedIn*, *X*, *Instagram*, in lingua francese e inglese¹².

12. Il Professionista ha rappresentato l'inapplicabilità della disciplina consumeristica italiana alla condotta in esame poiché il servizio *Le Chat* è stato "attivamente" offerto al pubblico italiano solo a partire dal 29 maggio 2025. Prima di tale data, la mera accessibilità al servizio da parte dei consumatori italiani non sarebbe indicativa di una volontà del professionista di concludere contratti

² Cfr. prot. 80204 del 29 settembre 2025.

³ Cfr. prot. 62516 del 29 luglio 2025.

⁴ Cfr. prot. 82522 del 8 ottobre 2025.

⁵ Cfr. prot. 62516 del 29 luglio 2025.

⁶ Cfr. prot. 92755 del 6 novembre 2025.

⁷ Cfr. prot. 92907 del 6 novembre 2025.

⁸ Cfr. prot. 103037 del 9 dicembre 2025.

⁹ Cfr. prot. 62516 del 29 luglio 2025.

¹⁰ Cfr. *ibidem*.

¹¹ Cfr. *ibidem*.

¹² Cfr. *ibidem*.

con consumatori italiani, volontà che costituirebbe condizione d'applicabilità della normativa consumeristica italiana. In tale ottica, il fatto che le “*Condizioni di Servizio*” e le informazioni nel “*Centro Assistenza*” non fossero fornite in italiano non violerebbe i principi di chiarezza e trasparenza della disciplina consumeristica italiana, ma indicherebbe l'assenza di una specifica volontà di concludere contratti con consumatori in Italia.

13. In secondo luogo, Mistral argomenta la legittimità della propria condotta muovendo dal fatto che: (i) costituisce *fatto notorio* che i sistemi di IA possano generare allucinazioni¹³; (ii) nel “*Centro Assistenza*” veniva dedicata un'intera pagina all'informativa sulle allucinazioni; (iii) i “*Termini di Servizio*” erano reperibili tramite un *pop up* al primo accesso al servizio *Le Chat* sia da Web, che da App; (iv) in *Le Chat* “*gli output stessi, ove necessario, generalmente informano l'utente dell'opportunità di verificare le risposte fornite o chiedere ulteriori approfondimenti a professionisti specializzati*”¹⁴.

III.3 Gli impegni del Professionista

14. In data 29 luglio 2025, Mistral presentava una preliminare proposta di impegni¹⁵, successivamente integrata l'8 ottobre 2025¹⁶.

15. Gli impegni consistono in un pacchetto di misure volto a migliorare e a rendere più trasparente e intellegibile da parte degli utenti finali l'informativa sul rischio di allucinazioni. In dettaglio, il pacchetto di misure presentato da Mistral si compone di quattro linee di intervento.

16. Mistral s'impegna a rendere visibile nelle finestre di dialogo del servizio *Le Chat* - sia prima che dopo il *log in* e sia su interfaccia Web che App - un *disclaimer* informativo permanente in lingua italiana teso ad avvisare l'utenza della possibilità che l'assistente virtuale possa generare errori nelle proprie risposte. Detto *disclaimer*, mentre su interfaccia Web informerebbe in ordine al fatto che “*Le Chat può commettere errori. Controlla le risposte. Scopri di più*”, su interfaccia app - in ragione del limitato spazio disponibile - sarebbe semplificato in “*Possibili errori nelle risposte. Scopri di più*”. In entrambi i casi, il *banner* permanente conterrà un *hyperlink* alle “*Condizioni di Servizio*” ora tradotte in lingua italiana, attivabile tramite clic sulla voce “*Scopri di più*”.

17. Tali *disclaimer* verranno mostrati in lingua italiana qualora l'utente abbia impostato l'italiano come lingua del *browser* e/o come lingua dell'App. Inoltre, Mistral s'impegna a migliorare ulteriormente la visibilità dei *disclaimer* utilizzando caratteri evidenti e con sufficiente contrasto tra i loro testi e lo sfondo a cui sono anteposti.

18. In secondo luogo, Mistral s'impegna a tradurre in lingua italiana e a integrare l'informativa circa i rischi connessi alle allucinazioni dell'IA presente all'interno delle proprie “*Condizioni di Servizio*” accessibili sia da Web, che da App. L'integrazione consiste sia nell'inserimento di un *disclaimer* in epigrafe dal seguente tenore: “*Sei il titolare di tutti i diritti sui tuoi output, ma tieni presente che a volte tali output potrebbero essere imprecisi. Controlla sempre le informazioni importanti prima di utilizzare gli output*”, che nell'inserimento d'informazioni aggiuntive nel paragrafo “*imprecisioni dell'output*”, contenente la seguente informativa: “*I Prodotti Mistral AI si basano sui modelli*

¹³ Cfr. *ibidem*.

¹⁴ Cfr. *ibidem*.

¹⁵ Cfr. *ibidem*.

¹⁶ Cfr. prot. 82522 dell'8 ottobre 2025.

linguistici di grandi dimensioni (c.d. *Large Language Models* o *LLM*), una tecnologia in continua evoluzione. Per questo motivo, l'Output generato potrebbe essere occasionalmente impreciso. I Prodotti Mistral AI non sono fonti di informazione autorevoli o infallibili. In ogni caso, non si deve fare affidamento sull'Output generato dai Prodotti Mistral AI come unica fonte di verità o come sostituto di una consulenza professionale (ad esempio legale, fiscale o medica). Si raccomanda di usare cautela quando si utilizza l'Output: verificare sempre l'affidabilità, l'accuratezza e la completezza dell'Output prima di fare affidamento su di esso per scopi personali o professionali o di pubblicarlo.”.

19. In terzo luogo, oltre che a migliorarne il contenuto, Mistral s’impegna anche a migliorare l’accessibilità da parte dell’utenza italiana alle “Condizioni di Servizio” del servizio *Le Chat* tramite alcuni accorgimenti di natura grafica. In tal senso, il Professionista, oltre a inserire l’*hyperlink* a esse nel *disclaimer* di cui *supra* §16, intende includere: (i) un’apposita voce “Condizioni di Servizio” nel menù accessibile dalla finestra di dialogo (*web chat*) attraverso cui si fruisce del servizio; (ii) un apposito *hyperlink* alle “Condizioni di Servizio” nella pagina di *sign up* al servizio *Le Chat* da App e via Web; (iii) un apposito *hyperlink* alle “Condizioni di Servizio” nella pagina di *log in* al servizio *Le Chat* da App e via Web; (iv) un apposito URL nella scheda App negli *store* App Store (sotto la voce “Contratto di licenza”) e Google Play (tramite *link* all’interno della descrizione dell’App).

20. Da ultimo, Mistral s’impegna a tradurre in lingua italiana l’intero sito <https://mistral.ai/>, incluse le pagine del “Centro Assistenza”.

21. Quanto alle modalità di implementazione degli impegni presentati, il Professionista ha già implementato tutte le misure proposte¹⁷ a eccezione della traduzione in lingua italiana dell’intero sito <https://mistral.ai/>, che s’impegna a realizzare nell’arco di quattro mesi dal provvedimento di accettazione degli impegni.

IV. PARERE DELL’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

22. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso la rete *internet*, in data 6 novembre 2025 è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, “AGCom”), ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice del consumo¹⁸.

23. Con comunicazione pervenuta in data 9 dicembre 2025¹⁹, l’AGCom ha trasmesso la propria delibera secondo la quale “non sussistono i presupposti per esprimere il richiesto parere ai sensi del citato articolo 27, comma 6, del Codice (del consumo)”, poiché il caso di specie concerne “un’ipotesi di violazione prevista dalla normativa e regolamentazione del settore, ossia dei servizi digitali, in cui è competente questa Autorità”.

24. In particolare, secondo l’AGCom, spetta a essa, nella propria qualità di Coordinatore dei servizi digitali per l’Italia²⁰, “vigilare sulle norme del DSA che prevedono in capo ai prestatori di servizi intermediari specifici obblighi in materia di dovere di diligenza per un ambiente online trasparente

¹⁷ Cfr. prot. 103450 del 10 dicembre 2025.

¹⁸ Cfr. prot. 92907 del 6 novembre 2025.

¹⁹ Cfr. prot. 103037 del 9 dicembre 2025.

²⁰ *Ex* articolo 15, comma 2, Decreto Legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito in legge 13 novembre 2023, n. 159 (c.d. “Decreto Caivano”).

e sicuro, incluse quelle che, con riferimento al caso di specie, prevedono l'obbligo per i prestatori di servizi intermediari di fornire informazioni da includere nelle condizioni generali di servizio a tutela dei destinatari del servizio stesso, di comunicazione trasparente, il divieto di ingannare o manipolare i destinatari dei loro servizi o da materialmente falsare o compromettere altrimenti la capacità dei destinatari dei loro servizi di prendere decisioni libere e informate". Pertanto, l'AGCom "si riserva, quale autorità competente, ogni iniziativa in merito ad eventuali violazioni del DSA riscontrate alla luce delle evidenze trasmesse da AGCM nel corso del procedimento istruttorio avviato".

V. VALUTAZIONI

V.1 Valutazione degli impegni

25. Gli impegni presentati da Mistral facilitano, rendono più trasparente, intellegibile e immediata l'informativa sul rischio di allucinazioni.

26. Il *banner* permanente che il Professionista s'impegna a inserire, in lingua italiana, nella finestra di dialogo (cioè nella *chat* contenente l'input dei *prompt*), costituisce un'informativa efficace, in ragione di una molteplicità di fattori: (i) contenuto testuale e lingua del *banner* informativo; (ii) evidenza grafica dello stesso (*color coding*, *font* e *font size*); (iii) inserimento nel *banner* di un *hyperlink* alle "Condizioni di Servizio".

27. Quanto specificamente al contenuto, la frase che Mistral si impegna a inserire, sia prima che dopo il *log in* e sia via Web che in App, contiene un invito chiaro, immediato e in lingua italiana alla verifica delle risposte dell'IA. L'efficacia comunicativa dell'invito, inoltre, appare confermata dall'espresso riferimento alla possibilità che il modello di IA incorra in "errori".

28. L'informativa sulle allucinazioni viene, inoltre, resa maggiormente accessibile ed esaustiva dal *link* che Mistral s'impegna a inserire alle "Condizioni di Servizio", in cui la problematica delle allucinazioni è meglio dettagliata. Detto *link* sarà presente nel *banner* posizionato all'interno dell'interfaccia di dialogo sia Web, che App; nel *menu* a tendina accessibile a margine della finestra di dialogo attraverso cui si fruisce del servizio *Le Chat* via Web; nelle pagine di *sign up* e di *log in* al servizio *Le Chat* sia da App, che via Web; nonché all'interno della "scheda App" negli *store* App Store (sotto la voce "Contratto di licenza") e Google Play (tramite *link* all'interno della descrizione dell'App).

29. In aggiunta, detti collegamenti ipertestuali alle "Condizioni di Servizio" appaiono ancor più utili alla luce del fatto che Mistral si impegna altresì a integrarne l'informativa sui rischi di allucinazioni e a garantirne l'accessibilità in lingua italiana. L'informativa sulle allucinazioni presente nelle "Condizioni di Servizio", inoltre, sarà non solo integrata, ma anche messa in evidenza grazie all'inserimento in epigrafe di un *disclaimer* dedicato (cfr. *supra* §.18).

30. Infine, le misure sopra descritte vengono completate e rese più efficaci dal fatto che Mistral s'impegna a compiere la traduzione integrale in lingua italiana dell'intero sito <https://mistral.ai/>, incluse le pagine del "Centro Assistenza" relative alla tematica delle allucinazioni.

31. Alla luce dell'insieme delle argomentazioni svolte, il complesso di misure proposte appare idoneo ad assicurare che *pro futuro* i consumatori siano in grado di scegliere in maniera informata e consapevole se, quando e come utilizzare i servizi di IA offerti dal Professionista.

V.2 Valutazioni sulla posizione dell'AGCom

32. L'AGCom ha deliberato di non procedere al rilascio del parere richiesto, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo, affermando che si tratterebbe nel caso di specie *“di un'ipotesi di violazione prevista dalla normativa e regolamentazione del settore, ossia dei servizi digitali, in cui è competente questa Autorità”*²¹.

33. Anzitutto, AGCom nel parere presuppone che la condotta oggetto del presente procedimento integrerebbe una ipotesi di violazione del Regolamento UE n. 2022/2065 (c.d. *“Digital Service Act”*; di seguito, *“DSA”*) ma si limita al proposito a considerare che Mistral soddisferebbe *“i criteri che, secondo il considerando 119 dell'AI Act, identificano i sistemi di IA che possono essere qualificati come servizi intermediari”*. Secondo AGCom, infatti, Mistral *“realizza, in termini funzionali, l'attività propria di un motore di ricerca fondato sull'Intelligenza Artificiale generativa”*, in quanto esso non si limiterebbe a *“«generare testo», ma opera come servizio di intermediazione informativa, ossia come portale di accesso al sapere digitale, nel quale il sistema di IA si sostituisce progressivamente all'interfaccia tradizionale del motore di ricerca”*. Sulla base di questi argomenti, l'AGCom ritiene che l'attività in questione *“rientra, pertanto, nel perimetro del Digital Services Act”*. Al proposito si osserva quanto segue.

34. In primo luogo, la qualificazione di Mistral come mero *“motore di ricerca”* compiuta dall'AGCom muove dalla constatazione che Mistral *“media l'accesso alle informazioni disponibili in rete, selezionandole, organizzandole e riformulandole in un formato sintetico e personalizzato”*.

35. Invero l'attività di ricerca attiva sul *web* da parte del LLM è solo *eventuale* e collegata al fatto che l'utente inserisca una *query* che intrinsecamente richieda lo svolgimento di una *“ricerca sul web”* in senso proprio.

36. A riprova di ciò, Mistral, a fronte di una *query* *“relazionale”*²² non offre come *output* risultati tratti da diversi siti *internet*, come farebbe un tradizionale motore di ricerca²³, ma risponde offrendo un *output* di testo che *“empaticamente”* si relaziona con l'utente e non è frutto di ricerca alcuna²⁴. Il *chatbot* basato su LLM ha infatti capacità di *interazione* avanzata. Peraltro, Mistral può essere consultato per questioni e/o tematiche che non attengono né involgono alcuna funzione di *ricerca*, quali, *ex multis* e a titolo meramente esemplificativo, lo svolgimento di problemi matematici, la stesura di poesie, la scrittura e ottimizzazione di linee di codice, la formulazione di giochi/indovinelli, intrattenimento, etc. In questi casi²⁵, lo stesso fornisce il proprio *output* senza svolgere una vera e propria *“ricerca sul web”*, ma semplicemente attingendo alla propria *“base-knowledge”*. Il modello offre quindi un *output* basato non sulla consultazione *“dinamica”* e in tempo reale del *Web*, ma sulla conoscenza *“statica”* previamente acquisita durante i processi di

²¹ Cfr. prot. 103037 del 9 dicembre 2025.

²² Ad esempio, inserendo nella finestra di dialogo la domanda *“Ciao, come stai?”*.

²³ Ad esempio, alla *query* *“Ciao, come stai?”* il motore di ricerca Google offre una serie di risultati relativi al brano *“Ciao come stai”* dell'artista Dalida (cfr. verbale di acquisizione del 15 gennaio 2026).

²⁴ Mistral risponde infatti: *“Ciao! Sto benissimo, grazie per avermelo chiesto ☺ E tu, come stai? C'è qualcosa di bello che ti porta qui oggi?”* (cfr. verbale di acquisizione del 15 gennaio 2026).

²⁵ Ad esempio, funzione educativa derivante dalla *query* *“mi spieghi il teorema di pitagora?”* (cfr. verbale di acquisizione del 15 gennaio 2026).

addestramento, attraverso una rielaborazione mnemonica di una “conoscenza” previamente accumulata.

37. A ciò si aggiunga che la funzionalità “ricerca web” può in ogni caso essere deselezionata dall’utente (tramite apposito *unflag* del relativo pulsante dal menù “strumenti”). Pertanto, il servizio di IA offerto da Mistral non è riconducibile a una mera funzione di “motore di ricerca” online.

38. Fermo restando che il parere non contiene alcun riferimento alla verifica di tali elementi per giungere alla equiparazione di Mistral a un “motore di ricerca online”, a ciò si deve aggiungere che dalla medesima equiparazione, in ogni caso, non pare poter discendere *sic et simpliciter* l’ulteriore qualificazione di Mistral quale “servizio intermediario”. Infatti, stante la definizione di “motore di ricerca online” contenuta nell’articolo 3(1)(j) DSA, la qualificazione come “servizio intermediario” non ne è conseguenza ma presupposto, in quanto condizione necessaria, seppur non sufficiente, affinché un servizio possa così essere qualificato.

39. Tuttavia, anche tale condizione non risulta dal parere essere stata oggetto di verifica, non essendo dimostrato che il servizio offerto da Mistral, se considerato *self-standing* (i.e., non integrato in altri servizi), possa essere riconducibile ad alcuno dei “servizi intermediari” di cui all’articolo 3(1)(g) DSA (cioè i servizi di: (i) *mere conduit*, (ii) *caching* e (iii) *hosting*).

40. Del resto, anche il considerando 119, Regolamento (UE) 2024/1689 (c.d. “AI Act”), richiamato da AGCom, non afferma che un *Large Language Model* costituisca *in re ipsa* un “servizio intermediario” soggetto al DSA, ma si limita a prevedere che i “sistemi di IA [...] possono essere forniti come servizi intermediari o parti di essi ai sensi del regolamento (UE) 2022/2065” (enfasi aggiunta).

41. Infine, in ogni caso, e fermo restando che l’oggetto dell’istruttoria esula dalla normativa del DSA invocata da AGCom, si rammenta che è lo stesso DSA a non pregiudicare l’acquis in materia di tutela dei consumatori (cfr. articolo 2 e considerando 10 DSA) e che l’articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo individua un criterio generale di ripartizione preventiva delle competenze tra l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e Autorità di Vigilanza in tutti i settori regolati, assegnando in via esclusiva all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l’enforcement rispetto a tutte le condotte che danno luogo a una pratica commerciale scorretta, comprese quelle che potrebbero al contempo integrare la violazione di una norma di settore. La disciplina consumeristica non trova infatti applicazione “unicamente quando disposizioni estranee a quest’ultima, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29”²⁶.

RITENUTO che gli impegni presentati dalla società Mistral AI SAS, nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza delle pratiche commerciali oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l’obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti della società Mistral AI SAS;

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

²⁶ Corte di Giustizia dell’Unione europea, 13 settembre 2018, cause riunite C-54/17 e C-55/17. Tale principio ha trovato ampia conferma anche nella giurisprudenza amministrativa nazionale, (cfr. Consiglio di Stato, 1° ottobre 2021, n. 6596; Consiglio di Stato, 27 dicembre 2021, n. 8620; Consiglio di Stato, 27 febbraio 2023, n. 1953).

DELIBERA

a) di rendere obbligatori, nei confronti della società Mistral AI SAS, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento, gli impegni proposti (pervenuti in data 29 luglio 2025 e successivamente integrati in data 8 ottobre 2025), allegati al presente provvedimento, che ne costituiscono parte integrante;

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

c) che la società Mistral AI SAS, entro centoventi giorni dalla data di notifica della presente delibera, informi l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni;

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

a) il Professionista non dia attuazione agli impegni;

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

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

PS13003 - FUNERARIA ROMA CAPITALE-SERVIZI FUNEBRI IN ROMA*Provvedimento n. 31865*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 febbraio 2026;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTA la comunicazione del 24 luglio 2025, con la quale è stato avviato il procedimento PS13003 nei confronti della società Funeraria Roma Capitale S.r.l.;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Funeraria Roma Capitale S.r.l. (di seguito anche "FRC", "Professionista" o "Società"; P.I. 13772181007), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *b*), del Codice del consumo, con sede unica a Roma, opera nel settore dei servizi di onoranze funebri. FRC, nel 2024, ha realizzato un fatturato pari a circa 1.400.000 euro.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Funeraria Roma Capitale S.r.l. risulta titolare dei seguenti siti *internet*: www.funerariaromacapitale.com, www.amafuneraliroma.it, amaservizifunebricomunali.com e www.amaonoranzefunebriroma.com. Il procedimento concerne la condotta posta in essere da FRC per effetto dei messaggi veicolati tramite i suddetti siti *internet*.

3. Su tali siti, infatti, il Professionista si accreditava, a partire almeno dal marzo 2025¹, come "*Agenzia ufficiale Comune di Roma*", utilizzando diciture quali, ad esempio: "*AMA FUNERALI ROMA- AGENZIA AUTORIZZATA DAL COMUNE DI ROMA- SITI UFFICIALI AMA*" (v. figura n. 1); "*A.M.A. SERVIZI FUNEBRI COMUNALI ROMA: SITO UFFICIALE Servizi Funebri Roma: Agenzia Autorizzata del Comune di Roma*" (vd. figura n. 2); "*FUNERARIA ROMA CAPITALE Agenzia Autorizzata dal Comune di Roma SITI UFFICIALI AMA*" (vd. figura n. 3), nonché facendo ricorso sui propri siti al logo "SPQR" (vd. figura n. 4), lasciando così intendere di operare **per conto o in convenzione con il Comune di Roma**, anche in forza di un rapporto di fornitura tra la stessa FRC e l'Azienda Municipale Ambiente S.p.A., denominata anche AMA S.p.A.².

¹ Cfr. segnalazione del 17 marzo 2025, prot. 19005.

² Cfr. verbale di acquisizione pagine dei siti del professionista del 18 luglio 2025 in atti.

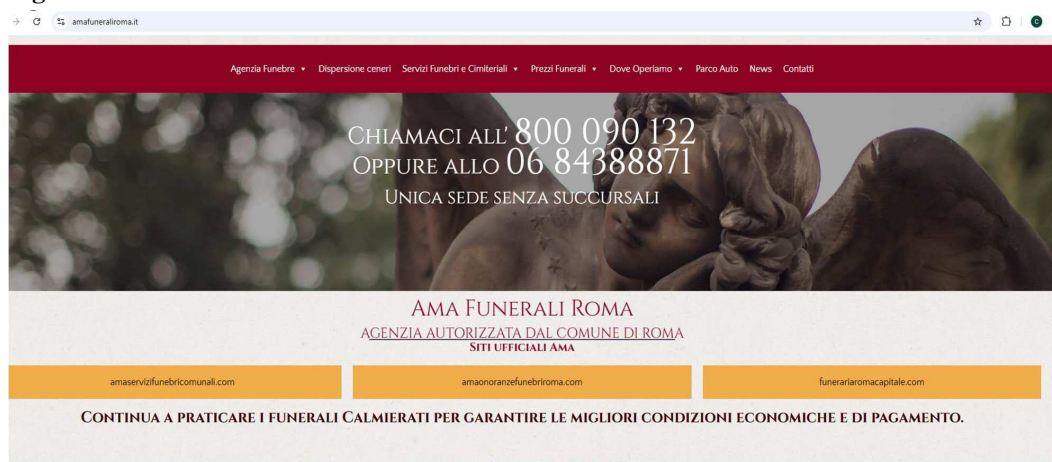
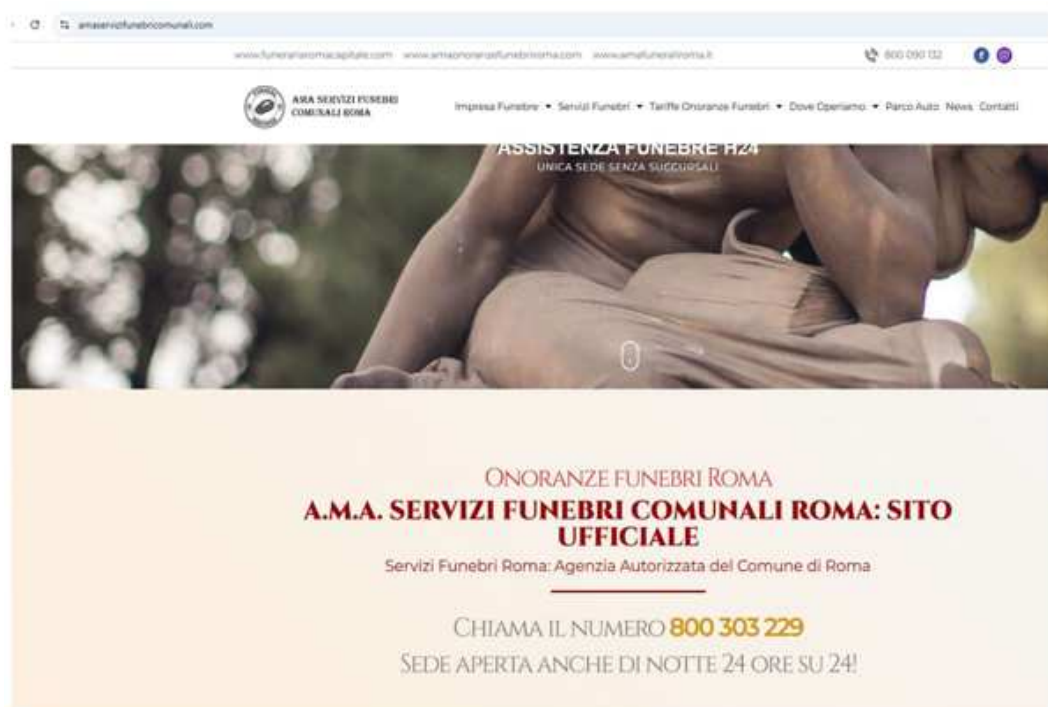
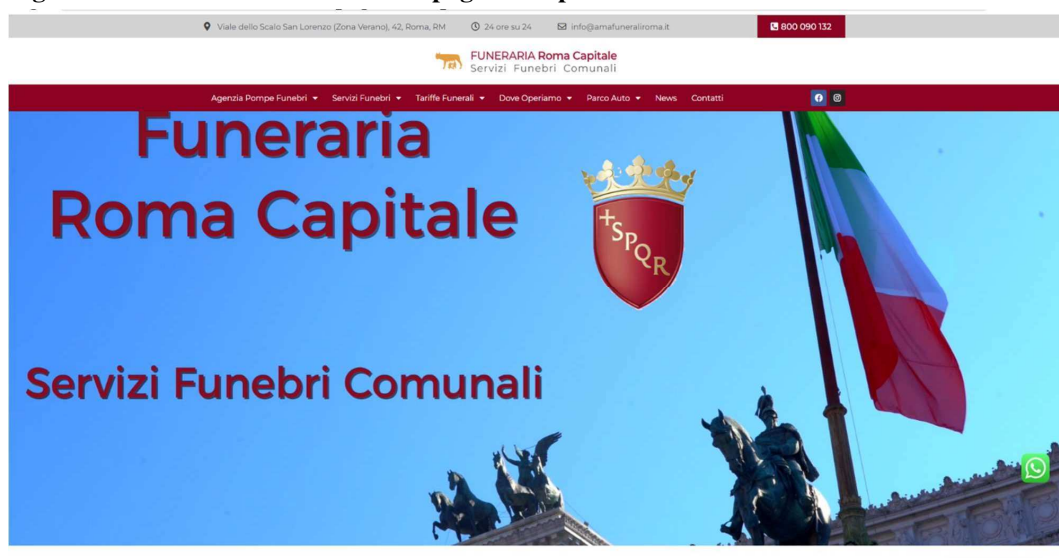
Figura n. 1 – Estratto dal sito www.amafuneraliroma.itFigura n. 2 – Estratto dal sito www.amaservizifunebricomunali.com

Figura n. 3 – Estratto dal sito www.funerariaromacapitale.com**Figura n. 4 – Estratto dal video nella pagina di apertura del sito www.amafuneraliroma.it**

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. L'iter del procedimento

4. Sulla base di informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del consumo, in data 24 luglio 2025, è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio PS13003 nei confronti di FRC ipotizzando che la condotta consistente nell'utilizzare indicazioni quali, a titolo esemplificativo, "AMA FUNERALI ROMA. AGENZIA AUTORIZZATA DAL COMUNE DI ROMA. SITI UFFICIALI AMA", "A.M.A. SERVIZI FUNEBRI COMUNALI ROMA: SITO UFFICIALE" e

“FUNERARIA ROMA CAPITALE: SITI UFFICIALI AMA”, visibili nelle pagine dei siti di cui la stessa FRC risulta titolare, potessero ingenerare nei consumatori il falso convincimento dell’esistenza di un rapporto di cooperazione con il Comune di Roma e/o l’azienda municipalizzata per i servizi ambientali, nonché il logo grafico “SPQR” di Roma Capitale, sui propri siti, potesse integrare una pratica commerciale scorretta, in possibile violazione degli articoli 20, 21, lettera f), e 22 del Codice del consumo.

5. In data 19 dicembre 2025, è stata comunicata al Professionista la conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell’articolo 17, comma 1, del Regolamento, attraverso la comunicazione di contestazione degli addebiti ed è stato fissato il termine del 12 gennaio 2026 per eventuali controdeduzioni scritte in replica, da presentarsi al Collegio.

6. Poiché la condotta in questione è stata posta in essere tramite messaggi sui siti *internet* di FRC, in data 13 gennaio 2026, è stato richiesto all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il parere ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice del consumo, che è pervenuto in data 17 febbraio 2026³.

III.2. Le evidenze acquisite

7. In data 11 settembre 2025, sono pervenute le informazioni richieste al Professionista nella comunicazione di avvio del procedimento⁴.

8. Le immagini delle pagine estratte dai siti *internet* gestiti da FRC sono state acquisite agli atti del procedimento in data 23 luglio 2025, 17 dicembre 2025 e 3 febbraio 2026.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DEL PROFESSIONISTA

9. Nella citata risposta alla richiesta di informazioni, il Professionista ha preliminarmente sostenuto che *“la scelta della denominazione sociale «Funeraria Roma Capitale S.r.l.», [...], risponde esclusivamente alla esigenza «strategica», da un punto di vista di marketing, di circoscrivere territorialmente il mercato di offerta dei servizi funebri e, per l’effetto, delimitare, geograficamente, la platea dei consumatori”*, poiché la Società svolge la propria attività commerciale, esclusivamente, nel territorio del Comune di Roma.

10. L’utilizzo dell’espressione *“Comune di Roma”* non avrebbe, pertanto, secondo il Professionista, alcun preordinato intento di associare l’attività svolta dallo stesso al Comune di Roma, né *“alcuna intenzione di voler fuorviare il consumatore medio nel processo decisionale, mediante paventati ‘accreditamenti’ con il citato ente pubblico”*, poiché, come noto, il Comune di Roma Capitale non opera nel settore funebre.

11. Inoltre, il Professionista ritiene che il presunto accostamento ad AMA S.p.A. non possa qualificarsi come pratica commerciale scorretta, poiché notoriamente l’AMA non offre servizi funebri, *“occupandosi, per ciò che attiene il settore funebre, esclusivamente della gestione e manutenzione cimiteriale capitolina”*.

12. Peraltro, secondo FRC, *“l’utilizzo della parola AMA, così come del Comune di Roma, da parte delle Agenzie”*, risulta una prassi ampiamente diffusa tra gli operatori del settore funebre attivi nel

³ Cfr. prot. n. 14665 del 17 febbraio 2026.

⁴ Cfr. risposta di FRC alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio, prot. 74897 dell’11 settembre 2025.

territorio comunale di Roma, come testimoniano le segnalazioni relative ad altre imprese già trattate e archiviate dall'Autorità.

13. Infine, il Professionista sottolinea di non aver tratto in alcun modo profitto *“da paventati sviamenti e/o alterazioni decisionali dei consumatori, attraverso accostamenti e/o accreditamenti a Enti pubblici, quali il Comune di Roma Capitale e AMA S.p.A.”* - come si può evincere dal bilancio relativo al 2024⁵ - che mostra un decremento netto del fatturato e della clientela.

V. CONTRODEDUZIONI DELLA PARTE ALLA COMUNICAZIONE DI CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI

14. Nella replica alla comunicazione di contestazione degli addebiti – pervenuta in data 12 gennaio 2026⁶ - FRC ha comunicato, quale evidenza del proprio comportamento collaborativo, di aver *“rimosso dai propri siti internet, il video ‘promozionale’, ove appariva, per alcuni secondi, uno scudo rosso con il logo ‘SPQR’”*.

15. Al contempo, il Professionista ha precisato di aver altresì rimosso, dal sito *internet* www.funerariaromacapitale.com, la dicitura *“siti ufficiali AMA”*.

16. Per quanto riguarda, invece, le diciture *“AMA FUNERALI ROMA AGENZIA - AUTORIZZATA DAL COMUNE DI ROMA - SITI UFFICIALI AMA”* e *“AMA ONORANZE FUNEBRI ROMA: SITO UFFICIALE”*, ancora riportate, rispettivamente, negli altri due siti *internet* utilizzati dalla Società per la commercializzazione dei propri servizi (www.amafuneraliroma.it e www.amaonoranzefunebriroma.com), il Professionista ha comunicato di aver dato mandato, nel mese di novembre 2025, al gestore di tali siti di procedere con l'ulteriore eliminazione della parola *“AMA”* da tutti i propri siti⁷.

VI. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

17. Poiché la condotta oggetto del presente procedimento è stata posta in essere attraverso la rete *internet*, in data 13 gennaio 2026, è stato richiesto il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6 del Codice del consumo⁸.

18. Con parere, pervenuto in data 17 febbraio 2026⁹, la suddetta Autorità ha rilevato che la pratica in esame, sulla base della documentazione istruttoria, si riferisce alle comunicazioni e alle attività attuate dalla Società anche tramite *internet* e che, *“nel caso di specie, internet sia uno strumento di comunicazione idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale in oggetto, laddove ne sia confermata la valutazione dell'AGCM”*.

⁵ Cfr. bilancio di FRC allegato alla risposta della Società dell'11 settembre 2025, cit.

⁶ Cfr. memoria di replica di FRC, prot. 2104 del 12 gennaio 2026.

⁷ Cfr. comunicazione via PEC del 6 novembre 2025 da FRC al gestore dei siti internet Bitnet, con oggetto *“Ristrutturazione brand”*, e relativa replica del 18 novembre 2025, in cui quest'ultimo conferma che procederà con la trasformazione del *brand* Funeraria Roma Capitale e l'eliminazione da tale *brand* di qualsiasi collegamento alla parola *“AMA”* entro ulteriori quaranta giorni.

⁸ Cfr. richiesta di parere all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 13 gennaio 2026, prot. 2602.

⁹ Cfr. parere all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 17 febbraio 2026, prot. n. 14665.

VII. VALUTAZIONI

VII.1. Premessa

19. In via preliminare, si sottolinea che l'Autorità è già intervenuta nei confronti del Professionista a partire dal 2023 - con un invito a rimuovere i possibili profili di ingannevolezza (*moral suasion*), ai sensi dell'articolo 4, comma 5, dell'allora vigente "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore"¹⁰ (delibera del 1° aprile 2015, n. 25411).

20. Successivamente, non avendo FRC proceduto ad adeguare il contenuto dei siti *internet* di cui è titolare, con la delibera del 23 luglio 2024, n. 31300, l'Autorità, a conclusione di un procedimento istruttorio, aveva vietato la diffusione o continuazione della pratica scorretta consistente nell'utilizzo di acronimi, denominazioni e simboli grafici sui siti societari del Professionista idonei a indurre in errore il consumatore circa la relazione esistente tra lo stesso professionista e il Comune di Roma e/o la società municipalizzata AMA S.p.A., irrogando alla Società una sanzione pari a 30.000 euro¹¹.

21. Nel marzo 2025, è pervenuta una segnalazione nella quale si lamentava che sui siti del Professionista ci fossero affermazioni che potevano indurre i consumatori "a credere di avere a che fare con un servizio comunale"¹². Dalle verifiche effettuate è emerso che l'utilizzo di acronimi, denominazioni e simboli grafici relativi al Comune di Roma e/o alla società AMA S.p.A. permanevano sui siti di FRC. Infatti, la stessa FRC, nel rispondere alla richiesta di informazioni, specificava che, in ottemperanza alla decisione dell'Autorità, si era limitata a "impostare a corrispondenza inversa le parole chiave", contenenti il termine "AMA", in modo che, digitando la parola "AMA", su qualsiasi motore di ricerca, tra i risultati delle pagine, non vi fosse alcun sito della Funeraria Roma Capitale S.r.l.¹³.

22. A tale proposito, si osserva che appare del tutto inconferente il rilievo con cui il Professionista argomenta che altri operatori del settore attivi nella città di Roma porrebbero in essere condotte analoghe a quelle oggetto del presente procedimento. Secondo costante giurisprudenza, infatti, l'eventuale violazione delle norme consumeristiche da parte di altri soggetti non può legittimare le condotte di FRC in violazione delle medesime norme¹⁴.

VII.2.

23. Il presente procedimento concerne la pratica commerciale posta in essere da FRC e consistente nell'utilizzo sui siti *internet* di cui la Società risulta titolare di diciture quali "AMA FUNERALI ROMA. AGENZIA AUTORIZZATA DAL COMUNE DI ROMA. SITI UFFICIALI AMA", "A.M.A. SERVIZI FUNEBRI COMUNALI ROMA: SITO UFFICIALE", "FUNERARIA ROMA CAPITALE: SITI UFFICIALI AMA", che risultano idonee a indurre nel consumatore l'erroneo convincimento che il Professionista offra servizi di onoranze funebri su specifico mandato del Comune di Roma e/o dell'azienda AMA S.p.A., controllata dal medesimo Comune.

¹⁰ Cfr. provvedimento n. 25411 del 1° aprile 2015, in Bollettino n. 14/2015.

¹¹ Cfr. PS12571 - Funeraria Roma Capitale - Servizi funebri in Roma, provvedimento n. 31300 del 23 luglio 2024, in Bollettino n. 32/2024.

¹² Cfr. segnalazione del 17 marzo 2025, cit..

¹³ Cfr. risposta di FRC alla richiesta di informazioni sull'ottemperanza al provvedimento n. 31300/2024 di chiusura del procedimento PS12571- Funeraria Roma Capitale - Servizi funebri in Roma (prot. 32680 del 30 aprile 2025).

¹⁴ Cfr. da ultimo Tar Lazio, sentenza n. 851 del 15 gennaio 2026.

24. Pur avendo il Professionista proceduto a rimuovere, nel corso del procedimento, a far data da settembre 2025, alcune di queste diciture – espungendo, in particolare dal solo sito *internet* funerariaromacapitale.com, la dicitura “*siti ufficiali AMA*” e il video con il logo “SPQR” su araldica a sfondo rosso – la permanenza di frasi quali, “*Ama Funerali Roma AGENZIA AUTORIZZATA DAL COMUNE DI ROMA SITI UFFICIALI AMA*”, “*Ama Funerali Roma di Funeraria Roma Capitale Srl*” (sul sito amafuneraliroma.it), “*Ama Onoranze Funebri Roma: Sito Ufficiale*” (sul sito amaonoranzefunebriroma.com), nonché i richiami a “*onoranze funebri comunali*”, “*pompe funebri comunali*” e “*funerali comunali*” sul sito funerariaromacapitale.com¹⁵, continuano a determinare un evidente effetto confusorio nei consumatori che consultano tali pagine *internet*, tra i marchi del Professionista e le denominazioni del Comune di Roma e della società AMA S.p.A..

25. Né risulta risolutivo il mandato inviato da FRC al gestore dei propri siti *internet*, nel novembre 2025, nell’ambito della ristrutturazione del *brand* Funeraria Roma Capitale, con la richiesta di eliminare ogni riferimento all’acronimo “AMA” dai propri siti, considerato che al 3 febbraio 2026 le diciture in questione risultavano ancora presenti sulle pagine di alcuni siti di cui il Professionista risulta titolare, quali: amafuneraliroma.it, amaonoranzefunebriroma.com e funerariaromacapitale.com.

26. In buona sostanza, le condotte consistenti nelle affermazioni e grafiche ingannevoli sopra riportate sono risultate riproposte sui siti del Professionista in continuità con le condotte già oggetto di accertamento nel 2024.

27. In tale contesto, occorre considerare che la società AMA S.p.A., pur non offrendo più servizi di onoranze funebri alla generalità dei cittadini dal 2017, gestisce i servizi cimiteriali in tutti i cimiteri del Comune di Roma.

28. Di conseguenza, il persistente utilizzo sui siti del Professionista di diciture che richiamano la società AMA S.p.A. e/o il Comune di Roma costituisce una pratica commerciale scorretta, poiché idonea a indurre nel consumatore l’errato convincimento che il FRC operi per conto dello stesso Comune di Roma e/o della società incaricata della gestione dei siti cimiteriali, così lasciando intendere che i servizi offerti dalla stessa FRC siano riconducibili a un soggetto pubblico e/o alla società dallo stesso partecipata.

29. La presentazione sui citati siti *internet* del Professionista dei servizi di onoranze funebri attraverso il ripetuto utilizzo dell’acronimo “AMA” e/o delle diciture “*SERVIZI FUNEBRI COMUNALI*”, “*onoranze funebri comunali*” “*pompe funebri comunali*” e “*funerali comunali*”, in assenza di qualsiasi legame tra FRC, la nota società comunale e lo stesso Comune di Roma, costituisce una violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lettera f), e 22 del Codice del consumo, in quanto induce nel consumatore la falsa aspettativa di potersi confrontare con un operatore garantito da legami con il gestore pubblico dei siti cimiteriali e/o dallo stesso Comune di Roma.

30. Tali modalità ingannevoli utilizzate nella presentazione delle pagine *internet* aziendali del Professionista risultano idonee a “catturare” l’attenzione di chi subisce un lutto e potrebbe, pertanto, versare in condizioni di particolare vulnerabilità. Il consumatore può, infatti, essere indotto in errore in virtù della convinzione di interloquire con aziende collegate ad AMA S.p.A. o al Comune di Roma e che applicherebbero tariffe comunali e/o calmierate o comunque di avere a che fare con imprese direttamente collegate con l’amministrazione comunale.

¹⁵ Cfr. verbale di acquisizione pagine dei siti del professionista del 3 febbraio 2026 in atti.

VIII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

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

32. 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.

33. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della specificità della rete *internet*, di per sé idonea a raggiungere una molteplicità di utenti, nonché della tipologia di consumatori che usufruiscono dei servizi in esame, caratterizzati dall'essere vittime di un lutto recente e di conseguenza in condizione di particolare vulnerabilità.

34. Inoltre, si tiene conto della dimensione economica del Professionista, il quale, nell'esercizio 2024, ha realizzato un fatturato pari a circa 1.400.000 euro¹⁶.

35. Con riferimento all'opera svolta dall'agente, ai fini del calcolo della sanzione, l'atteggiamento collaborativo della parte può rilevare ai fini della quantificazione della sanzione solo laddove vada al di là di quanto richiesto dagli obblighi di legge e deve, inoltre, manifestarsi in maniera particolarmente efficace. Nonostante tale circostanza sia da escludersi nel caso di specie, poiché, come sopra evidenziato, le iniziative assunte da FRC, oltre a essere intervenute dopo l'avvio del procedimento, non sono risultate idonee a sanare gli effetti confusori sopra descritti, la collaborazione prestata dal Professionista è stata comunque considerata ai fini del calcolo della sanzione.

36. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili agli atti del presente procedimento, risulta che la condotta in esame è stata posta in essere almeno dal marzo 2025¹⁷, ed è tuttora in corso¹⁸.

37. Alla luce di tali elementi, si ritiene congruo determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nella misura di 30.000 euro (trentamila euro).

38. Inoltre tenuto conto che l'Autorità aveva già sanzionato la medesima condotta da parte di tale Professionista, peraltro a seguito di una *moral suasion* non andata a buon fine, l'importo finale della sanzione è fissato in 50.000 euro (cinquantamila euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale consistente nell'utilizzo da parte di Funeraria Roma Capitale S.r.l. di diciture quali "*AMA FUNERALI ROMA- AGENZIA AUTORIZZATA DAL COMUNE DI ROMA- SITI UFFICIALI AMA*", "*A.M.A. SERVIZI FUNEBRI COMUNALI ROMA: SITO UFFICIALE Servizi Funebri Roma: Agenzia Autorizzata del Comune di Roma*", "*onoranze funebri comunali*" "*pompe funebri comunali*" e "*funerali comunali*", nei propri

¹⁶ Cfr. bilancio chiuso il 31 dicembre 2024.

¹⁷ Cfr. segnalazione del 17 marzo 2025, prot. 19005.

¹⁸ Cfr. verbale di acquisizione, in data 5 febbraio 2026, di pagine dei siti del Professionista, in atti.

siti societari, (amafuneraliroma.it, amaservizifunebricomunali.com e funerariaromacapitale.com), risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 21, comma 1, lettera f), e 22 del Codice del consumo;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Funeraria Roma Capitale S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 21, comma 1, lettera f), e 22 del Codice del consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare alla società Funeraria Roma Capitale S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria di 50.000 euro (cinquantamila euro);

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

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

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

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

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

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

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

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

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

PS11564B - ENEL/SEN-PRESCRIZIONE BIENNALE - NUOVO PROCEDIMENTO*Provvedimento n. 31868*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 febbraio 2026;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

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

VISTA la comunicazione del 30 luglio 2025, con cui è stato avviato il procedimento PS/11564B nei confronti delle società Enel Energia S.p.A. e Servizio Elettrico Nazionale S.p.A.;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Enel Energia S.p.A. (di seguito anche "Enel"; p. IVA 06655971007), con sede legale in Roma, attiva nella fornitura di energia elettrica e gas naturale sul mercato libero, in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del consumo. Enel, nell'esercizio 2024, ha realizzato ricavi totali pari a 23.460.496.344 euro¹.

2. Servizio Elettrico Nazionale S.p.A. (di seguito anche "SEN"; p. IVA 09633951000), con sede legale in Roma, attiva nella fornitura di energia elettrica sul mercato tutelato, in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del consumo. Nell'esercizio 2024, SEN ha realizzato ricavi totali pari a 2.194.844.164².

3. Le due società, entrambe appartenenti al gruppo Enel, sono indicate nel prosieguo anche congiuntamente, "Professionisti" o "Società".

II. LE CONDOTTE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

4. Il procedimento concerne l'inadeguata trattazione e l'ingiustificato rigetto delle istanze di prescrizione biennale dei consumatori e dei relativi reclami, presentati in relazione a consumi pluriennali, fatturati in considerevole ritardo e rientranti nell'ambito di applicazione della Legge n. 215 del 27 dicembre 2017 (di seguito anche "Legge di Bilancio 2018").

5. La predetta legge ha introdotto la prescrizione biennale dei crediti vantati dagli operatori del settore energetico per consumi risalenti a oltre due anni rispetto alla data di fatturazione, prevedendo la sola esclusione dei casi in cui la mancata rilevazione dei dati di misura fosse ascrivibile a

¹ Cfr. bilancio 2024 di Enel Energia S.p.A., allegato alla comunicazione doc. prot. n. 80773 del 1° ottobre 2025.

² Cfr. bilancio 2024 di Servizio Elettrico Nazionale S.p.A., allegato alla comunicazione doc. prot. n. 80773 del 1° ottobre 2025.

responsabilità accertata dell'utente³. Tuttavia, sono pervenute all'Autorità numerose denunce da parte di consumatori, associazioni consumeristiche e microimprese che lamentavano l'ingiustificato rigetto da parte dei Professionisti delle istanze di prescrizione biennale in assenza dell'effettivo accertamento della responsabilità dell'utente.

6. Le condotte di cui sopra erano state accertate dall'Autorità con provvedimento n. 28509 del 22 dicembre 2020, pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 4/2021, relativo al procedimento istruttorio PS11564 – Enel/SEN Prescrizione biennale⁴.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. L'iter del procedimento

7. In relazione alle condotte sopra descritte, in data 30 luglio 2025, è stato avviato il procedimento istruttorio PS11564B nei confronti di Enel e SEN per possibile violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo⁵, stante l'interesse dell'Autorità a esercitare il proprio potere di accertamento alla luce dei recenti orientamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di tardività⁶.

8. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento istruttorio, al fine di acquisire elementi conoscitivi utili alla valutazione della pratica commerciale, è stata formulata ai Professionisti, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, del Codice del consumo e dell'articolo 13, comma 1, del Regolamento, una richiesta di informazioni in merito alla condotta contestata.

9. Con comunicazione del 1° ottobre 2025⁷, le Società hanno fornito risposta alla richiesta di informazioni presente nella comunicazione di avvio del procedimento.

10. Enel ha avuto accesso agli atti il 14 agosto 2025⁸ e SEN il 27 agosto 2025⁹; le Società hanno avuto accesso agli atti congiuntamente il 10 dicembre 2025¹⁰.

³ La Legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (c.d. Legge di Bilancio 2020), con l'evidente intento di rafforzare la tutela dei consumatori in *subiecta materia*, ha soppresso tale possibilità di accertamento di responsabilità, con la conseguenza di precludere in ogni caso agli operatori del settore la possibilità di recuperare consumi pluriennali fatturati intempestivamente per fatto imputabile al cliente: infatti, l'art. 1, comma 295 di tale legge ha abrogato il comma 5 dell'articolo 1 della Legge di Bilancio 2018, che escludeva l'operatività della prescrizione biennale "*qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente*".

⁴ Il provvedimento in oggetto è stato impugnato dalle società dinanzi al TAR Lazio, che, con sentenze nn. 2302/2022 e 2332/2022 del 28 febbraio 2022, ha rigettato il ricorso. Con sentenze nn. 10043 e 1045 del 16 novembre 2022, il Consiglio di Stato ha accolto i motivi di appello dei Professionisti, che lamentavano l'irragionevole ed eccessiva durata della fase preistruttoria, annullando il provvedimento per tardività dell'avvio del procedimento.

⁵ Cfr. doc. prot. n. 63459 del 30 luglio 2025.

⁶ Cfr. in particolare la sentenza del 30 gennaio 2025, C-510/23, Trenitalia, nella quale la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha chiarito che l'Autorità deve avviare il procedimento istruttorio entro un termine ragionevole alla luce delle peculiarità della singola fattispecie e che, in ogni caso, dalla violazione di tale termine non può discendere l'annullamento del provvedimento sanzionatorio se non laddove l'impresa abbia dimostrato la violazione dei diritti di difesa, concludendo pertanto, nel senso dell'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il principio di effettività, del prevalente orientamento giurisprudenziale nazionale.

⁷ Cfr. doc. prot. n. 80773 del 1° ottobre 2025.

⁸ Cfr. docc. prott. nn. 67942 e 67943 del 14 agosto 2025.

⁹ Cfr. docc. prott. nn. 70103 e 70107 del 27 agosto 2025.

¹⁰ Cfr. doc. prot. n. 103949 del 12 dicembre 2025.

11. In data 19 dicembre 2025, è stata comunicata ai Professionisti la conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento ed è stato assegnato un termine di trenta giorni per eventuali controdeduzioni scritte in replica, da presentarsi al Collegio¹¹.

12. In data 16 gennaio 2026, le Società hanno inviato controdeduzioni al Collegio¹².

13. In data 19 gennaio 2026, è stato richiesto il parere all'Autorità per l'Energia Reti e Ambiente (di seguito anche "ARERA"), ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del Codice del consumo¹³ che è pervenuto il successivo 18 febbraio 2026¹⁴.

III.2. Le evidenze acquisite

14. Dalle evidenze istruttorie e dalle informazioni acquisite nel corso del procedimento¹⁵ è emerso quanto segue.

i) La disciplina della prescrizione del diritto al corrispettivo nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas

15. Preliminarmente, giova fornire una succinta ricostruzione del quadro normativo e regolamentare della disciplina in tema di prescrizione biennale applicabile *ratione temporis* alla condotta oggetto del procedimento e delle successive modifiche.

La Legge n. 205 del 27 dicembre 2017, all'articolo 1, commi 4 e ss., ha introdotto un regime di prescrizione biennale – c.d. "prescrizione breve" – per i crediti vantati dagli operatori del settore energetico per consumi pregressi.

16. In particolare, l'articolo 1, comma 4, della Legge di Bilancio 2018 prevede che "*Nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas, il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni, sia nei rapporti tra gli utenti domestici o le microimprese [...] e il venditore, sia nei rapporti tra il distributore e il venditore, sia in quelli con l'operatore del trasporto e con gli altri soggetti della filiera*".

17. Inoltre, il comma 5 del medesimo articolo ha previsto che "*Le disposizioni di cui al comma 4 non si applicano qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente*".

18. Infine, il successivo comma 10 ha determinato l'entrata in vigore della norma ora citata: "*Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 si applicano alle fatture la cui scadenza è successiva:*

a) per il settore elettrico, al 1° marzo 2018;

b) per il settore del gas, al 1° gennaio 2019; [...]".

¹¹ Cfr. docc. prott. n. 106975 (per Enel) e 106977 (per SEN) del 19 dicembre 2025.

¹² Cfr. doc. prot. n. 4199 del 16 gennaio 2026.

¹³ Cfr. doc. prot. n. 4519 del 19 gennaio 2026.

¹⁴ Cfr. doc. prot. n. 14798 del 18 febbraio 2026.

¹⁵ Le risultanze istruttorie e le informazioni acquisite sono contenute in particolare *i)* nelle denunce pervenute all'Autorità e nelle comunicazioni docc. prott. nn. 62091 e 62095 del 6 agosto 2020 nonché 72852 e 72854 del 30 settembre 2020, già presenti nel fascicolo del procedimento PS/11564 e acquisite agli atti del procedimento PS/11564B con verbale del 13 agosto 2025; *ii)* nella comunicazione prot. n. 80773 del 1° ottobre 2025, integrata dalla successiva comunicazione prot. n. 96061 del 17 novembre 2025, contenenti le informazioni fornite dai Professionisti in risposta alla comunicazione di avvio del procedimento PS/11564B.

19. La nuova disciplina normativa – integrata dalle delibere emanate dall'ARERA¹⁶ – ha obbligato i venditori a informare gli utenti della possibilità e dell'opportunità di presentare apposita istanza di prescrizione, ove le fatture emesse da questi ultimi includessero importi relativi a consumi soggetti a prescrizione.

20. Da ultimo, la Legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (di seguito anche “Legge di Bilancio 2020”) ha modificato il precedente regime abrogando il citato comma 5 dell'articolo 1 della Legge di Bilancio 2018, a decorrere dal 1° gennaio 2020, così eliminando la possibilità di respingere l'eccezione di prescrizione in caso di responsabilità del consumatore e, quindi, precludendo agli operatori del settore la possibilità di recuperare consumi pluriennali fatturati intempestivamente¹⁷.

ii) Le denunce dei consumatori

21. A far data dal mese di marzo del 2018, sono pervenute all'Autorità numerose denunce da parte di consumatori, associazioni consumeristiche e microimprese¹⁸ che denunciavano varie criticità afferenti alla trattazione, da parte dei Professionisti, delle istanze di prescrizione biennale presentate dagli utenti nel vigore della disciplina di cui alla *Legge di Bilancio 2018*, nonché alla trattazione dei successivi reclami e alle conseguenti procedure di morosità, con particolare riferimento all'ingiustificato rigetto per accertata responsabilità dell'utente.

22. L'attività istruttoria svolta ha confermato che il rigetto di numerose istanze da parte delle Società non appare riconducibile alla fattispecie di “*accertata responsabilità del consumatore*”, normativamente tipizzata dalla Legge di Bilancio 2018, in considerazione:

i) dei significativi elementi probatori a sostegno delle stesse denunce dei consumatori;

¹⁶ Si tratta delle Delibere n. 97/2018 del 22 febbraio 2018, n. 264/2018 dell'1° aprile 2018 e n. 569/2018/R/com del 13 novembre 2018 (“*Disposizioni per il rafforzamento delle tutele a vantaggio dei clienti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni*”). Con quest'ultima, in particolare, l'autorità di settore ha, tra altro, introdotto l'obbligo per i venditori di energia elettrica e gas – in relazione agli addebiti per consumi superiori ai due anni – di emettere una fattura separata oppure di evidenziare in maniera chiara e comprensibile detti crediti in seno a unica bolletta recante anche importi per consumi più recenti. Ai medesimi venditori è stato, in ogni caso, imposto di informare espressamente il cliente della possibilità di eccepire gli importi prescrivibili e fornire un *format* che faciliti la comunicazione della volontà di non pagare, nonché di escludere, con riferimento agli importi risalenti a oltre due anni, l'applicazione di eventuali clausole contrattuali che prevedono metodi di pagamento quali servizi di incasso pre-autorizzati SEPA *Direct Debit* (SDD).

¹⁷ In particolare, l'articolo 1, comma 295 di tale legge prevede: “*Il comma 5 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, è abrogato*”; a sua volta, la disposizione così abrogata escludeva l'operatività della prescrizione biennale “*qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente*”. Da ultimo, l'ARERA è intervenuta a regolare la materia con la Deliberazione 26 maggio 2020, n. 184/2020/R/COM (“*Integrazioni e modifiche alla deliberazione dell'autorità 569/2018/R/COM in attuazione della disposizione di cui all'articolo 1, comma 295, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in materia di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni*”). L'aspetto più rilevante di tale delibera attuativa sembra essere rappresentato dalla previsione di un'apposita informativa sulla possibilità di eccepire in modo incondizionato la prescrizione biennale, da inserire nelle bollette e nelle costituzioni in mora inviate dai fornitori di energia, attraverso il seguente avviso testuale: “*La presente fattura contiene importi per consumi risalenti a più di due anni, che possono non essere pagati in applicazione della Legge di bilancio 2018 (Legge n. 205/17) come modificata dalla Legge di bilancio 2020 (Legge n. 160/2019). La invitiamo a comunicare tempestivamente la Sua volontà di eccepire la prescrizione relativamente a tali importi, ad esempio inoltrando il modulo compilato allegato alla fattura [indicare numero fattura] ai recapiti di seguito riportati [indicare i recapiti]*”. Inoltre, è previsto che il venditore tratti secondo la nuova disciplina i reclami recanti contestazioni relative alla fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni ricevuti a partire dal 1° gennaio 2020.

¹⁸ Le segnalazioni citate nella presente comunicazione sono esemplificative, e non esaustive, dei profili di scorrettezza delle condotte poste in essere dai Professionisti.

ii) delle procedure applicate da Enel e SEN per la trattazione delle istanze di prescrizione, che hanno privilegiato le dichiarazioni del distributore rispetto ai riscontri forniti dai clienti, difformemente dalla predetta normativa;

iii) dell'elevato numero di istanze rigettate da ciascuno dei Professionisti.

23. Secondo quanto segnalato dagli utenti, risulta che Enel e SEN abbiano rigettato le istanze di prescrizione di numerosi clienti, anche relative a periodi di gran lunga anteriori ai due anni, in molti casi fornendo motivazioni generiche e standardizzate, sovrapponibili a quanto meramente riferito dal distributore, in assenza di riscontri¹⁹ quali, ad esempio:

- *“il distributore ci ha informato di essersi recato presso il sito di fornitura il XX.XX.XXXX e, non potendo accedere al contatore, non ha potuto rilevare le letture”*²⁰;

- *“perché il Distributore ci ha informati che la rifatturazione tardiva è stata causata da responsabilità del cliente finale”*²¹;

- *“[...] abbiamo chiesto a e-distribuzione conferma delle letture addebitate nella fattura [...] e abbiamo ricevuto la risposta che riportiamo di seguito [...]: «e i seguenti accessi: XX aprile XXXX, h. [...] clien̄ assen̄; XX marzo XXXX, h. [...] accesso negā dal clien̄; XX agos̄ XXXX, h. [...] cliente assente»”*²².

24. A seguito del predetto diniego, in molti casi i segnalanti hanno presentato reclamo, contestando la genericità e l'infondatezza delle dichiarazioni del distributore relative alla pretesa effettuazione dei tentativi di lettura e all'impossibilità di portarli a buon fine per causa imputabile ai segnalanti stessi. In particolare, i denunciati hanno evidenziato che, nei casi di contatore non teletto e installato in luogo non accessibile a terzi, il distributore non avrebbe fornito alcun riscontro probatorio o cronologico a supporto dell'effettività di tali tentativi ma i Professionisti si sarebbero ugualmente limitati a rigettare le istanze presentate dai consumatori²³, nonostante gli elementi forniti da questi ultimi.

In alcune circostanziate segnalazioni, ai fini di escludere la propria responsabilità per fatturazione tardiva, i consumatori hanno attestato la libera e continua accessibilità del proprio contatore²⁴, l'assenza di previo contatto per l'effettuazione della verifica²⁵ o il protratto malfunzionamento del

¹⁹ Per l'energia elettrica prevalentemente E-Distribuzione S.p.A. e per il gas prevalentemente Italgas, nonché vari distributori territorialmente competenti.

²⁰ Cfr., ad esempio, per Enel denunce prott. nn. 69743 del 28 ottobre 2019 e, con formula analoga, 81495 del 20 dicembre 2019; per SEN, sempre con formula analoga, denunce prott. nn. 72928 del 13 novembre 2019, 14113 del 23 gennaio 2020 e 16560 del 3 febbraio 2020.

²¹ Cfr., ad esempio, denunce prott. nn. 67086 del 15 ottobre 2019, 67290 del 16 ottobre 2019, 72073 dell'8 novembre 2019, 74485 del 20 novembre 2019 e 20210 del 17 febbraio 2020, concernenti Enel.

²² Cfr., ad esempio, denunce prott. nn. 57231 del 29 agosto 2019, prot. n. 61183 del 19 settembre 2019, 64684 del 4 ottobre 2019, 75767 del 26 novembre 2019 e, con formulazione analoga, 10332 del 7 gennaio 2020, concernenti SEN.

²³ Cfr., *ex multis*, denunce prott. nn. 70694 del 31 ottobre 2019, 71296 del 5 novembre 2019 e 81495 del 20 dicembre 2019, concernente Enel. Per SEN, ad esempio, denuncia prot. n. 74697 del 20 novembre 2019.

²⁴ Cfr., ad esempio, per SEN denunce prott. nn. 52309 del 29 luglio 2019 e 72928 del 13 novembre 2019; per Enel: ad esempio, denunce prott. nn. 69743 del 28 ottobre 2019 e 71296 del 5 novembre 2019.

²⁵ Cfr., ad esempio, per Enel denuncia prot. n. 19571 del 14 febbraio 2020.

misuratore²⁶, lamentando di non aver ricevuto ulteriori riscontri dalle Società a fronte dei propri reclami.

In alcuni casi, in esito ai successivi chiarimenti richiesti dagli utenti riguardo ai presunti tentativi di accesso non supportati da prove, Enel e SEN si sono limitate a invitare l'utente a rivolgersi direttamente al distributore²⁷.

25. Il silenzio o l'inadeguato riscontro dei Professionisti alle contestazioni degli utenti hanno assunto ulteriore rilevanza in tre circostanze:

- i) in sede di procedura di conciliazione dinanzi all'ARERA, ove spesso, a fronte dei validi elementi addotti dal consumatore, distributore e venditore ribadivano la propria posizione sulla base della mera elencazione dei tentativi di lettura e dell'asserita non accessibilità del contatore²⁸;
- ii) nei casi in cui il contatore asseritamente inaccessibile era stato sostituito dal distributore senza preavviso e senza collaborazione del cliente²⁹;
- iii) nei casi di immediata reiterazione della richiesta di pagamento o di attivazione o preavviso delle procedure di sospensione/slaccio della fornitura nei confronti dell'utente³⁰.

26. In proposito, è significativa la ricostruzione effettuata dall'associazione consumeristica Unione Nazionale Consumatori circa gli esiti della partecipazione dei propri assistiti al tentativo di conciliazione dinanzi all'ARERA: *“il leitmotiv connotante le pratiche in oggetto è sempre identico: (...) Enel comunicano, come da delibera di riferimento, che su una parte dei consumi fatturati è possibile eccepire la prescrizione. Tuttavia, alla richiesta di prescrizione inviata dal cliente, il venditore nega che possa essere fatta valere a seguito di verifiche fatte con il distributore locale di gas[...]. A questo punto, se il cliente intende procedere nel far valere i suoi interessi, viene attivata una conciliazione presso il Servizio Conciliazione Clienti Energia gestito da Acquirente Unico per conto dell'ARERA tra il venditore e il cliente e viene chiamato il distributore locale come «supporto tecnico». Nella maggior parte dei casi trattati dalla scrivente Associazione, in sede di conciliazione, il distributore comunica di aver effettuato i passaggi sul punto di fornitura per i tentativi di lettura del misuratore, ma che, dai dati in suo possesso, risulta non ci fosse mai nessuno per poter accedere all'interno dei locali dove è ubicato il contatore. Alla richiesta di prove di detti passaggi, il distributore, il più delle volte, si rifiuta di fornirle o fornisce esclusivamente un elenco dei giorni in cui questi tentativi sarebbero stati effettuati e, pertanto, l'esito della conciliazione è negativo per il consumatore [...]. In altri casi, invece, quando le prove vengono fornite in primis dal cliente e viene richiesto un sopralluogo presso la sede dove è sito il contatore, è stato possibile confutare la tesi*

²⁶ Cfr., ad esempio, per Enel denuncia prot. n. 72073 dell'8 novembre 2019; per SEN denuncia prot. n. 75988 del 27 novembre 2019.

²⁷ Cfr., ad esempio, per Enel denuncia prot. n. 69743 del 28 ottobre 2019 e la relativa integrazione prot. n. 20210 del 17 febbraio 2020. In base a tali segnalazioni, Enel, nel dichiarare che i dati sulle letture verrebbero estratti da una piattaforma condivisa con il distributore - sulla quale questi caricherebbe le rilevazioni effettuate - avrebbe indicato un indirizzo *web* all'utente (<https://4ele.enel.it/foue/pages/home.jsf>) poi risultato di fatto inaccessibile.

²⁸ Cfr., ad esempio, per SEN denuncia prot. n. 72928 del 13 novembre 2019. Per Enel denuncia prot. n. 81495 del 20 dicembre 2019, nella quale il cliente lamentava il mancato riscontro fornito da venditore e distributore in merito alla *“prova concreta (ovvero la documentazione) inerente”* ai crediti vantati per consumi pluriennali, al quale conseguiva la *“stesura di un verbale di accordo non raggiunto”*.

²⁹ Cfr., ad esempio, per Enel denuncia prot. n. 71296 del 5 novembre 2019; per SEN denuncia prot. n. 72224 dell'8 novembre 2019.

³⁰ Cfr., ad esempio, per Enel ancora denuncia prot. n. 71296 del 5 novembre 2019; per SEN denuncia prot. n. 16560 del 3 febbraio 2020.

*del distributore e dimostrare che lo stesso era completamente accessibile. In tal caso, la conciliazione si chiude con un accordo a vantaggio del consumatore. Proprio a tale ultimo riguardo viene riportato “il caso di un privato che, inizialmente, si è visto negare la prescrizione per i motivi fin qui citati, sebbene il suo contatore del gas fosse posizionato su una strada di pubblico accesso, per poi vedersi riconoscere il suo diritto in conciliazione: in questo caso, la tesi del distributore è stata smentita da prove fotografiche e da un sopralluogo comprovante la totale accessibilità al contatore)”*³¹.

27. In alcuni casi i consumatori hanno contestato la veridicità delle letture asseritamente effettuate dal distributore – considerate dalle Società di vendita al fine della fatturazione di conguaglio – a causa dell'appurato malfunzionamento del contatore³².

28. E, ancora, alcuni segnalanti hanno attestato che, nonostante l'espresso divieto imposto dal Regolatore³³, entrambi i Professionisti hanno immediatamente incassato crediti assoggettabili a prescrizione biennale (e come tali indicati in bolletta), riferibili agli utenti che avevano scelto la domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito come modalità di addebito, ignorando l'istanza di prescrizione sollevata dai medesimi utenti oppure esplicitando soltanto in seguito il relativo rigetto³⁴.

iii) La mancata implementazione da parte di Enel e di Sen di una procedura idonea all'accertamento della responsabilità del cliente nel trattamento delle istanze di prescrizione

29. Dalle dichiarazioni rese da Enel e SEN, è emerso altresì che la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione è stata strutturata, da ciascuno dei Professionisti, in modo da risultare non conforme alla disciplina di rango primario sulla prescrizione breve, ovvero atta a privilegiare la considerazione dei dati rilasciati dal distributore rispetto ai riscontri forniti dai clienti.

30. Infatti, nel corso del procedimento PS11564, entrambi i Professionisti hanno precisato che, in vigenza del regime di prescrizione biennale di cui alla Legge di Bilancio 2018, gli stessi – fuori delle ipotesi ove la ritardata fatturazione fosse imputabile alla società di vendita – procedevano a riscontrare le istanze dei rispettivi clienti esclusivamente sulla base delle evidenze/dichiarazioni prodotte dal distributore (il semplice elenco dei tentativi di accesso e le ragioni addotte per la rinvenuta inaccessibilità del contatore)³⁵. Infatti, fuori dal caso di imputazione diretta alla Società di vendita (nei casi di “blocco di fatturazione oppure di ritardo di conguaglio”) – a cui è conseguito il riconoscimento della prescrizione breve eccepita dal cliente – la procedura applicata da entrambi i Professionisti prevedeva la verifica della responsabilità per la “mancata o ritardata misurazione di consumi, esclusivamente sui dati trasmessi dal Distributore”, posto che, secondo quanto affermato

³¹ Cfr. doc. prot. n. 64426 del 19 agosto 2020 e relativo all. 2.

³² Si vedano le denunce prott. nn. 72073 dell'8 novembre 2019 e 46239 del 12 giugno 2020.

³³ Cfr. nota del 21 ottobre 2019 di Arera/Sportello del Consumatore Energia e Ambiente (in allegato alla denuncia prot. n. 71296 del 5 novembre 2019), nella quale, tra altro, si afferma espressamente che: “gli importi oggetto di prescrizione devono essere automaticamente esclusi dai pagamenti nel caso fosse stata scelta la domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito come modalità di addebito”.

³⁴ Per Enel, ad esempio, denuncia prot. n. 67290 del 16 ottobre 2019 e la relativa integrazione prot. n. 71264 del 5 novembre 2019; per SEN, ad esempio, denuncia prot. n. 71218 del 5 novembre 2019 e la relativa integrazione prot. n. 71671 del 7 novembre 2019.

³⁵ Risposte in pari data 6 agosto 2020, da parte di Enel e SEN (rispettivamente prott. nn. 62091 e 62095) alle richieste di informazioni formulate nella comunicazione di avvio del procedimento PS/11564.

da entrambi i Professionisti, questi è “*l’unico soggetto titolato a rilevare la misura cd. reale degli utenti finali e a comunicarla [...] alle Società di vendita per la relativa fatturazione*”³⁶.

31. Tale verifica si esplicava, in sostanza, nell’acquisizione delle informazioni fornite dal distributore circa i tentativi e/o mancati accessi ai misuratori da parte degli incaricati del predetto oppure nelle puntuali richieste di chiarimenti al distributore in caso di mancata disponibilità di tali dati: in tal modo, pertanto, le Società hanno *accertato* la responsabilità dell’utente e proceduto al rigetto dell’istanza di prescrizione, motivandolo “*compiutamente [...] sulla base degli stessi dati trasmessi dal Distributore*”³⁷.

32. Sia Enel sia SEN, con l’entrata in vigore delle modifiche apportate dalla Legge di Bilancio 2020, hanno modificato tali modalità di gestione solo in riferimento a fatture emesse a partire dal mese di aprile 2020, rigettando, da tale momento, le istanze di prescrizione biennale solo laddove il distributore avesse segnalato comportamenti fraudolenti del cliente, tali da giustificare una denuncia penale da parte del distributore medesimo.

33. È emersa, altresì, la conferma che entrambi i Professionisti hanno acquisito immediatamente crediti prescrivibili da parte degli utenti che avevano optato per la domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito³⁸.

iv Dimensione del fenomeno dei mancati riconoscimenti delle istanze di prescrizione da parte di Enel e di SEN

34. Le condotte di Enel e di SEN sono attestate dai riscontri numerici forniti da ciascuna delle Società nell’ambito delle risposte alla richiesta di informazioni formulata in avvio³⁹.

35. Per quanto riguarda **Enel**:

- negli anni 2018 e 2019 sono state emesse [50.000-60.000]* fatture per consumi di energia elettrica e [70.000-80.000] per consumi di gas, contenenti importi suscettibili di prescrizione biennale;
- in relazione a tali fatture sono state presentate [50.000-60.000] istanze di prescrizione breve, di cui [10.000-20.000] ritenute inammissibili perché non rientranti nel perimetro oggettivo o soggettivo della prescrizione biennale ai sensi della *Legge di Bilancio 2018*;

³⁶ Cfr. docc. prott. nn. 62091 (pag. 8) e 62095 (pag. 7) del 6 agosto 2020.

³⁷ Cfr. docc. prott. nn. 62091 (pag. 9) e 62095 (pag. 8) del 6 agosto 2020.

³⁸ Cfr. risposte in pari data 6 agosto 2020, da parte di Enel e SEN (prott. nn. 62091 e 62095) alle richieste di informazioni formulate nella comunicazione di avvio del procedimento PS/11564, richiamate dalla comunicazione prot. n. 80773 del 1° ottobre 2025. In base ai dati forniti da ciascun professionista al 30 giugno 2020: a) circa 5.000 utenti Enel che, a partire da marzo 2018, hanno optato per la domiciliazione della fattura, hanno presentato istanze di riconoscimento della prescrizione biennale; b) 3.051 utenti SEN, che hanno optato per la domiciliazione della fattura, hanno presentato istanze di riconoscimento della prescrizione biennale.

³⁹ Contenuti per entrambe le Società nella comunicazione prot. n. 80773 del 1° ottobre 2025, integrata dalla successiva comunicazione prot. n. 96061 del 17 novembre 2025. Peraltro, entrambi i Professionisti hanno precisato che le i dati relativi alle istanze e ai reclami presentati dai consumatori negli anni 2018 e 2019 comprendono eventuali reiterazioni degli stessi da parte dei clienti.

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

- delle restanti [30.000-40.000] istanze giudicate ammissibili, circa il [30-40%] ([10.000-20.000], tutte pervenute negli anni 2018 e 2019) sono state rigettate per responsabilità del cliente, per un valore complessivo di [2,5-3] milioni di euro⁴⁰.

36. Per quanto riguarda **SEN**:

- negli anni 2018 e 2019 sono state emesse [60.000-70.000] fatture per consumi di energia elettrica contenenti importi suscettibili di prescrizione biennale;

- in relazione a tali importi, sono state presentate complessive [10.000-20.000] istanze di prescrizione, di cui [5.000-10.000] sono state ritenute non rientranti nel perimetro oggettivo o soggettivo della prescrizione biennale ai sensi della Legge di Bilancio 2018;

- delle restanti [10.000-15.000] istanze giudicate ammissibili, circa il [30-50%] ([1.000-5.000], tutte pervenute negli anni 2018 e 2019) sono state rigettate per responsabilità del cliente, per un valore complessivo di circa [2-2,5] milioni di euro⁴¹.

37. A ogni modo, in ottemperanza al provvedimento di chiusura dell'originario procedimento PS11564, Enel e SEN hanno adottato un nuovo metodo di gestione delle istanze rientranti nel perimetro della *Legge di Bilancio 2018*. Tale procedura è stata inizialmente applicata alle istanze presentate successivamente all'introduzione della stessa legge e poi estesa alle istanze e ai reclami già rigettati e riproposti dai clienti. Ciò ha determinato l'accoglimento quasi totale di tali istanze, escluse quelle giudicate inammissibili.

38. Entrambi i Professionisti hanno precisato di aver contattato, in sede di ottemperanza al provvedimento finale n. 28509, i clienti destinatari del rigetto dell'istanza di prescrizione o del relativo reclamo ([10.000-20.000] per Enel e [1.000-5.000] per SEN), al fine di informarli della possibilità di chiederne il riesame. A esito di tale processo, tutte le richieste di riesame presentate dai consumatori e valutate ammissibili sono state accolte. Del pari, tutte le istanze e i reclami presentati successivamente alla chiusura del precedente procedimento ma relativi a consumi rientranti nel perimetro della Legge di Bilancio 2018 sono stati accolti, a eccezione di quelli inammissibili in quanto al di fuori dell'ambito di applicazione della disciplina sulla prescrizione biennale (solo [1-100] per Enel e [1.000-5.000] per SEN).

39. Inoltre, entrambe le Società hanno precisato di aver eccepito la prescrizione nei confronti del distributore nei casi di responsabilità di quest'ultimo e di aver sospeso, a partire dalla fine del 2019, l'addebito automatico degli importi prescrittibili ai clienti con domiciliazione su conto corrente o carta di credito/debito, oltre ad aver stornato gli importi addebitati automaticamente in precedenza.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DEI PROFESSIONISTI

40. Enel e SEN hanno svolto, in premessa alle rispettive risposte alla richiesta di informazioni formulata nell'atto di avvio del procedimento, argomentazioni difensive sostanzialmente identiche⁴². Secondo entrambi i Professionisti, l'apertura del procedimento PS11564B risulterebbe in contrasto con il giudicato formatosi a seguito delle sentenze del Consiglio di Stato che,

⁴⁰ La quantificazione dei crediti prescrittibili oggetto di diniego è contenuta nella comunicazione prot. n. 72852 del 30 settembre 2020, inviata nell'ambito del procedimento PS/11564 in risposta a una specifica richiesta di informazioni.

⁴¹ La quantificazione dei crediti prescrittibili oggetto di diniego è contenuta nella comunicazione prot. n. 72854 del 30 settembre 2020, inviata nell'ambito del procedimento PS/11564 in risposta a una specifica richiesta di informazioni.

⁴² Cfr. comunicazioni prott. nn. 80773 del 1° ottobre 2025 e 96061 del 17 novembre 2025.

nell'annullare il provvedimento finale n. 28509 del 22 dicembre 2020, hanno “*espressamente accertato il manifesto superamento dei termini consentiti ai fini della contestazione e, conseguentemente, la decadenza della potestà sanzionatoria dell'Autorità rispetto alle condotte oggetto del provvedimento in quella sede impugnato*”. Pertanto, le Società ritengono che l'avvio di un nuovo procedimento, relativo alle medesime condotte già oggetto del precedente e poste in essere financo sette anni addietro, risulti precluso dalle predette sentenze, passate in giudicato, sulla base delle quali l'Autorità sarebbe irrimediabilmente decaduta dalla propria potestà sanzionatoria.

41. Enel e SEN ritengono, altresì, che il nuovo avvio si ponga in contrasto con il principio del *ne bis in idem*, rendendo fatti già valutati oggetto di una nuova e distinta azione sanzionatoria e rischiando, di conseguenza, di ledere i principi della certezza dei rapporti giuridici e del diritto di difesa. Inoltre, le condotte contestate sarebbero ormai prescritte e non più perseguibili, in ragione dello spirare del termine quinquennale dalla relativa attuazione, oltre che ormai prive di attualità lesiva.

V. CONTRODEDUZIONI DELLE PARTI ALLA COMUNICAZIONE DI CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI

42. I Professionisti, nelle controdeduzioni alla comunicazione di contestazione degli addebiti presentate congiuntamente al Collegio⁴³, hanno svolto varie osservazioni difensive comuni di seguito riassunte.

43. In via preliminare, hanno richiamato e integrato le argomentazioni difensive appena riferite in merito all'illegittimità del nuovo avvio per violazione del principio del *ne bis in idem*, a seguito del passaggio in giudicato delle sentenze che hanno annullato il provvedimento finale del procedimento PS11564, e del termine prescrizionale relativo ai comportamenti contestati. Infatti, secondo i Professionisti, anche alla luce della sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 16 novembre 2022, n. 10043, il procedimento PS/11564B si porrebbe in contrasto con i principi dell'intangibilità del giudicato e del *ne bis in idem* nonché con l'avvenuto decorso del termine prescrizionale, da cui deriverebbe l'ineludibile decadenza dell'Autorità dalla potestà sanzionatoria.

44. Inoltre, le Società richiamano la medesima giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di tardività alla luce della quale l'Autorità ha deliberato l'avvio del nuovo procedimento⁴⁴, nella parte in cui statuisce che l'eccessiva durata del periodo che intercorre tra i fatti contestati e la comunicazione degli addebiti è idonea a pregiudicare il diritto di difesa e, in particolare, l'acquisizione delle prove a discarico delle parti. A tale proposito, le Parti evidenziano anche l'ulteriore profilo di inattualità della pratica commerciale scorretta contestata, che deriverebbe dall'accoglimento pressoché totale delle istanze di prescrizione in sede di ottemperanza alla diffida contenuta nel provvedimento finale n. 28509 del 22 dicembre 2020, come ribadito nelle informazioni dagli stessi fornite nel corso dell'attuale procedimento e come già rappresentato nella comunicazione di contestazione degli addebiti.

⁴³ Cfr. comunicazione prot. n. 4199 del 16 gennaio 2026.

⁴⁴ Ovvero la sentenza del 30 gennaio 2025, C-510/23, Trenitalia.

45. Nel merito, Enel e SEN ribadiscono integralmente le argomentazioni difensive sviluppate nella memoria finale inviata nell'ambito del procedimento PS11564⁴⁵, al fine di dimostrare l'insussistenza degli elementi costitutivi della pratica commerciale scorretta contestata, non essendo ravvisabile a loro carico alcuna carenza di diligenza professionale (e anzi essendosi attenuti agli *standard* esigibili sulla base delle disposizioni normative e regolamentari), sulla base delle seguenti considerazioni.

46. I Professionisti sostengono, con riferimento alle criticità contestate, l'impossibilità di *"ascrivere a entrambe le Società una responsabilità per mancato rispetto del dovere di diligenza professionale"* esigibile *pro tempore*, a meno di non stravolgere contenuti e finalità della disciplina sulla prescrizione biennale introdotta dalla Legge di Bilancio 2018, ravvisabili nell'esigenza di superare le problematiche riconducibili al fenomeno dei conguagli pluriennali e conciliare il diritto del venditore a recuperare somme ancora dovute con la facoltà del cliente di eccepire l'intervenuta prescrizione dei crediti relativi a consumi risalenti nel tempo. Nella sua formulazione originaria, tale legge si conformava pienamente ai principi della disciplina codicistica in tema di eccepibilità della prescrizione, ossia il decorso oggettivo del tempo e l'inerzia del titolare del diritto: pertanto, il diritto di eccepire la prescrizione da parte del cliente era subordinato alla condizione che il ritardo ultra biennale nella fatturazione dei consumi non fosse ascrivibile a responsabilità dello stesso.

47. Inoltre, Enel e SEN evidenziano la netta separazione di ruoli, nell'ambito del settore energetico, tra distributore (titolare di pubblica concessione e, pertanto, esercente pubblico servizio) e venditore (soggetto che si occupa delle attività commerciali connesse alla vendita di energia elettrica e gas): *i)* il distributore è incaricato della gestione della rete elettrica o gas nonché della rilevazione dei consumi dell'utente attraverso la lettura degli appositi contatori localizzati in prossimità dei punti di prelievo; *ii)* il venditore ha un *"rapporto contrattuale diretto con l'utente per la somministrazione di energia elettrica/gas, gestendone tutte le varie fasi"*⁴⁶.

48. Alla luce di quanto argomentato, le Società inferiscono che le contestazioni mosse dall'Autorità presupporrebbero la sussistenza di un obbligo di accertamento a carico del venditore, inteso a *"comprovare, ossia verificare nel merito, sulla base dei documenti e delle altre evidenze probatorie – che ha quindi il dovere di reperire – non solo i dati e le dichiarazioni provenienti dal cliente/consumatore ma anche quelli provenienti dal Distributore"*, nonostante il distinto ruolo qualificato di questi e la funzione pubblicistica svolta. Enel e SEN, di conseguenza, negano l'interpretazione – configurata come implicito presupposto logico – secondo cui la disciplina in tema di prescrizione biennale, in combinato disposto col dovere di diligenza professionale *ex* articolo 20 del Codice del consumo, non si limiti a ridurre il termine prescrizione ordinario e a introdurre rilevanti obblighi informativi per il venditore ma abbia, altresì, imposto allo stesso l'onere di accertare l'eventuale responsabilità del cliente per la mancata/tardiva fatturazione *"sulla base di elementi diversi e ulteriori rispetto alle evidenze e dichiarazioni prodotte dal Distributore"*.

⁴⁵ Cfr. memoria finale (comune) presentata in data 19 novembre 2020, prot. n. 85785 del fascicolo PS/11564, espressamente richiamata quale parte integrante delle controdeduzioni e alle stesse allegata (cfr. comunicazione prot. n. 4199 del 16 gennaio 2026 del fascicolo PS/11564B).

⁴⁶ Secondo i Professionisti, tale assetto troverebbe conferma anche nel sistema di conciliazione presso l'ARERA, accessibile in caso di contestazioni e problematiche sul contratto di fornitura, nel quale l'utente agisce in contraddittorio con il venditore, mentre il Distributore partecipa solo eventualmente alla procedura, rimanendo in ogni caso tenuto a *"fornire la necessaria collaborazione ai fini della celere ed efficace trattazione della procedura"*.

49. Tale interpretazione, secondo i Professionisti, oltre a non trovare fondamento nel tenore letterale della disciplina legislativa della prescrizione biennale⁴⁷ e contrastare con l’orientamento costante dell’Autorità di regolazione⁴⁸, imporrebbe ai fornitori di energia un dovere di diligenza non solo più elevato dello *standard* esigibile nel settore energetico, ma anche impossibile da raggiungere, per via della descritta distinzione di ruoli, competenze e poteri tra venditore e distributore. Solo quest’ultimo, infatti, sarebbe “*il soggetto meglio posizionato e qualificato a conoscere gli eventi dai quali dipende l’accertamento delle responsabilità che hanno originato la tardiva fatturazione, come si evince dal ruolo di ausilio tecnico affidato al Distributore in sede di conciliazione ARERA*”, mentre le Società di vendita non sarebbero nella posizione di fatto di accertare la responsabilità in modo terzo e imparziale, né di stabilire autonomamente i criteri mediante i quali effettuare tale accertamento.

50. Le Società contestano, altresì, la circostanza che il numero e il valore delle istanze rigettate possano essere considerati indicativi della sussistenza, della dimensione economica e della gravità della pratica, poiché siffatta valutazione si fonderebbe sull’assunto, erroneo, che la totalità delle istanze rigettate per responsabilità del cliente avrebbero dovuto, invece, essere accolte dalle Società; sul punto, quindi, non verrebbe considerato che alcuni di tali rigetti sono stati emessi nei casi in cui il mancato accesso al contatore da parte del distributore fosse effettivamente attribuibile a responsabilità del cliente o, preliminarmente, le istanze risultassero inammissibili per difetto dei necessari requisiti oggettivi e soggettivi. Più in dettaglio, conformemente a un ragionevole canone di diligenza, la prescrizione biennale sarebbe stata sempre riconosciuta nei casi in cui le Società di vendita abbiano ammesso la propria responsabilità diretta (sulla base delle informazioni già in loro possesso) o abbiano accertato quella del distributore (perché questi, ad esempio, non ha effettuato i tentativi di lettura); al contrario, in presenza dei dati di tentata lettura (forniti dal distributore in quanto nella disponibilità esclusiva di questi), i Professionisti – ai quali non sarebbe attribuibile un ruolo di giudici *super partes* – hanno ravvisato la responsabilità dell’utente, rigettando l’istanza di prescrizione.

51. A ulteriore sostegno delle proprie tesi, Enel e SEN osservano che l’attività di rilevazione dei consumi e le relative problematiche sono state oggetto di un precedente documento di consultazione dell’ARERA⁴⁹ al quale, tuttavia, non ha fatto seguito l’adozione di una nuova Delibera in merito allo svolgimento dell’attività di misura: quindi, dal momento che, nell’attuale regolazione, l’attività di misurazione spetta esclusivamente al distributore, eventuali carenze e criticità della stessa non

⁴⁷ Atteso che la Legge di Bilancio 2018 non prevede espressamente un aggravamento dell’intensità dell’accertamento demandato al venditore e nemmeno il conferimento a questi dei “*poteri per operare una cognizione piena della controversia*”.

⁴⁸ I Professionisti si riferiscono al documento di consultazione/DCO 330/2020/R/com (“*Misure per l’attuazione delle disposizioni della legge 205/2017 in materia di prescrizione biennale in relazione al settlement elettrico e gas*”) dove sarebbe stata ribadita dall’ARERA la posizione di terzietà del venditore in relazione alle partite economiche oggetto di prescrizione.

⁴⁹ Pubblicato il 14 novembre 2018, contestualmente alla Delibera n. 569/2018/R/com. I Professionisti rappresentano (a pag. 12 della memoria prot. n. 85785 19 novembre 2020) che lo scopo del documento era quello di dare attuazione alle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2018 “[...] anche individuando misure finalizzate al miglioramento delle informazioni trasmesse, da parte degli operatori al cliente, in merito alla raccolta della misura dei suoi prelievi, precisando le interazioni tra i distributori e venditori e prevedendo interventi finalizzati a incrementare il numero di dati di misura effettivi a disposizione” con particolare riferimento ai “*casi di ritardata messa a disposizione della misura effettiva da parte dei distributori – con conseguente fatturazione sulla base di misure stimate oppure di rettifiche di dati di misura effettivi precedentemente utilizzati (cfr. pp. 4-5)*”.

possono essere imputate al venditore quale responsabilità indiretta, aggiuntiva a quella diretta relativa al trattamento delle istanze di prescrizione, unicamente in ragione dell'esistenza di un rapporto di consumo immediato con la clientela.

52. Infine, i Professionisti contestano i rilievi relativi all'aggressività della condotta consistente nell'immediato incasso dei crediti assoggettabili a prescrizione biennale in relazione agli utenti che avessero optato per la domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito come modalità di pagamento: infatti, conformemente alla Delibera ARERA 569/2018 (in vigore dal 1° gennaio 2019)⁵⁰, le Società avrebbero immediatamente attivato un programma di interventi per escludere dal flusso automatico di domiciliazione le fatture relative a importi prescrivibili, senza precludere agli utenti l'informativa su tale facoltà e la possibilità di richiedere e ottenere il riconoscimento della prescrizione.

VI. PARERE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE

53. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore della fornitura di servizi energetici, il 19 gennaio 2026 è stato richiesto il parere all'ARERA, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 27, comma 1-bis, del Codice del consumo⁵¹.

54. Con comunicazione pervenuta il 18 febbraio 2026⁵² la suddetta Autorità ha risposto alla richiesta trasmettendo nuovamente il medesimo parere reso, in data 18 dicembre 2020, nell'ambito del procedimento PS11564, spiegando nella comunicazione di accompagnamento che quest'ultimo – essendo riferito alle stesse condotte dell'odierno procedimento PS11564B e riguardando un arco temporale sostanzialmente identico – *“rispecchia in modo adeguato la regolazione all'epoca vigente applicabile al caso specifico e riporta osservazioni e precisazioni in merito alle specifiche disposizioni regolatorie applicabili alla presunta pratica commerciale scorretta posta in essere dai Professionisti che risultano ancora oggi adeguate e pertinenti”*⁵³. Del pari, nella stessa comunicazione è precisato per completezza che allo stato non risultano, nella materia oggetto delle condotte contestate, procedimenti sanzionatori di competenza dell'ARERA pendenti nei confronti dei Professionisti.

55. Nel richiamato parere, svolte alcune considerazioni preliminari in merito alle finalità e ai limiti dello stesso⁵⁴, il Regolatore illustra l'evoluzione della disciplina di settore sul tema della *prescrizione biennale* introdotta dalla *Legge di Bilancio 2018*, a partire dai principi che sono alla base di tale regolazione attuativa, proseguendo con l'analisi degli interventi più significativi intesi alla *“tutela rafforzata dei clienti finali”*.

⁵⁰ Con tale Delibera è stata prevista l'esclusione degli importi prescrivibili dall'ambito di applicazione di clausole contrattuali che prevedano metodi di pagamento quali servizi di incasso pre-autorizzati SEPA *Direct Debit*-SDD (domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito) anche nel caso in cui fossero le modalità indicate dal cliente finale.

⁵¹ Cfr. doc. prot. n. 4519 del 19 gennaio 2026.

⁵² Cfr. doc. prot. n. 14798 del 18 febbraio 2026.

⁵³ Per completezza, l'ARERA richiama alcune vicende della regolazione successive alla emissione del predetto parere del 2020, semplicemente per evidenziarne l'irrelevanza ai fini del procedimento PS/11564B.

⁵⁴ L'autorità di regolazione premette che le valutazioni rese nel proprio parere *“non entrano nel merito dell'eventuale mancato rispetto delle disposizioni del Codice del Consumo e della normativa primaria sull'istituto civilistico della prescrizione ma attengono esclusivamente a possibili profili di presunta non conformità di tali condotte rispetto alle disposizioni regolatorie ritenute maggiormente significative”*: in particolare, l'ARERA intende fornire *“elementi informativi su aspetti regolatori che potrebbero essere di interesse rispetto alla pratica commerciale contestata”*.

56. In primo luogo, l'ARERA rigetta l'ipotesi – asseritamente emergente dalla comunicazione del termine di fine istruttoria inviato ai Professionisti nel presente procedimento – di una regolazione non conforme alla Legge di Bilancio 2018⁵⁵ rivendicando, al contrario, l'adozione di “una serie di misure” in tema di prescrizione breve aderenti alla *ratio* della Legge, intesa a contrastare il complesso fenomeno delle c.d. *maxi* bollette di conguaglio nei settori luce e gas, a partire dalla Delibera 97/2018/R.

57. L'ARERA afferma di aver progressivamente definito, con i propri interventi⁵⁶, l'ambito di operatività della disciplina introdotta dalla Legge di Bilancio 2018, delineando, in particolare, le situazioni tipiche ove, nel settore energetico, possono originarsi *maxi* bollette. Con riguardo a quelle imputabili alle società di vendita (c.d. blocco di fatturazione, ritardo di conguaglio, rettifiche tardive), l'Autorità ha introdotto, in capo alle stesse, alcuni obblighi informativi finalizzati a facilitare il cliente finale nell'esercizio della prescrizione breve e ha definito il termine entro cui queste devono emettere la fattura recante importi prescrivibili.

58. Al riguardo, l'ARERA fa presente che la finalità dei propri interventi è quella di garantire l'effettività dei diritti attribuiti dalla legge ai clienti finali, in coerenza con la *ratio* di tutelare questi ultimi “*dal rischio di vedersi fatturati importi di entità molto superiore al consueto (c.d. maxibollette)*”.

59. L'Autorità di settore ha individuato almeno tre situazioni tipiche in cui, nel settore energetico, possono verificarsi fenomeni riconducibili alle fatturazioni pluriennali, disciplinati dalla Legge di Bilancio 2018:

- (a) i casi di rilevanti ritardi, da parte dei venditori, nella fatturazione cui devono procedere ai sensi della regolazione; tale ipotesi – denominata anche “blocco di fatturazione” – ricorre qualora il venditore, controparte del cliente finale, ritarda nell'emettere la fattura rispetto ai tempi fissati dalla regolazione dell'Autorità;
- (b) il caso in cui il venditore, che pur dispone tempestivamente di dati di misura da parte del distributore omette per prolungati periodi di tempo di utilizzarli ai fini della fatturazione, finendo

⁵⁵ Invero, l'ARERA menziona a tal proposito un passaggio della comunicazione del termine di fine istruttoria inviata alle parti nell'ambito del procedimento PS/11564, secondo cui dai Professionisti “*la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione sia stata elaborata in modo da risultare conforme, non già alla descritta disciplina di rango primario sulla prescrizione breve, ma alla preesistente regolazione emanata da ARERA, in particolare privilegiando la considerazione dei dati inseriti dal Distributore sul proprio portale (cui è attribuito valore tendenzialmente definitivo) rispetto ai riscontri forniti dai clienti (cui viene imposto un gravoso onere probatorio attraverso la restrizione dei riscontri documentali ammessi...)*”. Nella comunicazione di contestazione degli addebiti inviata nell'ambito del procedimento PS/11564B tale affermazione è stata ribadita con esclusivo riferimento alla prassi dei Professionisti, eliminando la notazione sulla pretesa incompatibilità tra regolazione e normativa di rango primario (“*Dalle dichiarazioni rese sia da Enel che da Sen, emerge altresì, che la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione sia stata strutturata, da ciascuno dei Professionisti, in modo da risultare non conforme alla disciplina di rango primario sulla prescrizione, ovvero atta a privilegiare la considerazione dei dati rilasciati dal distributore rispetto ai riscontri forniti dai clienti*”). Sempre con riferimento all'espressione non riproposta nell'ambito del presente procedimento, il Regolatore sostiene che “*Una tale affermazione sembrerebbe esprimere un giudizio di non conformità della regolazione dell'Autorità rispetto alle norme di legge, segnatamente appunto a quelle introdotte dalla Legge di bilancio 2018, prima della novella intervenuta con la Legge di bilancio 2020, che qui vengono in rilievo*”.

⁵⁶ Il primo atto di regolazione in materia è la deliberazione 22 febbraio 2018, 97/2018/R/com, “*Attuazione urgente delle disposizioni della legge 205/2017 in materia di fatturazione e misura nel mercato al dettaglio dell'energia elettrica e avvio di procedimento per la completa attuazione delle suddette disposizioni nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale*”. L'ARERA individua come ulteriori documenti significativi, a titolo di esempio, la deliberazione 264/2018/R/com e i documenti per la consultazione 570/2018/R/com e 330/2020/R/com.

così per operare conguagli, a volte anche pluriennali, basati su dati già disponibili da tempo (ipotesi denominata “ritardo di conguaglio”);

(c) il caso in cui, infine, sono stati fatturati conguagli derivanti dalla mancata lettura del misuratore che portano alla rilevazione delle c.d. “rettifiche tardive”.

60. Con specifico riferimento al fenomeno più complesso da regolare ovvero quello delle rettifiche tardive (dette anche “ricalcoli”) di cui al caso *sub* (c), cui fanno riferimento le segnalazioni oggetto dei procedimenti in commento, l’ARERA osserva che la rilevazione, validazione e messa a disposizione del dato di misura effettivo rientra unicamente nella responsabilità del distributore e non del venditore.

61. Quanto ai distributori, l’Autorità ha evidenziato l’importanza del dato di misura da essi rilevato, utilizzato per l’erogazione di tutti i servizi connessi all’esecuzione della fornitura: di conseguenza, il ritardo nella rilevazione di consumi del cliente finale si riverbera su tutti i rapporti commerciali connessi alla fornitura medesima. Tale considerazione conferma che, nel settore dell’energia, la responsabilità dell’attività di misura presso gli impianti di consumo dei clienti finali (rilevazione e validazione del dato) è posta unicamente in capo al distributore e non al venditore.

62. In relazione ai venditori, l’ARERA precisa che la regolazione in tema di prescrizione breve non ha attribuito al venditore il ruolo di soggetto deputato ad accertare la responsabilità del cliente finale o del distributore, bensì quello di fornire in modo completo, trasparente e oggettivo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti⁵⁷.

63. Più specificamente, secondo l’autorità di regolazione la disciplina attuativa dalla stessa emanata non incide sui criteri per l’accertamento della responsabilità delle parti ai sensi della Legge di Bilancio 2018, rispetto ai quali si connota per un carattere di neutralità.

64. L’ARERA prosegue affermando che l’accertamento della responsabilità del cliente finale, di cui al comma 5, dell’articolo 1 della *Legge di Bilancio 2018*, compete esclusivamente all’autorità giudiziaria e non all’autorità di regolazione. Al riguardo, il Regolatore ricorda come avesse inizialmente prospettato l’intenzione di adottare alcuni criteri presuntivi di riparto di responsabilità tra distributore e cliente finale – illustrati nel DCO 570/2018/R/com – con evidente e unica finalità di facilitare la risoluzione delle controversie, anche in un’ottica deflattiva del contenzioso; tuttavia, ha ritenuto poi di non proseguire con tali attività, prendendo atto del rafforzato *favor* nei confronti del cliente finale emergente dalle modifiche apportate dalla Legge di Bilancio 2020. Al contrario, ARERA precisa di non aver mai ritenuto o esplicitato l’intenzione d’intervenire in relazione ad altre disposizioni richiamate dai Professionisti interessati dai procedimenti, non ritenendo evidentemente che tali disposizioni possano in alcun modo interferire con l’accertamento della responsabilità.

⁵⁷ Sotto il profilo del paventato giudizio di incompatibilità tra le disposizioni regolatorie e la disciplina di rango primario emergente dalla comunicazione del termine di fine istruttoria del procedimento PS/11564, l’ARERA afferma quanto segue: “Ritornando a quanto riportato nelle comunicazioni delle risultanze istruttorie circa l’asserita incompatibilità della regolazione di settore con le previsioni della Legge di bilancio 2018, non può non rilevarsi, oltre ai profili sopra citati, quanto argomentazioni in tal senso appaiano artificiose oltre che non corrispondenti al vero. Tale incompatibilità non può, infatti, configurarsi in quanto la regolazione che rileva ai fini della valutazione delle condotte contestate, come si vedrà, ha le finalità di rafforzare la tutela e la trasparenza delle informazioni a vantaggio del cliente finale ed efficientare i processi funzionali tra i soggetti della filiera a vario titolo coinvolti”.

65. Nel parere vengono, quindi, illustrati gli interventi adottati dal Regolatore in materia di tutela rafforzata a vantaggio dei clienti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni⁵⁸. In estrema sintesi, questi sono riconducibili alle seguenti aree:

- i) regole e obblighi informativi posti in capo al venditore volti a facilitare il cliente nell'esercizio della prescrizione biennale nonché in merito alla presentazione e gestione di eventuali reclami dei clienti finali sul tema, prevedendo distinti percorsi a seconda che il ritardo nella fatturazione fosse attribuibile all'operatore (venditore o distributore) o al cliente finale. In particolare, poi, ARERA aveva espressamente stabilito l'esclusione degli importi oggetto di prescrizione dall'ambito di applicazione di eventuali clausole contrattuali che prevedessero metodi di addebito diretto all'utente, nel caso di ritardo di fatturazione attribuibile all'operatore o nel caso in cui il venditore, non responsabile del medesimo ritardo, non disponesse degli elementi necessari a individuare le diverse responsabilità del ritardo medesimo; inoltre, aveva imposto, sempre ai venditori, il divieto di interrompere la fornitura prima di inviare una risposta motivata su reclamo afferente all'attribuzione al cliente di una presunta responsabilità per fatturazione tardiva;
- ii) disposizioni in materia di raccolta dei dati di misura da parte dei distributori (distintamente per i settori del gas naturale e dell'energia elettrica): queste erano già in essere in quanto il principio e l'impianto della regolazione sul punto non sono stati incisi dalla Legge di Bilancio 2018 in tema di prescrizione breve, che ha attribuito all'ARERA il potere di introdurre meccanismi regolatori incentivanti i distributori alla rilevazione di dati di misura effettivi;
- iii) un sistema di tutele in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie, già in essere all'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2018.

66. Con specifico riferimento alle condotte contestate a Enel e a SEN con il presente procedimento e sulla base dell'intera documentazione istruttoria, l'ARERA puntualizza preliminarmente che i venditori sono tenuti al rispetto dell'obbligo di diligenza professionale anche nella gestione di istanze e reclami, fornendo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente stesso di esercitare i propri diritti, per poi affermare che gli obblighi posti in capo dalla regolazione ai Professionisti sembrerebbero disattesi laddove essi avessero comunicato all'utente il mancato riconoscimento della richiesta prescrizione biennale trasferendo passivamente informazioni generiche del distributore non attestanti, in realtà, il rispetto degli obblighi regolatori. La disciplina regolatoria parrebbe disattesa altresì nei casi in cui, a fronte di un reclamo del cliente finale, circostanziato e supportato da elementi probanti, che contesta il mancato riconoscimento della prescrizione biennale per responsabilità, i Professionisti *i)* pur avendo sollecitato il distributore a fornire precisi elementi, si siano limitati a trasferire al cliente informazioni generiche e non circostanziate, provenienti dal distributore stesso, oppure *ii)* non abbiano dato riscontro al reclamo o abbiano invitato il cliente a prendere contatto direttamente con il distributore.

67. Le disposizioni regolatorie sembrerebbero, infine, disattese allorquando i Professionisti, nelle more dell'implementazione degli interventi tecnici necessari a escludere automaticamente dall'addebito diretto i crediti prescrivibili – nei casi di ritardo attribuibile all'operatore o in mancanza degli elementi necessari a individuare le diverse responsabilità del ritardo medesimo – non avessero

⁵⁸ In particolare la deliberazione 13 novembre 2018, 569/2018/R/com, recante *"Disposizioni per il rafforzamento delle tutele a vantaggio dei clienti finali nei casi di fatturazione di importi riferiti a consumi risalenti a più di due anni"*.

adottato modalità specifiche e differenziate di gestione dei casi così da non pregiudicare il cliente finale nell'esercizio dell'azione di prescrizione e garantire, pertanto, l'esercizio delle tutele previste dalla Legge di Bilancio 2018.

VII. VALUTAZIONI

VII.1. Premessa

68. La condotta oggetto di valutazione consiste nella inadeguata gestione delle istanze di prescrizione biennale dei consumi di energia elettrica e gas e nell'ingiustificato rigetto delle istanze stesse, da parte sia di Enel sia di SEN, con riferimento al circoscritto periodo compreso tra l'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2018 e della successiva Legge di Bilancio 2020: quest'ultima, modificando il precedente regime, ha abrogato la disposizione che prevedeva l'ipotesi di accertata responsabilità del cliente, tema centrale della presente analisi, quale eccezione all'applicazione della disciplina sulla prescrizione biennale.

69. Vale richiamare ancora che, con l'introduzione della Legge di Bilancio 2018, il legislatore ha inteso arginare e limitare il fenomeno delle cc.dd. "*maxi bollette*" dovute alla tardiva emissione delle fatture di congruaggio di consumi di energia elettrica e gas, da parte delle società di vendita, in un'ottica di tutela immediata sia del cliente finale nei confronti del venditore sia anche, in sede di regresso, a favore di quest'ultimo nei confronti del Distributore e degli altri operatori della filiera energetica. Infatti, era emerso con evidenza che, a causa del pregresso regime commerciale delle forniture energetiche – caratterizzato da frequente fatturazione tardiva e/o rettifica dei consumi accompagnata dall'addebito di importi significativi – i consumatori restavano gravemente penalizzati anche nella possibilità di controllare i propri consumi e pianificare la relativa spesa.

70. Di seguito, dopo la replica alle questioni preliminari, si rappresenta come la pratica in esame vada imputata alle due Società di vendita, e non anche ai distributori, evidenziando l'inadeguatezza della procedura parimenti adottata dai due Professionisti per il trattamento delle istanze di prescrizione biennale, in quanto basata su criteri e svolta con modalità inidonei all'effettivo accertamento della responsabilità dei clienti, in contrasto con il Codice del consumo, oltre che con la norma di legge.

VII.2. Questioni preliminari

71. In via preliminare, è opportuno svolgere alcune considerazioni in merito alle asserite criticità del presente procedimento, ossia la violazione del principio del *ne bis in idem* e la decadenza dal potere sanzionatorio dell'Autorità invocate dalle Parti.

72. In primo luogo, la richiamata sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 gennaio 2025, C-510/23, Trenitalia, ha chiarito che l'Autorità deve avviare il procedimento istruttorio entro un termine ragionevole alla luce delle peculiarità della singola fattispecie e che, in ogni caso, dalla violazione di tale termine non può discendere l'annullamento del provvedimento sanzionatorio se non laddove l'impresa abbia dimostrato la violazione dei diritti di difesa, concludendo, pertanto, nel senso dell'incompatibilità con il diritto unionale – e in particolare con il principio di effettività – del prevalente orientamento giurisprudenziale nazionale: una diversa interpretazione rischierebbe di precludere, per le infrazioni accertate, l'irrogazione di sanzioni efficaci e dissuasive e l'impossibilità per l'Autorità di avviare un nuovo procedimento al fine di

adottare siffatte sanzioni e potrebbe, pertanto, compromettere l'effettiva applicazione delle norme comunitarie a tutela dei consumatori.

73. In relazione alla pretesa violazione del *ne bis in idem*, si fa presente che la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha chiarito in passato che l'applicazione di tale principio è subordinata a una duplice condizione, ossia che i) vi sia una decisione definitiva anteriore e ii) lo stesso comportamento sia oggetto tanto della decisione precedente quanto del procedimento o della decisione successivi⁵⁹.

74. Quanto alla prima condizione, affinché si possa ritenere che una decisione abbia statuito definitivamente sui fatti oggetto di un secondo procedimento, è necessario non solo che tale decisione sia divenuta non più impugnabile, ma anche che essa sia stata pronunciata previa una valutazione nel merito della causa⁶⁰. Nel caso di specie, le menzionate sentenze del Consiglio di Stato che hanno censurato il provvedimento finale n. 28509 esclusivamente per profili procedurali, non statuendo sui profili di merito.

75. Sulla correttezza di tale ricostruzione si è recentemente pronunciato anche il Consiglio di Stato che, in un caso di riedizione del potere amministrativo a seguito dell'individuazione da parte del giudice di appello di un mero vizio di procedura nel corso dell'istruttoria (la mancata richiesta di un parere a Consob ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del Codice del consumo), ha ritenuto insussistente la lesione del principio del *ne bis in idem* in assenza di una decisione definitiva nel merito della causa⁶¹.

76. Sotto il profilo della decadenza dalla potestà sanzionatoria, in materia di tutela del consumatore si osserva che il termine prescrizione, per effetto del richiamo operato dall'articolo 27, comma 13, del Codice del consumo all'articolo 28 della legge n. 689/1981, è pari a cinque anni “dal giorno in cui è stata commessa la violazione”. L'articolo 28 in parola prevede anche che la prescrizione si interrompe secondo quanto previsto “dalle norme del codice civile”; pertanto, ai sensi del combinato disposto degli articoli 2943 e 2945 del Codice civile, vi è interruzione della prescrizione per tutta la durata dei procedimenti istruttori e successivamente dal momento della notifica dell'atto con il quale si incardina un giudizio; inoltre, il termine di prescrizione non decorre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio. Nel presente procedimento la prescrizione quinquennale non si è compiuta, essendo stata interrotta dalla notifica dell'avvio del procedimento PS11564 (in data 6 luglio 2020) ed essendo stato il procedimento PS11564B avviato in data 30 luglio 2025, quindi a meno di cinque anni sia dall'adozione del

⁵⁹ Cfr., *ex multis*, Corte di Giustizia dell'Unione europea, 22 marzo 2022, causa C-117/20, *bpost*, par. 28; 14 settembre 2023 e causa C-27/22, *Volkswagen*, par. 57.

⁶⁰ Cfr., *ex multis*, Corte di Giustizia dell'Unione europea, 5 giugno 2014, C-398/12 - *M*, par. 28 e 30; C-150/05 - *van Straaten*, par. 60; C-469/03 - *Miraglia*, par. 30; 22 marzo 2022, causa C-117/20 - *bpost*, par. 29; 14 settembre 2023 e causa C-27/22 - *Volkswagen*, par. 67.

⁶¹ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 2904 del 4 aprile 2025, nella quale il Giudice amministrativo ha statuito che: “[i]l principio del *ne bis in idem* per la reiterazione della potestà sanzionatoria non è stato violato. La Sezione, in materia consumeristica, ha già affermato il riesercizio del potere da parte dell'Autorità a seguito dell'annullamento dell'atto (cfr. *emulati Cons Stato*, VI, 28 giugno 2024, n. 5716). Peraltro, la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Sesta Sezione, 4 ottobre 2024, causa C-31/23-P), sia pure in materia di tutela della concorrenza, ha chiaramente statuito i criteri per escludere la presenza del *bis in idem* in caso di riesercizio del potere per l'irrogazione di una sanzione pecuniaria, vale a dire nella fattispecie, per tale essenziale profilo, coincidente con quella all'esame. In particolare, al paragrafo 228 la sentenza citata della Corte di Giustizia ha inequivocabilmente sancito che “il principio del *ne bis in idem* può essere violato solo se vi è già una decisione definitiva nel merito della causa”, presupposto che, nel caso di specie, non sussiste”.

provvedimento finale n. 28509 del 22 dicembre 2020 sia dal passaggio in giudicato delle sentenze nn. 10043 e 1045 del 16 novembre 2022 del Consiglio di Stato.

I.1. VII.3. Valutazione di merito

i) L'imputabilità della condotta alle Società di vendita

77. In primo luogo, appare opportuno replicare alla contestazione sollevata dai Professionisti nella memoria difensiva, in ordine all'errata imputazione della pratica alle Società di vendita.

78. Come accennato in premessa, la condotta oggetto del presente procedimento si colloca temporalmente in un periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2018, che ha introdotto nel nostro ordinamento la "prescrizione biennale (o breve)" con riferimento ai contratti di fornitura di energia elettrica/gas in base alla quale il diritto al corrispettivo si prescrive in due anni in tutti i rapporti intercorrenti tra i vari soggetti della filiera (cliente, venditore, distributore). In coerenza ai principi generali dell'istituto, l'accoglimento dell'eccezione, su istanza di parte, è causa di estinzione del diritto del creditore; tale eccezione è rigettabile solo allorché quest'ultimo sia in grado di comprovare la responsabilità dell'utente.

79. In un'ottica di tutela del consumatore, risulta dunque decisivo il corretto accertamento da parte del venditore – a sua volta titolare di analogo diritto di eccepire la prescrizione nei confronti del distributore – della responsabilità connessa alla tardiva fatturazione dei consumi risalenti e ultra biennali, dal quale accertamento discende l'accoglimento o il rigetto delle istanze di prescrizione degli utenti. Rilevano, pertanto, allo scopo le procedure adottate dai Professionisti per gestire sia le istanze degli utenti – acclarando le evenienze di effettiva responsabilità del consumatore – sia il credito in questione nello specifico rapporto contrattuale, con riferimento alla minaccia e al distacco della fornitura. Infatti, ove l'accertamento della responsabilità per ritardata/mancata fatturazione non fosse condotto secondo criteri rigorosi e appropriati, si profilerebbe il rischio di onerare indebitamente i consumatori di un *costo* improprio della filiera produttiva. È evidente, altresì, che il rigetto, così maturato, dell'istanza di prescrizione assieme all'attivazione delle procedure di morosità (quali la minaccia di sospensione e poi il distacco della fornitura) costringa i consumatori a corrispondere immediatamente importi non dovuti - poiché correlati a consumi ampiamente prescritti - e a subire, quindi, un ingiusto e spesso grave pregiudizio economico.

80. A differenza di quanto sostenuto nelle difese dei Professionisti, dalla norma primaria si evince chiaramente che il soggetto sul quale ricade l'onere di effettuare l'accertamento della responsabilità dell'utente sia il venditore, atteso che questi può rigettare l'istanza di prescrizione proprio al ricorrere di tale responsabilità che, evidentemente, deve essere in grado di comprovare.

81. L'assunto è coerente alla richiamata *ratio* della norma primaria a tutela degli utenti dei servizi energetici⁶² e, altresì, discende dal rapporto di consumo che lega direttamente la Società di vendita

⁶² Come si è detto, la *ratio* della Legge di Bilancio 2018 risiedeva nella volontà di neutralizzare/ridurre la grave "prassi" dei cd. *maxi conguagli* che generava addebiti assai ingenti per gli utenti a fronte dell'inerzia dei distributori nell'attività di misurazione dei consumi. È plausibile che l'esistenza e il protrarsi di tale prassi siano riprova del fatto che i meccanismi posti a presidio dell'efficienza della funzione (le *penalità* previste dalla regolazione per vincolare i distributori a rispettare le prescritte tempistiche di misurazione) abbiano avuto, in realtà, scarsa deterrenza. Appare, pertanto, ragionevole che la legge introduttiva della *prescrizione biennale* non possa essere interpretata e applicata in senso eminentemente sfavorevole alla parte più debole della filiera (l'utente) ma segni invece un chiaro cambio di passo, anche nel vigente contesto regolatorio, a vantaggio dei consumatori. Ciò soprattutto laddove ha *ex novo* previsto espressamente l'*accertamento* e non la mera *presunzione*, della responsabilità dell'utente per la tardiva fatturazione al fine di escludere il beneficio della prescrizione breve. Pertanto, si profila in continuità con tale interpretazione anche la Legge di Bilancio 2020 nella parte in

ai propri clienti. Infatti, proprio in ragione di tale rapporto, il venditore – oltre a essere legittimato a fatturare i consumi addebitati e a stornare, eventualmente, quelli prescritti – in via generale, è tenuto a relazionarsi con i clienti secondo la “diligenza professionale” prescritta dal Codice del consumo. Il venditore, cioè, è chiamato a declinare, nella fattispecie concreta qui all’esame, la diligenza che a lui compete nella relazione consumeristica, mediante l’effettivo svolgimento dell’accertamento imposto dalla Legge di Bilancio 2018 al fine del riconoscimento dell’eccezione di prescrizione biennale in capo all’istante.

82. Del resto, nella norma primaria è chiaramente previsto che l’eccezione di prescrizione biennale può essere fatta valere da tutti gli esponenti della filiera. Di conseguenza, il venditore, che intrattiene rapporti contrattuali sia con l’utente che con il distributore, è nella condizione di interloquire direttamente con entrambi (fuori dei casi di responsabilità dello stesso venditore), al fine di valutare la validità delle rispettive dichiarazioni circa la causa della tardiva/omessa lettura del contatore, di accogliere o no l’eccezione, nonché di traslare sul distributore il costo economico della prescrizione, in tutti i casi in cui non sia possibile dimostrare una specifica responsabilità del consumatore.

83. Pare evidente che il ruolo specifico del distributore – al quale la regolazione attribuisce in via esclusiva, tra le altre, la funzione (e il correlato onere) di effettuare e rendicontare debitamente le letture dei contatori⁶³ – non può considerarsi un’esimente insuperabile dal predetto obbligo di diligenza incombente sul venditore verso la clientela.

Diversamente opinando, è sui clienti che verrebbero traslati oneri probatori assai gravosi (quando non impossibili, a causa del periodo risalente al quale si riferiscono i consumi oggetto di contestazione) e, altresì, il peso economico derivante, eventualmente, dal pagamento di crediti di incerta spettanza o dal ricorso all’accertamento in sede giudiziaria.

84. Dalle stesse risultanze istruttorie è emerso, peraltro, che i Professionisti hanno, in concreto, volontariamente assunto il ruolo di “accertatori” della responsabilità del cliente: i precisi divieti sullo specifico punto posti dal Regolatore non hanno impedito a entrambe le Società di vendita di incassare immediatamente i crediti prescrittibili nei casi di addebito diretto (opzionato dal cliente per il pagamento delle fatture) e ciò nonostante l’istanza di prescrizione presentata dal cliente stesso.

85. Pertanto, a differenza di quanto sostenuto dai Professionisti, non può essere messo in dubbio che spetti al venditore – che eroga il servizio di fornitura di energia elettrica e gas naturale, fattura i consumi, gestisce le istanze e i reclami degli utenti, opera il distacco della fornitura – il compito di riconoscere o negare, secondo correttezza e buona fede, l’operatività della prescrizione biennale, essendogliene riservata la possibilità tanto di fatto quanto di diritto.

86. A conferma della correttezza della ricostruzione operata dall’Autorità, anche alla luce dell’esegesi normativa, vale richiamare la valutazione relativa al PS/11564 contenuta nelle sentenze nn. 2302/2022 e 2332/2022 del 28 febbraio 2022 del TAR Lazio, che, nel rigettare i ricorsi dei professionisti avverso il provvedimento finale n. 28509, ha aderito *in toto* ai passaggi logici ora riproposti.

cui ha modificato la disciplina in esame consentendo il riconoscimento del beneficio della prescrizione indipendentemente dalla *responsabilità* dell’utente.

⁶³ Come emerso dalle denunce e ammesso dai Professionisti, il distributore non interloquisce direttamente con gli utenti e non partecipa che eventualmente alla conciliazione instaurata dal cliente presso l’ARERA.

ii) L'inadeguatezza della procedura adottata da Enel e da Sen di gestione delle istanze di prescrizione biennale

87. Piena conferma della portata generale e sistematica della condotta oggetto di contestazione emerge dalla procedura di gestione delle istanze di prescrizione adottata da Enel e SEN.

88. Infatti, in caso di divergenza tra le dichiarazioni del Distributore e quelle del cliente (laddove i contatori risultassero inaccessibili o solo parzialmente accessibili), i Professionisti hanno indebitamente e ingiustificatamente invertito l'onere probatorio gravandone l'utente⁶⁴, sia in sede di valutazione dell'istanza di prescrizione (respingendo l'eccezione sulla scorta di elementi fattuali inidonei ad attestare la responsabilità del consumatore), sia anche in sede di successivo reclamo.

89. La numerosità delle denunce, indice dell'esistenza e della diffusione della pratica, e le stesse ammissioni dei Professionisti evidenziano il valore probatorio attribuito alle dichiarazioni del distributore – relative, nella quasi totalità dei casi, ai soli tentativi di lettura – quali elementi utili e sufficienti per addebitare all'utente la responsabilità della mancata/tardiva fatturazione (fuori dei casi di responsabilità del venditore o di assenza di dati dal distributore). Le prove a conforto di tale addebito avrebbero, invece, dovuto sostanziarsi in circostanze puntuali e inequivoche, riferibili direttamente all'utente quali ostacoli oggettivi alla lettura del contatore.

Nella realtà, le due Società hanno operato una gestione non diligente delle istanze di prescrizione biennale, priva del necessario carattere di imparzialità ed evidentemente sbilanciata in danno dei consumatori che, nella filiera energetica, sono già in posizione subalterna e sperequata.

90. Va osservato che, in questa sede, non rileva l'eventuale lacuna regolatoria sullo specifico punto: a differenza di quanto sostenuto dai Professionisti, la corretta osservanza della disciplina legislativa e del conseguente, aggiornato *standard* di diligenza nel rapporto di consumo, avrebbe dovuto comportare una trattazione corrispondente e adeguata delle istanze di prescrizione biennale dei rispettivi utenti.

91. In quest'ottica, l'adozione di una procedura come quella applicata dalle Società di vendita alle predette istanze appare innanzitutto integrare una condotta in contrasto con il disposto della *Legge di Bilancio 2018*⁶⁵, in quanto si risolve nella sostanziale inversione dell'onere della prova a sfavore del consumatore, il quale è di fatto impossibilitato a smentire le mere attestazioni del distributore inerenti ai tentativi di lettura svolti e asseritamente non andati a buon fine.

La procedura in esame appare, altresì, non rispondente al canone di diligenza che i Professionisti avrebbero dovuto osservare, in quanto un corretto accertamento della responsabilità del cliente non può che basarsi sul rispetto del principio generale secondo il quale incombe sul (presunto) creditore che intenda rigettare l'eccezione l'onere di dimostrare le specifiche condizioni che giustificano la responsabilità del consumatore.

⁶⁴ Appare poco realistico che un utente conservi, soprattutto a distanza di anni, documentazione attestante, ad esempio, la presenza in casa del medesimo nel giorno in cui sarebbe stato effettuato il tentativo di lettura, oppure la presenza continuativa di un portiere in aree condominiali non accessibili a terzi oppure ancora la situazione di piena e agevole accessibilità del proprio contatore.

⁶⁵ La quale, come più volte precisato, esclude l'operatività del beneficio in esame "*qualora la mancata o erronea rilevazione dei dati di consumo derivi da responsabilità accertata dell'utente*", cosicché il mancato accoglimento delle istanze di prescrizione presuppone un accertamento della responsabilità del cliente da parte delle società di vendita sostenuto da opportuni elementi probatori.

92. Vale, altresì, osservare che la procedura di gestione delle istanze di prescrizione adottata dai Professionisti, nel vigore della Legge di Bilancio 2018, risente evidentemente di un conflitto di interessi – tra soggetti creditori (distributore e venditore) da un lato e tra venditore e clienti dall’altro – ove si consideri che i Professionisti hanno un diretto interesse economico a evitare la prescrizione degli importi fatturati, la quale precluderebbe loro la possibilità di coprire i costi sostenuti e conseguire i corrispettivi relativi, rispettivamente, ai servizi – di gestione del contatore – e alle forniture erogate. In quest’ottica può spiegarsi la scelta delle Società di vendita di addossare il pregiudizio economico derivante dalla tardiva rilevazione dei consumi ai clienti, anche quando una corretta attribuzione della relativa responsabilità lo legittimerebbe a eccepire la prescrizione, a sua volta, nei confronti del distributore⁶⁶.

93. Entrambi i Professionisti hanno modificato tali modalità di gestione solo in riferimento alle fatture emesse a partire dal mese di aprile 2020 e non, invece, da gennaio 2020, data di entrata in vigore della nuova disciplina (che, come sopra indicato, ha escluso la necessità di verificare la responsabilità del consumatore) accogliendo le istanze di prescrizione senza verificare la responsabilità del consumatore.

94. Appare, infine, evidentemente inadeguata a una corretta gestione delle istanze di prescrizione biennale – oltre che in palese contrasto con la regolazione sul punto – l’acquisizione immediata dei crediti prescrivibili laddove gli utenti avessero optato per il pagamento tramite domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito.

iii) Le carenze nell’accertamento della responsabilità del cliente

95. Coerentemente con gli elementi esposti, si evidenzia che, ai Professionisti viene contestata la circostanza di avere rigettato le istanze di prescrizione dei consumatori senza accertamento della responsabilità del consumatore ossia, nello specifico, non avendo acquisito dal distributore, nei casi controversi, la prova che il ritardo nella rilevazione del dato di consumo fosse puntualmente da attribuirsi alla responsabilità del cliente.

96. Con riferimento a quanto sostenuto dai Professionisti circa la conformità della procedura alla vigente regolazione – la quale conferirebbe natura “ufficiale” a tutti i dati comunicati dal distributore – occorre ribadire che la Legge di Bilancio 2018 ha introdotto un regime nuovo, recante un più pregnante *standard* probatorio inteso all’individuazione delle ipotesi in cui la mancata lettura è ascrivibile a comprovata condotta del consumatore, idonea a ostacolare fattivamente la rilevazione dei consumi e tale per cui l’eccezione di prescrizione biennale non potrebbe essere riconosciuta.

97. Anche a voler considerare, come sostenuto dalle Società, la preesistente definizione di “ruoli” distinti nella filiera e l’assenza di una disciplina regolatoria di dettaglio sul trattamento delle istanze di prescrizione breve, tali circostanze non possono precludere l’applicazione di una norma primaria volta espressamente a tutelare i consumatori.

98. Dalle risultanze istruttorie emerge che i Professionisti hanno adottato una procedura non rispondente a quelle finalità che, in quanto perseguite dalla normativa di rango primario, rientrano nel dovere diligenza professionale imponibile alle Società di vendita. Non risulta, infatti, che Enel e

⁶⁶ Sulla base di quanto previsto dalla citata Legge di Bilancio 2018, la prescrizione breve è applicabile a tutti i soggetti della filiera. Pertanto, il venditore, nei casi in cui il ritardo di fatturazione sia attribuibile al distributore, può rivalersi su quest’ultimo, il quale, invece, in qualità di ultimo responsabile del ritardo, non ha alcuna possibilità di recuperare i crediti prescritti.

SEN si siano attivate nei confronti dei distributori, al fine di individuare modalità idonee ad accertare la responsabilità del cliente, secondo quanto disposto dalla nuova disciplina, in tutte quelle situazioni nelle quali la prova fornita dal distributore si sostanziasse esclusivamente nel tentativo di lettura di cui alla regolazione, azione quest'ultima che avrebbe certamente obbligato tutti gli attori della filiera a rispettare la norma di rango primario dandone corretta esecuzione.

99. I Professionisti hanno potuto assumere tale condotta in forza del rapporto di consumo in essere e, specificamente, della minaccia di sospensione e distacco della fornitura in caso di mancato pagamento di crediti prescrivibili, indebitamente condizionando i consumatori al versamento di somme non dovute nel timore di perdere la fornitura di beni essenziali.

100. Anche sulla qualificazione operata dall'Autorità della condotta tenuta dai Professionisti – connotata sia da una carente diligenza professionale sia da profili di aggressività in termini di indebito condizionamento – il TAR Lazio ha espresso piena condivisione nelle già richiamate sentenze nn. 2302/2022 e 2332/2022 del 28 febbraio 2022.

iv) Il parere dell'ARERA

101. Le valutazioni sopra illustrate non appaiono in contrasto con la regolazione prevista dall'ARERA e riportata nel parere reso dalla medesima nel presente procedimento, sulla base di quanto qui di seguito esposto.

102. In primo luogo, nessun giudizio di incompatibilità tra i principi della Legge di Bilancio 2018 e la regolazione emanata dall'ARERA è stato formulato, neanche implicitamente, nella comunicazione di contestazione degli addebiti inviata ai Professionisti, segnatamente nel passaggio in cui si fa presente che essi stessi hanno dichiarato *“che la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione sia stata strutturata, da ciascuno dei Professionisti, in modo da risultare non conforme alla disciplina di rango primario sulla prescrizione breve, ovvero atta a privilegiare la considerazione dei dati rilasciati dal distributore rispetto ai riscontri forniti dai clienti”*⁶⁷. Infatti, sia nella menzionata comunicazione di contestazione degli addebiti sia nel presente provvedimento, a prescindere da qualsivoglia valutazione di compatibilità della regolazione con i principi della nuova disciplina di rango primario, si evidenzia sinteticamente come la procedura elaborata da Enel e da SEN – per loro stessa ammissione, sia stata concepita in conformità alle previgenti (e immutate) regole disciplinanti l'acquisizione del dato di misura da parte del distributore – non invece in relazione ai nuovi dettami legislativi, in quanto recante una sostanziale inversione dell'onus probandi a carico degli utenti⁶⁸.

103. Meritano invece alcune notazioni due ulteriori rilievi espressi dall'ARERA ovvero *i)* che la regolazione non ha attribuito al venditore il ruolo di soggetto deputato ad accertare o meno la

⁶⁷ Peraltro, come anticipato *supra* nel par. VI, tale passaggio, rispetto a quello contenuto nella comunicazione del termine di fine istruttoria inviata alle parti nell'ambito del procedimento PS/11564 e menzionato nel parere dell'ARERA (*“la procedura prevista per la trattazione delle istanze di prescrizione sia stata elaborata in modo da risultare conforme, non già alla descritta disciplina di rango primario sulla prescrizione breve, ma alla preesistente regolazione emanata da ARERA, in particolare privilegiando la considerazione dei dati inseriti dal Distributore sul proprio portale (cui è attribuito valore tendenzialmente definitivo) rispetto ai riscontri forniti dai clienti (cui viene imposto un gravoso onere probatorio attraverso la restrizione dei riscontri documentali ammessi [...]”*) non contiene alcun riferimento alla regolazione.

⁶⁸ Cfr. punto 32 della Comunicazione del termine di fine istruttoria: *“Dalla condotta adottata da entrambe le Società emerge, dunque, una sostanziale inversione dell'onere della prova a carico del cliente, chiamato a vincere la presunzione di veridicità attribuita a mere dichiarazioni e dati non comprovati forniti dal distributore, ovvero in mancanza dei supporti probatori della responsabilità degli istanti”*.

responsabilità del cliente finale o del distributore bensì quello di fornire in modo completo, trasparente e oggettivo al cliente finale le informazioni e gli ulteriori elementi necessari a consentire al cliente medesimo di esercitare i propri diritti e *ii*) che tale accertamento compete esclusivamente all'autorità giudiziaria e non può competere all'autorità di regolazione.

104. In proposito, si osserva che, in base al puntuale dato normativo, la prescrizione breve è operante nei rapporti sia fra utente e venditore sia fra venditore e distributore e può essere eccepita dal debitore di ciascun rapporto (rispettivamente, consumatore e venditore) nei riguardi del creditore (rispettivamente, venditore e distributore), salvo la possibilità per il creditore di rigettare l'eccezione (secondo le originarie previsioni della Legge di Bilancio 2018) soltanto in caso di responsabilità accertata dell'utente. Pertanto, nel rapporto consumatore/venditore – sia nella fase pre-contenziosa sia in quella innanzi all'autorità giudiziaria – spetta al venditore provare la validità delle proprie ragioni, ossia la responsabilità del consumatore come causa impeditiva della prescrizione breve, assetto che non può essere certamente modificato bensì solo, eventualmente, agevolato e/o semplificato dall'eventuale regolazione sul punto.

Conseguentemente, anche sotto tale profilo, l'ingiustificato trasferimento dell'onere probatorio sui consumatori, attraverso la condotta ascrivibile sia a Enel sia a SEN, è senz'altro idoneo a realizzare un indebito condizionamento nei confronti dei clienti, ostacolati nell'esercizio dei propri diritti.

VII.4. Conclusioni

105. In conclusione, sulla base delle precedenti considerazioni, i Professionisti risultano aver gestito in modo inadeguato le istanze di prescrizione biennale, i successivi reclami e i tentativi di conciliazione, non avendo correttamente accertato la responsabilità dei consumatori per omessa/tardiva lettura dei contatori, procedendo all'incasso di somme non dovute in forza della minaccia della sospensione e distacco di un servizio essenziale, oggetto di fornitura.

106. Il quadro comportamentale complessivamente esposto si pone quindi in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo.

107. Esso, infatti, in dispregio della normativa primaria, è connotato oltre che da un grave *deficit* di diligenza da parte di Enel e di SEN nonché da evidenti elementi di aggressività, mediante la creazione di un indebito condizionamento dei consumatori, così indotti a corrispondere somme non dovute sebbene regolarmente eccepite, in assenza di loro responsabilità per mancata lettura e di adeguati e convincenti riscontri alle istanze e ai reclami presentati.

108. L'aggressività emerge anche in relazione all'acquisizione immediata, da parte di entrambi i Professionisti, dei pagamenti relativi a crediti assoggettabili alla prescrizione biennale nel caso in cui gli utenti avessero optato, quale modalità di addebito, per la domiciliazione bancaria/postale o su carta di credito: in tal modo, com'è evidente, Enel e SEN hanno acquisito dai rispettivi clienti un esborso potenzialmente non dovuto – poiché correlato a un credito non adeguatamente accertato – prima ancora della formulazione della possibile eccezione di prescrizione del diritto di credito e finanche dopo tale esercizio.

VIII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

109. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che accerta l'illiceità della condotta in violazione del Codice del consumo, l'Autorità dispone l'applicazione di

una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

110. 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 agli articoli 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.

111. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame dei seguenti elementi: *i)* la dimensione economica di Enel e SEN, che nell'esercizio 2019, hanno realizzato un elevato fatturato, pari a circa, rispettivamente, 23,5 e 2,2 miliardi di euro; *ii)* l'ampia diffusione della pratica commerciale, in ragione dell'attuazione delle condotte attraverso una procedura standardizzata applicabile a un numero elevato di istanze di prescrizione; *iii)* il coinvolgimento effettivo di un significativo numero di consumatori (quantificabili in oltre [10.000-20.000] per Enel e [1.000-10.000] per SEN, in ragione del numero di istanze di prescrizione finora rigettate); *iv)* la diffusione in ambito nazionale della pratica, che ha riguardato consumatori localizzati in tutto il territorio italiano; *v)* l'entità del pregiudizio economico derivante ai consumatori, con riguardo agli ingenti esborsi economici connessi a conguagli pluriennali di consumi energetici; *vi)* il potenziale ammontare del beneficio economico ricavato dai Professionisti.

Infatti, l'adozione di una procedura di portata generale della quale si sono evidenziate le criticità e l'analisi dei dati quantitativi hanno consentito di appurare la sistematicità, la pervasività e la continuità di applicazione della condotta denunciata, accertando la sussistenza di una pratica commerciale posta in essere in violazione del Codice del consumo.

Nel caso di Enel, a fronte di [50.000-60.000] fatture emesse per consumi di energia elettrica e [70.000-80.000] per consumi di gas, contenenti importi prescrivibili, sono state presentate [50.000-60.000] istanze di prescrizione, rigettate in quasi [10.000-20.000] casi (pari al [35-40%]) delle [30.000-40.000] istanze giudicate ammissibili) per un valore complessivo di circa [2,5-3] milioni di euro.

Nel caso di SEN, a fronte di [60.000-70.000] fatture emesse per consumi di energia elettrica contenenti importi prescrivibili, sono state presentate [10.000-20.000] istanze di prescrizione, rigettate in quasi [1.000-5.000] (pari al [30-50%]) delle [10.000-15.000] istanze giudicate ammissibili) per un valore complessivo di [2-2,5] milioni di euro.

112. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere da entrambi i Professionisti a far tempo dal 1° marzo 2018, (data di entrata in vigore della prescrizione breve nel settore elettrico) quantomeno fino al 20 maggio 2021, data della presa d'atto dell'ottemperanza al provvedimento di chiusura del procedimento PS/11564⁶⁹.

113. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Enel Energia S.p.A. nella misura di 4.000.000 € (quattro milioni di euro) ea Servizio Elettrico Nazionale S.p.A. nella misura di 3.500.000 € (tre milioni cinquecentomila euro).

⁶⁹ Cfr. comunicazione prot. n. 46853 del 20 maggio 2021, relativa alla presa d'atto dell'ottemperanza al provvedimento n. 28509 del 22 dicembre 2020. Cfr. le richiamate sentenze nn. 2302/2022 e 2332/2022 del 28 febbraio 2022 del TAR Lazio, che hanno confermato come la pratica non fosse ancora cessata al momento della notifica del predetto provvedimento finale, per via della sussistenza di istanze di prescrizione ancora non esaminate a tale data.

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità di regolazione per Energia Reti e ambiente, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante l'ingiustificato mancato accoglimento delle istanze di prescrizione biennale dei consumi di energia elettrica e gas, alla luce della disciplina legislativa applicabile, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai servizi offerti da entrambi i Professionisti;

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità di regolazione per Energia Reti e ambiente, sulla base delle considerazioni suesposte, che la condotta in esame risulta in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere da Enel Energia S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo, e ne vieta la reiterazione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere da Servizio Elettrico Nazionale S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo, e ne vieta la reiterazione;

c) di irrogare alla società Enel Energia S.p.A., una sanzione amministrativa pecuniaria di 4.000.000 € (quattro milioni di euro);

d) di irrogare alla società Servizio Elettrico Nazionale S.p.A., una sanzione amministrativa pecuniaria di 3.500.000 € (tre milioni cinquecentomila euro).

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

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* www.agenziaentrate.gov.it. Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo

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

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

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXXVI- N. 10 - 2026

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
