



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXVI - n. 31

**Pubblicato sul sito www.agcm.it
3 agosto 2026**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
A507D - SERVIZIO RIFORNIMENTO CARBURANTE AVIO AEROPORTO DI BERGAMO-REVISIONE IMPEGNI	
<i>Provvedimento n. 32018</i>	5
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	20
C12815 - FUTURA/GENERAL-GENERAL NORD-GENERAL PROVIDER-LO.DIS	
<i>Provvedimento n. 32019</i>	20
C12829 - COSTANTIN/DALLA BERNARDINA F.LLI	
<i>Provvedimento n. 32020</i>	46
C12838 - W GROUP HOLDING/REPAS LUNCH COUPON	
<i>Provvedimento n. 32021</i>	49
C12833 – ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO/PAGOPA	
<i>Provvedimento n. 32023</i>	54
C12837 - BCUBE/ALHA HOLDING	
<i>Provvedimento n. 32024</i>	82
ATTIVITA' DI SEGNALEZIONE E CONSULTIVA	96
AS2186 – COMUNE DI NAPOLI - BANDI PER L'ASSEGNAZIONE DI CONCESSIONI DI POSTEGGIO PER IL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE NEL MERCATO SU STRADA	96
AS2187 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA - ANNO 2026	102
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	122
PS13019 - TRENITALIA-OSTACOLO ALL'ESERCIZIO DEI DIRITTI CONTRATTUALI	
<i>Provvedimento n. 32025</i>	122

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A507D - SERVIZIO RIFORNIMENTO CARBURANTE AVIO AEROPORTO DI BERGAMO-REVISIONE IMPEGNI

Provvedimento n. 32018

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 luglio 2026;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la propria delibera del 14 marzo 2018 n. 27089, con la quale sono stati resi obbligatori gli impegni presentati da Società per l'Aeroporto civile di Bergamo Orio al Serio S.p.A. - SACBO S.p.A. e Levorato Marcevaggi S.r.l. nei termini allegati alla medesima delibera, e, contestualmente, è stato chiuso il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

VISTA l'istanza di SACBO S.p.A., gestore dell'aeroporto di Bergamo Orio al Serio, pervenuta l'8 ottobre 2025, volta a ottenere una rivalutazione, ai fini della revoca o revisione dell'impegno, reso obbligatorio con la delibera n. 27089 del 2018, consistente, in particolare, nella costruzione di un nuovo deposito centralizzato di maggiore capacità "*entro 16 mesi dell'approvazione del nuovo Piano di Sviluppo Aeroportuale (PSA) prevista per la primavera del 2019*", dunque, entro l'estate del 2020;

VISTA la propria delibera del 22 dicembre 2025, n. 31790 con la quale è stata avviata un'istruttoria nei confronti di SACBO S.p.A. al fine di valutare l'istanza di revoca o di revisione avente a oggetto il richiamato impegno, di cui alla citata delibera n. 27089 del 14 marzo 2018;

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

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. L'Autorità, con provvedimento n. 27089 del 14 marzo 2018, ha concluso il procedimento A507, avviato nei confronti di SACBO S.p.A. (di seguito anche "Società", "SACBO", il gestore dell'aeroporto di Bergamo Orio al Serio) e Levorato Marcevaggi S.r.l. (di seguito, "Levorato", società attiva nei servizi di stoccaggio e messa a bordo di carburante per aviazione e titolare dell'unico deposito di carburanti presente nel predetto aeroporto), senza accertare la violazione dell'articolo 102 del TFUE ipotizzata in sede di avvio e rendendo obbligatori gli impegni proposti dalle Parti ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990.

Le misure proposte da SACBO prevedevano in sintesi:

- a) la risoluzione consensuale della sub-concessione tra SACBO e Levorato, con acquisto della proprietà del deposito da parte del gestore aeroportuale;
- b) la costruzione, da parte di Levorato, di una baia di carico esterna al deposito per il rifornimento dei soggetti terzi diversi dal gestore;
- c) la costruzione, da parte di SACBO, di ulteriori stalli per autobotti, assegnati ai diversi operatori attivi nella messa a bordo di carburante (attività *into plane*) in virtù dei contratti da essi sottoscritti a valle con le compagnie petrolifere;
- d) l'indizione di una gara, da parte di SACBO, per l'affidamento della gestione del deposito (e della baia di carico) e per l'offerta del servizio di stoccaggio, prevedendo essa, tra l'altro, nel bando che la gestione del deposito e della baia di carico *“sia assegnata fino al 31 dicembre 2020, quando sarà entrato in esercizio il nuovo deposito, in modo da evitare proroghe dell'affidamento”*¹;
- e) la costruzione di un nuovo deposito centralizzato di maggiore capacità *“entro 16 mesi dell'approvazione [da parte dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile] del nuovo Piano di Sviluppo Aeroportuale (PSA) prevista per la primavera del 2019”*, dunque, entro l'estate del 2020².

2. Con particolare riguardo all'impegno descritto *sub e*), il provvedimento n. 27089/2018 chiarisce che: *“l'Autorità valuta positivamente l'impegno del gestore, il quale consiste nell'anticipare la costruzione del nuovo deposito, realizzandolo entro l'estate del 2020, con circa un anno di anticipo rispetto ai tempi previsti nel PSA. L'impegno ha dunque un valore aggiunto, e contribuisce alla piena apertura del mercato della messa a bordo attraverso la costruzione anticipata di un deposito di maggiore capacità rispetto al deposito attualmente presente nel sedime aeroportuale”* (paragrafo 97).

II. LA PARTE

3. SACBO (C.F. 00237090162) è il gestore totale dell'aeroporto di Bergamo Orio al Serio in virtù di una concessione stipulata con l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (di seguito, ENAC) il 1° marzo 2002 e con scadenza al 7 gennaio 2042³.

III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

4. SACBO, con comunicazione dell'8 ottobre 2025 ha chiesto, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 3, lettera a) della legge 287/1990, l'avvio di un procedimento di revoca o revisione dell'impegno *sub e*) attinente all'obbligo della costruzione del nuovo deposito, sulla base delle evidenze sopravvenute in merito all'“irrilevanza” della nuova infrastruttura per assicurare l'apertura dei

¹ Il gestore SACBO si sarebbe fatto parte attiva dinanzi all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile per la individuazione del deposito come infrastruttura centralizzata aeroportuale, circostanza che comporta l'obbligo per il gestore di garantire l'accesso ai terzi a condizioni non discriminatorie e sulla base di tariffe regolate.

² Nello specifico, al momento dell'accoglimento degli impegni si prevedeva che la realizzazione del nuovo deposito sarebbe dovuta avvenire entro l'estate del 2020 e dunque con un anno di anticipo rispetto alla tempistica contemplata dal PSA in vigore al momento di chiusura del procedimento.

³ Il capitale sociale di SACBO è, attualmente, ripartito tra i seguenti azionisti: S.E.A. S.p.A. (30,98%), Intesa San Paolo S.p.A. (17,9%), Comune di Bergamo (13,84%), C.C.I.A.A. di Bergamo (13,25%), Provincia di Bergamo (10,2%), Banco BPM S.p.A. (6,96%), Italcementi S.p.A. (3,27%), SACBO (3%), Confindustria Bergamo (0,59%) e Aeroclub Taramelli (0,01%).

mercati interessati nell'aeroporto di Bergamo nonché in ragione delle difficoltà e dei ritardi riscontrati nella realizzazione della stessa per cause non imputabili alla Società⁴.

5. L'Autorità, il 22 dicembre 2025, ha deliberato di avviare il presente procedimento istruttorio nei confronti di SACBO per valutare l'istanza di revoca o di revisione avente a oggetto l'impegno descritto *sub e*), consistente nella costruzione di un nuovo deposito centralizzato di maggiore capacità "entro 16 mesi dell'approvazione del nuovo Piano di Sviluppo Aeroportuale (PSA) prevista per la primavera del 2019".

6. Nelle date del 5 e 6 febbraio 2026, sono state svolte le audizioni, rispettivamente, di ENAC e di SACBO, nel corso delle quali sono stati chiesti dati e informazioni che SACBO ha riscontrato il 23 marzo 2026 ed ENAC il 1° aprile 2026.

7. In data 5 marzo 2026, sono state richieste informazioni alle società Skytanking Italy S.r.l. (di seguito, "Skytanking Italy S.r.l.") e Carboil S.r.l. (di seguito, "Carboil"), attive nei servizi di stoccaggio e messa a bordo di carburante per aviazione in aeroporti nazionali. Carboil ha riscontrato la richiesta in data 26 marzo 2026.

8. In data 9 giugno 2026, è stata svolta l'audizione di SACBO nel corso della quale la Direzione ha comunicato alla Società che, informata l'Autorità sull'attività istruttoria svolta nel presente procedimento, non ha ravvisato motivi ostativi all'accoglimento della sua istanza subordinata di rivedere il termine, attualmente stabilito, per la realizzazione del nuovo deposito, prevedendo che avvenga in armonia e in conformità a tutti gli altri termini e obblighi previsti dalla regolamentazione di settore e dal Piano di Sviluppo Aeroportuale (di seguito, "PSA").

9. In data 10 giugno 2026, SACBO ha effettuato accesso agli atti.

10. In data 22 giugno 2026, è pervenuta la memoria conclusiva di SACBO.

IV. L'ISTANZA DI SACBO

a) La revoca dell'impegno

11. SACBO fonda la propria istanza di revoca dell'impegno relativo alla costruzione del nuovo deposito (impegno *sub e*) sull'evoluzione del settore dal 2018 a oggi, che si caratterizzerebbe per lo scarso interesse mostrato dagli operatori a entrare nei mercati dei servizi di stoccaggio e *into plane* di carburante per aviazione nell'aeroporto di Bergamo. Infatti, alla prima gara per l'affidamento in sub-concessione della gestione del deposito esistente, bandita da SACBO il 6 marzo 2023, oltre al precedente gestore Levorato ha partecipato solo un altro operatore (Carboil)⁵. Alla successiva gara, bandita da SACBO il 26 marzo 2025, ha partecipato, oltre a Levorato e Carboil, anche la società

⁴ A riguardo, SACBO aveva lamentato, fin dalla terza relazione di ottemperanza del 27 dicembre 2019, l'impossibilità di avviare i lavori per la costruzione del nuovo deposito, a causa di ritardi accumulati nel procedimento di approvazione del PSA e nei relativi adempimenti, alla stessa non imputabili. Inoltre, stante la perdurante incertezza circa i tempi di realizzazione del nuovo deposito, con lettera del 9 novembre 2022, SACBO aveva chiesto di discutere una possibile revisione dell'impegno in questione e, *medio tempore*, di estendere la proroga della sub-concessione in favore di Levorato per il deposito esistente, provvedendo poi a bandire una gara pubblica per tale affidamento (aggiudicata sempre a Levorato nel 2023 (cfr. A507C - Servizio rifornimento carburante avio aeroporto di Bergamo, provvedimento n. 30678 del 28 giugno 2023, in Bollettino n. 27/2023). Con comunicazione del 14 marzo 2025, SACBO ha confermato la fase di stallo in cui versavano le attività propedeutiche alla realizzazione del nuovo deposito, indicando pertanto una nuova gara per la gestione del solo deposito esistente, essendo nel frattempo giunta a scadenza la sub-concessione aggiudicata a Levorato. Il nuovo affidamento scadrà il 30 giugno 2027.

⁵ Il quale, secondo quanto riferito da SACBO, avrebbe tuttavia offerto meno di quanto richiesto dal disciplinare per la realizzazione delle migliorie e degli investimenti per l'infrastruttura.

Nautilus⁶. Per quanto riguarda, invece, gli stalli funzionali al servizio *into plane*, SACBO ha evidenziato che nessun operatore (a parte Levorato) ha richiesto di accedere a tali spazi⁷. Ragioni, queste, che denoterebbero come le misure già ottemperate da SACBO (*i.e.*, l'indizione della gara per l'affidamento della gestione del deposito esistente e del servizio di stoccaggio, la costruzione della baia di carico esterna e di stalli aggiuntivi) sarebbero sufficienti a garantire un'adeguata apertura del mercato e che, pertanto, l'ulteriore misura della costruzione del nuovo deposito non sarebbe necessaria e proporzionata a tale fine.

12. L'impegno *de quo* sarebbe, dunque, divenuto illegittimo in quanto sottoporrebbe l'impresa, nell'esercizio della sua attività, a oneri ingiustificati, non proporzionati e non pertinenti⁸.

13. La misura relativa alla costruzione del nuovo deposito dovrebbe, altresì, essere revocata in ragione della sua perdita di attualità e della conclamata carenza di tempestività che ne ha caratterizzato l'esecuzione⁹. Nel caso di specie, l'impegno alla costruzione del nuovo deposito, di cui era prevista l'ottemperanza entro l'estate del 2020 e che, a ottobre 2025 (data dell'istanza di revoca), era ancora in una fase embrionale (dovendo essere ancora avviati i lavori), ha dimostrato *per tabulas* di non essere attuabile (per circostanze non dipendenti da SACBO) in maniera "tempestiva".

b) la revisione del termine per l'esecuzione dell'impegno

14. In subordine, la Società ha chiesto che "venga quantomeno rivisto e opportunamente esteso il termine di 16 mesi, a decorrere dall'approvazione del PSA, attualmente stabilito per la realizzazione dell'opera", considerato che tale il termine era stato individuato sulla base di un progetto che non è più attuale e necessita di modifiche sostanziali, che il nuovo progetto deve essere sottoposto al vaglio, oltre che dell'ENAC, anche del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (di seguito, "MASE"), e che il modello regolatorio da considerare per la costruzione e gestione del nuovo deposito risulta allo stato indefinito, determinando ritardi sul piano progettuale e realizzativo dei lavori¹⁰.

⁶ Ad avviso di SACBO, però, questa società non aveva i requisiti tecnici minimi per superare la prima fase di selezione, non avendo mai gestito infrastrutture di dimensioni quali quelle del parametro oggetto di gara (parametro inferiore, peraltro, a quello effettivamente oggetto del deposito esistente e ciò al fine di favorire la più ampia partecipazione).

⁷ Skytanking aveva inizialmente, nel 2018, manifestato interesse a utilizzare tali stalli, ma, stando a quanto riportato da SACBO, non ha mai operato non avendo ottenuto la certificazione rilasciata da ENAC.

⁸ Cfr., *inter alia*, TAR Lazio, sentenza 8 maggio 2009, n. 5005). La proporzionalità e la pertinenza degli impegni vanno del resto valutate "sotto il duplice profilo della corrispondenza all'ipotesi di infrazione delineate e della eccessiva onerosità, dovendosi sempre preferire percorsi meno distortivi del contesto economico sul quale incidono e meno invasivi nei confronti delle parti" (cfr. *inter alia*, Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 9 dicembre 2020, caso C-132/19 P – *Group Canal +/Commissione* e Tribunale UE, sentenza del 15 settembre 2016, caso T-76/14 – *Morningstar v. Commission*). Nel caso I838C - *Restrizioni nell'acquisto degli accumulatori al piombo esausti*, provvedimento n. 30739 del 18 luglio 2023 (in Bollettino n. 30/2023), l'Autorità ha valutato accoglibile l'istanza di revoca di alcuni soltanto degli impegni presentata dalle Parti (gli obblighi di effettuare le gare per l'assegnazione agli *smelters* di batterie esauste), in ragione delle modifiche del mercato di riferimento intervenute negli ultimi due anni, ingenerate peraltro anche dagli impegni stessi che l'Autorità aveva reso vincolanti a giugno 2021 in chiusura del procedimento principale (I838) e, in particolare, dell'impegno di natura strutturale relativo alla dismissione delle quote detenute dai riciclatori nei consorzi COBAT e COBAT RIPPA (fuoriuscita degli *smelters* dal COBAT).

⁹ La "Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287", ha cura di precisare che "Gli impegni devono essere suscettibili di attuazione piena e tempestiva, [...]".

¹⁰ SACBO e altri soggetti hanno impugnato il Regolamento adottato da ENAC nel 2025 in forza del quale è SACBO a dover realizzare e gestire direttamente il nuovo deposito (eventualmente appaltando solo la fornitura di specifici servizi) o, in alternativa, tramite una società "mista" controllata da SACBO a farsi carico di tali attività. SACBO, che non dispone del

15. In conclusione SACBO chiede all'Autorità di riesaminare le misure e, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990:

- a) revocare la misura relativa alla costruzione del nuovo deposito, svincolando, di conseguenza, la Società dalle tempistiche inizialmente ipotizzate per il completamento di questa infrastruttura;
- b) in subordine, quantomeno rivedere il termine, attualmente stabilito per la realizzazione del nuovo deposito, prevedendo che l'anzidetta realizzazione sia effettuata in armonia e in conformità a tutti gli altri termini e obblighi previsti dalla regolamentazione di settore e dal PSA.

V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

16. Sulla base delle audizioni svolte con ENAC e SACBO nonché delle informazioni fornite dalle stesse e da Carboil è emerso quanto segue.

17. Nel corso del procedimento SACBO ha, innanzitutto, confermato che ha fatto, e continuerà a fare, tutto quanto è in suo potere per procedere speditamente alla realizzazione del nuovo deposito, anche a prescindere dalla richiesta revoca dell'impegno, in quanto *“l'esigenza di realizzazione della nuova infrastruttura non è quella di liberalizzare il mercato, già liberalizzato, bensì quella di aumentare la capacità del nuovo deposito carburante e, in particolare, di rispondere a esigenze operative tecniche connesse alla dimensione del deposito”* e a problemi dovuti anche *“alla vetustà dell'impianto esistente”*¹¹. Tanto considerato, SACBO *“ha pertanto solo chiesto di revocare gli obblighi assunti nei confronti dell'AGCM circa il rispetto di un termine predeterminato di realizzazione del deposito, ma non ha mai chiesto di non costruire il deposito”*¹².

18. SACBO ha, in particolare, argomentato che l'impegno *de quo* non sarebbe più necessario e proporzionato per assicurare l'apertura concorrenziale dei mercati interessati dello stoccaggio e della messa a bordo di carburante nell'aeroporto di Bergamo, posto che a distanza di otto anni dalla sua adozione *“le misure già ottemperate sono state sufficienti a eliminare le perplessità sollevate all'epoca dall'Autorità, anche alla luce dello scarso interesse manifestato dagli operatori di mercato nei confronti dei servizi in questione”*¹³. A riguardo, SACBO ha ribadito come in questi anni *“la partecipazione alle gare fino a oggi indette per l'affidamento del deposito esistente sia stata particolarmente limitata”*¹⁴ e che *“quanto alle attività into plane e agli interventi apportati al deposito esistente (i.e. nuova baia di carico e stalli aggiuntivi), nessun operatore, a parte Levorato,*

know how e dell'esperienza industriale per la gestione del deposito, vorrebbe invece esternalizzarne la progettazione, costruzione e gestione, mediante gara, a un soggetto dotato di adeguate competenze (vedi *infra*, la sezione Risultanze Istruttorie).

¹¹ Cfr. audizione SACBO del 6 febbraio 2026 e memoria finale del 20 giugno 2026.

¹² Cfr. memoria finale del 20 giugno 2026. Sul punto cfr. anche la comunicazione dell'8 ottobre 2025: *“la revoca non determinerebbe il venire meno della costruzione del nuovo deposito (che del resto era stata prevista nel PSA a prescindere dagli impegni assunti da SACBO nei confronti dell'Autorità). Verrebbe meno solo il vincolo di SACBO al rispetto di tempistiche definite con l'AGCM (che, come già detto, appaiono oggi gravemente incerte, oltre che superate, per ragioni che esulano dalla responsabilità della Società), e rimarrebbero quindi in vigore tutti gli altri termini e obblighi previsti dalla regolamentazione di settore e dal PSA. Si tratterebbe, in sostanza, di una revoca con effetti solo parziali, relativi cioè al quomodo, ma non all'an della realizzazione del nuovo deposito (che, quindi, non verrebbe in alcun modo messa in dubbio)”*.

¹³ Cfr. verbale di audizione del 6 febbraio 2026.

¹⁴ Cfr. memoria finale del 20 giugno 2026: infatti, a parte Levorato, alla gara indetta nel 2023 ha partecipato solo Carboil e, all'ultima gara indetta nel 2025 anche Nautilus, che però non aveva neppure i requisiti tecnici minimi per superare la prima fase di selezione.

*ha richiesto di accedere a tali spazi*¹⁵. ENAC, sul punto, ha confermato che *“la baia di carico esterna al deposito non è stata mai utilizzata, e che, per quanto a conoscenza di ENAC, l’infrastruttura costituita dal deposito di carburante esistente è rimasta largamente inutilizzata dagli operatori economici concorrenti di Levorato né vi sono state richieste di accesso per l’esercizio dei servizi di stoccaggio e di into plane”*¹⁶.

19. Con riguardo, invece, al meccanismo di gestione/fruizione degli stalli da parte degli operatori di *into plane*, previsto dall’impegno di SACBO reso obbligatorio dall’Autorità, la Società ha evidenziato che tutti gli stalli, compresi quelli adiacenti al deposito, sono affidati, mediante un meccanismo di turnazione periodica e non discriminatoria, in funzione dei volumi di carburante gestiti o che verranno gestiti da ciascun operatore sulla base dei contratti aggiudicati nel tempo a ciascuno di essi¹⁷. Inoltre, gli stalli messi a disposizione da SACBO (in tutto tredici) sarebbero adeguati sotto il profilo operativo in quanto sufficienti a consentire il soddisfacimento della domanda di carburante in aeroporto¹⁸. Rispetto alle valutazioni effettuate nel 2018, non sono emersi elementi nuovi, né sono state acquisite evidenze dal mercato che possano giustificare una valutazione di segno diverso rispetto a quella formulata a conclusione del procedimento A507.

20. Secondo SACBO, inoltre, *“l’eliminazione di tale impegno solleverebbe la Società da una perdurante situazione di incertezza e dal timore di eventuali rischi di inottemperanza legati a ritardi nella realizzazione del deposito, a essa non imputabili”*¹⁹. Come precisato di seguito, infatti, gli adempimenti di SACBO si inseriscono in un *iter* articolato e complesso le cui tempistiche non sono, se non in minima parte, governate dalla Società.

a) L’iter autorizzativo del PSA 2030

21. Sia SACBO che ENAC hanno depositato relazioni contenenti la descrizione dettagliata dell’iter amministrativo finalizzato all’avvio dei lavori di costruzione del nuovo deposito, comprensiva dei riferimenti normativi e delle relative tempistiche.

22. Preliminarmente, l’aeroporto di Bergamo “Orio al Serio” è dotato di un PSA per gli anni 2016-2030 (PSA 2030), volto a definire l’assetto complessivo delle infrastrutture aeroportuali per il periodo quindicennale di riferimento, prevedendo gli interventi e le ottimizzazioni necessarie²⁰.

¹⁵ Cfr. memoria finale, cit..

¹⁶ Cfr. verbale di audizione del 5 febbraio 2026. L’Ente non è invece a conoscenza *“se gli stalli per le autobotti sono stati utilizzati nel tempo”*.

¹⁷ Cfr. memoria finale, cit: SACBO nota che, secondo la valutazione contenuta nel provvedimento del 2018 *“L’Autorità ritiene in tal senso particolarmente positivo l’impegno del gestore ad applicare il meccanismo di turnazione anche agli stalli adiacenti al deposito, neutralizzando dunque l’eventuale vantaggio competitivo che il gestore del deposito - eventualmente anche attivo nel segmento into plane - avrebbe detenuto laddove fosse stato titolare degli stalli a esso adiacenti e della relativa possibilità di accesso diretto al deposito”* (paragrafo 67).

¹⁸ Cfr. memoria finale, cit: SACBO sottolinea che lo stesso provvedimento di accoglimento degli impegni del 2018 ha attestato che *“il principio della turnazione, accompagnato dalla costruzione di quattro ulteriori stalli oltre ai nove già disponibili, sia idoneo ad assicurare la piena contendibilità del mercato dei servizi di messa a bordo. [...] Il numero degli stalli messi a disposizione del gestore aeroportuale appare infatti sufficiente a consentire il soddisfacimento della domanda di carburante in aeroporto, [...]”* (paragrafo 67).

¹⁹ Cfr. verbale di audizione, cit..

²⁰ L’ENAC ha precisato che il nuovo deposito carburanti sarà realizzato nella zona nord del sedime aeroportuale, mentre il deposito carburanti esistente è localizzato a sud e, nell’ambito delle previsioni del PSA, sarà alimentato dal nuovo distributore tramite pipeline, servendo il piazzale sud e gli aeromobili non collegati ai pozzetti in modo indiretto (autocisterne).

L'approvazione di un PSA, in forza della normativa vigente, prevede un *iter* autorizzativo complesso, che si articola in una serie di fasi obbligatorie, in capo al gestore aeroportuale (nella specie, SACBO) e all'ENAC, quest'ultimo quale ente formalmente proponente *ex lege* nei confronti dei Ministeri interessati delle singole fasi²¹.

23. Nel caso in esame, l'iter approvativo del PSA 2030, iniziato nel 2017 e conclusosi nel 2024, si è così articolato:

- (i) in data 21 giugno 2017, ENAC ha approvato in linea tecnica il PSA 2030, predisposto da SACBO;
- (ii) in data 8 agosto 2018, ENAC, in qualità di proponente, ha presentato al MASE istanza per l'avvio del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (di seguito, "VIA") del progetto, che si è concluso positivamente con il decreto MASE n. 238 del 16 settembre 2022 (di seguito, "Decreto VIA"), condizionato al rispetto di numerose prescrizioni ambientali (di seguito, "Condizioni Ambientali" o "Prescrizioni"), suddivise tra prescrizioni generali, aventi a oggetto interventi e verifiche *ex ante* rispetto alla realizzazione dell'intero complesso delle opere, e prescrizioni specifiche, riferite ai singoli interventi da effettuare al momento dell'avvio della relativa fase progettuale o esecutiva²²;
- (iii) in data 2 maggio 2023, ENAC ha presentato istanza al ministero dei Trasporti (di seguito, "MIT") per lo svolgimento della procedura di verifica della compatibilità urbanistica con l'indizione di conferenza di servizi. Tale verifica si è conclusa con esito favorevole mediante il Decreto Direttoriale n. 18812 del 29 dicembre 2023;
- (iv) in data 29 febbraio 2024, ENAC ha emesso il provvedimento di approvazione finale del PSA 2030, autorizzando definitivamente la realizzazione delle opere previste.

b) Lo stato di adempimento delle prescrizioni generali

24. SACBO ed ENAC hanno chiarito che l'inizio delle opere (tra cui la realizzazione del nuovo deposito carburante) non è ancora possibile, essendo sospensivamente condizionato all'adempimento e alla verifica di ottemperanza da parte dell'Osservatorio Ambientale di alcune prescrizioni generali che, a oggi, sono ancora pendenti.

25. In particolare, ENAC ha chiarito che sono connesse con la realizzazione del deposito carburanti le condizioni ambientali n. 1 "*Popolazione e salute umana*" e 13 "*Adozione della classificazione acustica aeroportuale*" del parere della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale

²¹ In specie le fasi consistono, in ordine sequenziale:

- nell'ottenimento da parte del gestore aeroportuale che redige il Piano stesso dell'approvazione tecnica da parte di ENAC;
- nella sottoposizione del Piano approvato in linea tecnica all'iter di Valutazione di Impatto Ambientale ex d.lgs. 152 del 2006, finalizzato all'emissione del Decreto di compatibilità ambientale da parte del Ministero dell'Ambiente (procedura nella quale è ENAC ad assumere la qualifica di proponente ex d.lgs. 152/06);
- nel successivo rilascio, ottenuto il Decreto VIA, della declaratoria di compatibilità urbanistica del Piano con l'emanazione di decreto del MIT, che consegue a un *iter ad hoc* mediante promozione sempre da parte di ENAC, formalmente quale proponente della conferenza dei servizi con la partecipazione dei soggetti interessati ex lege n. 241/90;
- nell'emissione del provvedimento finale da parte di ENAC.

²² In particolare, SACBO ha riferito che il Decreto VIA stabilisce 40 differenti prescrizioni da parte del MASE (raggruppate in 13 macro-prescrizioni), 2 da parte del Ministero della Cultura e 58 da parte di Regione Lombardia per un totale di 100 prescrizioni complessive. Di queste, circa il 70% afferisce a prescrizioni generali, da verificare *ex-ante*, mentre le restanti afferiscono a tematiche specifiche della singola opera che verranno ottemperate all'atto di attivazione progettuale/esecutiva dell'opera stessa (prescrizioni specifiche). ENAC ha precisato che nel corso della procedura di VIA sono state introdotte alcune ottimizzazioni agli interventi previsti nel PSA, tra cui al nuovo deposito carburanti al fine di ridurre l'impatto ambientale.

(di seguito, “CTVA”) allegato al Decreto VIA. Allo stato attuale la condizione ambientale n. 13 risulta ottemperata, mentre risulta in fase di lavorazione la condizione ambientale n. 1. Tale condizione richiede che prima dell’inizio dei lavori di cantierizzazione delle infrastrutture previste dal PSA 2030 dovrà essere completato “uno studio epidemiologico”. Al fine di ottemperare, nel 2023 SACBO ha stipulato un accordo con l’Agenzia di Tutela della Salute (di seguito, “ATS”) di Bergamo, con oneri a carico della Società, in virtù del quale ATS sta conducendo lo studio epidemiologico, del quale è attualmente in corso l’ultima fase. Come chiarito da ENAC si prevede di concludere detto studio entro l’estate 2026, rendendo così possibile la verifica di ottemperanza nella seconda metà del 2026. Anche SACBO ha dichiarato che la suddetta verifica di ottemperanza è prevista entro la fine del 2026²³.

c) Stato della progettazione e incertezza della regolamentazione di settore

26. ENAC ha precisato che la verifica di ottemperanza delle condizioni ambientali che interessano direttamente il nuovo distributore carburanti (le cui tempistiche non sono esclusivamente dipendenti dal proponente) è condizione necessaria per poter procedere con la progettazione e realizzazione dell’opera.

A riguardo, ENAC ha rappresentato che “*il progetto del nuovo deposito, il cui PTFE [Progetto di Fattibilità Tecnica-Economica] è in fase istruttoria presso ENAC, dovrà essere approvato in Conferenza dei Servizi indetta dal MASE che approverà anche la gestione dell’impianto*”²⁴.

Inoltre, con riguardo al vaglio del progetto da parte del MASE, ENAC ha chiarito che il deposito di carburante per aviazione sito all’interno del sedime, configurandosi quale insediamento strategico, deve ricevere un’autorizzazione alla costruzione e all’esercizio attraverso un procedimento unico presso il MASE, ai sensi della legge 4 aprile 2012, n. 35²⁵.

27. ENAC ha evidenziato che “*Al termine dell’iter approvativo sopra descritto, le cui tempistiche dipendono da molteplici fattori e soggetti, sarà possibile procedere con la realizzazione del nuovo deposito carburanti, anche in considerazione della necessità e strategicità dell’opera ai fini della funzionalità dello scalo*”.

28. Secondo SACBO, oltre alla conclusione, allo stato incerta, dell’iter autorizzativo, anche l’incertezza in merito al quadro regolamentare applicabile alla costruzione e gestione

²³ ENAC fa inoltre particolare riferimento alla condizione ambientale n. 12 “*Aspetti di sicurezza*”, che si riferisce direttamente alla fase di progettazione del deposito e in particolare alla Direttiva Seveso (finalizzata a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a limitarne le conseguenze per la salute umana e per l’ambiente). Il testo dell’ottemperanza riporta “*In sede di progettazione il Proponente dovrà, riconfermare, con riferimento al nuovo deposito carburanti, la non assoggettibilità agli obblighi previsti dal D. Lgs. n. 105/2015, tenendo in considerazione le sostanze pericolose (materie prime e rifiuti) presenti nella configurazione definitiva di sito.*”. Secondo SACBO, la verifica dell’ottemperanza alla condizione ambientale n. 12 dovrebbe positivamente concludersi nei novanta giorni successivi dalla conclusione della progettazione esecutiva.

²⁴ Cfr. verbale audizione ENAC. In tal senso si veda la comunicazione di ENAC a SACBO di avvio del procedimento del 9 febbraio 2026 (allegato n. 3, comunicazione SACBO del 23 marzo 2026).

²⁵ In particolare, successivamente all’ottenimento dell’approvazione da parte di ENAC (la cui competenza riguarda gli aspetti legati alla normativa in materia di opere pubbliche e quelli concernenti la regolazione tecnica aeronautica), il soggetto che propone l’infrastruttura strategica procederà alla presentazione dell’istanza per l’avvio del procedimento unico di autorizzazione, ai sensi della legge n. 35/2012, presso il MASE, dandone evidenza a ENAC (cfr. comunicazione ENAC del 1° aprile 2026; vedi anche nota ENAC alle società di gestione aeroportuali del 31 ottobre 2025, allegato n. 2 comunicazione SACBO del 23 marzo 2026).

dell'infrastruttura impedirebbe la definizione di tempistiche certe e affidabili per l'avvio della costruzione dell'opera.

A riguardo, infatti, SACBO ha precisato che, in data 24 marzo 2025, ENAC aveva approvato il Regolamento recante *“Disposizioni sulla costruzione, l'acquisto e la gestione dei depositi di carburante avio negli aeroporti aperti al traffico civile di cui all'art. 704 del Codice della Navigazione affidati in concessione”* (di seguito, *“Regolamento”*), in base al quale, la Società sarebbe tenuta a realizzare e gestire direttamente il nuovo deposito carburanti (eventualmente appaltando solo la fornitura di specifici servizi) o, in alternativa, tramite una società dalla stessa controllata. Con atto notificato in data 29 luglio 2025, SACBO ha impugnato il Regolamento promuovendo ricorso straordinario al Capo dello Stato, in quanto l'impostazione assunta da ENAC non troverebbe fondamento nella normativa di settore²⁶ e risulterebbe anzi incompatibile con una gestione efficiente dell'infrastruttura²⁷. A seguito delle opposizioni presentate da ENAC e dal controinteressato Levorato (rispettivamente il 22 e il 25 settembre 2025), il ricorso è stato trasposto dinanzi al TAR Lazio e da quest'ultimo accolto con sentenza n. 9148 del 18 maggio 2026, che ha annullato il Regolamento²⁸.

29. Sul punto, ENAC ha confermato che *“il nuovo Regolamento è stato recentemente annullato e che, pertanto, al momento non è mandatorio procedere all'applicazione della disciplina in esso contenuta secondo cui il deposito centralizzato dovrebbe essere costruito e gestito direttamente dai gestori aeroportuali ovvero tramite società controllata (il cui socio industriale sia stato individuato con procedura a evidenza pubblica). Pertanto, i gestori aeroportuali, fra cui SACBO, potrebbero allo stato procedere all'affidamento in sub-concessione a terzi della costruzione e gestione dei depositi tramite gara”*²⁹. ENAC ha, altresì, ribadito che *“SACBO dovrà attivare la gara a evidenza pubblica per individuare l'impresa cui affidare la realizzazione e gestione dell'impianto”*³⁰.

30. SACBO, tuttavia, ha segnalato che l'annullamento del Regolamento non è ancora definitivo, essendoci ancora un ultimo grado di giudizio da esperire³¹. Peraltro, le stesse dichiarazioni di ENAC non consentono di pervenire a una diversa conclusione³². Anche laddove, *quod non*, si volesse

²⁶ Cfr. Direttiva 96/97/CE e Regolamento UE 139/2014.

²⁷ In particolare, SACBO non dispone in alcun modo del *know how* e dell'esperienza industriale per gestire un deposito carburanti, risultando quindi più efficiente affidarne la costruzione e gestione mediante gara a un soggetto dotato di adeguati requisiti tecnici. Peraltro, a riguardo, in audizione SACBO ha osservato che l'ultimo atto autorizzativo (quello del MASE) previsto per poter realizzare il deposito, deve essere richiesto dal conduttore/gestore, per cui finché non è chiaro chi sarà il gestore del deposito, non potrebbe neppure essere finalizzato l'*iter* autorizzativo.

²⁸ Nel corso dell'istruttoria, SACBO ha rappresentato che il Regolamento era stato altresì impugnato da altri gestori aeroportuali e da alcuni altri gestori specializzati (*i.e.*, Levorato e Carboil) e annullato dal TAR Lazio con sentenze del 22 dicembre 2025, in atti, sia per vizi procedurali che di merito, in quanto, *inter alia*, il modello di proprietà e di gestione imposto da ENAC è stato ritenuto non conforme alla normativa vigente.

²⁹ Cfr. verbale di audizione, cit..

³⁰ Cfr. verbale di audizione, cit..

³¹ Cfr. memoria finale del 22 giugno 2026, cit.: per quanto è dato sapere a SACBO, ENAC avrebbe già impugnato dinanzi al Consiglio di Stato le sentenze di annullamento rese nei giudizi paralleli a quello incardinato da SACBO ed è verosimile che faccia lo stesso anche avverso la pronuncia del TAR Lazio che ha accolto il ricorso della Società.

³² Nel corso della sua audizione, infatti, ENAC ha solo precisato che *“al momento non è mandatorio procedere all'applicazione della disciplina in esso contenuta [...]”*, con ciò non escludendo affatto, per il futuro, evoluzioni in senso diverso. Sempre ENAC, peraltro, ridimensiona gli effetti della sentenza di annullamento del TAR Lazio, e definisce il ricorso all'affidamento a terzi della costruzione e gestione dei depositi, in termini meramente ipotetici, sottolineando che *“i*

ritenere che la sentenza del TAR Lazio abbia definitivamente chiuso il contenzioso amministrativo, annullando il Regolamento ENAC, a oggi mancherebbe comunque un regolamento di riferimento, che renderebbe complicato, a detta di SACBO, iniziare a predisporre, con il dovuto grado di certezza, tutto quanto necessario per avviare i lavori.

d) La revisione delle tempistiche

31. Quanto alle tempistiche, nel corso dell'istruttoria ENAC ha *"sottolinea[to] comunque che SACBO si impegna a realizzare il deposito di carburante entro il 2030"*³³. A riguardo, SACBO ha chiesto che la fine del 2030 - comunicata alla Società nell'audizione del 9 giugno 2026 coerentemente con quanto indicato da ENAC - come termine per il completamento del deposito possa essere riconsiderata. A ben vedere, secondo SACBO, ENAC indicherebbe il 2030 semplicemente perché il PSA vigente vede la sua scadenza al 2030, e riferirebbe quindi una data programmatica formale che potrebbe essere disattesa ovvero soggetta a ulteriore dilazione in seguito a una possibile proroga.

32. Per individuare un termine realistico, SACBO ritiene necessario quantomeno attendere la conclusione di tutte le verifiche di ottemperanza cui è sottoposto il PSA dal Decreto VIA (a seguito delle quali potrà essere attivato l'intervento) e, soprattutto, la definitiva individuazione del modello operativo cui SACBO dovrà attenersi per la gestione e la costruzione dell'infrastruttura, di concerto con ENAC³⁴.

33. Tanto chiarito, qualora si volesse provare in ogni caso a individuare sin d'ora un possibile programma per la conclusione dei lavori, SACBO propone di prendere in considerazione l'iter di massima che segue:

- predisposizione documenti di gara oggetto di condivisione con le competenti Autorità (ENAC) - non meno di sei mesi;
- procedura di affidamento per la progettazione esecutiva, realizzazione e gestione del deposito - non meno di sei mesi (salvi eventuali contenziosi);
- fase di stipula del contratto, previe verifiche dei requisiti in capo all'aggiudicatario - non meno di due mesi;
- fase di redazione della progettazione esecutiva comprensiva di verifica e validazione progetto - non meno di otto mesi;
- deposito e approvazione del progetto esecutivo da parte di ENAC e del MASE - non meno di sei mesi³⁵;
- avvio ed esecuzione lavori - non meno di sedici mesi;

gestori aeroportuali, fra cui SACBO, potrebbero allo stato procedere all'affidamento in sub-concessione a terzi della costruzione e gestione dei depositi tramite gara", senza dare alcuna indicazione ferma e precisa.

³³ Cfr. comunicazione ENAC del 1° aprile 2026.

³⁴ Fino a quando il contesto regolatorio non sarà definitivamente (e adeguatamente) chiarito, SACBO non sarà in condizione di sapere se dovrà predisporre la gara per l'individuazione del soggetto incaricato della progettazione esecutiva, costruzione e della gestione del deposito (procedura che richiederà tempi tecnici e amministrativi adeguati - come noto - sia in fase di predisposizione che di svolgimento/aggiudicazione) oppure dovrà procedere direttamente/tramite una società controllata.

³⁵ Salvo richieste di integrazione, modifiche ovvero soprattutto eventuale approvazione da parte delle Autorità sequenziale e non con istruttoria contestuale e quindi prudenzialmente con un possibile allungamento di ulteriori due mesi.

- fase di collaudo e messa in esercizio da parte delle competenti Autorità - non meno di quattordici mesi.

34. L'iter di approvazione decorre dalla conclusione dello studio epidemiologico (condizione prevista dal decreto di compatibilità ambientale del PSA 2030), ipotizzabile per fine 2026, tenuto conto anche dei tempi della verifica di ottemperanza³⁶.

e) Le informazioni fornite da Carboil

35. Carboil è una società attiva nel settore dell'aviazione e fornisce servizi di ricezione, stoccaggio e messa a bordo di carburante a uso aeronautico in favore di compagnie petrolifere e aeree attive sul territorio nazionale.

36. Quanto alle informazioni fornite, Carboil ha precisato che:

a) la costruzione di un nuovo deposito carburante consentirebbe di fronteggiare in maniera adeguata il progressivo aumento dei volumi di traffico aereo registratosi nel periodo postpandemico presso lo scalo di Bergamo (come del resto avvenuto su gran parte degli scali nazionali); questo intervento consentirebbe di allineare le infrastrutture ai più recenti standard JIG e IATA;

b) a seguito del provvedimento dell'Autorità del 2018, Carboil non ha utilizzato il deposito carburanti esistente, la baia di carico esterna e gli stalli per autobotti presso lo scalo di Bergamo. Né la società dispone di informazioni su ulteriori utilizzatori dell'infrastruttura;

c) SACBO nel corso degli anni e, in particolare, nel 2023 e nel 2025, ha indetto due gare per l'affidamento della conduzione e gestione operativa del deposito carburante, della baia di carico esterna e della relativa attività di stoccaggio, presso l'aeroporto di Bergamo. Carboil ha partecipato a entrambe le procedure e, in entrambi i casi, non è risultata aggiudicataria. La società, inoltre, non ha utilizzato gli stalli, non disponendo di volumi di traffico aereo presso lo scalo.

La disciplina per l'utilizzo degli stalli prevista da SACBO è contenuta nel *Disciplinare per l'assegnazione temporanea degli stalli a disposizione degli handler di refuelling into-plane*. A riguardo, Carboil ha evidenziato che attualmente sono presenti undici stalli di cui cinque adiacenti al deposito di carburante e riservati all'handler aggiudicatario che lo gestisce, gli altri sei stalli sono distanti dal deposito e vengono ripartiti, in via residuale, in maniera proporzionale al volume di ciascun altro *handler*, ove colui che gestisce il deposito non abbia la necessità di disporre anche di uno o più di questi sei stalli, come del resto precisato dal citato Disciplinare. Carboil ha, inoltre, osservato che: *“al fine di incentivare l'operatività presso lo scalo e garantire l'accesso anche a ulteriori handlers (che non gestiscono il deposito centralizzato di carburante), SACBO dovrebbe assegnare tutti gli stalli per le autobotti a prezzi calmierati e concorrenziali, senza riservare al gestore del deposito quelli vicini al deposito stesso (che godrebbero di maggior economicità). Gli stalli, inoltre, dovrebbero essere assegnati indistintamente agli operatori in maniera proporzionale al volume di traffico aereo gestito da ciascun handler presso lo scalo, per consentire anche una effettiva liberalizzazione di tali spazi”*³⁷.

³⁶ Si tratterebbe comunque di un programma di massima, con tempistiche da verificare in sede di progetto esecutivo, al netto di possibili criticità sopravvenute (ad esempio, impugnative, sospensioni lavori) e considerando che al momento non è ancora del tutto chiarita l'attribuzione di competenze tra ENAC e MASE per la messa in esercizio dell'impianto.

³⁷ Cfr. comunicazione Carboil del 26 marzo 2026.

VI. VALUTAZIONI

37. Il presente procedimento ha per oggetto la valutazione dell'istanza di SACBO di revoca dell'impegno inerente alla realizzazione del nuovo deposito carburanti e, in subordine, di modifica delle tempistiche indicate per l'assolvimento dello stesso.

38. Dall'istruttoria svolta non risulta accertato che il nuovo deposito sia "irrilevante" per tutelare la concorrenza nei mercati interessati e che quindi l'impegno di SACBO debba essere revocato. E', invece, emerso che i tempi necessari per l'ottemperanza alle condizioni ambientali, nonché la complessità dei procedimenti amministrativi coinvolti, le cui tempistiche dipendono da numerosi fattori e soggetti, richiederebbero, più che la revoca dell'impegno inerente alla realizzazione del nuovo deposito carburanti, la modifica delle tempistiche indicate per l'assolvimento dello stesso.

39. Contrariamente a quanto sostenuto da SACBO, infatti, l'impegno reso obbligatorio nel 2018 continua ad avere un *valore aggiunto*, risultando idoneo a contribuire alla piena apertura del mercato della messa a bordo attraverso la costruzione di un deposito di maggiore capacità rispetto al deposito attualmente presente nel sedime aeroportuale. Come segnalato da Carboil, la costruzione di un nuovo deposito carburante di maggiore capacità - e vista anche la vetustà del vecchio deposito, che sarà dismesso - appare idoneo a fronteggiare il progressivo aumento dei volumi di traffico aereo registratosi presso lo scalo di Bergamo negli ultimi anni e quindi la domanda di carburante proveniente dalle compagnie aeree. Anche ENAC ha sottolineato come il nuovo deposito sia un'opera necessaria e strategica ai fini della funzionalità dello scalo.

40. In tal senso, si ritiene che l'impegno della costruzione del nuovo deposito mantenga la sua validità, contribuendo a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel procedimento A507 nei mercati interessati, ed escludendo, per il futuro, evoluzioni in senso diverso e anticoncorrenziale, così assicurando nel tempo l'apertura del mercato liberalizzato della messa a bordo di carburante per aviazione nell'aeroporto di Bergamo.

Il provvedimento del 2018 ha dichiarato necessario alla rimozione delle preoccupazioni concorrenziali l'intero *set* di impegni resi obbligatori, che prevedevano sia le modifiche strutturali al deposito esistente (baia di carico esterna e stalli aggiuntivi), sia la costruzione ed entrata in esercizio del nuovo deposito, in sostituzione di quello esistente, per consentire l'accesso a più operatori.

41. Del resto, nel corso dell'istruttoria SACBO stessa ha precisato che la Società *"ha [...] solo chiesto di revocare gli obblighi assunti nei confronti dell'AGCM circa il rispetto di un termine predeterminato di realizzazione del deposito, ma non ha mai chiesto di non costruire il deposito"*.

42. Inoltre, in relazione all'argomento di SACBO secondo cui le misure già ottemperate sarebbero state sufficienti a eliminare le preoccupazioni sollevate all'epoca dall'Autorità, anche alla luce dello scarso interesse manifestato negli anni dagli operatori nei confronti dei servizi di stoccaggio e *into plane* nell'aeroporto bergamasco, si osserva quanto segue.

43. Per un verso, Carboil era interessata all'affidamento della gestione del deposito esistente tant'è che la stessa ha partecipato per ben due volte alla gara indetta per l'affidamento in sub-concessione della sua gestione. Nel procedimento A507C è stato verificato che le ragioni per cui le precedenti gare per l'affidamento del deposito esistente - in attesa della costruzione del nuovo - non sono state molto partecipate non risiederebbero nello scarso interesse del mercato ma nel fatto che tali gare,

per le loro caratteristiche e per la loro durata, non risultavano profittevoli per i nuovi entranti concorrenti dell'incumbent Levorato³⁸.

44. Per altro verso, non appare condivisibile che gli spazi esistenti, in particolare gli stalli, non siano stati utilizzati per disinteresse dei concorrenti. Di fatto, quantomeno da otto anni il gestore del deposito, Levorato, è anche l'operatore con la maggior quota nell'offerta dei servizi *into plane* e quindi unico fruitore del lotto unico dei cinque stalli adiacenti al deposito e dunque della possibilità di accesso diretto al deposito³⁹. La regolazione per l'assegnazione degli stalli a disposizione degli operatori di *into plane*, riportata da Carboil⁴⁰, nei fatti non ha favorito la possibilità di *“incentivare l'operatività presso lo scalo e garantire l'accesso anche a ulteriori handlers (che non gestiscono il deposito centralizzato di carburante)”*⁴¹.

45. Quanto, infine, all'argomento di SACBO secondo cui l'eliminazione dell'impegno in esame solleverebbe la Società da una perdurante situazione di incertezza e dal timore di eventuali rischi di inottemperanza legati a ritardi nella realizzazione del deposito, a essa non imputabili, si osserva che fino a che il nuovo deposito non venga realizzato, SACBO è tenuta a inviare la sola relazione di ottemperanza avente a oggetto l'affidamento in sub-concessione con gara della gestione del deposito esistente. Tant'è che l'Autorità ha avviato un procedimento di inottemperanza solo quando la società non aveva inviato nei termini la relazione richiesta⁴²; mentre non sono state mai contestate inottemperanze collegate all'impegno *de quo* dovute a ritardi nella realizzazione del deposito non riconducibili a una condotta imputabile a SACBO.

46. Per l'insieme delle argomentazioni svolte, si ritiene che l'impegno della costruzione del nuovo deposito non sia revocabile, mentre appare meritevole di accoglimento l'istanza, presentata in subordine da SACBO, di rivedere il termine attualmente stabilito dall'impegno per la realizzazione del nuovo deposito.

47. Considerato che l'iter di approvazione per la nuova infrastruttura decorre dalla conclusione dello studio epidemiologico e dalla successiva verifica di ottemperanza di tale prescrizione, prevista per la fine del 2026 sia da ENAC sia da SACBO, si ritiene che il termine per la realizzazione del nuovo

³⁸ Secondo SACBO, infatti, *“la gara per un'aggiudicazione «ponte» della gestione del deposito esistente, riguardando l'affidamento di un servizio tecnicamente impegnativo ed economicamente oneroso per un lasso di tempo incerto e provvisorio (cioè legato ai tempi di costruzione e di messa in esercizio del nuovo deposito), non risulterebbe profittevole e disincentiverebbe, come di fatto è avvenuto, la partecipazione dei concorrenti di Levorato. Al riguardo, infatti, nella gara bandita lo scorso 6 marzo, oltre a Levorato, solo un altro operatore (Carboil S.r.l.) ha presentato offerta, rendendosi disponibile a effettuare però solo una parte degli investimenti richiesti dal disciplinare. La gara ha portato, quindi, a una nuova aggiudicazione in favore di Levorato”* (cfr. paragrafo 18, provvedimento n. 30678/2023, cit.).

³⁹ Peraltro, come riportato da Carboil, anche gli stalli non adiacenti al deposito possono essere utilizzati dai concorrenti solo in via residuale (cioè sempre che non servano al gestore stesso).

⁴⁰ Consultabile sul sito *internet* istituzionale www.milanobergamoairport.it

⁴¹ Cfr. comunicazione Carboil del 26 marzo 2026, secondo cui *“SACBO dovrebbe assegnare tutti gli stalli per le autobotti a prezzi calmierati e concorrenziali, senza riservare al gestore del deposito quelli vicini al deposito stesso (che godrebbero di maggior economicità). Gli stalli, inoltre, dovrebbero essere assegnati indistintamente agli operatori in maniera proporzionale al volume di traffico aereo gestito da ciascun handler presso lo scalo, per consentire anche una effettiva liberalizzazione di tali spazi”*. Peraltro, Carboil stessa non ha utilizzato gli stalli per un motivo diverso dal disinteresse prospettato da SACBO, e cioè in quanto non disponeva di volumi di traffico aereo presso lo scalo.

⁴² Cfr. A507C - Servizio rifornimento carburante avio aeroporto di Bergamo, provvedimento n. 30433 del 20 dicembre 2022, in Bollettino n. 5/2023.

deposito non possa essere fissato oltre la scadenza del 2030, coerentemente con quanto indicato da ENAC.

Tale termine appare infatti ragionevole e congruo, in quanto, nell'impegno a suo tempo assunto verso l'Autorità, SACBO si era obbligata a realizzare il deposito in un periodo di tempo, pari a sedici mesi decorrenti dall'approvazione del PSA (poi avvenuta nel febbraio 2024), di gran lunga più breve rispetto a quello a oggi proposto.

48. Né, infine, appare condivisibile l'argomento di SACBO secondo cui la prospettata incertezza allo stato esistente in merito al quadro regolamentare applicabile alla costruzione e gestione dell'infrastruttura, impedirebbe la definizione di tempistiche certe e affidabili per l'avvio della costruzione del deposito. A riguardo, ENAC ha indicato che, anche pendente il contenzioso amministrativo concernente il Regolamento, SACBO *“dovrà attivare la gara a evidenza pubblica per individuare l'impresa cui affidare la realizzazione e gestione dell'impianto”*.

VII. CONCLUSIONI

49. In conclusione, l'istruttoria ha fatto emergere la necessità di rivedere il termine attualmente stabilito dall'impegno per la realizzazione del nuovo deposito, determinando, coerentemente con quanto indicato da ENAC, la fissazione del nuovo termine entro il 31 dicembre del 2030.

RITENUTO, quindi, che sussistano le condizioni per l'accoglimento dell'istanza di SACBO di revisione del termine, attualmente stabilito per la realizzazione del nuovo deposito, prevedendo che l'anzidetta realizzazione sia effettuata entro il 31 dicembre del 2030, restando vincolante l'impegno di realizzazione del nuovo deposito, di cui al provvedimento n. 27089 del 14 marzo 2018;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) l'accoglimento dell'istanza di SACBO S.p.A., presentata l'8 ottobre 2025, di revisione del termine attualmente stabilito per la realizzazione del nuovo deposito, prevedendo che l'anzidetta realizzazione sia effettuata entro il 31 dicembre del 2030;

b) la revisione dell'impegno, reso vincolante dall'Autorità con delibera del 14 marzo 2018 n. 27089, limitatamente alla revisione del termine attualmente stabilito per la realizzazione del nuovo deposito, prevedendo che l'anzidetta realizzazione sia effettuata entro il 31 dicembre del 2030.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

LA PRESIDENTE *ff.*

Elisabetta Iossa

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12815 - FUTURA/GENERAL-GENERAL NORD-GENERAL PROVIDER-LO.DIS

Provvedimento n. 32019

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 luglio 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 Conad Nord Ovest Società Cooperativa, pervenuta il 7 aprile 2026;

VISTA la propria delibera del 28 aprile 2026, n. 31709 con la quale ha avviato, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, il procedimento nei confronti delle società Futura S.r.l., Conad Nord Ovest Soc. Coop., Cerim S.p.A., Lo.Dis. S.r.l., PiùMe, e Sviluppo Sud S.r.l.;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie trasmessa in data 23 giugno 2026;

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

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Futura S.r.l. (di seguito, "Futura" o "Acquirente"; C.F. 00930150479) è una *holding* finanziaria soggetta a direzione e coordinamento di Conad Nord Ovest Soc. Coop. (di seguito, "CNO"), una delle cinque cooperative socie di Conad, attiva nella grande distribuzione organizzata nei territori del Piemonte, della Valle D'Aosta, della Liguria, dell'Emilia-Romagna (nelle province di Bologna, Modena e Ferrara), della provincia di Mantova, della Toscana, del Lazio (Roma e Viterbo) e della Sardegna. La rete di CNO è composta da 359 soci e 587 punti vendita a insegne "Spazio Conad", "Conad Superstore", "Conad", "Conad City", "Tuday Conad" e "Conad Sapori&Dintorni".

2. CNO ha realizzato, nel 2024, un fatturato consolidato pari a [3-4]* miliardi di euro, interamente realizzato in Italia.

3. General S.r.l. (di seguito, "General"; C.F. 01318250469) esercita, direttamente e tramite operatori in *franchising*, il commercio al dettaglio e all'ingrosso prevalentemente di articoli per l'igiene e la pulizia della casa e l'igiene della persona e prodotti di bellezza, attraverso punti vendita a insegna PiùMe situati in Liguria, Toscana, Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna e profumerie a insegna "Profumerie Bacci Forte dei Marmi" situate in Toscana e Liguria.

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

4. General ha realizzato, nel 2024, un fatturato in Italia pari a [100-595] milioni di euro.
 5. General Nord S.r.l. (di seguito, “General Nord”; C.F. 02336790460) è prevalentemente attiva nel commercio al dettaglio e all’ingrosso di articoli per l’igiene e la pulizia della casa e l’igiene e bellezza della persona attraverso punti vendita a insegna “PiùMe” situati in Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli, Lombardia ed Emilia-Romagna.
 6. General Nord ha realizzato, nel 2024, un fatturato in Italia pari a [10-36] milioni di euro.
 7. General Provider S.r.l. (di seguito, “General Provider”; C.F. 02387640465) svolge attività di pubblicazione e diffusione presso l’intera rete a insegna “PiùMe” del periodico mensile denominato “PiùMe Magazine”.
 8. General Provider S.r.l. ha realizzato, nel 2024, un fatturato in Italia [inferiore a un milione di] euro.
 9. Il capitale di General, General Nord e General Provider è interamente detenuto da General Service Holding S.p.A. (di seguito, “GSH”; C.F. 02013810466), a sua volta controllata da Cerim S.p.A. (di seguito, “Cerim”; C.F. 01840400467).
 10. PiùMe S.r.l. (di seguito, “PiùMe”; C.F. 01952440491), è la società titolare del marchio “PiùMe”, ed è controllata da Cerim mediante GSH, che detiene una quota di partecipazione diretta pari al 71,89% del capitale sociale;
 11. PiùMe ha realizzato, nel 2024, un fatturato in Italia pari [inferiore a un milione di] euro.
 12. Sviluppo Sud S.r.l., (di seguito, “Sviluppo Sud”; C.F. 15745871002), è una società attiva prevalentemente nel commercio al dettaglio di articoli per l’igiene e la pulizia della casa e l’igiene e la bellezza della persona, attraverso 6 punti vendita a insegna “PiùMe” situati nel Lazio.
 13. Sviluppo Sud ha realizzato, nel 2024, un fatturato in Italia pari a [3-4] milioni di euro.
 14. Lo.Dis. S.r.l. (di seguito, “Lodis”; C.F. 02324130463) opera nel settore della logistica e, in particolare, presta esclusivamente per General e General Nord attività di coordinamento e gestione del magazzino logistico, inclusa l’attività di coordinamento dei trasporti, avvalendosi tanto per lo svolgimento delle attività operative di logistica (quali: la ricezione, il controllo e l’organizzazione della merce in magazzino, la preparazione degli ordini e l’attività di manutenzione e pulizia) quanto per l’attività di trasporto, di società terze. Il capitale di Lodis è interamente detenuto da tre persone fisiche che detengono anche la maggioranza del capitale di Cerim.
 15. Lodis ha realizzato, nel 2024, un fatturato in Italia pari a [1-10] milioni di euro.
- Il fatturato complessivo realizzato, nel 2024, da General, General Nord, Sviluppo Sud, General Provider, PiùMe e Lodis (nel seguito, congiuntamente indicate come “Target”) è stato pari a [100-595] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

16. L’Operazione notificata (di seguito, “Operazione”), regolata dall’Accordo Quadro sottoscritto tra Futura e GSH in data 22 dicembre 2025, prevede:
 - una prima fase, sospensivamente condizionata all’approvazione da parte dell’Autorità, concernente l’acquisizione da parte di Futura di una partecipazione [omissis].
17. All’esito dell’Operazione complessivamente considerata, Futura acquisirà 271 punti vendita: 262 punti vendita con insegna “PiùMe”, di cui 10 in *franchising*, situati nelle regioni: Liguria (83); Toscana (67); Piemonte (48); Lombardia (25); Veneto (13); Emilia-Romagna (10); Trentino-Alto

Adige (6); Friuli-Venezia Giulia (4) e Lazio (6) e 9 profumerie con insegna “Profumerie Bacci Forte dei Marmi” situate in Toscana (5), Liguria (4).

18. Inoltre, l’Accordo Quadro prevede, per un periodo di cinque anni dal *closing*:

- (i) un obbligo di non concorrenza, *[omissis]*;
- (ii) un obbligo di non sollecitazione, *[omissis]*.

III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

19. L’Operazione, in quanto comporta l’acquisizione del controllo esclusivo di più imprese, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990.

20. L’Operazione rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all’articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva disposto dall’articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell’ultimo esercizio a livello nazionale, dall’insieme delle imprese interessate dall’operazione è stato superiore a 595 milioni di euro e il fatturato realizzato nell’ultimo esercizio a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 36 milioni di euro.

21. I patti di non concorrenza e non sollecitazione sottoscritti dalle Parti e descritti nel paragrafo precedente possono essere ritenuti direttamente connessi e necessari alla realizzazione dell’Operazione, in quanto funzionali alla salvaguardia del valore dei punti vendita *Target*, sempre che tali patti siano circoscritti a un periodo di tre anni¹ e al territorio nel quale sono attivi tali punti vendita².

IV. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

22. L’Operazione, notificata il 7 aprile 2026, consiste nell’acquisizione da parte di CNO, tramite Futura, del controllo esclusivo della *Target*, specializzata nella vendita al dettaglio di prodotti per la cura della persona e la pulizia della casa a insegna “PiùMe”, presente sull’intero territorio nazionale con 262 punti vendita. Il presente procedimento è stato avviato, ai sensi dell’articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, con delibera del 28 aprile 2026 nei confronti delle società CNO, Futura, Cerim, Lo.Dis. e Sviluppo Sud S.r.l.

23. In particolare, nel provvedimento di avvio dell’istruttoria, in considerazione dell’attività svolta dalle società coinvolte nell’Operazione, sono stati individuati i seguenti mercati interessati dall’operazione: (i) i mercati locali della vendita al dettaglio di prodotti per l’igiene della casa e la cura della persona e di prodotti di profumeria e cosmetici; (ii) il mercato nazionale dell’approvvigionamento di prodotti per l’igiene della casa e la cura della persona; (iii) il mercato nazionale della vendita all’ingrosso di prodotti per l’igiene della casa e la cura della persona e di prodotti di profumeria e cosmetici e (iv) i mercati locali del commercio al dettaglio di profumi e cosmetici di lusso.

¹ In particolare, in ragione della circostanza che CNO non è attiva nel canale *drugstore* e delle accertate differenze gestionali, logistiche e commerciali di tale attività rispetto al canale GDO, si ritiene pertanto prevalere la necessità di trasferimento di *know how* da Cerim a CNO.

² Cfr. “Comunicazione della Commissione europea sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione” (2005/C 56/03), in GUUE del 5 marzo 2005.

24. Con riferimento al mercato *sub* (i), è stato ritenuto che l'Operazione potesse ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva, mentre per gli altri mercati rilevanti individuati nel provvedimento di avvio è stato ritenuto che la stessa non fosse suscettibile di determinare significative preoccupazioni concorrenziali, in considerazione della quota di mercato dell'entità risultante dalla concentrazione, dell'aumento trascurabile (o assente) della quota dovuto all'Operazione, della presenza di qualificati concorrenti, nonché del significativo potere di mercato lato domanda esercitato in alcuni mercati dalle centrali di acquisto.

25. Riguardo al mercato *sub* (i), è stato osservato che, nel precedente più recente dell'Autorità³, la definizione merceologica del mercato ricomprendeva sia i prodotti offerti dai punti vendita delle catene specializzate *drugstore*, sia quelli commercializzati dai *discount* e dagli altri punti vendita della grande distribuzione organizzata (di seguito, "GDO"), con esclusione delle *superette* (punti vendita con superficie media inferiore a 400 mq)⁴.

26. Sulla base di tale definizione di mercato, quindi, l'Operazione avrebbe potuto ostacolare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva in alcuni mercati locali della vendita al dettaglio di prodotti per l'igiene della casa e la cura della persona e di prodotti di profumeria e cosmetici, in particolar modo quelli identificati dalle isocrone n. 2-17; 21; 22; 26; 28-32; 34-35; 37-40; 42, 43, 46, 51, 56-59; 61-63.

27. Infatti, in tali mercati locali, considerando sia i *drugstore* che i punti della GDO ovvero i supermercati, ipermercati e i *discount*, l'entità risultante dalla concentrazione avrebbe detenuto quote superiori al 30%, con incrementi significativi della quota di mercato e un impatto rilevante sul grado di concentrazione del mercato.

³ Cfr. C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro*, provvedimento n. 30404 del 2 dicembre 2022, in Bollettino n. 46/2022.

⁴ Nel seguito, con GDO si indicheranno, ai fini della presente decisione, i supermercati, ipermercati e *discount* a eccezione dei punti vendita con dimensione inferiore a 400 mq.

Tabella n. 1 – Quote di mercato della vendita al dettaglio di prodotti per la pulizia della casa e la cura della persona e di prodotti di profumeria e cosmetici nelle 41 isocrone con quota combinata superiore al 30%

n isocrona	Regione	Città	Quota congiunta	Delta HHI	N player
2	Liguria	Chiavari	[35-40%]	394	4
3	Liguria	Chiavari	[40-45%]	425	4
4	Liguria	Lavagna	[35-40%]	238	5
5	Liguria	Bordighera	[40-45%]	844	1
6	Liguria	Diano Marina	[40-45%]	562	1
7	Liguria	Diano Marina	[45-50%]	656	1
8	Liguria	Imperia	[30-35%]	530	4
9	Liguria	Imperia	[35-40%]	493	3
10	Liguria	Sanremo	[40-45%]	796	3
11	Liguria	Sanremo	[35-40%]	662	3
12	Liguria	Sanremo	[40-45%]	832	3
13	Liguria	Taggia	[40-45%]	768	1
14	Liguria	Vallecrosia	[35-40%]	663	1
15	Liguria	Ventimiglia	[35-40%]	703	1
16	Liguria	Ventimiglia	[40-45%]	873	1
17	Liguria	Bolano	[35-40%]	571	2
21	Liguria	Albissola Marina	[30-35%]	255	4
22	Liguria	Andora	[40-45%]	509	2
26	Liguria	Celle Ligure	[30-35%]	266	3
28	Liguria	Finale Ligure	[30-35%]	408	1
29	Liguria	Loano	[45-50%]	833	1
30	Liguria	Pietra ligure	[35-40%]	467	1
31	Liguria	Pietra ligure	[50-55%]	1064	0
32	Piemonte	Savigliano	[30-35%]	356	0
34	Toscana	Castiglione della Pescaia	[50-55%]	1450	0
35	Toscana	Massa Marittima	[45-50%]	976	1
37	Toscana	Cecina	[35-40%]	540	3
38	Toscana	Cecina	[25-30%]	369	3
39	Toscana	Cecina	[30-35%]	386	3
40	Toscana	Collesalvetti	[45-50%]	948	0
42	Toscana	San Vincenzo	[35-40%]	549	2
43	Toscana	Barga	[70-75%]	1258	0
46	Toscana	Castelnuovo di Garfagnana	[40-45%]	817	1
51	Toscana	Seravezza	[50-55%]	1268	1
56	Toscana	Viareggio	[30-35%]	550	2
57	Toscana	Aulla	[40-45%]	397	1
58	Toscana	Carrara	[30-35%]	510	1
59	Toscana	Massa	[30-35%]	549	1
61	Toscana	Massa	[30-35%]	579	1
62	Toscana	Montignoso	[40-45%]	800	2
63	Toscana	Pontremoli	[45-50%]	1016	1

28. Tuttavia, nel provvedimento di avvio è stato altresì rilevato che – sebbene nella prassi dell'Autorità⁵ la definizione merceologica del suddetto mercato includesse sia punti vendita delle

⁵ Cfr. C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro*, cit..

catene specializzate che quelli della GDO – tale definizione era basata su un *test* (*SSNIP test* attraverso la *Critical Loss Analysis*) i cui risultati erano, nell'unica istruttoria svolta in questo mercato, non definitivi e al margine, con la conseguenza che una variazione di pochi decimali dei valori di riferimento avrebbe condotto all'esclusione dei punti vendita della GDO dal mercato rilevante⁶. È stato, pertanto, ritenuto che i vincoli competitivi sui punti vendita *Target* derivavano principalmente da altri negozi specializzati e, solo in misura residuale, dai punti vendita della GDO (vale a dire supermercati, ipermercati e *discount*, con superficie superiore a 400 mq).

29. In tal senso, nel provvedimento di avvio è stato osservato che alcuni elementi agli atti potessero deporre per una definizione merceologica più ristretta, comprendente i soli *drugstore*, ed escludendo quindi i punti vendita della GDO dal mercato rilevante. La definizione della dimensione merceologica del mercato rilevante costituisce, quindi, oggetto di specifico approfondimento della presente istruttoria.

30. Nel corso del procedimento sono state, infatti, effettuate richieste di informazioni a CNO e Cerim, nonché agli operatori attivi nel settore della grande distribuzione organizzata – Coop Consorzio Nord Ovest Soc. Consortile a R.l. (di seguito, “CCNO”), Esselunga S.p.A. (di seguito, “Esselunga”), Sogegross S.p.A. (di seguito, “Basko”), Princes Retail S.p.A. (di seguito “GS”), Lidl Italia S.r.l. (di seguito, “Lidl”), Eurospin Italia S.p.A. (di seguito, “Eurospin”) – e delle catene specializzate operanti nelle isocrone interessate dall'operazione – Cesar S.p.A. (di seguito, “Cesar”), Gottardo S.p.A. (di seguito, “Gottardo”), D.M.O. S.p.A. (di seguito, “DMO”), e Maury's Online⁷.

31. Inoltre, CNO e Cerim sono state ascoltate in sede di audizione durante la fase istruttoria. In particolare, CNO è stata sentita in data 3 giugno 2026; mentre, Cerim è stata sentita in data 4 giugno 2026⁸.

32. Infine, al fine di meglio comprendere le abitudini di acquisto dei consumatori e, in particolare, il grado di prossimità concorrenziale tra le catene dei negozi specializzati e dei punti vendita della GDO nel mercato della vendita al dettaglio di prodotti per la pulizia della casa e la cura della persona, funzionale alla valutazione dell'Operazione, è stata approfondita la *survey*, presentata dalle parti notificanti. Tale *survey*, è stata svolta mediante un questionario somministrato dalla società SWG S.p.A. (di seguito, “SWG”) a un campione rappresentativo di consumatori presso alcuni dei punti vendita oggetto della concentrazione; la stessa è stata svolta con metodologie, domande, modalità di somministrazione e *standard* qualitativi in linea con i precedenti dell'Autorità⁹.

33. In data 23 giugno 2026 è stata inviata alle Parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie. Le Parti non hanno presentato memorie finali e non hanno richiesto di essere audite dal Collegio, avendo rinunciato espressamente a tali facoltà.

⁶ “L'esito della survey ha messo in evidenza che, a fronte di un incremento del 10% dei prezzi praticati di tutti i negozi specializzati, la percentuale di spesa che verrebbe dirottata verso altri canali sarebbe pari al 20,98%, valore molto prossimo alla perdita critica (20,54%), calcolata sulla base dei margini forniti da Bubbles e Quattro nel corso del procedimento” (cfr. C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro*, cit.).

⁷ Le risposte coprono insegne che gestiscono 2236 punti vendita dei *drugstore*, ovvero il 52% di tutti i punti vendita *drugstore* nazionali.

⁸ Cfr. docc. 103; 104.

⁹ Cfr. C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro*, cit..

V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

V.1. Le caratteristiche del settore interessato

34. Il settore interessato dall'operazione è quello della distribuzione al dettaglio di prodotti per la pulizia e l'igiene della casa e la cura della persona, complessivamente denominati prodotti "*home & personal care*".

35. Secondo gli ultimi dati disponibili, il fatturato nazionale complessivo del settore ha superato, a giugno 2026, i 5,4 miliardi di euro, di cui circa 3,3 miliardi (61,3%) per la vendita di prodotti per la cura della persona e 2,1 miliardi (38,7%) per la vendita di prodotti per la pulizia della casa¹⁰.

36. Le due principali categorie di operatori attive nella distribuzione di prodotti *home & personal care* sono le catene specializzate (negli studi di settore denominati anche *specialisti drug o drugstore*) e la GDO, compresi i *discount*.

37. Il numero di punti vendita delle catene specializzate sul territorio nazionale è pari a oltre 4.334 e risulta in costante crescita, con l'apertura di 96 nuovi punti vendita nel 2026¹¹.

38. Le principali insegne di catene specializzate, attive a livello nazionale sono: PiùMe (con l'insegna "PiùMe"); Gottardo (con le insegne "Tigotà" e "Prodet"); Cesar (con l'insegna "Acqua & Sapone"); Maury's Online (con l'insegna "Magazzini Maury's"); DMO (con le insegne "Caddy's" e "Determarket"); Dm Drogerie Markt S.r.l. (con l'insegna "Dm"); New Grieco S.r.l. (con l'insegna "Proshop"); e Ri.Ca. Distribuzione S.p.A. (con l'insegna "Risparmio Casa").

39. Nello specifico, nella quasi totalità delle isocrone oggetto di avvio risultano presenti tra 1 e 5 punti vendita *drugstore* (a insegne tra quelle soprariportate) concorrenti della *Target*.

40. Con riferimento alle caratteristiche dell'offerta, sulla base degli elementi acquisiti in fase istruttoria, emerge che i *drugstore* costituiscono punti vendita dedicati prevalentemente alla commercializzazione di prodotti per la cura della casa e della persona (inclusi prodotti di profumeria e cosmetici di massa), con assortimenti ampi e profondi in tali categorie merceologiche. Al contrario, l'offerta dei punti vendita della GDO è prevalentemente orientata ai prodotti alimentari, sebbene includa anche una selezione, sebbene molto più ridotta, di prodotti per la casa e la persona.

41. Sul punto e in base alle informazioni acquisite a seguito della consultazione dei principali operatori del settore *drugstore* e della GDO, emerge che le differenze sostanziali tra i due canali distributivi si articolano su molteplici dimensioni: l'ampiezza e la profondità dell'assortimento relativo ai prodotti per la cura della casa e della persona disponibili per il consumatore finale, il posizionamento di prezzo medio unitario delle referenze commercializzate, nonché le caratteristiche esperienziali del punto vendita e i conseguenti modelli comportamentali di acquisto della clientela. Nel seguito sono sintetizzati i principali risultati degli approfondimenti svolti.

42. In primo luogo, come è possibile osservare nella Tabella n. 2 seguente, il numero medio di referenze presenti nei punti vendita specializzati risulta significativamente superiore rispetto al numero medio di referenze presenti nei punti vendita della GDO, sia con riferimento ai prodotti per la cura della casa – per i quali la GDO ha un assortimento inferiore di almeno il 31% (e fino all'80% nel caso dei *discount*) – che ai prodotti per la cura della persona – in cui si riscontra una differenza

¹⁰ Cfr. NielsenIQ, Prima Edizione 2026, (doc. 51.2).

¹¹ Cfr. *ibidem*.

ancor più marcata dell'assortimento, con una differenza di almeno il 68% (e fino a più del 90% nel caso dei *discount*).

Tabella n. 2 – Numero medio di prodotti home & personal care per canale di vendita¹²

Canale	Cura casa		Cura persona	
	N. medio referenze	Differenza vs <i>drugstore</i>	N. medio referenze	Differenza vs <i>drugstore</i>
<i>Drugstore</i>	3.821	-	18.847	-
Supermercato	2.642	-31%	5.258	-72%
Ipermercato	2.600	-32%	6.086	-68%
<i>Discount</i>	775	-80%	1.321	-93%

43. Anche dall'analisi del numero medio di referenze per comparto¹³ emerge che, in media, l'offerta in termini di assortimento della GDO è significativamente inferiore rispetto a quella dei *drugstore* in tutti i comparti, specialmente per i prodotti afferenti alla cura della persona. Inoltre, la percentuale media delle referenze allocate nel comparto "Cosmetica" sul totale delle referenze medie offerte nelle Aree cura della casa e cura della persona, dai punti vendita *drugstore* va dal 23% al

41%¹⁴, mentre si attesta sempre sotto il 6% nei punti vendita della GDO, salvo un'eccezione di un operatore attivo principalmente con degli ipermercati, la cui quota di referenze allocate nel comparto "Cosmetica" si attesta tra il 21 e il 27%, a seconda che si considerino i supermercati o gli ipermercati.

44. Confrontando la sovrapposizione tra prodotti identici - ognuno dei quali è identificato da un codice "EAN" (acronimo di *European Article Number*, codice di 13 o 8 cifre usato per identificare in modo univoco i prodotti al dettaglio) - offerti nei *drugstore* e nei punti vendita della GDO, rispetto al totale dei prodotti offerti rispettivamente dai *drugstore* e dalla GDO (cfr. Tabella n. 3), si osserva che l'assortimento disponibile presso i *drugstore* risulta non solo più ampio rispetto a quello della GDO ma, in generale, è caratterizzato da un maggior grado di differenziazione all'interno della stessa classe di prodotti.

45. Ad esempio, secondo i dati mostrati nelle prime due righe della Tabella n. 3, un consumatore che acquista uno specifico prodotto da un *drugstore* avrà, in media, una probabilità inferiore al 23% di trovare lo stesso prodotto presso un punto vendita della GDO (23% negli ipermercati, 20% nei supermercati e del 2% nei *discount*). In sostanza, un consumatore che si muove da un punto vendita specializzato a quello della GDO non troverà nella maggioranza dei casi il medesimo prodotto.

¹² Elaborazioni su docc. 68.3, 68.5; 50.1; 86.1; 76.1; 80.1; 79.2; 66.2; 87.1; 73.3; 60.2; 49.1.

¹³ All'interno della classificazione ECR (acronimo di *Efficient Consumer Response*) - una classificazione merceologica condivisa tra industria e distribuzione del largo consumo che organizza i prodotti secondo una struttura gerarchica articolata in Area, Comparto, Famiglia e Mercato - il Comparto rappresenta una categoria merceologica di livello intermedio che raggruppa famiglie e mercati accomunati dalla medesima funzione di consumo o destinazione d'uso. Ad esempio, il comparto "Cosmetica" comprende diversi mercati ECR, quali i rossetti, i prodotti per il *make-up* e i cofanetti trucco.

¹⁴ Elaborazioni su docc. 68.3, 68.5; 50.1; 86.1; 76.1; 69.2; 79.2; 66.2; 87.1; 73.3; 49.1; 51.1.

46. Viceversa, un consumatore che acquista un prodotto qualsiasi da un punto vendita della GDO avrà una probabilità inferiore al 55% percento di trovare il medesimo prodotto presso un *drugstore* (55% da un ipermercato, 49% da un supermercato e 31% da un *discount*). Ciò in ragione del maggiore assortimento e della possibilità di trovare classi di prodotto più ampie presso i *drugstore* che, tuttavia, a fronte di un maggior numero di referenze disponibili, risultano comunque presentare un'offerta di prodotti differenziati rispetto a quelli della GDO.

47. Si tratta di probabilità significativamente inferiori a quella di un consumatore che si muove dal supermercato all'ipermercato e viceversa, il quale ha il 77-79% di probabilità di trovare il medesimo prodotto (ultima riga della Tabella n. 3). In sintesi, la GDO presenta un'offerta simile in termini di profondità e tipologie di referenze, che risulta invece poco sovrapponibile con quella dei *drugstore*.

Tabella n. 3 – Quota dell'assortimento del drugstore presente anche in GDO e quota dell'assortimento della GDO presente anche nei drugstore¹⁵

Operatore 1	Operatore 2	EAN operatore 1	EAN operatore 2	EAN in comune	Quota su Operatore 1	Quota su Operatore 2
<i>Drugstore</i>	Ipermercato	61.339	25.370	13.877	23%	55%
<i>Drugstore</i>	Supermercato	61.339	24.709	12.138	20%	49%
<i>Drugstore</i>	<i>Discount</i>	61.339	4.135	1.301	2%	31%
Ipermercato	Supermercato	25.370	24.709	19.469	77%	79%

48. Parimenti, nella Tabella n. 4 viene mostrato anche l'Indice di Jaccard¹⁶, che misura la sovrapposizione tra gli assortimenti in termini di EAN comuni sul totale degli EAN distinti presenti nelle due tipologie di punto vendita considerato. Dalla tabella emerge che tra *drugstore* e ipermercati l'indice di Jaccard è pari a circa il 19%, e scende al 16,4% nel caso dei supermercati, confermando una sovrapposizione relativamente limitata degli assortimenti. Rispetto ai *discount* tale indice risulta ancora più basso, pari al 2%. Viceversa, tra supermercati e ipermercati lo stesso indice si attesta al 65%, segnalando un livello di similarità tra gli assortimenti decisamente più elevato.

¹⁵ Elaborazioni su docc. 68.3; 68.5; 50.1; 6.1; 76.1; 80.1; 79.2; 66.2; 87.1; 73.3; 60.2; 49.1. Si nota che il numero di sovrapposizione rappresenta il massimo comune denominatore degli EAN in sovrapposizione per ogni singola coppia di operatore *drugstore*/operatore GDO.

¹⁶ L'indice di Jaccard (o coefficiente di somiglianza di Jaccard) è una misura statistica utilizzata per quantificare la somiglianza e la diversità tra due insiemi di dati. Misura il rapporto tra gli elementi condivisi e il totale degli elementi presenti nei due insiemi escludendo le ripetizioni.

Tabella n. 4 – Quota dell’assortimento del drugstore presente anche in GDO e quota dell’assortimento della GDO presente anche nei drugstore

Operatore 1	Operatore 2	EAN operatore 1	EAN operatore 2	EAN in comune	Indice di Jaccard
Drugstore	Ipermercato	61.339	25.370	13.877	19,1%
Drugstore	Supermercato	61.339	24.709	12.138	16,4%
Drugstore	Discount	61.339	4.135	1.301	2,0%
Ipermercato	Supermercato	25.370	24.709	19.469	63,6%

49. Tale ampiezza di assortimento emerge anche confrontando la significativa differenza dello spazio espositivo medio destinato all’esposizione dei prodotti per la cura della casa e della persona predisposto dai *drugstore*, rispetto a quello riscontrabile dalla GDO, così come percepita mediamente da un consumatore che entra in un punto vendita specializzato o della GDO.

Tabella n. 5 - Metri quadri di spazio espositivo per canale di vendita – media nazionale pesata per il numero di punti vendita¹⁷

Canale	Mq
Drugstore	259
GDO	51

50. Altresì, ulteriori indicazioni circa la differenza negli assortimenti sono desumibili osservando i prezzi medi e mediani dei prodotti, nonché la distribuzione dei prezzi nei vari comparti, soprattutto con riferimento a quelli per la cura della persona (cfr. Tabella n. 6). In particolare, la distribuzione dei prezzi nei *drugstore* risulta caratterizzata da una maggiore dispersione verso l’alto, con più referenze e con una concentrazione relativamente superiore di referenze ad alto valore unitario che incidono significativamente sulla media e sulla mediana dei prezzi nel canale *drugstore* rispetto ai supermercati. Ciò trova spiegazione nella composizione e ampiezza dell’assortimento specifico dei *drugstore* i quali, presentando un’offerta più completa, offrono ai consumatori referenze più diversificate e anche referenze con maggiore prezzo unitario. Si tratta, ad esempio, di prodotti per la cura della persona *premium*, quali profumi e linee cosmetiche, che per loro natura presentano un posizionamento di prezzo sostanzialmente più elevato rispetto all’offerta standard della GDO. O ancora, si tratta di altre tipologie di formati, quali i cosiddetti “formati convenienza”, che corrispondono dunque a singoli prodotti caratterizzati da quantità maggiori, e di conseguenza, da prezzi unitari più elevati rispetto ai formati *standard* della GDO.

¹⁷ Elaborazioni su docc. 68.3, 68.5; 50.1; 86.1; 76.1; 69.2; 79.2; 66.2; 87.1; 73.3; 49.1; 51.1. Per tale calcolo, si è fatto riferimento alla risposta 3 della richiesta di informazioni del 29-30 aprile 2026. Per quanto riguarda lo spazio espositivo dei *drugstore*, si è ipotizzato in via cautelativa che esso rappresentasse il 60% dell’ampiezza del punto vendita. I metri quadri sono pesati per il numero di punti vendita di ciascun operatore nel canale *drugstore* e nel canale GDO (supermercati, ipermercati e *discount*, escluse le *superette*).

Tabella n. 6 – Media e mediana del prezzo medio unitario di prodotti personal care nel canale della GDO e nei drugstore¹⁸

Canale	Media Prezzo medio unitario (€)	Mediana Prezzo medio unitario (€)
	CURA PERSONA	CURA PERSONA
Drugstore	12.5	7.5
Supermercato	9.1	5.1
Ipermercato	7.3	5.0
Discount	3.6	2.9

51. Oltre alle differenze di tipo assortimentale, gli elementi acquisiti agli atti mostrano una significativa differenza dei prezzi praticati per la parte, assai limitata, di prodotti venduti sia da GDO che da *drugstore*. In particolare confrontando il prezzo di vendita delle referenze in comune tra i due canali emerge che i *drugstore* sono in media più economici rispetto ai punti vendita non specializzati, di circa il 12% nell'area cura casa e del 2% nell'area cura persona. Anche la mediana dei prezzi medi unitari applicati dai *drugstore* sui prodotti in sovrapposizione con l'offerta della GDO risulta inferiore rispetto alla mediana dei prezzi medi applicati dalla GDO¹⁹.

Tabella n. 7 – Media e mediana del prezzo medio unitario di prodotti home e personal care nel canale della GDO e nei drugstore dei prodotti in sovrapposizione²⁰

Canale	Media Prezzo medio unitario (€)		Mediana Prezzo medio unitario (€)	
	CURA CASA	CURA PERSONA	CURA CASA	CURA PERSONA
Drugstore	4.4	7.6	3.5	5.0
GDO	4.9	7.7	3.9	5.2

52. Al fine di fornire un'analisi del grado di somiglianza tra i diversi formati di punto vendita (GDO e *drugstore*), che consideri congiuntamente i profili di assortimento e di prezzo, nella Tabella n. 8 si riporta un indicatore sintetico, la c.d. “*cosine similarity*”²¹. In particolare, la *cosine similarity*

¹⁸ Elaborazioni su docc. 68.3; 68.5; 50.1; 6.1; 76.1; 80.1; 79.2; 66.2; 87.1; 73.3; 60.2; 49.1.

¹⁹ Sul punto, sono stati eseguiti dei test statistici (t-test e test di Wilcoxon) per verificare se esistono differenze statisticamente significative tra i prezzi praticati nei punti vendita della GDO e nei *drugstore* per le referenze comuni. I test hanno confermato che, in media, i prezzi dei *drugstore* e della GDO sono statisticamente diversi tra loro.

²⁰ Elaborazioni su docc. 68.3; 68.5; 50.1; 6.1; 76.1; 80.1; 79.2; 66.2; 87.1; 73.3; 60.2; 49.1.

²¹ Per il calcolo della *cosine similarity*, in questo caso a ciascun formato di vendita (*drugstore*, ipermercato, supermercato e *discount*) viene associato un vettore che sintetizza, per ciascun EAN, la presenza del prodotto e il relativo livello di prezzo. La *cosine similarity* misura il coseno dell'angolo tra due di questi vettori e, quindi, il grado di somiglianza nella loro “direzione”, ossia nella struttura congiunta di assortimento e livelli di prezzo, restituendo un valore compreso tra -1 e 1. Tale indice è anch'esso un indice molto usato nella letteratura (ad esempio, cfr. Hwang, M., Bronnenberg, B. J., &

rappresenta una misura di sintesi congiunta sia della composizione dell'assortimento in termini di EAN, sia del posizionamento di prezzo dei relativi prodotti. I valori più bassi tra *drugstore* e supermercati confermano nuovamente profili di offerta, in termini di combinazione tra EAN e prezzi, relativamente distanti. Al contrario, il valore più elevato osservato tra ipermercati e supermercati (0,448) indica che questi due formati presentano una struttura assortimento/prezzo significativamente più simile rispetto alle altre coppie di canali.

Tabella n. 8 – Cosine similarity²²

PV	<i>Drugstore</i>	Supermercato	Ipermercato
<i>Drugstore</i>	1	0,106	0,164
Supermercato	0,106	1	0,448
Ipermercato	0,164	0,448	1

53. Infine, sulla base delle informazioni acquisite²³, emergono sostanziali differenze strutturali e funzionali tra i predetti canali distributivi con riferimento all'esperienza e alla missione di acquisto del consumatore finale. Nello specifico, il consumatore che si rivolge al canale *drugstore* beneficia tipicamente di un contesto commerciale caratterizzato da maggiore assistenza qualificata, con personale dedicato che garantisce un presidio costante del punto vendita e servizi di consulenza personalizzata alla clientela. L'assortimento è fortemente focalizzato sulla profondità, che prevede anche l'offerta di *brand premium* ed esclusivi, e la frequenza di acquisto del consumatore risulta relativamente più ridotta, finalizzata, in un unico episodio di spesa, all'acquisto dell'insieme dei bisogni di prodotti per la cura della casa e della persona, con una maggiore attenzione alla componente qualitativa e di marca del prodotto.

54. Al contrario, il consumatore che si rivolge alla GDO effettua acquisti ricorrenti e abitudinari, privilegiando un approccio generalista con prevalenza del comparto alimentare. L'assortimento merceologico dei prodotti per la cura della casa e della persona nella GDO risulta orientato verso referenze ad alta rotazione e maggiore standardizzazione. In tale contesto, l'eventuale acquisto di tali prodotti assume carattere meramente accessorio e occasionale, configurandosi quale acquisto di complemento rispetto alla spesa principale, dettato da esigenze contingenti e non pianificate, volto esclusivamente a soddisfare necessità immediate e sporadiche del consumatore nell'ambito di un più ampio paniere di acquisti prevalentemente alimentari.

Thomadsen, R. (2010). *An empirical analysis of assortment similarities across US supermarkets*. *Marketing Science*, 29(5), 858-879).

²² Elaborazioni su docc. 68.3; 68.5; 50.1; 6.1; 76.1; 80.1; 79.2; 66.2; 87.1; 73.3; 60.2; 49.1.

²³ Cfr. docc. 4.1; 4.22; 66.1; 64.1; 49; 51; 65.1; 50; 68.1; 67.2; 86.2; 73; 74; 68.3; 68.5; 50.1; 6.1; 76.1; 80.1; 79.2; 66.2; 87.1; 73.3; 60.2; 49.1; 103; 104.

V.2. La survey sulle abitudini dei consumatori

V.2.1. Premessa

55. Come indicato in precedenza, è stata svolta dalla parte una ricerca di mercato campionaria (di seguito, “Exit survey”) attraverso la somministrazione, da parte della società commissionata SWG, a un campione nazionale rappresentativo di 6.956 consumatori, di un questionario all’uscita delle casse di alcuni dei punti vendita della Target²⁴.

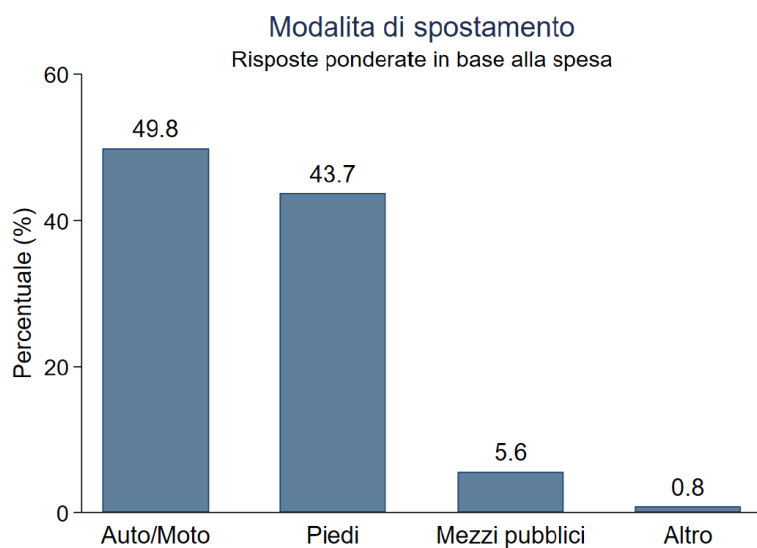
56. Le rilevazioni sono state effettuate nel periodo compreso tra il 30 gennaio e il 2 febbraio 2026 nei 41 punti vendita centroidi delle isocrone che, a seguito delle analisi economiche, hanno mostrato valori delle quote di mercato e degli indici di concentrazione al di sopra delle soglie di attenzione (isocrone n. 2-17; 21; 22; 26; 28-32; 34-35; 37-40; 42, 43, 46, 51, 56-59; 61-63) nelle regioni Toscana, Liguria e Piemonte²⁵.

V.2.2. Estensione geografica delle isocrone

57. Con riferimento all’estensione geografica delle isocrone, l’Exit survey ha confermato che la correttezza della ricostruzione dei mercati isocronali utilizzata nel provvedimento di avvio.

58. Nello specifico, dalla Figura n. 1 si evince che quasi il 50% dei soggetti intervistati hanno confermato di aver raggiunto il punto vendita in auto e, a piedi, il 43,7% degli intervistati.

Figura n. 1 – Tempo di percorrenza per modalità di spostamento

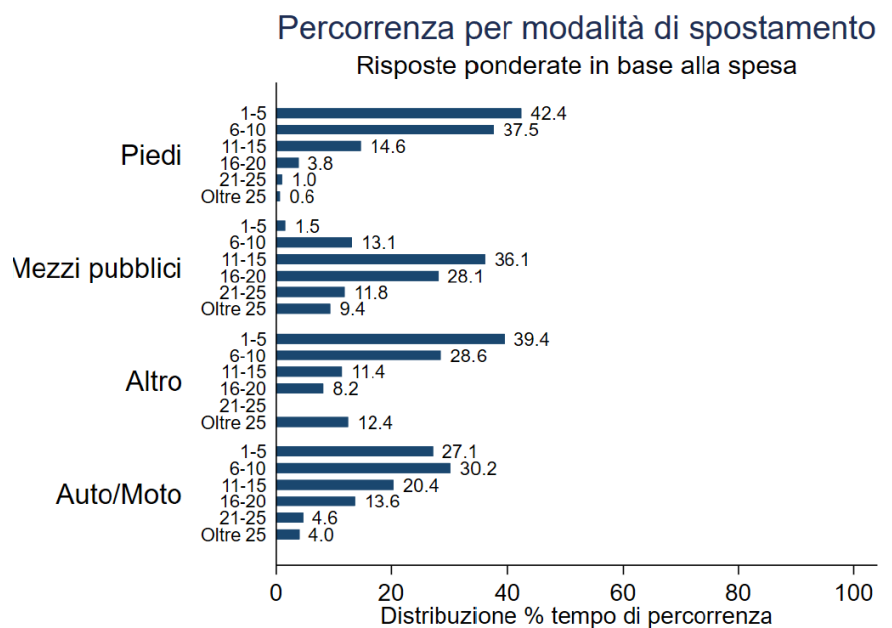


²⁴ Cfr. doc. 4.22.

²⁵ Durante la fase istruttoria è stato appurato che il punto vendita di Cecina - [omissis] non è un drugstore, come erroneamente indicato dalla parte in fase di notifica, ma una Profumeria a insegna “Bacci”. Per tale ragione viene meno un mercato locale interessato dall’Operazione (isocrone n.37). Inoltre, tale punto vendita ricade in ulteriori due isocrone, la n. 38 (centrata a Cecina - [omissis]) e la n. 39 (centrata a Cecina - [omissis]). Pertanto, in tali isocrone si verifica una riduzione della quota di PiùMe in tali mercati. In particolare, la quota congiunta delle parti nell’isocrone 38 scende sotto al 30% (divenendo pari a [25-30%]), con un delta HHI pari a 369 punti; nell’isocrone 39 la quota congiunta delle parti si attesta al di sopra il 30% (risultando pari al [30-35%]) e il delta HHI diviene pari a 386 punti.

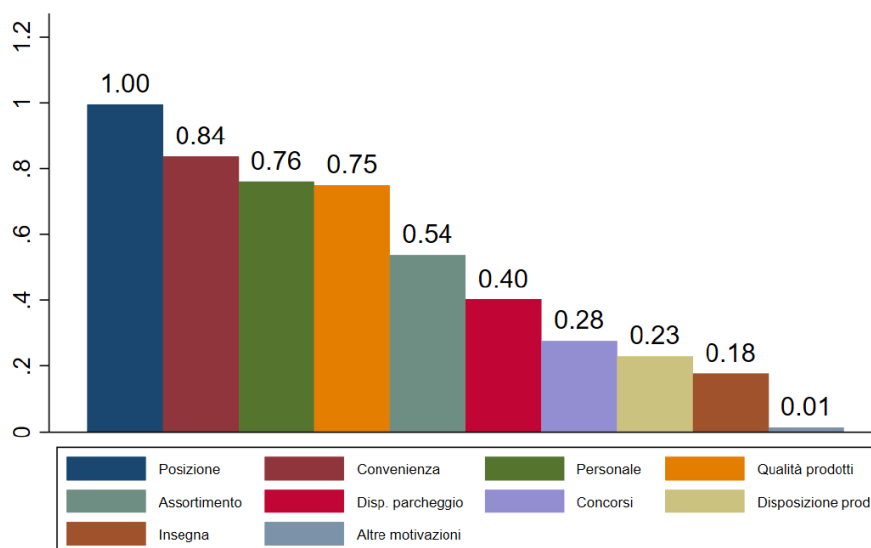
59. Il 77,7% tra gli intervistati che hanno risposto di aver utilizzato l'auto per raggiungere il punto vendita, ha dichiarato di aver impiegato meno di 15 minuti, assumendo come punto di partenza l'abitazione o il luogo di lavoro (cfr. Figura n. 2).

Figura n. 2 – Tempo di percorrenza per modalità di spostamento, in risposta alla domanda: “Approssimativamente, quanto tempo ha impiegato per raggiungere questo punto vendita (partendo dall’abitazione, dal luogo di lavoro, o altro)?”²⁶



60. Inoltre, per quanto riguarda le motivazioni circa la scelta del punto vendita, ai primi posti emergono la prossimità dall'abitazione o dal luogo di lavoro, la convenienza del punto vendita, e il personale presente presso il punto vendita (cfr. Figura n. 3).

²⁶ Cfr. doc. 4.22.

Figura n. 3– Fattori di scelta del punto vendita²⁷

V.2.3. Le caratteristiche della domanda

61. La *survey* è stata svolta prendendo esclusivamente in considerazione gli intervistati che hanno dichiarato di aver acquistato prodotti di cura della casa e/o della persona, pari rispettivamente all'80,3% e al 70,8% del campione complessivo. Tra questi, il 76,6% risulta essere cliente fedele, mentre il restante 23,4% si dichiara cliente occasionale.

62. I risultati della *survey* evidenziano che la GDO non esercita un vincolo concorrenziale significativo sui *drugstore*, dal momento che, a fronte di un incremento di prezzi del 10% in tutti i *drugstore*, il 62,5% dei clienti continuerebbe comunque ad acquistare presso tali punti vendita e, inoltre, a seguito del suddetto aumento dei prezzi il 91% del volume della domanda rimarrebbe nel canale *drugstore*.

63. In particolare, dalle risposte sulle abitudini di consumo emerge che, secondo i consumatori, i negozi specializzati offrono un assortimento superiore, per ampiezza, profondità e qualità, e consentono di soddisfare in modo più completo le esigenze di cura della casa e della persona²⁸.

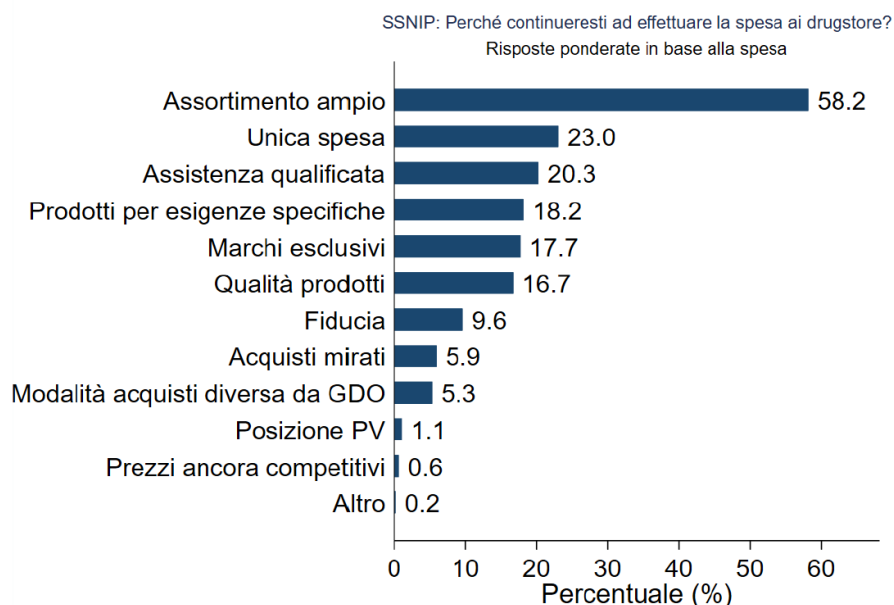
64. Sul punto, dalla Figura n. 4 emerge, infatti, che la maggior parte di quanti hanno risposto alla *survey* considera che i punti vendita della GDO non rappresentano un'alternativa pienamente sostitutiva ai negozi specializzati, ciò principalmente in ragione del più ampio assortimento offerto da questi ultimi (58,2% dei rispondenti). La seconda motivazione più frequentemente indicata attiene alla cosiddetta "unica spesa", vale a dire la possibilità, presso i negozi specializzati, di acquistare in un'unica soluzione tutti i prodotti *home & personal care* necessari. Ulteriori motivazioni, anch'esse addotte da una quota significativa di consumatori, riguardano il servizio di

²⁷ Cfr. doc. 4.22.

²⁸ Il 56,7% degli intervistati che ha risposto di essere d'accordo o pienamente d'accordo con la seguente affermazione: "Se un prodotto manca nel negozio specializzato, ho difficoltà a trovare quello stesso prodotto al supermercato."

assistenza alla vendita nonché la specificità dell'offerta, con riferimento sia a prodotti destinati a esigenze specifiche, sia alla presenza di marchi esclusivi non reperibili nella GDO.

Figura n. 4 – Motivi per cui i punti vendita della GDO non rappresentano un'alternativa pienamente sostitutiva dei negozi specializzati²⁹



65. Infine, per quasi il 60% dei consumatori il negozio specializzato è utilizzato in aggiunta e in modo complementare alla GDO³⁰.

V.2.4. SNIPP test

66. Allo scopo di indagare se punti vendita della GDO possano considerarsi, nella prospettiva della domanda dei clienti che si rivolgono ai *drugstore*, sostituibili ai punti vendita dei *drugstore*, tramite la *survey* è stata indagata la reazione dei clienti dei punti vendita della Target a un ipotetico aumento del 10% dei prezzi dei punti vendita *drugstore* (c.d. *SSNIP test*)³¹. In particolare, è stato richiesto ai clienti dei punti vendita della Target di indicare se la loro reazione a seguito di un aumento dei prezzi dei *drugstore* consisterebbe nel mantenere inalterati i propri acquisti oppure nel

²⁹ Cfr. doc. 4.22.

³⁰ Tra gli intervistati, il 59,4% ha risposto di essere d'accordo o pienamente d'accordo, con una media di voti pari a 3,7 su 5 con la seguente affermazione: "I negozi specializzati e i supermercati rispondono a bisogni diversi e svolgono un ruolo complementare", e il 59,5%, con una media di voti pari a 3,7 su 5, ha risposto di essere d'accordo o pienamente d'accordo con la seguente affermazione: "Il negozio specializzato viene utilizzato in aggiunta e non in sostituzione della spesa effettuata al supermercato".

³¹ Sul punto, si osservi che, come già premesso, nel precedente C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro* lo SNIPP test utilizzato per la definizione del mercato (attraverso la *Critical Loss Analysis*) ha determinato un risultato non definitivo e al margine, con la conseguenza che una variazione di pochi decimali dei valori di riferimento avrebbe condotto all'esclusione dei punti vendita della GDO dal mercato rilevante. In particolare, in tale caso, l'esito della *survey* ha evidenziato che, a fronte di un incremento del 10% dei prezzi praticati di tutti i negozi specializzati, la percentuale di spesa che veniva dirottata verso altri canali era pari al 20,98%, valore molto prossimo alla perdita critica (20,54%), calcolata sulla base dei margini forniti dalle Parti (cfr. C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro*, cit.).

rivolgersi, almeno per una parte degli acquisti, a un'altra tipologia di punto vendita. In seconda battuta, a coloro che hanno risposto che sposterebbero almeno parte dei propri acquisti, è stato chiesto di indicare a quale tipologia di punto vendita si rivolgerebbero in alternativa, ovvero: i) altri *drugstore*; ii) punti vendita della GDO (grande supermercato/ipermercato/*mini market*/piccolo supermercato/*discount*; iii) spesa *online*; iv) *bazar*/negozio etnico; v) altro tipo di negozio e vi) non saprei, specificando la porzione di acquisti che dirotterebbero.

67. Il test è stato implementato attraverso la c.d. *critical loss analysis*, che consente di verificare se, a seguito di un incremento dei prezzi (in questo caso del 10%), prevale l'effetto di ampliamento del margine unitario sulle quantità che sono ancora vendute (effetto margine) o quello di riduzione di queste ultime, a causa della perdita della domanda che viene dirottata su altri prodotti (effetto quantità)³².

68. L'esito della *survey* ha messo in evidenza che, a fronte di un incremento del 10% dei prezzi praticati dalle catene *drugstore*, in media, il 62,5% della spesa presso i punti vendita *Target* continuerebbe a essere effettuata presso negozi specializzati, mentre solo una parte minoritaria dei consumatori si sposterebbe verso i punti vendita della GDO (22,9% sommando i supermercati, gli ipermercati, i *mini market* i piccoli supermercati e i *discount*). In termini di vendite, la percentuale di spesa che verrebbe dirottata verso altri canali sarebbe pari a 9,1%, mentre il 91% sempre della spesa dei clienti dei *drugstore* continuerebbe, al contrario, a essere rivolta verso l'acquisto di prodotti per la cura della casa e della persona dai negozi specializzati nella stessa quantità in cui li acquistava precedentemente.

69. La stima della domanda persa a seguito di un ipotetico aumento dei prezzi del 10%, pari al 9,1%, appare di gran lunga inferiore alla perdita critica, la quale è stata stimata in un intervallo compreso tra il 15-20% (utilizzando il margine di *[omissis]*). Pertanto, tali dati indicano che un aumento piccolo, ma significativo e non transitorio, dei prezzi praticati dai *drugstore* sarebbe profittabile per un ipotetico monopolista.

V.3. Le ulteriori informazioni acquisite presso i drugstore e gli operatori della GDO sulla definizione del mercato rilevante

70. Le risposte alle richieste di informazioni formulate a diverse catene di *drugstore* e operatori della GDO appare delineare una generale differenziazione tra le catene specializzate e gli operatori della GDO, sia in termini di offerta e formato commerciale che in termini di domanda, la quale risulta differenziata.

71. Ad esempio, CCNO rileva che: “la differenza tra la Grande Distribuzione e lo specializzato sta principalmente nello spazio a disposizione per creare il proprio assortimento. I punti vendita specializzati possono spaziare su più prodotti e focalizzarsi anche su nicchie e novità, in quanto vendono principalmente questa categoria di prodotti: il cliente va da loro per comprare questi prodotti e non altro. Nella GDO prodotti per la pulizia della casa e la cura della persona sono una

³² Secondo questo approccio, si identifica una perdita c.d. critica che rende equivalenti i due effetti. Di conseguenza, qualunque perdita effettiva superiore alla perdita critica – che dipende sia dalla percentuale di incremento dei prezzi sia dai margini realizzati dall'ipotetico monopolista prima dell'aumento – non rende profittabile l'incremento dei prezzi e conduce, dunque, a identificare un mercato più ampio rispetto a quello inizialmente considerato.

parte dell'assortimento totale offerto ai consumatori che possono entrare per comprare questi prodotti ma non è escluso che entrino per comprare prodotti alimentari.”³³.

72. Sul punto, Esselunga sottolinea che: “diversamente, i punti vendita specializzati (c.d. «drugstore») presentano le seguenti caratteristiche distintive: - maggiore profondità e ampiezza assortimentale, concentrate su specifiche categorie e differenti formati- assenza di marca privata, a favore di numerosi brand esclusivi o di fantasia; - utilizzo di omaggi e gadget, per incentivare la prova di nuovi prodotti e stimolare un'esperienza d'acquisto più esplorativa; - maggiore presidio del personale in area vendita, con attività di consulenza dedicata al cliente. Pertanto, se da un lato Esselunga presenta un assortimento orientato alla copertura completa dei bisogni di acquisto, con equilibrio, tra ampiezza, profondità e convenienza, dall'altro lato i punti vendita specializzati si distinguono per un'offerta più profonda e focalizzata su singole categorie di utenti, accompagnata da «leve» esperienziali e di servizio.”³⁴.

73. Parimenti, GS osserva che “con riferimento ai punti vendita specializzati (drugstore), si evidenzia una maggiore focalizzazione sulle categorie cura persona, detergenza casa e beauty, con assortimenti generalmente più profondi nelle singole categorie rispetto alla GDO tradizionale. Tali punti vendita risultano caratterizzati da: -elevata presenza di prodotti specialistici; - maggiore profondità di gamma nelle referenze dedicate alla cura persona e alla detergenza; -forte incidenza della leva promozionale; - significativa presenza di formati convenienza; - focus competitivo sul prezzo continuativo e promozionale; - Esperienza di acquisto con percorso obbligato «emozionale»; - Personale specializzato e dedicato.

Rispetto alla GDO tradizionale, i punti vendita specializzati presentano generalmente una minore estensione assortimentale nelle categorie food, ma una maggiore focalizzazione e specializzazione nei comparti home care e personal care. Le principali differenze risultano invece riconducibili: - alla profondità assortimentale delle categorie specialistiche; - alla diversa incidenza delle promozioni; - al differente posizionamento commerciale dei punti vendita; - al diverso equilibrio tra ampiezza assortimentale complessiva e specializzazione di categoria.”³⁵.

74. Ad avviso di Basko “senza dubbio esiste, ed è facilmente rilevabile, una forte sovrapposizione assortimentale tra le altre insegne della G.D.O., mentre nei confronti degli operatori «specializzati» l'assortimento presente nei punti vendita «Basko» è meno profondo e ampio.”³⁶.

75. Anche le catene specializzate concordano nell'affermare che la principale differenza con la GDO risiede nell'assortimento dei prodotti. Ad esempio, DMO (Caddy's) scrive: “Ciò che ci distingue dal resto della grande distribuzione organizzata è l'ampiezza assortimentale per singola categoria di prodotto.”³⁷.

76. Cesar (Acqua&Sapone) scrive: “Come noto, i punti vendita specializzati si caratterizzano prevalentemente per una maggiore profondità di assortimento e per un numero più elevato di referenze disponibili all'interno dei medesimi segmenti già presenti nella GDO, più che per una

³³ Cfr. doc. 68.1.

³⁴ Cfr. doc. 50.

³⁵ Cfr. doc. 66.1.

³⁶ Cfr. doc. 64.1.

³⁷ Cfr. doc. 49.

sostanziale differenziazione delle tipologie di prodotto offerte.”³⁸. In tal senso, i documenti interni predisposti da Acqua&Sapone per analizzare la propria posizione rispetto alla concorrenza fanno esclusivo riferimento agli altri operatori specializzati e non includono operatori della GDO³⁹.

77. Sul punto, altresì, Gottardo (Tigotà) afferma che: “La sostanziale differenza tra GDO e PV specializzati sta spesso nella maggior profondità di gamma assortimentale di questi ultimi nelle categorie core che caratterizzano il canale *drugstore* (cura per la casa e la persona)”⁴⁰.

VI. LE CONSIDERAZIONI DELLE PARTI

VI.1.1. Sul mercato del prodotto

78. Secondo Cerim e CNO non vi è sostituibilità tra l’offerta dei prodotti della cura della casa e della persona proposta dai punti vendita *drugstore* e quella offerta dalla GDO. Le stesse, in particolare, ritengono che molteplici elementi fattuali permettono di concludere per una definizione separata del mercato rilevante dei *drugstore* rispetto a quello dei punti vendita della GDO, in ragione dell’assenza di sostituibilità sia dal lato della domanda che dal lato dell’offerta⁴¹.

79. Dal lato della domanda, le parti evidenziano innanzitutto differenze nei comportamenti di acquisto della clientela: nei *drugstore* il consumatore può soddisfare, in un unico episodio di spesa, l’insieme dei bisogni di cura della casa e della persona, beneficiando al contempo di un più elevato livello di assistenza.

80. Sempre secondo le Parti, rilevanti differenze emergono anche sotto il profilo della composizione dell’assortimento, in quanto i *drugstore* presentano una maggiore profondità, con una varietà di formati (dalle cosiddette *travel size* ai formati convenienza) e una più ampia presenza di *brand* esclusivi e di novità di mercato.

81. Sul punto, CNO ritiene che “i *drugstore* vantano una maggiore profondità di referenze (sia per maggior numero di prodotti sia, ad esempio, dal punto di vista della gamma di formati, oltre che per la qualità dei prodotti) destinata a soddisfare bisogni specifici dei consumatori, certamente diversi da quelli tipici del consumatore che si reca settimanalmente nei supermercati per acquistare prevalentemente generi alimentari [...]. Conseguentemente, la tipologia di domanda che si reca presso la GDO è diversa da quella che si reca presso i *drugstore*: quest’ultima ricerca marchi e formati specifici, spesso un servizio di consulenza nonché le novità su taluni prodotti (in particolare per la cura delle persona), diversamente la domanda della GDO è tipicamente interessata a soddisfare esigenze più generiche e ampie in cui i prodotti della cura della persona e della casa sono solo complementi che, infatti, vengono acquistati insieme alla spesa principale connessa ai generi alimentari e solo molto raramente in via autonoma.”⁴².

82. Cerim, oltre a confermare le considerazioni espresse da CNO sulla differenza tra la GDO e i *drugstore* per i clienti, sottolinea altresì alcune specificità relative ai punti vendita Più Me, che sono

³⁸ Cfr. doc. 51.

³⁹ Cfr. doc. 51.3.

⁴⁰ Cfr. doc. 65.1.

⁴¹ Tale posizione è stata peraltro ulteriormente confermata dagli elementi presentati nella Memoria Economica (cfr. doc. 105.1).

⁴² Cfr. doc. 103.

prevalentemente negozi di prossimità, all'interno dei centri abitati. In particolare, Cerim afferma che: *“in termini generali, le esigenze di acquisto dei soggetti che acquistano presso i drugstore sono differenti rispetto a quelle di chi si reca presso un ipermercato della GDO.”*. Inoltre, specifica che *“i modelli di business risultano differenti anche in ragione del fatto che i drugstore di General, soprattutto rispetto agli ipermercati, si configurano come punti vendita cc.dd. di «prossimità» destinati alle esigenze di una tipologia di consumatore restia all'utilizzo dei mezzi di trasporto per soddisfare i propri bisogni di acquisto.”*⁴³.

83. Anche dal lato dell'offerta, secondo le parti, emergono differenze tra i *drugstore* e la GDO con particolare riferimento alla logistica, all'approvvigionamento e alla formazione del personale. Tali differenze si riflettono in logiche commerciali molto differenti: infatti, per la GDO prevale l'aspetto della rotazione del magazzino, con la vendita di prodotti di punta e una minore profondità di assortimento, mentre i *drugstore* tendono a ridurre la rotazione del magazzino ma al tempo stesso a offrire un'ampia varietà di prodotti. In tal senso, i *drugstore*, da un lato effettuano acquisti in *stock* per avvantaggiarsi di sconti quantità su taluni prodotti, e, dall'altro, si riforniscono di prodotti specifici per soddisfare esigenze di nicchia. Inoltre, GDO e *drugstore* presentano esigenze differenti con riferimento alla formazione del personale di assistenza.

84. Con riferimento all'aspetto della logistica, CNO dichiara che: *“Ciò si riflette anche nella diversa cadenza temporale di rotazione del magazzino dei drugstore rispetto ai punti vendita della GDO (in quanto questi ultimi risultano caratterizzati dall'acquisto di prodotti a scadenza ravvicinata)”* e aggiunge che: *“la GDO ha magazzini molto ampi con una rotazione molto elevata (ogni [1-20] giorni) e consegne ai punti vendita sei volte alla settimana, diversamente dai drugstore i cui magazzini sono molto più piccoli, con una rotazione molto più lenta (tendenzialmente, per quanto noto, di due volte l'anno) e consegne ai punti vendita di una volta a settimana. Circa la logistica, si tratta di una modalità organizzativa diversa, sempre per le esigenze di soddisfare tempi e volumi diversi tra GDO e drugstore.”*.

85. Cerim, in linea con quanto affermato da CNO, per quanto riguarda il magazzino, sostiene che: *“la GDO ha magazzini che movimentano merce più voluminosa e in quantitativo, per singolo punto vendita, ingente (es. pallet) e con una rotazione elevata (tendenzialmente il magazzino ruota circa 24 volte all'anno) diversamente dai drugstore i cui magazzini movimentano soprattutto merce di piccole dimensioni (es. make-up e profumi) e in quantitativo, per singolo punto vendita, contenuto. Hanno inoltre una rotazione limitata (tendenzialmente il magazzino ruota circa [1-10] volte l'anno). Ciò si riflette sulla logistica (nella GDO le consegne sono giornaliere e nel caso di General le consegne sono settimanali o bisettimanali) e sulle politiche promozionali. Sotto quest'ultimo profilo evidenzia, infatti, che mentre la GDO si avvale, quasi esclusivamente dei cc.dd. volantini, i drugstore, e in particolare General, oltre all'utilizzo dei volantini, tendono a incentrarsi su attività che coinvolgono il personale del punto vendita e sullo spazio espositivo extra scaffale.”*.

86. Con riferimento alla modalità di approvvigionamento, Cerim sottolinea che *“i drugstore a insegna PiùMe, la General S.r.l. acquistano direttamente dai fornitori. I fornitori si suddividono sostanzialmente in 3 tipologie:*

- *Fornitori «Grandi Marche» (multinazionali o nazionali di grandi dimensioni) che negoziano «accordi quadro» con le cosiddette super centrali di acquisto (FORUM società consortile a.*

⁴³ Cfr. doc. 104.

r.l.); General, tramite il Consorzio Promotre S.c.r.l., di cui è socia, beneficia dei contratti Grandi Marche negoziati da tale super centrale.

- Fornitori di «minore importanza» i cui «accordi quadro» vengono negoziati direttamente dal Consorzio Promotre S.c.r.l..
- In ultimo piccoli fornitori o fornitori di prodotti selettivi ovvero non distribuiti su larga scala (es. profumi, articoli di trattamento viso ecc.) i cui accordi quadro vengono negoziati direttamente da General S.r.l.2.

87. Peraltro, sul punto, Cerim dichiara che: “allo stato non è previsto che tali modalità di acquisto subiscano variazioni nello scenario post-operazione anche in virtù del fatto che è il predetto Consorzio Promotre, con cui il Gruppo General ha stipulato un accordo di licenza per l'utilizzo del marchio PiùMe, a selezionare la centrale di acquisto cui aderire.”.

88. CNO, con riferimento all'approvvigionamento, conferma che “Relativamente alle modalità di acquisto, i drugstore a insegna PiùMe acquistano con la centrale afferente al Consorzio Promotre, la quale definisce i contratti standard che poi la singola società appartenente al Consorzio utilizza per rinegoziare bilateralmente, effettuando anche acquisti di prodotti a stock, modalità di acquisto, quest'ultima, del tutto incompatibile con la GDO.”.

89. Infine, con riferimento alla formazione del personale, Cerim chiarisce che “un'ulteriore differenza tra i due canali risiede nella diversa formazione del personale addetto all'assistenza alla vendita, il quale risulta più qualificato nei drugstore per rispondere alle specifiche esigenze della domanda, esigenze certamente diverse da quelle tipiche del consumatore che si reca settimanalmente nei supermercati per acquistare prevalentemente generi alimentari.”.

90. Sul punto, CNO conferma che: “i drugstore si distinguono dai supermercati e dagli ipermercati anche per la specifica preparazione del personale addetto all'assistenza alla vendita, molto più qualificato nei punti vendita specializzati.”.

91. In conclusione, le Parti ritengono che gli elementi agli atti⁴⁴ permettano di concludere per l'esistenza di un mercato rilevante limitato ai soli punti vendita *drugstore*, con esclusione dei punti vendita della GDO.

VI.1.2. Sugli effetti dell'Operazione

92. Le parti sostengono che l'Operazione non produca effetti anticompetitivi in quanto, escludendo la GDO dalla definizione del mercato rilevante, non si determina alcuna sovrapposizione orizzontale tra le attività delle parti.

VII. LE CONSIDERAZIONI DEI TERZI

93. Con riferimento agli effetti dell'Operazione in esame, la quasi generalità degli operatori terzi interpellati, sia *drugstore* che operatori della GDO, ritengono che la stessa non produca effetti anticoncorrenziali di rilievo.

⁴⁴ Le parti hanno altresì fornito una ulteriore analisi econometrica (“*Entry analysis*”; cfr. docc. 4.22 e 105.1) che tuttavia, non si ritiene essere un'evidenza economicamente valida al fine della definizione della dimensione merceologica del mercato rilevante, e, peraltro, non apporta informazioni economiche significative rispetto a quelle già acquisite in fase istruttoria. Infatti la stessa presenta alcune criticità metodologiche che possono influenzare l'interpretazione dei risultati in ragione di problemi di endogeneità, causalità inversa, e selezione geografica, nonché della limitata numerosità degli episodi di ingresso di operatori specializzati (6 casi in oltre 700 osservazioni) che ne riduce la validità esterna dei risultati.

94. In particolare, Cesar (“Acqua&Sapone”) dichiara che: *“Non si ravvisano particolari profili di criticità sotto il profilo concorrenziale, né elementi tali da ritenere che l’operazione di concentrazione in esame sia idonea a determinare una riduzione significativa e durevole del grado di competizione esistente nei mercati interessati. In termini generali, e sulla base delle informazioni disponibili, l’operazione riguarda l’acquisizione, da parte di un operatore attivo nella Grande Distribuzione Organizzata, di un operatore specializzato, in un contesto competitivo ampio e articolato, caratterizzato dalla presenza di numerosi concorrenti in grado di esercitare una pressione competitiva efficace.”*⁴⁵.

95. Ancora, DMO (“Caddy’s”) rileva che: *“non emergono elementi tali da far prevedere una significativa riduzione del livello di concorrenza esistente, quantomeno nel breve periodo.”*⁴⁶.

96. Gottardo (“Tigotà”) chiarisce che *“se Conad dovesse mantenere l’attuale distinzione tra il canale della GDO (catena a insegna «Conad») e il canale Drugstore (a insegna «PiùMe»), non si rilevano rischi di concentrazione tale da ridurre l’attuale grado di concorrenza.”*⁴⁷.

97. Anche gli operatori della GDO generalmente non ravvisano effetti anticompetitivi dell’Operazione.

98. Sul punto, ad esempio, Esselunga, avendo anche fornito un’analisi concorrenziale, dichiara che, a seguito dell’Operazione: *“le variazioni di ranking competitivo risulterebbero limitate e non determinerebbero alterazioni sostanziali degli equilibri concorrenziali.”*⁴⁸.

99. Solo GS osserva che particolare attenzione deve essere posta alla possibilità di *“integrazione tra diversi format distributivi (GDO e punti vendita specializzati), [e del conseguente] incremento rilevante del potere di mercato del soggetto risultante, sia nei confronti della domanda finale sia nei confronti dei fornitori.”*. Al contempo, Basko, Lidl, CCNO, Eurospin non hanno indicato alcun elemento circa l’eventuale idoneità a ridurre significativamente il grado di concorrenza sul mercato in esame e/o non hanno espresso osservazioni in merito alla stessa⁴⁹.

VIII. VALUTAZIONI

VIII.1. I MERCATI RILEVANTI

VIII.1.1. Il mercato della vendita al dettaglio di prodotti per la pulizia della casa e la cura della persona

a) Il mercato del prodotto

100. Il settore interessato dalla concentrazione in esame è quello della vendita al dettaglio di prodotti per la cura della persona e la pulizia della casa.

101. Come ricordato, nell’unico precedente istruttorio dell’Autorità relativo a tale settore⁵⁰ era stato individuato un mercato merceologico rilevante nella vendita al dettaglio di prodotti *home &*

⁴⁵ Cfr. doc. 51.

⁴⁶ Cfr. doc. 49.

⁴⁷ Cfr. doc. 65.1.

⁴⁸ Cfr. doc. 50.

⁴⁹ Cfr. docc. 64.1, 67.2, 68.1, 86.2.

⁵⁰ Cfr. C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro*, cit..

personal care composto da punti vendita fisici delle catene specializzate e da quelli della GDO ma era stato tuttavia rilevato che tale definizione era basata su risultati al margine e peraltro riferiti a un contesto geografico specifico (la sola Sardegna), sicché, a fronte dell'inclusione dei punti vendita della GDO, si rilevava che i vincoli competitivi sui punti vendita *Target* derivavano principalmente da altri negozi specializzati e, solo in misura residuale, dai punti vendita della GDO e dai *discount*.

102. Nella presente istruttoria tale definizione è stata oggetto di approfondimento tanto dal punto di vista della domanda, quanto da quello dell'offerta. In sintesi, il complesso delle evidenze raccolte evidenzia l'assenza di un rapporto di sostituibilità tra le catene specializzate, da un lato, e i punti vendita della GDO e i *discount*, dall'altro.

103. In primo luogo, l'analisi sui dati delle referenze raccolti dai maggiori operatori presenti sul mercato ha confermato che i *drugstore* dispongono di un assortimento decisamente superiore rispetto all'assortimento offerto dalla GDO. L'analisi del numero di referenze per Area e per Comparto ha confermato la più ampia numerosità di referenze, in termini di *brand* e formato, offerta dai *drugstore*, avendo questi ultimi anche a disposizione maggiore spazio espositivo per presentare i prodotti per la cura del corpo e della persona (cfr. Tabella n. 2 e 5). Sul punto, è emerso che le sovrapposizioni tra i medesimi prodotti dei *drugstore* e della GDO sono limitate (cfr. Tabella n. 3 e 4). Inoltre, sia l'indice di Jaccard che l'indicatore sintetico del grado di somiglianza tra i profili di assortimento e di prezzo (*cosine similarity*) indicano una scarsa somiglianza in termini di referenze, e di combinazione referenze/prezzo rispettivamente (cfr. Tabella n. 8). Le differenze assortimentali sono altresì confermate dall'analisi della distribuzione dei prezzi praticati dai *drugstore* rispetto a quella della GDO (cfr. Tabella n. 6), che indica la presenza, nei punti vendita *drugstore*, di più referenze e una maggiore incidenza di prodotti *premium* e di formati "convenienza".

104. Inoltre, l'analisi delle referenze mostra che non solo vi è una generale differenziazione dei prodotti ma, con riferimento all'insieme assai limitato di referenze comuni, i prezzi praticati dai *drugstore* sono solitamente inferiori rispetto a quelli della GDO (cfr. Tabella n. 7).

105. Sul punto, si osserva che le differenze in termini di assortimento sono significativamente marcate per i supermercati e i *discount* mentre sono meno nette, sebbene comunque significative, per gli ipermercati. Si osserva che tali elementi non incidono nel caso di specie, posto che la *Target* presenta una localizzazione dei punti vendita, solitamente di piccole dimensioni, in centri cittadini e quindi solitamente posti in aree distanti da quelli in cui sono localizzati gli ipermercati.

106. In secondo luogo, il grado di sostituibilità, dal lato della domanda, tra le diverse tipologie di punti vendita è stato oggetto di verifica anche utilizzando i risultati del c.d. *SSNIP test*, principale strumento indicato in letteratura, nonché ampiamente utilizzato dalle Autorità, proprio ai fini della valutazione della dimensione del mercato del prodotto.

107. I risultati del *test* mostrano che – a fronte di un incremento del 10% dei prezzi praticati di tutti i negozi specializzati – la percentuale di spesa che verrebbe dirottata verso altri canali sarebbe pari al 9,1%⁵¹, valore molto inferiore alla perdita critica (15-20%), calcolata sulla base dei margini forniti da *[omissis]* nel corso del procedimento.⁵²

⁵¹ A seguito dell'esclusione di un centroide di cui alla nota 32, la spesa persa a favore di formati diversi dai negozi specializzati è del 9,4%, risultando ancora di molto inferiore alla *critical loss*.

⁵² Cfr. doc. 4.22.

108. L'esito dello *SSNIP test*, nel prendere in esame le tipologie di negozi verso cui si sposterebbe la spesa effettuata dai consumatori presso i punti vendita *Target* a valle dell'incremento dei prezzi nell'ordine del 10% dei prodotti per la cura della persona e della casa da parte di tutti i negozi specializzati, permette di confermare che i punti vendita della GDO non appartengono al mercato rilevante: i consumatori dirottano sulla GDO una quota di spesa solamente pari al 9,1%. In sostanza, un ipotetico monopolista che ricomprendesse tutti i punti vendita specializzati troverebbe profittevole aumentare la generalità dei prezzi del 10%, in quanto l'effetto dovuto dalla perdita della domanda sarebbe risibile e comunque inferiore rispetto all'effetto di aumento dei margini dovuto dall'incremento dei prezzi.

109. In terzo luogo, gli elementi acquisiti presso i terzi e presso le parti confermano le evidenze quantitative fin qui analizzate. In particolare, la generalità dei *drugstore* e degli operatori della GDO ha sostenuto la presenza di differenze significative tra i due canali in termini di: (i) assortimento e spazio a disposizione; (ii) soddisfacimento di esigenze particolari; (iii) differenze in termini di logistica e rotazione dei prodotti e (iv) particolare attenzione alle referenze per la cura della persona⁵³.

110. In tal senso, si osserva, ad esempio, che Cesar (Acqua&Sapone), nei propri documenti interni, monitora esclusivamente le offerte commerciali delle altre catene di *drugstore*⁵⁴. Medesimo elemento è emerso dalla documentazione interna fornita dalla *Target*, [omissis]⁵⁵.

111. A riprova di ciò, risulta significativo un altro elemento emerso nel corso dell'istruttoria, relativo a un progetto, già concluso, che ha portato all'apertura di punti vendita contigui tra i supermercati Conad e i punti vendita PiùMe della *Target*. Secondo gli elementi emersi, tale progetto è stato perseguito in quanto vi era una complementarità tra i supermercati e i *drugstore* che determinavano un vantaggio, in termini di attrazione reciproca di clienti, dalla contiguità delle due tipologie di punti vendita. In sostanza, la presenza in prossimità di punti vendita in grado di soddisfare bisogni diversi (GDO e *drugstore*) non appare avere determinato una cannibalizzazione delle vendite tra le due tipologie di punti vendita, confermando l'assenza di un significativo rapporto di concorrenza tra queste e al più di complementarità.⁵⁶

112. Difatti, il progetto di acquisizione della *Target* da parte di CNO appare “congegnat[o] per mantenere del tutto distinte, anche successivamente al perfezionamento dell'Operazione, le attività riferibili alla GDO e quelle riferibili ai *drugstore*.”⁵⁷ Quanto emerso conferma, quindi, l'intenzione da parte di CNO di mantenere completamente distinti il *business* della GDO dal *business* dei

⁵³ In tal senso, ad esempio, CCNO rileva che: “la differenza tra la Grande Distribuzione e lo specializzato sta principalmente nello spazio a disposizione per creare il proprio assortimento. I punti vendita specializzati possono spaziare su più prodotti e focalizzarsi anche su nicchie e novità, [...] il cliente va da loro per comprare questi prodotti e non altro [...]” (cfr. doc. 68.1). Esselunga osserva che “se da un lato Esselunga presenta un assortimento orientato alla copertura completa dei bisogni di acquisto, con equilibrio, tra ampiezza, profondità e convenienza, dall'altro lato i punti vendita specializzati si distinguono per un'offerta più profonda e focalizzata su singole categorie di utenti, accompagnata da «leve» esperienziali e di servizio.” (cfr. doc. 50). GS ritiene che i *drugstore* abbiano una “una maggiore focalizzazione sulle categorie cura persona, detergenza casa e beauty, con assortimenti generalmente più profondi nelle singole categorie rispetto alla GDO tradizionale.” (cfr. doc. 66.1).

⁵⁴ Cfr. doc. 51.3.

⁵⁵ Cfr. docc. 105.2; 105.3; 105.4; 105.5.

⁵⁶ Cfr. docc. 105.1; 105.2; 105.3; 105.4; 105.5.

⁵⁷ Cfr. docc. 103 e 4.

drugstore, sia da un punto di vista commerciale, mantenendo l'insegna "PiùMe", nonché sul piano gestionale, operativo e logistico⁵⁸.

113. L'insieme degli elementi sopraesposti dimostrano che la domanda che si rivolge ai punti vendita *drugstore* è diversa da quella servita dai punti vendita della GDO; pertanto, con riferimento all'insieme dei prodotti in comune tra *drugstore* e punti vendita della GDO, si esclude che a seguito dell'Operazione esistano incentivi per l'entità *post-merger* a incrementare i prezzi delle referenze offerte nei *drugstore*: infatti, in primo luogo, non vi sarebbe la possibilità di internalizzare la quota di domanda perduta a seguito di detto aumento di prezzo, posto che la stessa non migrerebbe presso i punti vendita della GDO di CNO, ma verso i punti vendita *drugstore* concorrenti; in secondo luogo, come sopra riportato, le referenze in comune tra punti vendita *drugstore* e della GDO equivalgono a una quota limitata (pari a circa il 20-23%); e, infine, la stessa Parte ha affermato la volontà di mantenere separati i propri punti vendita GDO dai *drugstore*, sotto ogni profilo inerente alle politiche di acquisto, alla gestione commerciale e di gestione dei magazzini.

114. In conclusione, alla luce dei risultati ottenuti, valutando nel suo complesso gli elementi emersi, si ritiene di adottare una definizione del mercato rilevante merceologico circoscritta ai soli negozi specializzati.

IX. GLI EFFETTI DELL'OPERAZIONE

115. L'analisi svolta in istruttoria permette di concludere che, dal punto di vista della definizione merceologica del mercato rilevante, i punti vendita della GDO non sono sostituibili con quelli delle catene specializzate (*drugstore*).

116. Adottando tale definizione merceologica, l'Operazione non determina alcuna sovrapposizione tra le Parti, in quanto CNO è un operatore della GDO, mentre la *Target* è attiva con i propri punti vendita specializzati (*drugstore*).

117. Sul punto, si osservi che la generalità degli operatori interpellati ritiene che la concentrazione in esame non ostacoli in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati interessati.

IX.1. Conclusioni

118. In conclusione, le analisi sopra riportate portano a ritenere che la realizzazione dell'Operazione non è suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva, mediante la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante. In considerazione dell'insieme delle argomentazioni svolte, si ritiene che l'Operazione, così come prospettata dalle Parti, sia suscettibile di essere autorizzata ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/1990.

RITENUTO, sulla base degli elementi emersi nell'istruttoria, che l'Operazione non è suscettibile, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati locali della vendita al dettaglio di prodotti per la pulizia e l'igiene della casa e la cura della persona;

⁵⁸ In tal senso, appaiono infondate le uniche preoccupazioni relative all'operazione sollevate da GS, la quale poneva l'accento sulla possibilità di "integrazione tra diversi format distributivi (GDO e punti vendita specializzati), [e del conseguente] incremento rilevante del potere di mercato del soggetto risultante, sia nei confronti della domanda finale sia nei confronti dei fornitori." (cfr. doc. 66.1).

RITENUTO, altresì, che i patti di non concorrenza e di non sollecitazione descritti in precedenza possono essere qualificati come accessori all'Operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, le suddette clausole che si dovessero realizzare oltre tali limiti;

DELIBERA

di autorizzare, ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge n. 287/1990, l'operazione di concentrazione comunicata.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

LA PRESIDENTE *f.f.*
Elisabetta Iossa

C12829 - COSTANTIN/DALLA BERNARDINA F.LLI*Provvedimento n. 32020*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 luglio 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 della società Costantin S.p.A. pervenuta il 15 maggio 2026;

VISTA la propria richiesta di informazioni, inviata in data 4 giugno 2026, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la risposta pervenuta in data 19 giugno 2026;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Costantin S.p.A. (di seguito, "Costantin"; C.F. 02098230283) è una società attiva a livello nazionale prevalentemente nel settore della distribuzione al dettaglio di carburanti per autotrazione, oltre che nella distribuzione al dettaglio di combustibile GPL per uso domestico e nella vendita all'ingrosso di carburanti liquidi e gassosi (c.d. extra-rete). Costantin è controllata al 100% dalla società C & C Holding S.p.A.

Costantin, nel 2025, ha realizzato, interamente in Italia, un fatturato pari a circa [1-2]* miliardi di euro.

2. Dalla Bernardina F.lli S.r.l. (di seguito, "Dalla Bernardina" o "Target"; C.F. 01689960233), è una società attiva, direttamente e tramite ulteriori controllate, nella distribuzione al dettaglio di carburanti per autotrazione nel territorio veronese. Il perimetro dell'operazione di concentrazione notificata comprende in particolare otto stazioni di servizio, localizzate in alcuni comuni del territorio¹, mentre restano esclusi le attività extra-rete e il deposito carburanti della Target, che saranno oggetto di scorporo antecedentemente al *closing*.

La Target, nel 2025, ha realizzato, interamente in Italia, un fatturato pari a circa [35-100] milioni di euro.

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

¹ In particolare, Comuni di Sommacampagna, San Martino Buon Albergo, Bussolengo, Verona, San Giovanni Lupatoto e Nogaro Rocca. Gli impianti interessati risultano c.d. "pompe bianche" o, in alcuni casi, sono gestiti a marchio Q8.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione, da parte di Costantin, dell'intero capitale sociale e, quindi, del controllo esclusivo, di Dalla Bernardina. Il perimetro oggetto di acquisizione è indicato come comprensivo delle partecipazioni detenute dalla Target in DBF S.r.l. (77,5%, controllo esclusivo) e D2 S.r.l. (50%, controllo congiunto).

4. L'offerta vincolante presentata dalla parte acquirente e sottoscritta dai rappresentanti della Target prevede che sia garantita *"una clausola di non concorrenza da parte dei soggetti attualmente proprietari dell'Azienda, anche per interposta persona fisica o giuridica."*².

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. 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 stessa legge, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 595 milioni di euro e il fatturato realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 36 milioni di euro³.

6. La richiamata clausola di non concorrenza, eventualmente ulteriormente declinata nel contratto di cessione quote, che dovrà essere sottoscritto tra le Parti, può essere qualificata come accessoria all'Operazione, a condizione che la sia limitata geograficamente a ciascuna delle aree in cui la società acquisita svolge le proprie attività e che non ecceda la durata di due anni, in quanto risulta assente il trasferimento di *know-how* nei confronti dell'acquirente, essendo quest'ultimo già attivo nei mercati interessati⁴.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

Il mercato rilevante

7. Come anticipato, la Target opera, direttamente e attraverso due società controllate, nella vendita di carburanti (benzina, gasolio e GPL) attraverso otto impianti di distribuzione stradale situati nella provincia di Verona.

8. In base ai precedenti dell'Autorità⁵, nei mercati della distribuzione di carburanti per autotrazione in rete non si distingue, sotto il profilo merceologico, tra la tipologia di carburante distribuito. Vi è, in ogni caso, una distinzione tra distribuzione di carburanti in rete autostradale e quella, interessata dall'Operazione, in rete stradale ordinaria. La dimensione geografica del mercato è locale e, in

² Cfr. articolo 4 "Presupposti e condizioni", lettera m).

³ Cfr. provvedimento n. 31873 del 10 marzo 2026, in Bollettino n. 11/2026.

⁴ Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03)", paragrafo 20.

⁵ Cfr., *inter alia*, C12806 - Socogas Rete/ramo di azienda di F.Ili Gibertini fu Gino, provvedimento n. 31897 del 17 marzo 2026, in Bollettino n. 14/2026; C12773 - Vega carburanti/Ramo di azienda di EG Italia, provvedimento n. 31762 del 2 dicembre 2025, in Bollettino n. 49/2025 e C12535 - IP Italiana Petroli/Esso Italiana, provvedimento n. 30745 del 1° agosto 2023, in Bollettino n. 30/2023.

particolare, corrisponde ai bacini di utenza (c.d. *catchment areas*) tracciabili a partire da ciascun impianto, utilizzando un raggio pari, nel caso della rete stradale ordinaria, a una percorrenza di 15 minuti⁶.

Gli effetti dell'Operazione

9. Nel caso di specie, possono essere individuate sette *catchment areas* in cui si verificano sovrapposizioni tra gli impianti di Costantin e quelli della *Target*, tutti situate in provincia di Verona (per uno degli impianti acquisiti, invece, non risultano sovrapposizioni, non essendovi impianti dell'acquirente nella medesima area).

10. Sulla base dell'analisi della posizione di mercato delle Parti svolta utilizzando, per la stima dei volumi, dati dettagliati, basati sui volumi erogati direttamente dagli operatori presenti nelle *catchment areas* indicate, la quota congiunta ottenuta *post-merger* dalle Parti nelle aree interessate risulta: in un caso (comune di Bussolengo) inferiore al 10%; in due casi (entrambi nel comune di Verona, Via Bionde e Via Legnago) inferiore al 15%; in tre casi (comuni di San Martino Buon Albergo, Sommacampagna, Via Circonvallazione, e di nuovo Verona, Strada Rodigina) inferiore al 20% e, in un caso (comune di Sommacampagna, Via Aeroporto), inferiore al 25%.

11. L'Operazione non appare, dunque, idonea a determinare criticità concorrenziali nei mercati locali della distribuzione di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria interessati.

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 le descritte pattuizioni tra le Parti possono considerarsi accessorie all'Operazione nei soli limiti indicati e che l'Autorità si riserva di valutarle, laddove ne sussistano i presupposti, 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

LA PRESIDENTE *f.f.*
Elisabetta Iossa

⁶ Cfr. C12535 - *IP Italiana Petroli/Esso Italiana*, cit..

C12838 - W GROUP HOLDING/REPAS LUNCH COUPON*Provvedimento n. 32021*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 luglio 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 della società W Group Holding S.p.A., pervenuta in data 30 giugno 2026;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. W Group Holding S.p.A. (di seguito, "W Group Holding"; C.F. 11941320969) è una società italiana a capo di W Group¹, un gruppo italiano *multi-brand* e *multi-service* attivo nel settore della consulenza e dei servizi per le risorse umane sia in Italia sia in altri paesi dell'Unione europea. In particolare, in Italia il gruppo fornisce, attraverso le società controllate, i seguenti servizi: i) somministrazione di lavoro a tempo determinato e indeterminato ad aziende; ii) ricerca, selezione del personale e collocamento; iii) formazione e aggiornamento professionale; iv) utilizzo e gestione dell'apprendistato; v) ricollocazione professionale; vi) consulenza organizzativa e gestione delle retribuzioni; vii) attività di logistica, movimentazione merci e gestione di magazzini; consulenza informativa e viii) conduzione di immobili in proprietà.

Il capitale sociale di W Group Holding è detenuto per oltre il 70% dal sub-fondo lussemburghese STG Alternative Investments RAIF sub-E, che ne detiene anche il controllo esclusivo. A sua volta il sub-fondo è controllato da un fondo lussemburghese, STG Alternative Investments GP S.à.r.l., in ragione del suo ruolo di *general partner*, il cui capitale sociale è interamente detenuto da RIG Kapital GmbH, una società con sede in Svizzera.

W Group Holding, nel 2025, ha realizzato un fatturato mondiale pari a circa [1-2]* miliardi di euro, di cui circa [700-1.000] milioni realizzati in Italia.

2. Repas Lunch Coupon S.r.l. (di seguito, "Repas" o "Target"; C.F. 08122660585) è una società italiana attiva nella gestione di servizi sostitutivi di mensa mediante l'emissione di buoni pasto (cartacei ed elettronici) al mercato privato e, in maniera sempre più residuale, alle pubbliche

¹ Fanno parte di W Group più di venti società e *brand*, specializzati in soluzioni per le risorse umane, tra le quali le seguenti società operanti in Italia: Ali – Agenzia per il Lavoro S.p.A.; Maw S.p.A.; In Job S.p.A. – Agenzia per il lavoro; W Executive S.r.l.; Howat S.r.l.; Howay S.r.l.; Gotaways S.r.l.; Men at Code S.r.l. e 520 Immobiliare S.r.l..

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

amministrazioni. Essa ha inoltre iniziato ad operare, in maniera estremamente marginale e quale mero intermediario di soggetti terzi, nella distribuzione di carte regalo (c.d. *gift cards*).

Repas è attualmente controllata in via esclusiva da Magister Group S.p.A. (di seguito, “Magister”) e non detiene partecipazioni di controllo in alcuna società.

Repas, nel 20025, ha realizzato in Italia un fatturato pari a circa [36-100] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. L’operazione comunicata (di seguito, “Operazione”) consiste nell’acquisto da parte di W Group Holding, tramite la società controllata Ali – Agenzia per il Lavoro S.p.A. (di seguito, “Ali”) del 100% del capitale sociale di Repas. Pertanto, al termine dell’Operazione, W Group Holding acquisirà, tramite Ali, il controllo esclusivo di Repas.

4. L’Operazione è accompagnata da alcune clausole di non concorrenza e non sollecitazione dei dipendenti e dei clienti che prevedono l’impegno dei venditori, per un periodo pari a cinque anni² dalla data di completamento dell’Operazione, a non svolgere in proprio, in associazione con terzi o per conto di terzi, direttamente o indirettamente, neppure per interposta persona o tramite parti correlate, con qualsiasi mezzo, attività di fornitura di buoni pasto per la pubblica amministrazione e il mercato privato in Italia e a non assumere o detenere, direttamente o indirettamente, partecipazioni in entità che svolgano, o intendano svolgere, all’interno del menzionato territorio, le suddette attività salvo le esclusioni espressamente previste nel *Selling and Purchase Agreement* (di seguito, “SPA”)³.

5. L’obbligo di non concorrenza include altresì l’impegno del Venditore e dei Soci Magister a: (a) non proporre direttamente o indirettamente, e non indurre, sollecitare o incoraggiare, alcun dipendente, collaboratore o agente della *Target* a risolvere il rapporto esistente con la stessa per instaurare un rapporto di natura subordinata o autonoma con concorrenti; (b) non stipulare, direttamente o indirettamente, contratti di lavoro di natura autonoma o subordinata con dipendenti o collaboratori della *Target* per conto proprio o di terzi; (c) non contattare, direttamente o indirettamente, e a non stornare alcun dipendente o collaboratore della *Target* o interferire in alcun modo nei rapporti tra la *Target* e i propri dipendenti e collaboratori e (d) non svolgere attività di diffusione, pubblicazione, divulgazione o comunque cessione o messa a disposizione a qualsiasi titolo, anche non oneroso, a chiunque o al pubblico, di informazioni confidenziali relative alla *Target* (salvo che non sia imposta da ordine o da disposizioni di autorità pubbliche).

III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

6. L’Operazione, in quanto comporta l’acquisizione del controllo di un’impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1 lettera *b*), della legge n. 287/1990.

Essa rientra nell’ambito di applicazione della legge 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

² Cfr. articolo 12 del SPA.

³ Cfr. articolo 12.1.4 del SPA - *Esclusioni* “Non costituiscono violazione degli impegni di non concorrenza di cui al presente Articolo 12: (i) le attività in concorrenza con Repas per le quali un Obbligato abbia ottenuto specifico e preventivo consenso scritto dell’Acquirente (e nei limiti di tale consenso), e (ii) le attività svolte alla Data di Sottoscrizione dagli Obbligati nell’ambito e/o per il tramite della Fondazione Antonio Lombardi”.

realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 595 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 36 milioni di euro⁴.

7. I patti di non concorrenza e non sollecitazione, previsti dal Contratto di compravendita, possono essere qualificati come accessori all'Operazione, in quanto limitati ai soli mercati (del prodotto e geografici) in cui è attiva la *Target* e nella misura in cui contengono restrizioni direttamente connesse e necessarie al perfezionamento dell'Operazione. Tali obblighi costituiscono restrizioni accessorie direttamente connesse e necessarie all'operazione, in quanto funzionali a tutelare l'acquirente dalla concorrenza del venditore e a consentirgli di valorizzare pienamente il *know-how* e la clientela acquisiti⁵. Tuttavia, per non travalicare i limiti di quanto ragionevolmente richiesto allo scopo, è necessario che la loro durata non superi i tre anni dal perfezionamento dell'Operazione e non impediscano al venditore di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario, senza che ciò comporti, direttamente o indirettamente, il conferimento di incarichi gestionali o di un'influenza sostanziale nella società concorrente.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

IV.1 I mercati rilevanti

8. L'Operazione in esame riguarda i servizi sostitutivi di mensa resi mediante buoni pasto in cui opera la *Target*. Tali buoni vengono acquistati da imprese pubbliche e private, nonché dalle pubbliche amministrazioni, che non vogliono o non possono dotarsi di una mensa interna, al fine di consentire ai propri dipendenti di utilizzare i buoni pasto come strumenti di pagamento presso gli esercizi convenzionati.

9. Secondo il consolidato orientamento dell'Autorità⁶, sotto il profilo merceologico, si può ritenere che esista un unico mercato delle forniture di buoni pasto, indipendentemente dalla tipologia di committenti. In particolare, dal lato della domanda, si rileva che sia le pubbliche amministrazioni che le imprese private di qualche rilievo, al fine di selezionare le migliori emittenti di buoni pasto sotto il profilo economico e tecnologico, organizzano procedure concorsuali o altre forme di confronto competitivo⁷.

10. Sotto il profilo geografico, il mercato dei servizi sostitutivi di mensa appare configurabile come un mercato di dimensione nazionale, in considerazione dell'omogeneità della disciplina normativa,

⁴ Cfr. provvedimento n. 31873 del 10 marzo 2026, "*Rivalutazione soglie di fatturato ex articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990*", in Bollettino n. 11/2026.

⁵ Cfr. "*Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni*" (2005/C 56/03), pubblicata in GUUE del 5 marzo 2005, §§ 18 e ss..

⁶ Cfr., *ex multis*: C11919 – *Sodexo Motivation Solutions Italia/Ramo d'azienda di Compass Group Italia*, provvedimento n. 24505 del 12 agosto 2013, in Bollettino n. 33-34/2013 e C10773 – *Edenred Italia/Ristocheff*, provvedimento n. 22013 del 12 gennaio 2011, in Bollettino n. 2/2011.

⁷ Di fatto, tutti i maggiori clienti privati ricorrono a gare informali o gare pubbliche, analoghe alle procedure a evidenza pubblica, per selezionare l'emittente di buoni pasto più conveniente. Si tratta di gare, per lo più, centralizzate su base nazionale, non diversamente da quelle indette dalla pubblica amministrazione tramite CONSIP.

delle condizioni di offerta e di utilizzo dei buoni sull'intero territorio, nonché del fatto che le principali procedure di affidamento sono svolte su base nazionale o sovranazionale⁸.

11. L'operazione interessa altresì il mercato della distribuzione di carte regalo (c.d. *gift cards*), che vengono richieste dalla clientela come strumento di *welfare* e *benefit* aziendale (c.d. *fringe benefits*), in cui Repas opera quale mero intermediario per soggetti terzi emittenti in via meramente ancillare al suo *core business* (i.e. l'emissione di buoni pasto), svolgendo un'attività estremamente limitata e relativa al solo segmento B2B.

12. A ogni modo, nel caso di specie, stante l'assenza di sovrapposizioni tra le attività delle Parti, non sono necessari ulteriori approfondimenti sulla estensione merceologica e geografica dei mercati in questione, potendosi quindi lasciare aperta la valutazione della loro esatta delimitazione.

IV.2 Gli effetti dell'Operazione

13. L'Operazione non risulta determinare mutamenti dell'assetto concorrenziale poiché l'acquirente, W Group Holding, non opera nei mercati in cui è attiva la *Target* e acquista solo limitati quantitativi di buoni pasto come strumento di *welfare* per i propri dipendenti.

14. Quanto precede, inoltre, si realizza in un quadro in cui alla *Target*, nel mercato nazionale della gestione dei servizi sostitutivi di mensa mediante l'emissione di buoni pasto, è riconducibile una quota contenuta, ben inferiore al 5%, a fronte di numerosi e qualificati concorrenti con quote che superano anche il 50%; pure nel mercato delle carte regalo, la *Target* svolge un'attività del tutto marginale e accessoria rispetto al proprio *core business*, rappresentato dall'emissione di buoni pasto.

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

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

RITENUTO, altresì, che le clausole di non concorrenza e di non sollecitazione sopra descritte possono ritenersi accessorie all'Operazione nei soli limiti indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, le suddette clausole che si dovesse 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.

⁸ Cfr. C10773 – *Edenred Italia/Ristocheff*, cit..

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

LA PRESIDENTE *ff.*

Elisabetta Iossa

C12833 – ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO/PAGOPA*Provvedimento n. 32023*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 luglio 2026;

SENTITO il Relatore, Presidente Saverio Valentino;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., pervenuta in data 4 giugno 2026;

VISTO il parere dell'AGCOM, pervenuto in data 24 luglio 2026;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (di seguito, "IPZS"; C.F. 00399810589) è una società per azioni *in house* che svolge, per conto dello Stato italiano, il ruolo di garante della fede pubblica attraverso attività che coinvolgono interessi primari, dalla sicurezza alla tutela della salute, dall'anticontraffazione alla predisposizione di metodologie e strumenti finalizzati allo svolgimento di attività di vigilanza e controllo. IPZS è interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito, "MEF"), che detiene il 100% del capitale sociale. Pur qualificandosi come organismo di diritto pubblico il cui capitale sociale è interamente detenuto dal MEF, esso opera quale impresa dotata di propria autonomia strategica e operativa, con organi sociali distinti e propri processi decisionali. IPZS detiene, a sua volta, una partecipazione pari all'81,74% del capitale sociale di Valoridicarta S.p.A.¹, esercitando sulla stessa un controllo congiunto, unitamente alla Banca d'Italia che ne detiene il restante 18,26%.

In particolare, IPZS opera attraverso cinque principali aree di *business* che possono essere ricondotte a un sistema integrato di produzione documentale, sicurezza, coniazione e servizi informativi pubblici:

- la prima area è quella dei "documenti e servizi digitali", che ruota intorno alla Carta d'Identità Elettronica (di seguito, "CIE") quale strumento cardine di identificazione e accesso ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione (di seguito, "PA"), anche a livello europeo. IPZS cura la produzione e la gestione dei servizi connessi, sviluppando un ecosistema articolato (portali, applicazioni e strumenti di firma elettronica)² e realizzando ulteriori documenti ad alto contenuto tecnologico,

¹ Valoridicarta S.p.A. è attiva, in particolare, nella realizzazione di carte filigranate di alto livello ed elementi olografici di sicurezza, con particolare riferimento al mercato delle banconote e dei documenti di riconoscimento.

² I servizi correlati all'identità digitale sono, nello specifico: (i) il sistema di prenotazione *online*; (ii) il portale di gestione dell'identità digitale del cittadino; (iii) il portale di federazione allo schema di autenticazione "Entra con CIE"; (iv) l'app

quali passaporti elettronici, visti *Schengen*, *Disability Card* e, in un prossimo futuro, *Emergency Travel Document* (di seguito, “ETD”)³;

- la seconda area concerne “anticontraffazione e tracciabilità”, in cui IPZS integra tecnologie di stampa di sicurezza e sistemi digitali avanzati, assicurando autenticità e monitoraggio lungo l’intera filiera produttiva⁴;

- la terza area è rappresentata da “zecca e filatelia”, che include la produzione di moneta metallica in euro mediante tecnologie a elevata sicurezza;

- la quarta area è quella delle “carte speciali e olografia”, nella quale IPZS, anche tramite la controllata Valoridicarta S.p.A., opera come soggetto di rilievo internazionale nella produzione di carta filigranata e soluzioni olografiche per banconote e documenti di sicurezza, anche nel segmento privato;

- infine, l’area dei “prodotti giuridici, elettorali ed editoriali”, che riguarda la gestione e diffusione dell’informazione pubblica, attraverso strumenti tradizionali e digitali. IPZS cura, tra l’altro, la Gazzetta Ufficiale, il portale *Normattiva* e la fornitura del materiale elettorale, garantendo supporto logistico e operativo alle consultazioni elettorali su scala nazionale ed europea, oltre a offrire servizi editoriali integrati per soggetti pubblici e privati.

IPZS, nel 2025, ha realizzato in Italia un fatturato pari a circa [100-595]* milioni di euro.

2. Oggetto di acquisizione è PagoPA S.p.A. (di seguito, “PagoPA” o “Target”; C.F. 15376371009), società per azioni istituita nell’ambito della strategia di digitalizzazione dei pagamenti verso la Pubblica Amministrazione, con il compito di progettare, sviluppare e gestire infrastrutture e soluzioni tecnologiche a supporto dei servizi pubblici digitali⁵. PagoPA è interamente partecipata dal MEF, che detiene direttamente il 100% del capitale sociale, ed è sottoposta alla vigilanza del Dipartimento per la Trasformazione Digitale (di seguito, “DTD”) della Presidenza del Consiglio dei Ministri circa il raggiungimento degli obiettivi alla stessa annualmente assegnati. PagoPA non detiene partecipazioni di controllo, né diretto né indiretto, in altre società e agisce in autonomia secondo logiche di mercato e in coerenza con l’evoluzione tecnologica, potendo collaborare con soggetti pubblici e privati e intraprendere tutte le iniziative funzionali o connesse alle piattaforme e ai progetti affidati. PagoPA gestisce, nello specifico, alcune piattaforme che operano come interfacce centralizzate per l’accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione, abilitando funzionalità come l’identificazione dell’utente, la ricezione di comunicazioni ufficiali, la

CieID per l’accesso ai servizi *online* con identità digitale CIE; (v) l’app CieSign per l’utilizzo del documento come strumento di firma elettronica avanzata (FEA) e (vi) il portafoglio di identità digitale IT Wallet.

³ IPZS sarà, infatti, responsabile della produzione e distribuzione, per tutti gli Stati membri dell’Unione europea, del nuovo documento di viaggio ETD, progettato da IPZS sia da un punto di vista grafico sia per quanto riguarda gli elementi di sicurezza, e che costituisce un documento di viaggio provvisorio per il rientro in patria, rilasciato dai consolati in caso di furto/smarrimento passaporto.

⁴ Tra i principali prodotti figurano, in particolare, contrassegni per tabacchi, alcolici, farmaci e prodotti agroalimentari, nonché soluzioni innovative basate su sistemi digitali e intelligenza artificiale.

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

⁵ PagoPA è stata istituita ai sensi dell’articolo 8, comma 2, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12), con l’obiettivo di gestire la piattaforma tecnologica prevista dall’articolo 5 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante “*Codice dell’amministrazione digitale*”, e favorire la diffusione dei servizi pubblici digitali.

gestione di istanze, la consultazione di dati personali e l'effettuazione di pagamenti o adempimenti previsti dalla normativa. Tra queste, si annoverano le seguenti piattaforme e servizi abilitanti:

- *Piattaforma pagoPA* (di seguito, "pagoPA"), l'infrastruttura nazionale per i pagamenti elettronici verso la Pubblica Amministrazione, gestori di servizi pubblici, società a controllo pubblico e soggetti privati che vi abbiano aderito;
- *Servizio Notifiche Digitali* (di seguito, "SEND"), la piattaforma per notifiche a valore legale degli atti della Pubblica Amministrazione in modalità digitale, con tracciabilità, prova di consegna e conservazione a norma;
- *App IO* (o anche "IO"), l'app dei servizi pubblici che costituisce il canale unico di interazione digitale tra cittadini/imprese ed enti pubblici;
- *Piattaforma Digitale Nazionale Dati* (di seguito, "PDND"), infrastruttura che abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici, consentendo alle Pubbliche Amministrazioni di scambiare dati in modo sicuro e veloce;
- *Piattaforma PARI* (di seguito, "PARI"), diretta alla gestione e all'erogazione di benefici economici, *bonus* e misure di *welfare* in favore dei cittadini da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

PagoPA, nel 2025, ha realizzato in Italia un fatturato pari a circa [100-595] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'Operazione comunicata (di seguito, "Operazione") è realizzata ai sensi di quanto previsto dall'articolo 20 del d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (di seguito anche "Decreto"), convertito con legge n. 56/2024⁶, e consiste nell'acquisizione, da parte di IPZS, del controllo esclusivo di diritto di PagoPA, tramite l'acquisto di una partecipazione azionaria pari al 51% del capitale sociale di quest'ultima.

⁶ Cfr. legge 29 aprile 2024, n. 56, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)". Secondo l'articolo 20, commi 3-5 del decreto: "3. Ai fini del rafforzamento dell'interoperabilità tra le banche dati pubbliche e di valorizzazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati di cui all'articolo 50-ter del decreto legislativo n. 82 del 2005, nonché di razionalizzazione e di riassetto industriale nell'ambito delle partecipazioni detenute dallo Stato, sono attribuiti rispettivamente all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., in misura non inferiore al 51 per cento, e, per la restante quota di partecipazione, al fornitore del servizio universale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, i diritti di opzione per l'acquisto dell'intera partecipazione azionaria detenuta dallo Stato nella società PagoPA S.p.A., di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12. [...]".

A esito dell'Operazione, la restante parte del capitale sociale di PagoPA sarà detenuto da Poste Italiane S.p.A. (di seguito, "Poste")⁷, quale azionista di minoranza⁸.

4. L'Operazione si colloca nel processo di rafforzamento della *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, "PNRR"), perseguendo l'obiettivo di assicurarne l'effettiva attuazione nel rispetto dei vincoli eurolunitari, con particolare riguardo alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, intesa quale fattore abilitante per l'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. In tale prospettiva, le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale (di seguito, "CAD")⁹ mirano a rafforzare l'interoperabilità delle banche dati pubbliche, valorizzare la piattaforma PDND e semplificare l'accesso ai servizi digitali.

5. Tanto premesso, in sede di conversione del Decreto sono state introdotte specifiche misure in materia di *governance* di PagoPA, volte a evitare un rischio di controllo congiunto da parte dell'azionista di minoranza unitamente ad altre misure volte a preservare la trasparenza e la neutralità del sistema. In tale prospettiva, sono stati introdotti i commi 3-bis, 3-ter e 3-quater che delineano una disciplina finalizzata a presidiare il corretto funzionamento concorrenziale di PagoPA¹⁰.

⁷ Poste Italiane S.p.A. (C.F. 97103880585), società quotata presso la Borsa di Milano holding del Gruppo Poste, è il fornitore *ex lege* del servizio postale universale e svolge, sull'intero territorio nazionale, tutte le fasi delle attività postali (raccolta/accettazione, smistamento, trasporto e distribuzione) relative ai servizi di recapito. Il Gruppo Poste – anche attraverso le proprie controllate – è attivo nei seguenti settori: servizi di telecomunicazione fissa e mobile, pagamenti, finanziari, assicurativi, energia, IT e logistica. Il principale azionista di Poste è Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (di seguito, "CDP"), che detiene una partecipazione pari al 35%; segue il MEF, con una partecipazione del 29,3% del capitale, cosicché circa il 65% delle azioni è riconducibile allo Stato italiano. La restante parte del capitale sociale è collocata presso investitori istituzionali e individuali. La partecipazione di CDP nel capitale di Poste rientra nella c.d. gestione separata disciplinata dal combinato disposto dei commi 3, 9 e 11 dell'articolo 5 del d.l. n. 269/03, relativi alla trasformazione di CDP in società per azioni, e del relativo D.M. di loro attuazione, adottato in data 18 giugno 2004. In base a tale decreto, "fermo restando il potere di indirizzo sulla gestione separata, riservato al MEF, nella gestione delle partecipazioni azionarie trasferite ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legge n. 269 [ossia, all'epoca ENI S.p.A., Enel S.p.A. e Poste Italiane S.p.A. così come individuate dal D.M. 5 dicembre 2003], la CDP S.p.A. è tenuta a consultare preventivamente il Ministero in merito a operazioni di gestione non ricomprese in quelle di cui al comma successivo e ad attenersi alle indicazioni motivate dello stesso, ove difformi dalla proposta formulata". Alla luce di quanto disposto dall'insieme di tali norme, l'Autorità ha, nei propri precedenti, ricondotto il controllo di Poste al MEF. Nel 2024, il Gruppo Poste ha realizzato, quasi interamente in Italia, un fatturato di circa [30-40] miliardi di euro.

⁸ In data 19 dicembre 2025, facendo seguito alla lettera di offerta in opzione del MEF, IPZS e Poste hanno esercitato le relative opzioni per l'acquisto, rispettivamente: (i) di n. 510.000 azioni, corrispondenti al 51% del capitale sociale di PagoPA, e (ii) di n. 490.000 azioni, corrispondenti al 49% del capitale sociale di PagoPA.

⁹ D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale".

¹⁰ V. Legge n. 56/2024, che prevede: "All'articolo 20: [...] dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:
3-bis. In caso di acquisto sulla base dell'opzione di cui al comma 3, il fornitore del servizio universale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, non può stipulare i patti parasociali di cui all'articolo 2341-bis, lettera c), del codice civile. Resta fermo quanto previsto dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, in materia di operazioni di concentrazione.

3-ter. La società PagoPA S.p.A. adegua il proprio statuto mediante il recepimento delle seguenti prescrizioni:

a) l'amministratore unico o l'organo delegato è designato dal socio che detiene la maggioranza delle azioni rappresentative del capitale sociale;
b) in caso di composizione collegiale dell'organo amministrativo, la maggioranza dei suoi membri è designata dal socio che detiene la maggioranza delle azioni rappresentative del capitale sociale e le proposte di deliberazione in materia di servizi prestati tramite le piattaforme di cui all'articolo 5, comma 2, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e all'articolo 1, comma 402, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, nonché di nomina e revoca dei dirigenti con responsabilità strategica sono riservate all'organo delegato.

3-quater. Al fine della tutela dei principi di non discriminazione, neutralità e imparzialità, la società PagoPA S.p.A. garantisce la parità di trattamento tra i prestatori di servizi di pagamento aderenti alla piattaforma di cui all'articolo 5, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e adotta gli opportuni presidi gestionali e organizzativi funzionali anche a evitare lo sfruttamento di informazioni commercialmente sensibili relative ai servizi

6. Nello specifico, in primo luogo il comma 3-*bis* vieta a Poste la stipulazione di patti parasociali (ai sensi dell'articolo 2341-*bis*, lettera *c*), codice civile) idonei a incidere sull'esercizio del voto o sulla gestione, al fine di prevenire forme indirette di controllo su PagoPA. Allo stesso fine, il comma 3-*ter* attribuisce al socio pubblico di maggioranza la designazione degli organi di vertice e riserva all'organo delegato le decisioni strategiche. In secondo luogo, allo scopo di tutelare i principi di non discriminazione, neutralità e imparzialità di PagoPA, il successivo comma 3-*quater* prevede in capo a pagoPA obblighi di parità di trattamento tra i Prestatori di Servizi di Pagamento (di seguito, "PSP") e l'adozione di presidi gestionali e organizzativi funzionali anche a evitare lo sfruttamento (da parte degli azionisti) di informazioni commercialmente sensibili relative ai servizi prestati dalla stessa PagoPA. A tali obblighi si accompagna un meccanismo di *accountability* fondato sull'obbligo di trasmissione annuale di una relazione all'Autorità politica competente e sulla sua pubblicazione, funzionale ad assicurare trasparenza e controllo sull'operato della società. Da ultimo, è previsto che la futura *governance* di PagoPA dovrà essere adeguata mediante la modifica dello Statuto, al fine di recepire le prescrizioni ivi previste.
7. Al fine della qualificazione dell'Operazione come acquisizione del controllo esclusivo di PagoPA da parte di IPZS ai sensi della disciplina *antitrust*, nel rispetto delle suddette previsioni normative, la Parte notificante, su sollecitazione dell'Autorità, ha quindi dettagliatamente delineato l'assetto di *governance* e, in particolare, i poteri dei membri del Consiglio di Amministrazione (di seguito, "CdA").
8. Più precisamente, PagoPA, a seguito dell'Operazione, sarà amministrata da un Amministratore Unico o da un CdA, composto da cinque membri, tra cui il Presidente. IPZS ha il diritto di designare l'Amministratore Unico ovvero, in caso di nomina di un CdA, tre membri (di cui almeno uno appartenente al genere meno rappresentato), nonché il diritto di designare tra questi ultimi l'Amministratore Delegato che deterrà i relativi poteri esecutivi e gestionali. Poste, quale socio di minoranza, avrà il diritto di designare due membri non esecutivi del CdA (di cui almeno uno appartenente al genere meno rappresentato), nonché il diritto di indicare tra essi il Presidente del CdA. Il CdA delibera di regola a maggioranza semplice.
9. L'Amministratore Delegato (designato da IPZS) gestisce la società e ha la rappresentanza legale nei limiti dei poteri ricevuti, esegue le delibere del CdA e predispone il piano industriale e il *budget*. Sono riservate all'Amministratore Delegato le proposte sulle deliberazioni del CdA relative ai servizi resi tramite le piattaforme gestite da PagoPA, nonché sulla nomina/revoca dei dirigenti con responsabilità strategica. Inoltre, l'Amministratore Delegato detiene, in condivisione con il Presidente del CdA e con la maggioranza dei componenti del CdA (o del Collegio Sindacale) il potere di convocare il CdA e di determinarne, integrarne e/o modificarne l'ordine del giorno.
10. I poteri e le funzioni del Presidente del CdA sono di natura eminentemente non esecutiva e non esclusiva. In particolare, il Presidente svolge una funzione di vigilanza sul funzionamento del Consiglio stesso e ha la rappresentanza legale della società, condivisa con l'Amministratore Delegato, in coordinamento col quale supervisiona anche il controllo interno e cura le relazioni istituzionali, nel rispetto dei presidi di separazione informativa. Al Presidente non esecutivo non potranno in alcun caso essere attribuite ulteriori deleghe esecutive né operative.

prestati dalla medesima società. Entro il 30 giugno di ogni anno, la società PagoPA S.p.A. trasmette all'Autorità politica delegata in materia di innovazione tecnologica una relazione sulle attività svolte e sui risultati conseguiti in ottemperanza a quanto disposto dal presente comma e provvede alla sua pubblicazione nel proprio sito internet".

11. Talune decisioni di PagoPA, tra cui “*l’approvazione del piano industriale e del budget, le scelte strategiche e sui servizi relativi alle principali piattaforme (PagoPA, SEND, PDND, App IO, wallet di identità digitale), la definizione della macrostruttura organizzativa, la gestione del personale dirigente apicale e le operazioni eccedenti i poteri dell’Amministratore Delegato*”¹¹, resteranno attribuite in via esclusiva al Consiglio di Amministrazione e saranno assunte a maggioranza semplice.

12. Inoltre, nello Statuto, è stato individuato un perimetro di decisioni soggette a *quorum* rafforzato (c.d. materie riservate¹²), per determinati atti e operazioni (quali, ad esempio, fusioni, messa in liquidazione, modifiche statutarie, procedure concorsuali o regolazione della crisi d’impresa, distribuzione dei dividendi) e/o entro determinati limiti di importo significativo indicati nello Statuto (quali, ad esempio, per l’approvazione di scostamenti rispetto al *budget* annuale e di finanziamenti rilevanti), a tutela dell’investimento del socio di minoranza, di cui è richiesto il consenso¹³.

13. In caso di stallo su una materia riservata, si attiverà – secondo quanto previsto nello Statuto – una procedura di consultazione che, nel rispetto degli obblighi di riservatezza a cui sono vincolati i rappresentanti delle società e del contenuto dei richiamati presidi previsti dal Decreto, consenta di pervenire a una soluzione concordata. Ove ciò non avvenga, la questione sarà devoluta a un esperto indipendente scelto di comune accordo tra gli azionisti di maggioranza e di minoranza, la cui decisione ha carattere vincolante¹⁴.

¹¹ Cfr. Formulario di notifica, pag. 29.

¹² Cfr. la Comunicazione consolidata della Commissione europea sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2008/C 95/01).

¹³ Più nel dettaglio, sul piano assembleare le deliberazioni subordinate al voto favorevole del socio di minoranza comprendono materie quali: (i) operazioni sul capitale; (ii) operazioni straordinarie (i.e., fusioni, scissioni, trasformazioni, liquidazioni) che possano diluire la partecipazione detenuta da Poste; (iii) emissioni di convertibili/strumenti partecipativi/warrant; (iv) modifiche statutarie; (v) l’avvio di procedure concorsuali; (vi) la costituzione di patrimoni destinati; (vii) politiche di distribuzione dei dividendi, (viii) lo scioglimento e liquidazione (con nomina e poteri dei liquidatori), nonché (ix) la nomina della società di revisione. Sul piano consiliare, le materie riservate sono: (i) proposte su operazioni sul capitale e operazioni straordinarie che possano diluire la partecipazione detenuta da Poste; (ii) proposte di modifiche statutarie; (iii) proposte di modifica alle politiche di dividendo; (iv) costituzione di controllate e *joint venture*/consorzi aventi un valore, per singola operazione, superiore al maggiore fra 10 milioni di euro e un importo pari al 10% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (v) atti dispositivi di partecipazioni o aziende aventi un valore, per singola operazione, superiore al maggiore fra 20 milioni di euro e un importo pari al 20% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (vi) acquisizioni di partecipazioni o aziende aventi un valore, per singola operazione, superiore al maggiore fra 10 milioni di euro e un importo pari al 10% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (vii) finanziamenti aventi un valore, per singola operazione, superiore al maggiore fra 30 milioni di euro e un importo pari al 25% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (viii) rilascio/modifica di garanzie personali e reali laddove il singolo importo sia pari o superiore al maggiore fra 20 milioni di euro e un importo pari al 20% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (ix) modifiche e/o integrazioni sostanziali al piano industriale che comportino, singolarmente o complessivamente considerate, una variazione superiore al 20% di uno o più dei seguenti elementi: Ricavi, EBITDA, Opex, Capex e/o indebitamento finanziario; (x) approvazione di scostamenti rispetto al *budget* annuale superiori al 20% ovvero di importo unitario superiore a 10 milioni di euro; (xi) approvazione di spese non previste nel *budget* annuale e di valore unitario superiore al maggiore tra 10 milioni di euro e l’importo pari al 10% dei Ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (xii) investimenti non previsti dal piano industriale aventi un valore, per singola operazione, superiore al maggiore fra 10 milioni di euro e un importo pari al 10% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni della Società; (xiii) piani di incentivazione e *stock option* che determinino in entrambi i casi un aumento pari o superiore al 30% della retribuzione annua lorda (RAL) o, a seconda del caso, dei compensi per ciascun soggetto interessato dai suddetti piani di *stock option* o forma di incentivazione, nonché (xiv) istruzioni di voto nelle assemblee delle controllate sugli stessi temi e per le nomine degli organi sociali.

¹⁴ In particolare, lo Statuto prevede una iniziale procedura di “Consultazione” in virtù della quale, entro quindici giorni lavorativi, gli azionisti di IPZS e di Poste dovranno rimettere le questioni che hanno dato luogo allo stallo a un comitato di

14. Il Collegio Sindacale sarà composto da tre sindaci effettivi e due supplenti (scelti con caratteristiche di indipendenza analoghe a quelli dei Consiglieri di Amministrazione, cfr. *infra* §. 18); Poste, in particolare, designerà il Presidente e un sindaco supplente, mentre IPZS provvederà alla nomina dei restanti componenti.

15. L'Operazione prevede un vincolo di intrasferibilità delle partecipazioni per un periodo di tre anni (salvo i trasferimenti infragruppo consistenti nella cessione dell'intera quota a società interamente controllate, anche indirettamente). Una volta decorso tale periodo, IPZS e Poste potranno alienare, in tutto o in parte, le proprie partecipazioni a terzi, restando tuttavia fermo il diritto di prelazione in favore dell'altro socio, alle medesime condizioni offerte dal potenziale acquirente. Sia nel corso del *lock-up* sia successivamente, i trasferimenti ammessi dovranno essere conformi alla normativa applicabile e prevedere necessariamente un corrispettivo in denaro.

16. A seguito di sollecitazione da parte dell'Autorità, in sede di notifica la Parte ha presentato un *set* di presidi idonei a rafforzare ulteriormente gli aspetti di *governance* sopra descritti e a incidere sui profili di segregazione dei dati e delle informazioni sensibili (ivi incluse quelle di natura tecnologica) che caratterizzano il funzionamento delle piattaforme gestite da PagoPA, sul rispetto dei principi di imparzialità, neutralità e non discriminazione, sulle modalità di affidamento di beni, servizi e forniture per le predette piattaforme, nonché sulla presenza di un *Monitoring Trustee* incaricato di verificare il rispetto dei predetti presidi.

17. In particolare, sono stati individuati i seguenti presidi:

1. gli Amministratori designati da Poste dovranno essere in possesso, rispetto alla stessa Poste, dei requisiti di indipendenza previsti dall'articolo 147-ter, comma 4, del TUF¹⁵ e dalla Raccomandazione n. 7 di cui all'articolo 2 ("*Composizione degli organi sociali*") del Codice di *Corporate Governance*; Poste, in qualità di azionista di PagoPA, si impegna volontariamente e irrevocabilmente a vincolarsi all'applicazione delle disposizioni sopra richiamate nella nomina degli Amministratori da essa designati, "*trattando Poste Italiane S.p.A. alla stregua della "società" di cui alla Raccomandazione n. 7*"¹⁶ (cfr. presidio 1 del Formulario di notifica e articolo 17, comma 2, dello Statuto). Tale presidio ha durata indeterminata;

2. gli Amministratori e i membri del Collegio Sindacale (sia di nomina IPZS sia di nomina Poste) assumeranno specifici obblighi di riservatezza e saranno soggetti al divieto di divulgazione di informazioni sensibili in senso *antitrust* relative alla gestione delle piattaforme di PagoPA, anche con riferimento alle procedure di selezione dei fornitori/*partner*, nei confronti di soggetti che ricoprano cariche o svolgano mansioni all'interno di Poste o di società del Gruppo Poste inerenti al servizio di notifica degli atti giudiziari, degli atti della PA e ai pagamenti. Tali obblighi di riservatezza si applicano anche all'eventuale Direttore Generale (di cui all'articolo 21, comma 4,

consultazione di quattro membri composto da un numero paritetico di *manager* con ruoli apicali (il "Comitato di Consultazione") al fine di pervenire a una soluzione concordata, fermi restando i pertinenti obblighi di riservatezza a carico dei componenti e il rispetto dei predetti presidi previsti dal Decreto. Nel caso in cui non si pervenga a una soluzione, la questione sarà devoluta a un esperto indipendente scelto di comune accordo tra gli azionisti di maggioranza e di minoranza; tale esperto deve possedere comprovata competenza ed esperienza nella materia oggetto dello stallo, nonché requisiti di professionalità, indipendenza, imparzialità e assenza di conflitti di interesse. In caso di mancato accordo tra i soci sulla nomina, l'esperto è nominato, su ricorso di uno qualsiasi degli azionisti, dal Presidente del Tribunale di Roma. La decisione dell'esperto ha carattere vincolante.

¹⁵ D.lgs. n. 385/1993 e ss.mm.ii., recante "*Testo unico bancario delle leggi in materia bancaria e creditizia*".

¹⁶ In assenza di designazione, i membri del CdA mancanti per raggiungere il numero di componenti previsti sono nominati con le maggioranze di legge.

dello Statuto). È altresì previsto, per i soggetti sopra elencati, un periodo di *cooling off* di due anni dalla cessazione del rispettivo incarico, durante il quale permarranno gli obblighi di riservatezza e il divieto di divulgazione previsti dal presente presidio. Nel corso di tale periodo, i medesimi soggetti si asterranno dall'assumere incarichi, cariche o funzioni all'interno di Poste o di società del Gruppo Poste (cfr. presidio 2 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 1, dello Statuto). Tale presidio ha durata indeterminata;

3. PagoPA continuerà a garantire la segregazione dell'accesso ai dati presenti nelle piattaforme gestite dalla stessa (quali, pagoPA, SEND, PDND, App IO, *wallet* di identità digitale) e il loro utilizzo unicamente per l'erogazione dei propri servizi (incluse le attività a rilevanza esterna) nel pieno rispetto della normativa sulla *privacy* e dei principi di neutralità, parità di trattamento e non discriminazione tra prestatori di servizi di pagamento (PSP), fornitori di servizi postali, fornitori di servizi fiduciari (quali, a titolo esemplificativo, servizi di posta elettronica certificata, firma digitale, fatturazione elettronica e gestione documentale) e fornitori di servizi di identità digitale:

- a) adottando misure per la protezione dei dati trattati nei propri sistemi indipendentemente dall'ambiente tecnologico utilizzato;
- b) configurando le proprie piattaforme secondo principi di minimizzazione, integrità e riservatezza dei dati, anche attraverso la definizione di architetture e flussi informativi volti ad assicurare la segregazione delle informazioni anche a livello di processi organizzativi e tecnici. Ciò anche per quanto attiene ai propri flussi di integrazione (ad esempio, API, orchestratori, ecc.) al fine di non generare trasferimenti indebiti o non autorizzati;
- c) adottando misure volte a garantire la segregazione logica e funzionale dei propri ambienti (ad esempio, *cloud*, produzione e non produzione, sviluppo, collaudo, *test*);
- d) adottando misure volte a prevenire trasferimenti e/o comunicazioni di dati non autorizzati verso soggetti terzi o altre unità organizzative che possano generare rischi di violazione della normativa *privacy* e della concorrenza, in particolare adottando politiche di *identity & access management* basate sul principio del privilegio minimo e limitando gli accessi amministrativi ai soli casi strettamente necessari, adottando *audit trail* adeguati e meccanismi di segregazione dei ruoli;
- e) attivando strumenti di monitoraggio e *audit* per rilevare anomalie, accessi irregolari, violazioni delle *policy* di sicurezza;
- f) definendo e pubblicando con cadenza annuale SLA e KPI verificabili relativi in particolare a tempistiche di abilitazione dei prestatori di servizi, i tassi di successo delle operazioni, le regole di sospensione, i criteri di erogazione del supporto e le modalità di gestione delle anomalie (cfr. presidio 3 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 2, dello Statuto). Tale presidio avrà durata indeterminata;

4. PagoPA garantirà la parità di trattamento tra PSP, operatori del servizio postale e *partner* tecnologici¹⁷ in relazione a tutte le piattaforme da essa operate (pagoPA¹⁸, SEND¹⁹, PDND, IO, *wallet* di identità digitale) e alla fruizione dei servizi offerti²⁰ mediante:
 - a) l'adozione di procedure selettive per gli affidamenti di beni, servizi o forniture secondo quanto previsto dal Codice dei Contratti Pubblici e/o dalla normativa applicabile, procedure a cui potranno partecipare anche gli azionisti di PagoPA, purché in tal caso sia garantita l'assenza di vantaggi informativi o competitivi derivanti dalla partecipazione al capitale sociale di PagoPA stessa. A tal fine, PagoPA adotterà specifiche misure organizzative e procedurali volte ad assicurare l'assenza di suddetti vantaggi per i suoi azionisti²¹;
 - b) la "prioritizzazione" dei PSP, degli operatori postali e dei *partner* tecnologici (sia in termini di ordine di comparsa nell'elenco dei fornitori sia di rilascio di nuove funzionalità) sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori. Con particolare riferimento ai PSP, PagoPA adotterà un ordine di esposizione su base randomica, in analogia con quanto previsto dalle regole tecniche AGid applicabili ai *Service Provider* Spid in rapporto ai diversi *Identity Provider*;
 - c) la non imposizione di vincoli di esclusiva a favore degli azionisti per la fruizione delle piattaforme e dei servizi (cfr. articolo 11, comma 3, dello Statuto)²² (cfr. presidio 4 del Formulário di notifica e articolo 11, comma 3, dello Statuto). Tale presidio avrà durata indeterminata;
5. PagoPA si doterà di regolamenti, procedure e politiche interne dirette a garantire quanto previsto ai punti precedenti e di una struttura interna che monitori il concreto rispetto dei predetti principi di neutralità, parità di trattamento e non discriminazione e, più in generale, della conformità dei servizi offerti da PagoPA alle norme sulla concorrenza. Tale struttura sarà dotata di:
 - a) adeguate caratteristiche di indipendenza da Poste, assicurandosi – a titolo esemplificativo – che il responsabile della funzione non potrà svolgere qualunque attività in favore di Poste nei due anni successivi al termine del rapporto di lavoro con PagoPA;
 - b) idonei presidi di segregazione delle informazioni strategiche che saranno preventivamente condivise con il *Monitoring Trustee* (come infra definito) (cfr. presidio 5 del Formulário di notifica e articolo 11, comma 4, dello Statuto). Tale presidio avrà durata indeterminata;

¹⁷ Al riguardo, PagoPA garantirà che gli *standard* e le prassi operative utilizzate nell'ambito delle attività dei *partner* tecnologici siano definite sulla base di principi di parità di trattamento e non discriminazione.

¹⁸ In particolare, in continuità con quanto già oggi svolto, PagoPA garantirà parità di trattamento e non discriminazione tra i PSP aderenti alla piattaforma pagoPA.

¹⁹ In particolare, PagoPA garantirà parità di trattamento in relazione alle attività della piattaforma SEND, anche al fine di evitare qualsiasi forma di discriminazione tra gli operatori postali che partecipano alle procedure competitive indette da SEND per il servizio di notifica "analogica" degli atti della Pubblica Amministrazione (in caso la notifica digitale non vada a buon fine)

²⁰ Tale presidio ha a oggetto anche i futuri servizi che saranno lanciati da PagoPA, anche al fine di garantire parità di trattamento tra i prestatori di tali servizi e gli azionisti di *Target*.

²¹ Ciò avverrà, in particolare, attraverso l'adozione di specifiche misure organizzative e procedurali volte ad assicurare che gli organi di *governance* societaria nominati da Poste – ivi inclusi gli Amministratori dalla stessa designati, ancorché in possesso dei requisiti di indipendenza – non possano in alcun caso incidere sulla funzione di *procurement*, ivi compresa la definizione dei criteri, dei requisiti e del disegno delle procedure di gara. In particolare, *[omissis]*.

²² A tal riguardo, si precisa che non saranno rilasciati servizi di PagoPA che vincolino i clienti all'utilizzo in esclusiva dei PSP del Gruppo Poste.

6. PagoPA nominerà un *Monitoring Trustee* indipendente incaricato di verificare il rispetto dei presidi e delle misure adottate, ivi incluso il presidio relativo alla funzione di *procurement* di cui all'articolo 11, comma 3, lettera a), dello Statuto, anche con riferimento a tutte le procedure di acquisizione di beni e servizi, ivi inclusa la gara per il recapito analogico degli invii non recapitabili in digitale. PagoPA sottoporà all'AGCM, entro sessanta giorni dall'adozione dello Statuto, una proposta motivata di nomina del *Monitoring Trustee*, corredata del relativo mandato. Il *Monitoring Trustee* sarà nominato da PagoPA previa approvazione dell'Autorità. Il mandato del *Monitoring Trustee* avrà durata triennale, coerentemente con la durata del Consiglio di Amministrazione. Il *Monitoring Trustee* dovrà possedere i seguenti requisiti: (i) essere indipendente da PagoPA, dai suoi azionisti e dalle imprese facenti parte dei rispettivi gruppi societari; (ii) possedere requisiti di professionalità e onorabilità per lo svolgimento dell'incarico. Per tutta la durata del mandato e per i due anni successivi alla cessazione dello stesso, il *Monitoring Trustee* non potrà avere né accettare alcun incarico da PagoPA, dai suoi azionisti o dalle imprese facenti parte dei rispettivi gruppi societari. In caso di sopravvenuta carenza dei predetti requisiti, il *Monitoring Trustee* decadrà dall'incarico e PagoPA provvederà alla sua sostituzione secondo la procedura sopra descritta. Il *Monitoring Trustee* dovrà avere possibilità di accesso alle informazioni e alla documentazione rilevante per lo svolgimento del proprio incarico (cfr. presidio 6 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 5, dello Statuto);

7. per i cinque anni successivi all'adozione dello Statuto, il *Monitoring Trustee* invierà all'Autorità una relazione illustrativa sull'implementazione e sul funzionamento dei presidi gestionali e organizzativi (copia della quale verrà contestualmente trasmessa all'Amministratore delegato di PagoPA); nel primo anno la relazione sarà inviata su base semestrale e, a partire dal secondo anno, su base annuale (cfr. presidio 7 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 6, dello Statuto);

8. conformemente a quanto previsto dall'articolo 20, comma 3-*quater*, del Decreto, entro il 30 giugno di ogni anno, PagoPA invierà una relazione annuale all'autorità politica delegata in materia di innovazione tecnologica sulle attività svolte e i risultati conseguiti e pubblicherà tale relazione sul proprio sito *internet* (cfr. presidio 8 del Formulario di notifica e articolo 11, comma 7, dello Statuto). Tale presidio avrà durata indeterminata, fatte salve eventuali modifiche normative sul punto.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

18. L'Operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 595 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 36 milioni di euro²³.

²³ Cfr. provvedimento n. 31873 del 10 marzo 2026, "Rivalutazione soglie di fatturato ex articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990", in Bollettino n. 11 /2026.

19. L'adempimento dell'obbligo di comunicazione preventiva della concentrazione interviene nonostante entrambe le imprese parti dell'operazione facciano capo, già oggi, al medesimo soggetto pubblico (MEF), in quanto, nei casi in cui sussiste autonomia degli organi amministrativi in ordine alle decisioni strategiche e operative assunte, non si ritiene configurabile la sussistenza di un unico gruppo, tra le società partecipate dal MEF, sottoposto alla medesima funzione di coordinamento²⁴.

IV. LE PIATTAFORME GESTITE DA PAGOPA

20. Le principali piattaforme digitali gestite da PagoPA²⁵ sono le seguenti: pagoPA (pagamenti), SEND (Servizio Notifiche Digitali), App IO, PDND (Piattaforma Digitale Nazionale Dati) e PARI²⁶.

Figura n. 1: le piattaforme gestite da PagoPA



Fonte: rappresentazione grafica fornita da PagoPA (cfr. doc. 46).

21. In via preliminare, rileva sottolineare che fra le piattaforme gestite da PagoPA sono presenti profonde interazioni di natura strutturale e funzionale che, nel loro complesso, appaiono comporre un unico ecosistema, sia sul piano tecnologico sia su quello dei servizi e delle funzioni offerte. Le diverse piattaforme, che preservano comunque un grado di autonomia operativo oltre che gestionale, si caratterizzano infatti – in particolare alcune di esse – per forti profili di interoperabilità e

²⁴ Cfr. C12141-Ferrovie dello Stato/Anas, provvedimento n. 26944 del 17 gennaio 2018, in Bollettino n. 4/2018 e C12107-Ministero dell'Economia e delle Finanze/Banca Monte dei Paschi di Siena, provvedimento n. 26808 del 18 ottobre 2017, in Bollettino n. 42/2017.

²⁵ Le piattaforme costituiscono infrastrutture digitali distinte e autonome sotto il profilo funzionale e tecnologico, pur essendo tutte gestite da PagoPA per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la trasformazione digitale, nell'ambito delle competenze attribuite dal legislatore in materia di digitalizzazione dei servizi pubblici e di innovazione tecnologica.

²⁶ La piattaforma PARI/ID-PAY, istituita dall'articolo 28-bis del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, nonché dal Decreto 6 ottobre 2022 "Piattaforma digitale per l'erogazione di benefici economici concessi dalle pubbliche amministrazioni", è stata di recente utilizzata nell'ambito dell'Iniziativa Bonus Elettrodomestici del Ministero delle imprese e del Made in Italy. A essa si aggiungono una serie di piattaforme trasversali al servizio delle varie piattaforme sopra elencate, che svolgono funzioni di *back office*, di rendicontazione interna e di relazione agli organi competenti, come *Selfcare*, Portale fatturazione e *Data Lake* o *Data hub*. Infine, vi sono una serie di servizi ancillari e del tutto facoltativi per gli enti, come ad esempio il "check iban" che è funzionale a consentire alle pubbliche amministrazioni di verificare la corrispondenza tra l'IBAN e il codice fiscale dei cittadini destinatari dei pagamenti dalle medesime erogati.

integrazione²⁷. Di seguito si illustrano le principali caratteristiche delle prime quattro piattaforme, il cui funzionamento rileva ai fini del presente provvedimento.

a) Piattaforma pagoPA

22. La piattaforma pagoPA, istituita dall'Agenzia per l'Italia Digitale, consente di eseguire, tramite i PSP, i pagamenti verso la PA, le società a controllo pubblico e soggetti privati (vale a dire, i gestori di pubblico servizio e i gestori di pubblica utilità) che abbiano aderito alla piattaforma, sia in modalità *online* che *offline*. Il suo utilizzo è obbligatorio per le PA, che possono avvalersi soltanto di tale piattaforma per l'incasso dei propri crediti, nonché per i gestori di pubblici servizi in relazione ai servizi di pubblico interesse e le società a controllo pubblico. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettere b) e c), del CAD sono obbligati ad aderire alla piattaforma pagoPA, ma possono utilizzare congiuntamente anche diverse modalità di incasso. Attualmente, risultano attivi sulla piattaforma oltre 20.110 enti creditori (principalmente, aziende *utility*, PA centrali, Comuni, ACI e scuole).

23. I principali obiettivi della piattaforma sono: *i.* semplificare e aumentare i canali di incasso; *ii.* consentire ai debitori di scegliere quale modalità di pagamento utilizzare²⁸; *iii.* incrementare i pagamenti digitali; *iv.* ridurre costi di gestione degli incassi per le PA e gli enti pubblici; *v.* standardizzare a livello nazionale le modalità elettroniche di pagamento verso il settore pubblico.

24. Il funzionamento di pagoPA prevede che le PA e i PSP siano interconnessi e abilitati a operare sulla base di un solo codice (detto Identificativo Univoco Versamento, di seguito "IUV"), che rappresenta il codice univoco sulla piattaforma per l'interconnessione e l'interoperabilità tra creditore e PSP, e che definisce gli *standard* di comunicazione, senza la necessità di stipulare accordi multipli fra PSP e creditori o di rendicontazione *ex post*. Ciò rende pagoPA una piattaforma aperta per tutti i pagamenti alla PA e ad altri soggetti qualificati, alla quale possono accedere facilmente tutti i PSP, le banche, gli istituti di pagamento e le *fintech*. A oggi, i PSP aderenti sono circa 400.

25. L'adesione alla piattaforma da parte di un PSP si perfeziona mediante una procedura *online*, che prevede la mera firma di una convenzione *standard*, il cui *template* e le cui modalità di sottoscrizione sono accessibili sul sito di pagoPA. Vi è poi la necessità per il PSP di procedere a un'integrazione tecnologica con la piattaforma. Al PSP aderente è richiesto il pagamento di un corrispettivo in base al numero di transazioni effettuate (all'aumentare del volume delle transazioni corrisponde un corrispettivo per transazione inferiore; anche tali condizioni rientrano nello *standard* della convenzione e sono note a tutti gli aderenti).

²⁷ A titolo esemplificativo, si consideri che l'*app* IO, che costituisce il principale punto di accesso digitale ai servizi pubblici, integra, tra l'altro, funzionalità di pagamento, messaggistica, identità digitale e interazione diretta con l'utente finale riconducibili all'offerta posta in essere dalle piattaforme pagoPA, SEND e della stessa *app* IO tramite, ad esempio, il servizio IT *Wallet*. Ancora, da un punto di vista più tecnico, ma anche funzionale, viene in rilievo che per gli enti pubblici l'attivazione della piattaforma SEND richiede la precedente adesione alla piattaforma PDND, alla quale l'ente deve richiedere l'attivazione della fruizione dell'*e-service* SEND; a quel punto, l'integrazione si perfeziona tramite le API (*Application Programming Interface*) della PDND che, in ultima istanza, consente l'invio delle notifiche da parte dell'ente sull'*app* IO.

²⁸ L'avviso PagoPA si può pagare tramite CBILL (canale bancario e altri), bollettino postale PA (canale postale), direttamente sulla piattaforma, attraverso *home banking* e postazioni ATM abilitate, esercizi fisici convenzionati, app di pagamento di PSP, nonché tramite l'*App* IO (integrata con la piattaforma pagoPA). Si tratti di numerosi canali che offrono la possibilità di scegliere per il consumatore fra diverse commissioni.

Dal lato del consumatore, la commissione applicata alla transazione è definita dal singolo PSP nel rispetto dei requisiti tecnici definiti da pagoPA. Le commissioni applicate sui canali di pagamento sono pubbliche e disponibili sull'apposita sezione trasparenza dei costi presente sul sito pagoPA.

26. Con riferimento alle *policy* di trasparenza verso gli Enti creditori, di sicurezza e di *privacy* adottate da PagoPA e già in uso prima dell'Operazione, rileva quanto segue²⁹: pagoPA pubblica sul proprio sito l'elenco completo e aggiornato della “*Tassonomia dei servizi erogati*” richiamate nelle SANP - *Specifiche attuative del nodo dei pagamenti*³⁰, che consente agli Enti creditori di identificare uniformemente i servizi di incasso e le rispettive posizioni debitorie che transitano tramite la piattaforma pagoPA.

27. Inoltre, i dati personali degli utenti sono anzitutto soggetti al Regolamento (UE) 2016/679 e al d.lgs. n. 196/2003, anche previa consultazione del Garante per la protezione dei dati personali; i dati degli operatori sono gestiti ai sensi della *compliance antitrust*, affinché non possano essere sfruttati a proprio vantaggio da parte di operatori e imprese sui mercati rilevanti.

28. Le informazioni relative a SEND, oltre che essere oggetto di presidi generali e specifici per garantire già prima dell'Operazione la segretezza delle informazioni operative e di gara, nonché il monitoraggio degli accessi, sono assistite da particolari obblighi di confidenzialità e indipendenza/assenza di conflitto di interesse in capo alle risorse aziendali delle Società coinvolte nelle attività di *procurement* e sugli organi a ciò delegati.

29. PagoPA adotta stringenti presidi di sicurezza di natura tecnica, organizzativa e procedurale *[omissis]*³¹. Il sistema è continuamente monitorato e basato su un controllo degli stessi Amministratori di Sistema³², *[omissis]*.

30. Infine, il modello promosso da PagoPA prevede che gli enti possano avvalersi di un *partner* tecnologico come intermediatore verso le piattaforme pagoPA e SEND, per la realizzazione delle integrazioni tecnologiche tra i sistemi in dotazione agli enti e la piattaforma, l'analisi e la risoluzione delle complessità, di processo e tecnologiche, derivanti dall'utilizzo della piattaforma³³. I *partner* tecnologici sono selezionati tramite procedure a evidenza pubblica indette dagli Enti che stipulano con essi contratti di durata compresa tra 3 e 5 anni.

²⁹ Tali *policy* sono descritte con particolare riguardo a pagoPA, ma trattandosi di politiche aziendali, sono adottate nella loro sostanza per tutte le piattaforme gestite dalla *Target*.

³⁰ Le SANP sono il documento tecnico che definisce le regole di dialogo, i tracciati (*record*) e le funzionalità operative per l'integrazione tra Enti creditori (PA) e PSP sulla piattaforma pagoPA. Più nel dettaglio, il Nodo dei Pagamenti è un'infrastruttura tecnologica unitaria, basata su regole e specifiche *standard*, che offre una modalità semplificata e uniforme per garantire l'interoperabilità tra gli Enti creditori aderenti e i PSP per l'effettuazione dei pagamenti.

³¹ Ad esempio, a livello di *policy* aziendale, *[omissis]* (cfr. Formulario di notifica, pagg. 34-35, nonché doc. 68).

³² Si tratta di un controllo svolto in linea con le previsioni del provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 27 novembre 2008, recante “*Misure e accorgimenti prescritti ai titolari dei trattamenti effettuati con strumenti elettronici relativamente alle attribuzioni delle funzioni di amministratore di sistema*” (G.U.R.I. n. 300 del 24 dicembre 2008) e, più in generale, del Regolamento UE 2016/679.

³³ In particolare, per SEND i *partner* tecnologici integrano e gestiscono l'interfacciamento dei sistemi gestionali dell'Ente con la piattaforma e curano, in determinati casi, l'integrazione con la piattaforma pagoPA per l'attualizzazione degli importi. Per la piattaforma pagoPA, i *partner* tecnologici integrano i sistemi degli Enti con la piattaforma stessa e gestiscono le posizioni debitorie, occupandosi dell'attualizzazione degli importi e dello scambio delle informazioni con la piattaforma.

b) Piattaforma SEND

31. La piattaforma SEND offre il servizio di notificazione digitale degli atti della PA, in linea con quanto previsto dall'articolo 1, comma 402, della legge n. 160/2019 e dell'articolo 26 del d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. "Decreto Semplificazioni"). La piattaforma è stata concepita per standardizzare, semplificare e aumentare il livello di digitalizzazione del processo di notifica agli utenti (cittadini e imprese), introducendo un meccanismo tale per cui l'atto oggetto di notifica viene reso disponibile sulla piattaforma, mentre appositi avvisi della presenza di tale atto vengono recapitati con modalità informatiche o, in subordine, con modalità analogiche. Il sistema: *i.* prevede processi digitali, tracciabili e sicuri; *ii.* è accessibile con identità digitali (SPID, CIE); *iii.* consente la gestione della notifica esclusivamente in digitale nei confronti di destinatari che abbiano un domicilio digitale; *iv.* utilizza canali di comunicazione consolidati quali *e-mail*, SMS e/o messaggi in *App IO*³⁴; *v.* è integrato anche con il Punto di Accesso Telematico *App IO* (vedi *infra*), che rappresenta un ulteriore canale di cortesia; e *vi.* è conforme al quadro normativo italiano sulla notificazione digitale³⁵.

32. Le Amministrazioni, come definite dall'articolo 26, comma 2, lett. c) del Decreto Semplificazioni, individuano il destinatario e rendono disponibile il documento oggetto di notifica caricandolo su SEND, nel rispetto delle norme dettate dal CAD e dalle relative Linee Guida. SEND gestisce quindi l'invio, per via digitale o, in subordine, in forma cartacea (nel caso in cui il destinatario non disponga di un domicilio digitale e non abbia indicato dei recapiti di cortesia) dell'Avviso di Avvenuta Ricezione (AAR), a mezzo del quale viene data notizia al destinatario della presenza sulla piattaforma stessa di una notifica ad esso diretta, limitando in tal modo tempi e costi di gestione dell'intero processo e garantendo sempre l'assegnazione di un esito certo della notifica³⁶. In caso di notifica cartacea, SEND invia l'AAR mediante raccomandata A/R o con le modalità previste dalla legge 20 novembre 1982, n. 890 in base alle indicazioni fornite dalla PA mittente sulla tipologia di atto da notificare all'indirizzo specificato dalla stessa. In tal caso, SEND gestisce in automatico l'invio di una raccomandata cartacea tramite fornitori di servizi postali (postalizzatori),

³⁴ Si tratta dei cc.dd. "recapiti di cortesia" per consentire anche a utenti privi di domicilio digitale di avere notizia della presenza di una notifica a essi destinata, invitando all'accesso in SEND, al fine di concludere in digitale l'*iter* di notificazione, senza dover recapitare alcunché in via analogica.

³⁵ Il Regolamento UE n. 910/2014 (c.d. Regolamento eIDAS) ha introdotto, a livello unionale, la nozione di servizio di recapito certificato qualificato, pertanto il legislatore italiano ha previsto, sin dal 2017, una progressiva transizione della posta elettronica certificata (di seguito, "PEC") verso eIDAS. Tale percorso prevede anche la graduale abrogazione dell'attuale equiparazione del valore giuridico delle comunicazioni scambiate tramite PEC, con contestuale migrazione verso i Sistemi Elettronici di Recapito Certificato Qualificato (c.d. SERCQ), disciplinati dal Regolamento eIDAS. SEND è progettato per agire come un SERCQ, garantendo il valore legale delle notifiche tra PA e cittadini (offrendo piena validità probatoria su invio e ricezione di comunicazione, e integrandosi con PEC e domicilio digitale).

³⁶ Da un punto di vista operativo, si evidenzia come la piattaforma SEND gestisca le comunicazioni degli avvisi attraverso più canali, in ordine di priorità: 1. recapito dell'Avviso di Avvenuta Ricezione attraverso PEC (INAD o indicazioni dell'utente alla PA mittente o in Piattaforma) o SERCQ (la piattaforma SEND è certificata SERCQ); 2. avviso di cortesia attraverso *e-mail*, SMS o *App IO*; 3. in mancanza di recapiti digitali a valore legale o di un accesso da parte dell'utente all'atto oggetto di notifica entro un certo termine dall'invio dell'avviso di cortesia, invio cartaceo dell'Avviso di Avvenuta Ricezione tramite raccomandata o "atto giudiziario". L'utente può accedere alle notifiche di proprio interesse collegandosi alla piattaforma tramite SPID o CIE e visualizzare l'atto notificato e gli eventuali documenti allegati.

che, previo affidamento tramite gara bandita da PagoPA, gestiscono la stampa, l'imbustamento e la consegna fisica della raccomandata, oltre alla ricerca dell'indirizzo in caso di irreperibilità³⁷.

33. Possono essere notificate mediante la piattaforma SEND le violazioni del Codice della Strada e alcune altre tipologie di atti (ad esempio, tributari)³⁸. Inoltre, una volta eletto il proprio domicilio digitale³⁹, un cittadino può ricevere in modalità digitale per il tramite di SEND le comunicazioni dalla PA relative, ad esempio, a rimborsi fiscali e detrazioni d'imposte, accertamenti, verbali di sanzioni amministrative e tutte le altre comunicazioni con valore legale ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 4, del CAD. In aggiunta, SEND prevede anche la possibilità di censire direttamente nella piattaforma i domicili digitali, aumentando le possibilità di raggiungere il cittadino attraverso la modalità digitale.

34. Si evidenzia che il processo di notifica degli atti digitali da parte di SEND per cittadini e imprese è sostanzialmente il medesimo. La differenza principale è nei canali utilizzabili per l'invio dell'Avviso di Avvenuta Ricezione o del messaggio di cortesia, in quanto le imprese hanno l'obbligo normativo di disporre di un indirizzo di posta elettronica certificata (di seguito, "PEC"), presente nel Registro delle Imprese o in INIPEC, che pertanto diventa il canale principale di ricezione dell'Avviso di Avvenuta Ricezione.

35. Quanto all'operatività della piattaforma SEND, si precisa che nel 2025 sono state inviate quasi 20 milioni di notifiche, di cui oltre 5 milioni in modalità digitale, segnando un significativo aumento rispetto ai volumi del 2024, anno nel corso del quale sono state inviate quasi 9 milioni di notifiche, di cui oltre 1,5 milioni in modalità digitale.

c) App IO

36. L'App IO rappresenta il punto di accesso telematico ai servizi digitali della PA, consentendo ai cittadini di ricevere comunicazioni ufficiali e accedere a servizi personalizzati. Essa costituisce un elemento strategico per la trasformazione digitale dei servizi pubblici, offrendo soluzioni integrate per ambiti quali anagrafe, istruzione, salute, catasto, urbanistica, mobilità e trasporti. Con IO i cittadini possono non solo ricevere messaggi e l'avviso della ricezione di notifiche anche a valore legale – laddove inviate tramite la piattaforma SEND – da qualsiasi ente pubblico, ma anche finalizzare le operazioni di pagamento PagoPA tramite i PSP abilitati sulla piattaforma pagoPA, fruire di una serie di altri servizi connessi alla mobilità e ai trasporti, alla salute, ai bonus e gestire digitalmente i propri documenti (tra cui tessera sanitaria e patente di guida) mediante l'attivazione di "Documenti IO".

³⁷ Sul punto, si ricorda la segnalazione AS2134 - *Pagopa - Gara europea e procedura aperta per l'affidamento di Servizi Postali* del 22 dicembre 2025, in Bollettino n. 2/2026.

³⁸ I principali ambiti di notifiche SEND sono: (i) atti di recupero di bolli non pagati; (ii) atti della Polizia locale; (iii) atti di riscossione coattiva; (iv) contributi; e (v) tributi. Ai sensi dell'articolo 26, comma 17, del Decreto Semplificazioni, la piattaforma SEND non può invece essere utilizzata per la notificazione di alcune tipologie di atti, tra cui quelli di natura processuale.

³⁹ Il domicilio digitale è l'indirizzo elettronico eletto presso un servizio di PEC o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS, valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera n-ter) del CAD. Possono eleggere il proprio domicilio digitale mediante registrazione nell'INAD (Indice Nazionale dei Domicili Digitali) le persone fisiche che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e che abbiano la capacità di agire; i professionisti che svolgono una professione non organizzata in ordini, albi o collegi ai sensi della legge n. 4/2013; gli enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione nell'INI-PEC.

37. Dal lato della PA, l'App IO permette alle diverse PA, locali o nazionali, di raccogliere i servizi, le comunicazioni e i relativi documenti in un unico luogo e di interfacciarsi in modo semplice, rapido e sicuro con i cittadini, facilitando l'interoperabilità e la fruizione in digitale dei servizi pubblici.

38. In base ai dati disponibili, negli ultimi dodici mesi oltre 14 milioni di utenti sono risultati attivi nell'App IO, sulla quale, dal lato della PA, risultano presenti oltre 15.900 enti.

39. Nell'ambito della strategia nazionale di digitalizzazione dei servizi pubblici, rilevano due strumenti innovativi: Documenti su IO, disponibile nelle more dello sviluppo e della piena operatività di *IT Wallet*, e ID Pay (PARI). Documenti su IO è un portafoglio digitale che consente ai cittadini di ottenere e utilizzare la versione digitale dei seguenti documenti ufficiali, con piena validità legale: (i) la patente di guida; (ii) la tessera sanitaria; e (iii) la Carta europea della disabilità⁴⁰. Attraverso il proprio portafoglio digitale, i cittadini potranno presentare direttamente ad aziende e PA, sotto forma di attestati elettronici, le informazioni richieste per l'accesso a taluni servizi. In Italia, il sistema *IT Wallet* prevede la convivenza di un sistema *IT Wallet* pubblico, erogato da PagoPA, e di più *Wallet* privati erogati da soggetti privati qualificati come QTSP (*Qualified Trust Service Provider*).

ID Pay è invece una piattaforma per l'erogazione automatica nei confronti dei cittadini dei benefici economici (*bonus*, contributi, agevolazioni) loro spettanti da parte delle PA. Il sistema riconosce il diritto del cittadino al beneficio e lo applica in tempo reale, senza necessità di richieste manuali.

d) Piattaforma PDND

40. Si tratta dell'infrastruttura che facilita lo scambio di dati tra enti pubblici per migliorare l'erogazione dei servizi. In particolare, la piattaforma abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi dei soggetti *ex* articolo 2, comma 2, CAD, in attuazione del principio "*once-only*". Grazie alla standardizzazione dei processi, la piattaforma permette agli enti di scambiare informazioni in maniera sicura e immediata e ne favorisce il riutilizzo da parte di tutti gli attori coinvolti.

41. In particolare, la PDND costituisce un'infrastruttura abilitante allo scambio di informazioni tra Pubbliche Amministrazioni, secondo una logica *machine-to-machine*, che garantisce maggiore esattezza e aggiornamento del dato rispetto ai tradizionali flussi documentali. Viene utilizzata soprattutto nei casi in cui una PA necessita di determinati dati detenuti da un'altra Amministrazione: in tali ipotesi possono essere attivati altresì servizi di interoperabilità che notificano automaticamente alla PA fruitrice le eventuali modifiche intervenute nel *database* dell'Amministrazione titolare del dato.

V. LE OSSERVAZIONI DEGLI OPERATORI DI SETTORE

42. Al fine di raccogliere informazioni propedeutiche alla valutazione dell'Operazione, sono state richieste informazioni all'ABI-Associazione Bancaria Italiana (di seguito ABI) e a quattordici operatori⁴¹, tra PSP abilitati presso la piattaforma pagoPA e *partner* tecnologici, di cui alcuni attivi

⁴⁰ Documenti su IO è un progetto che ha anticipato l'adozione in Italia di EUDI *Wallet* (il nuovo strumento europeo introdotto con il Regolamento (UE) 2024/1183, che ha aggiornato il c.d. Regolamento 2014/910, c.d. eIDAS 2). A breve sarà rilasciata una nuova versione totalmente conforme agli standard europei e, come previsto dalla legge, IT *Wallet* quale *Wallet* pubblico affiancherà i *Wallet* privati nell'ambito dell'ecosistema IT *Wallet* (*i.e.*, la denominazione italiana di EUDI *Wallet*).

⁴¹ In particolare PayPal (Europe) S.à r.l. et Cie, S.C.A., Nexi S.p.A., Halley Informatica S.r.l., C-Global Cedacri Global Services S.p.A., A-Tono Payment Institute S.p.A., Advanced Systems S.p.A., Xoldy S.p.A., Worldline Financial Services

anche nei mercati dei servizi fiduciari e dei servizi di identità digitale, nonché ad Assopostale, volte ad acquisire elementi conoscitivi in ordine alla loro posizione con riguardo al potenziale impatto concorrenziale derivante dall'Operazione.

43. Tutti i soggetti interpellati, pur con differenti accenti, hanno ritenuto imprescindibile che l'Operazione, per essere conforme alle previsioni del Legislatore, contemplasse un insieme di presidi verificabili, volti ad assicurare la neutralità tecnologica, la segregazione informativa, l'indipendenza della funzione *procurement* e il monitoraggio esterno indipendente e continuativo di un *trustee*, nonché a impedire situazioni di conflitto di interessi.

44. In particolare, alcuni hanno evidenziato profili di criticità concorrenziale più puntuali, riconducibili principalmente, da un lato, al rischio di alterazione delle condizioni di accesso e funzionamento delle piattaforme gestite da PagoPA e, dall'altro, al possibile utilizzo distortivo di informazioni commercialmente sensibili, inclusi dati non pubblici relativi all'evoluzione delle scelte architetturali e delle specifiche tecniche, alle priorità di sviluppo, alla gestione operativa, alle condizioni di prezzo/economiche, nonché ai volumi e alle *performance* dei servizi, tenuto conto della presenza di un operatore qualificato come Poste in molti mercati quantomeno contigui a quelli in cui opera PagoPA, nonché del ruolo strategico delle predette piattaforme, con particolare riferimento a SEND e pagoPA.

In altri termini, per i soggetti interpellati risulta essenziale preservare la neutralità tecnologica delle piattaforme di PagoPA e garantire un accesso paritario ai servizi nei mercati a valle.

45. Ciò considerando, anche in prospettiva, la creazione di un ecosistema o di un polo tecnologico integrato, derivante dall'interconnessione tra servizi digitali, in cui le piattaforme SEND, PDND e IO gestite dalla *Target* diventano il punto di contatto principale, quando non obbligatorio, dell'identità digitale e delle notificazioni a valore legale tra PA, cittadini e imprese.

46. Altri soggetti interpellati hanno suggerito una declinazione in concreto dei presidi già definiti in termini generali dal Legislatore, sottolineando, in particolare, la necessità di:

- i) prevedere regole di *governance* che escludano interferenze operative e commistioni informative da parte dell'azionista di minoranza;
- ii) mantenere *trasparenza e verificabilità delle condizioni economiche (commissioni e parametri di calcolo)* a tutti i PSP, anche con esplicito divieto di accordare sconti selettivi o condizioni migliorative a favore di Poste e/o delle sue controllate;
- iii) istituire *firewall* informativi e *audit* interni indipendenti, con politiche di accesso ai dati basate su minimizzazione, segregazione dei *dataset*, *logging* e verifiche periodiche, in attuazione dell'obbligo di evitare lo sfruttamento di informazioni commercialmente sensibili, incluse statistiche operative e dati aggregati;
- iv) garantire, rispetto alle piattaforme gestite da PagoPA, la *non discriminazione "tecnica e temporale"*, attraverso obblighi misurabili su tempi di *onboarding*, gestione *ticket*, rilasci API, procedure di *test* e certificazione, comunicazioni simultanee sulle *roadmap* e criteri pubblici di prioritizzazione degli sviluppi, al fine di ridurre il rischio di discriminazione tecnologica e di vantaggio informativo;

v) prevedere regole di *recusal*, *clean team* e *Chinese walls* per le attività di *procurement* con particolare attenzione alla definizione dei fabbisogni connessi a SEND.

47. Infine, alcuni hanno rappresentato il rischio di comportamenti opportunistici da parte di Poste, che potrebbe ad esempio rallentare lo sviluppo dei servizi di pagamento digitale offerti da pagoPA per favorire il ricorso al più tradizionale bollettino postale come metodo di pagamento, o che potrebbe ostacolare la diffusione delle notifiche digitali degli atti giudiziari e della PA effettuate tramite SEND, in modo da favorire l'attivazione automatica del recapito analogico mediante raccomandata cartacea in caso di mancata notifica telematica di tali atti o in assenza di domicilio digitale del destinatario.

VI. VALUTAZIONI

48. IPZS non è attiva nei comparti merceologici in cui opera PagoPA, né, secondo quanto rappresentato dalle Parti, è in procinto di entrarvi, per cui l'Operazione non determina sovrapposizioni di carattere orizzontale in grado di creare preoccupazioni di natura concorrenziale. Tuttavia, in forza del rilievo di Poste nel capitale sociale di PagoPA e del ruolo che la stessa riveste nei mercati dei pagamenti, postali e dei servizi fiduciari/digitali, l'Operazione avrebbe potuto determinare problematiche concorrenziali in taluni mercati, che risultano tuttavia superate in regione dei presidi assunti su sollecitazione dell'Autorità.

49. La natura strategica e ormai pressoché imprescindibile delle piattaforme gestite da PagoPA, infatti, richiede che sia garantita la loro neutralità quale presupposto funzionale per il corretto mantenimento del modello concorrenziale dei mercati a valle, anche in un'ottica prospettica che deve tenere conto delle evoluzioni normative e tecnologiche.

50. A tal fine, tenuto conto delle attività svolte e dei servizi resi dalle piattaforme gestite da PagoPA, sono stati esaminati i mercati di seguito descritti anche allo scopo di valutare l'idoneità dei suddetti presidi.

VII.1 I mercati del prodotto e geografici

a) Mercato dei servizi funzionali all'incasso per conto terzi

51. I servizi funzionali all'incasso di fondi di denaro per conto terzi costituiscono servizi di 'intermediazione' tra soggetti titolari di un credito (enti privati o pubblici) e i relativi debitori, che devono effettuare un pagamento per estinguere la propria posizione debitoria nei confronti dei primi⁴². In particolare, gli enti creditori si servono di tali servizi per riscuotere e incassare il pagamento di utenze, servizi, tributi, imposte, multe, ecc.. L'attività di intermediazione può comprendere la fornitura di servizi di pagamento, che consentono al debitore di estinguere il debito utilizzando diversi strumenti; tuttavia, nella misura in cui il pagamento attraverso l'intermediario può essere effettuato anche in contanti, tale attività può ritenersi più propriamente incentrata sulla funzione di incasso del credito per conto degli enti creditori.

52. I servizi funzionali all'incasso sono svolti da diverse tipologie di intermediari autorizzati (quali banche, Istituti di Pagamento - IP, Istituti di Moneta Elettronica - IMEL, fra cui anche Poste)

⁴² Cfr. C12447-*Poste Pay/LIS Holding*, provvedimento n. 30157 del 17 maggio 2022, in Bollettino n. 21/2022, C12256-*Sisal Group/Ramo d'azienda Banca 5*, provvedimento n. 28003 del 27 novembre 2019, in Bollettino n. 50/2019 e C12772 - *Banca Sella/Hype*, provvedimento n. 31810 del 13 gennaio 2026, in Bollettino n. 5/2026.

e sono caratterizzati da significative dinamiche evolutive, anche in ragione del fatto che la normativa ha consentito un rilevante ampliamento della platea dei possibili *player* e il ricorso crescente a soluzioni digitali innovative per i pagamenti.

In particolare, a PagoPA, che, come ampiamente illustrato, gestisce la piattaforma per i pagamenti sia alla PA sia a enti creditori privati (come aziende di servizi, *utilities*, sanità privata convenzionata), hanno aderito oltre quattrocento Prestatori di Servizi di Pagamento (che includono banche, IMEL, IP e altri intermediari finanziari). Sul punto, giova sottolineare che se, da un lato, la piattaforma pagoPA non opera in concorrenza diretta con gli intermediari che prestano i servizi di incasso, non interponendosi nell'incasso di un pagamento, dall'altro, agevolando il rapporto diretto fra i (soli) tre soggetti indispensabili per la realizzazione del pagamento (debitore, creditore, PSP), la sua attività ha determinato un'importante pressione concorrenziale sui servizi di intermediazione dell'incasso. Più precisamente, la previsione funzionale per la quale le PA e gli altri enti creditori e i PSP sono interconnessi e abilitati a operare sulla base del solo codice IUV – che rappresenta il codice univoco di interconnessione e interoperabilità fra creditore e PSP e che definisce gli *standard* di comunicazione, senza la necessità di stipulare ulteriori accordi multipli – ha reso possibile la disintermediazione fra debitori e creditori e favorito l'ingresso di nuovi PSP nel mercato, stimolando il confronto competitivo⁴³.

53. Per svolgere i servizi funzionali all'incasso, gli intermediari e le rispettive piattaforme tecnologiche concludono anche rapporti di convenzionamento con reti di esercenti (bar, tabaccai, edicole, catene della GDO). Tali rapporti risultano caratterizzati dall'assenza di esclusive con gli intermediari autorizzati, il che consente agli esercenti di aderire in contemporanea a più offerte di convenzionamento con diverse piattaforme di incasso⁴⁴.

54. Gli intermediari, a loro volta, mettono a disposizione dei pagatori una pluralità di strumenti e di canali per effettuare i pagamenti.

Quanto agli strumenti di pagamento resi disponibili per gli incassi, essi includono, oltre al pagamento in contante, le disposizioni di incasso (tra cui gli addebiti pre-autorizzati in conto, ovvero domiciliazioni in conto o su carta e SDD, i RIBA-MAV e RAV), gli F24, i CBill, i bonifici bancari (tra cui quelli effettuati con finalità di pagamento dei bollettini postali o bancari), i pagamenti con carta di credito e debito⁴⁵. Quanto ai canali, i pagamenti possono essere effettuati dai debitori sia *online* (siti *web* e *app* dei vari intermediari) sia attraverso punti di accesso fisici (quali le reti di esercenti – bar, tabaccai, ricevitorie, edicole, catene della GDO –, sportelli bancari, ATM e uffici postali).

55. Gli strumenti di pagamento e i canali utilizzati (*online* o punto vendita fisico) potrebbero considerarsi sostanzialmente fungibili per creditori e debitori; per tale ragione, dal punto di vista

⁴³ Cfr. C12447 – *Poste Pay/LIS Holding*, cit..

⁴⁴ Il debitore – ma talvolta anche (oppure solo) il creditore – che si avvale della rete di esercenti convenzionati con dette piattaforme di intermediazione per effettuare il pagamento dell'importo dovuto, paga una commissione. Di regola, tale commissione viene poi suddivisa tra l'intermediario stesso, che ne trattiene una parte per il servizio di intermediazione reso all'ente creditore, e gli esercenti convenzionati (cui l'intermediario corrisponde infatti una *fee* per ogni incasso).

⁴⁵ Non sono inclusi in tale ambito i pagamenti effettuati dal debitore (a prescindere dallo strumento utilizzato) su canali diretti dell'ente creditore (ad esempio, sito/*app*, punti fisici/negozi).

merceologico, il mercato dei servizi di incasso per conto terzi è stato considerato, nella prassi dell'Autorità, in prima approssimazione come un unico mercato⁴⁶.

56. Dal punto di vista geografico, la dimensione di tale mercato è da reputarsi nazionale, vista l'omogeneità delle caratteristiche di domanda e offerta sull'intero territorio italiano.

b) Mercati del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA

57. Con riferimento al servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA, le Parti ritengono che possano essere identificati due mercati distinti, vale a dire il mercato del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA in via digitale e il mercato del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA a mezzo posta.

58. In merito alla notifica degli atti giudiziari (incluse le violazioni del codice della strada⁴⁷), rileva premettere che il mercato, precedentemente monopolio del Fornitore del Servizio Universale (di seguito, "FSU") Poste, è stato liberalizzato in via normativa nel 2017.

59. Il mercato del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA in via digitale si articola attraverso due principali e diversi strumenti: la piattaforma SEND e la PEC.

In particolare, come illustrato in precedenza, SEND offre un servizio centralizzato di notificazione digitale degli atti della PA, in conformità a quanto previsto dall'articolo 1, comma 402, della legge n. 160/2019 e dall'articolo 26 del Decreto Semplificazioni. Tramite SEND possono essere notificati esclusivamente le tipologie di atti richiamati dalle disposizioni normative che disciplinano il funzionamento della piattaforma, tra cui, atti relativi a violazioni del Codice della Strada, tributi e contributi, atti della polizia locale, nonché atti di riscossione coattiva. La piattaforma non è invece utilizzabile per la notificazione di atti di natura processuale.

60. Diversamente, la possibilità di utilizzare la PEC quale mezzo di trasmissione a valore legale trova distinto fondamento normativo, per la notificazione degli atti giudiziari, nell'articolo 3-bis della legge n. 53/1994, come modificato e integrato dall'articolo 16-*quater* del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, e per la comunicazione e trasmissione degli atti della PA, negli articoli 6 e 48 del CAD che attribuiscono alle comunicazioni effettuate mediante PEC efficacia giuridica equivalente alla notificazione a mezzo posta⁴⁸.

Con riferimento ai servizi di invio di comunicazioni tramite PEC, le Parti sottolineano che la PA invia comunicazioni tramite PEC anche in modalità *self-made*, acquistando direttamente la casella PEC dai fornitori abilitati e provvedendo autonomamente all'invio.

61. Poste è presente nel mercato tramite la controllata Postel, che offre il servizio di invio di comunicazioni tramite PEC attraverso il prodotto "SeI PEC". Tale servizio elabora il flusso dei dati e dei documenti forniti dal cliente, anche personalizzandoli, al fine di procedere alla predisposizione del messaggio e al relativo invio al gestore PEC. Successivamente, i messaggi recuperati dalle caselle vengono archiviati e, se richiesto, conservati a norma; per il cliente è disponibile un'interfaccia *web* per il monitoraggio delle spedizioni.

⁴⁶ Cfr. C12447-*Poste Pay/LIS Holding*, cit..

⁴⁷ Non rientrano invece in tale mercato le notifiche degli atti giudiziari a mezzo messo e ufficiale giudiziario; cfr. C12333-*Poste italiane/Nexive Group*, provvedimento n. 28497 del 22 dicembre 2020, in Bollettino n. 2/2021.

⁴⁸ Un ulteriore profilo di differenziazione tra i due strumenti concerne il regime autorizzatorio: SEND è gestita da PagoPA *ex lege*, senza la necessità di uno specifico titolo abilitativo, mentre la fornitura dei servizi di PEC presuppone il rilascio di apposite autorizzazioni e certificazioni da parte dell'AgID.

62. Da un punto di vista geografico, le Parti ritengono che il mercato in esame possa avere dimensione nazionale, vista l'omogeneità delle caratteristiche di domanda e offerta sul territorio nazionale, tenuto anche conto che tali servizi sono disciplinati da un quadro normativo esclusivamente italiano e sono funzionali allo svolgimento di procedimenti amministrativi e giudiziari incardinati nell'ordinamento nazionale.

63. Per quanto concerne invece le notifiche degli atti giudiziari e della PA a mezzo posta, in forza della predetta liberalizzazione del mercato, oltre a Poste il servizio viene offerto dagli operatori postali dotati di apposita licenza "individuale", in relazione alla posta raccomandata, e "speciale", nel caso di notifica a mezzo posta. Si tratta di circa quaranta operatori postali dotati di licenze attive a livello regionale (valide anche per più regioni) o, in alcuni casi, a livello nazionale⁴⁹. Poste partecipa, al pari degli altri operatori postali, alle procedure indette dai soggetti pubblici ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. n. 36/2023), per l'assegnazione del servizio di notifica a mezzo posta.

Qualora invece il soggetto pubblico decida di avvalersi di PagoPA, per il tramite di SEND, per la notifica degli atti, Poste partecipa alle relative procedure di gara al pari dei predetti operatori postali dotati di licenza, per i casi in cui – per varie motivazioni, fra le quali lo scarso utilizzo allo stato degli strumenti digitali da parte dei destinatari – la notifica digitale non vada a buon fine e occorra procedere agli invii in analogico degli Avvisi di Avvenuta Ricezione non recapitabili digitalmente.

c) Altri mercati

64. Per completezza, verranno esaminati anche i mercati dei servizi fiduciari e della fornitura di identità digitali, nonché l'ambito dei *wallet* di documenti.

65. Il mercato dei servizi fiduciari, come definito nel caso C12726 – *Poste Italiane/Telecom Italia*⁵⁰, è costituito dall'offerta di servizi quali PEC, firma digitale⁵¹, strumenti utilizzati per la fatturazione elettronica e per la gestione elettronica documentale (come, ad esempio, la conservazione documentale e l'apposizione di firme/sigilli elettronici qualificati)⁵². La domanda di tali servizi è espressa tanto da cittadini quanto da imprese di qualsiasi dimensione, mentre l'offerta è rappresentata da prestatori qualificati, ovvero soggetti riconosciuti dall'AgID in seguito a verifica sul rispetto dei requisiti normativi.

Le Parti ritengono che il mercato sia di dimensione europea in quanto i clienti possono acquistare tali servizi da qualsiasi fornitore di servizi fiduciari qualificato a livello europeo; nel caso di specie si ritiene che tale definizione possa essere lasciata aperta.

⁴⁹ Cfr.

www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/allegati/ELENCO_LICENZE_INDIVIDUALI_SPECIALI_al_08_04_2026.pdf

⁵⁰ Cfr. C12726 - *Poste Italiane/Telecom Italia*, cit.,

⁵¹ In merito alla firma digitale si osserva che IPZS offre, fra i servizi digitali associati alla Carta d'identità Elettronica (CIE), l'app *CieSign* come strumento di firma digitale, mentre fra le funzionalità dell'appIO gestita da PagoPA è attiva la funzionalità "*Firma con IO*", che consente di firmare documenti e contratti inviati da enti pubblici direttamente dallo *smartphone* con valore di firma autografa. Fra i due servizi sussistono a ogni modo differenze tali da considerarli solo in parte sovrapponibili: mentre il servizio di firma collegato alla CIE è un servizio di Firma Elettronica Avanzata (FEA) utilizzabile su qualunque documento, al pari di altri servizi di firma digitali, il servizio di IO è una Firma Elettronica Qualificata (FEQ) "*one-shot*" che può essere utilizzato limitatamente all'ambiente IO.

⁵² Per la definizione dei servizi fiduciari si veda anche l'articolo 3 n. 16 del Regolamento eIDAS, come modificato dal Regolamento UE 2024/1183.

66. Il mercato della fornitura di identità digitali, definito per la prima volta dall’Autorità nel predetto caso C12726, è costituito dall’offerta di servizi di identità digitale funzionali ad accedere a servizi della PA. Dal lato dell’offerta, il mercato è caratterizzato dalla presenza di due tipologie di servizi alternativi, CieID (collegato alla Carta d’identità elettronica) e Sistema Pubblico di Identità Digitale (di seguito, “SPID”). Un cittadino, dunque, per ottenere la propria identità digitale può, alternativamente, richiedere al Ministero dell’Interno la CIE o richiedere l’attribuzione dello SPID a uno dei gestori dell’identità digitale autorizzati.

67. IPZS, oltre a produrre e personalizzare la CIE, garantendone la sicurezza attraverso l’integrazione del *microchip* e la personalizzazione fisica, gestisce anche il sistema CieID che permette l’accesso a servizi *online*, la gestione delle procedure di sicurezza e la validazione dei dati, e sviluppa soluzioni tecnologiche per l’identità digitale.

68. Il mercato della fornitura di identità digitale è da ritenersi di dimensione nazionale, trattandosi di un servizio rivolto a coloro che hanno cittadinanza italiana.

69. Infine, l’Operazione potrebbe interessare anche l’ambito dei *wallet* di documenti di identità, che non risulta essere stato oggetto di precedenti definizioni né da parte dell’Autorità né della Commissione. Al riguardo, va evidenziato che a livello nazionale è attualmente attivo il solo portafoglio digitale pubblico IT *Wallet*, integrato in app IO e sviluppato da PagoPA. In chiave prospettica, potranno entrare nel mercato anche portafogli digitali privati, resi disponibili da operatori privati, secondo quanto sarà stabilito dalle Linee Guida previste dal comma 3 dell’articolo 64-*quater* del Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD).

Ad oggi è possibile aggiungere nella sezione “Portafoglio” di app IO la versione digitale della Patente di guida, della Tessera Sanitaria - Tessera Europea di Assicurazione Malattia e della Carta Europea della Disabilità, che – nel corso dell’attuale fase di sperimentazione – potranno essere impiegati in specifici contesti d’uso, al posto dei corrispettivi fisici⁵³. Nelle fasi successive di sviluppo, attraverso il proprio portafoglio digitale, le persone potranno presentare direttamente ad aziende e pubbliche amministrazioni le informazioni richieste per l’accesso ai servizi sotto forma di attestati elettronici. Proprio come un portafoglio fisico, l’IT *Wallet* conterrà documenti in formato digitale da esibire all’occorrenza.

70. Al riguardo, rileva sottolineare come una funzionalità dell’App Poste Italiane di Poste, denominata “Pwallet”, consenta di avere in un unico punto le carte di pagamento e i dati dei documenti di identità – la cui validità legale non è tuttavia allo stato riconosciuta -, nonché di altri prodotti quali carte fedeltà e prenotazioni in Ufficio Postale.

Allo stato, si ritiene che la definizione di tale ambito, sia da un punto di vista merceologico che geografico, possa rimanere aperta.

⁵³ In particolare, la Patente di guida potrà essere utilizzata in Italia per dimostrare di essere abilitato alla guida in caso di controlli delle forze dell’ordine, la Tessera Sanitaria - Tessera Europea di Assicurazione Malattia permetterà di accedere alle prestazioni fornite dal Servizio Sanitario Nazionale e la Carta Europea della Disabilità avrà gli stessi usi già previsti dalla versione fisica del documento in Italia.

VII.2 Effetti dell'Operazione

a) Mercato dei servizi funzionali all'incasso per conto terzi

71. Nel mercato dei servizi all'incasso per conto terzi, Poste detiene una quota del [1-5%] (anno 2025), a fronte della presenza di numerosi e qualificati concorrenti quali Intesa Sanpaolo (con una quota stimata del [15-20%]) e Unicredit (con circa il [5-10%])⁵⁴.

72. A fini di completezza, le Parti hanno fornito altresì i dati relativi alle sole transazioni effettuate su pagoPA. In tale più limitato ambito di offerta, Poste detterebbe una quota pari a circa il [30-35%] in volume e a circa il [15-20%] in valore, a fronte della presenza di numerosi e qualificati concorrenti, quali Intesa Sanpaolo (circa [10-15%] in volume e circa [20-25%] in valore), Mooney (circa [20-25%] in volume e circa [5-10%] in valore; la società è frutto di una *joint-venture* fra Intesa Sanpaolo ed Enel X), Unicredit (circa [1-5%] in volume e circa [15-20%] in valore) e Xoldy (circa [1-5%] in volume e [1-5%] in valore).

b) Mercato del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA

73. Il mercato del servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA in via digitale comprende la piattaforma SEND e gli operatori abilitati alla gestione e al rilascio della PEC, ossia enti pubblici o privati accreditati presso l'AgID.

74. In assenza di puntuali dati di mercato, le Parti hanno evidenziato che il fatturato relativo alla piattaforma SEND generato dal servizio digitale è aumentato significativamente fra il 2023 e il 2025, passando da circa [1-5] a circa [5-10] milioni di euro. In relazione agli operatori abilitati al rilascio PEC, è stata fornita una stima del posizionamento complessivo dei principali operatori attivi nella vendita delle caselle PEC (per cittadini, imprese e PA), quali Aruba, Tinexta Infocert e Namirial, con quote stimate pari, rispettivamente, a circa il [50-60%], il [20-30%] e il [10-20%].

75. Poste (per il tramite di Postel) detiene una quota stimata, con riferimento allo specifico servizio di notifica degli atti giudiziari e degli atti della PA, di circa il [1-5%].

76. Quanto al posizionamento competitivo degli operatori attivi nel mercato dei servizi di notifica degli atti giudiziari e della PA a mezzo posta, si osserva quanto segue.

Sulla base delle informazioni fornite dalle Parti, Poste detiene, nel 2024 (ultimo anno disponibile), quote [90-95%] in volume e in valore, in lieve flessione rispetto al biennio precedente. Con specifico riguardo alle notifiche derivanti dagli affidamenti tramite gare bandite da PagoPA, rileva evidenziare che rappresentano meno del 6% delle notifiche perfezionate da Poste (sia in volume che in valore).

77. Fra i concorrenti di Poste figurano Sailpost (con una quota di circa [1-5%] in volume e circa [1-5%] in valore), Fulmine Group (circa [1-5%] in volume e [1-5%] in valore) e Post&Service (circa [1-5%] in volume e circa [inferiore 1%] in valore).

c) Altri mercati

78. Nel mercato dei servizi fiduciari, IPZS, fra i servizi digitali associati alla CIE, offre come strumento di firma digitale l'app *CieSign*, la cui diffusione risulta ad oggi ancora contenuta. Poste, secondo quanto dichiarato dalle Parti, è attiva nel mercato dei servizi fiduciari solo in via marginale

⁵⁴ In merito alla stima delle quote di mercato, si sottolinea che il posizionamento di Poste potrebbe essere invero più contenuto in quanto le Parti non sono riuscite a integrare i dati sui bonifici bancari, dei quali non è stato possibile isolare la porzione relativa ai pagamenti rilevanti per il mercato in esame.

(prevalentemente attraverso la controllata Postel), con una quota stimata a livello nazionale di circa [1-5%]; considerando un mercato di dimensione geografica europea, la quota di Poste sarebbe significativamente inferiore.

79. Quanto al mercato della fornitura di identità digitali, occorre considerare che, allo stato, IPZS e Poste offrono servizi fra loro alternativi. IPZS, come sopra illustrato, produce e personalizza la CIE. Nell'ambito del servizio SPID sono presenti numerosi operatori, fra cui Poste che, in tale ambito, detiene una quota di circa il [35-40%]. Sul punto, va sottolineato che è in corso un programma di graduale sostituzione dello SPID con i servizi di identità digitali della CIE. La diffusione della CIE come servizio di identità digitale risponde alle previsioni del c.d. Regolamento eIDAS e alle scelte maturate in tal senso in seno all'AGID-Agenzia per l'Italia Digitale.

80. Con riferimento ai servizi di portafoglio digitale di documenti di identità, a oggi in Italia è di fatto attivo – con una valenza legale, nei limiti delle funzioni sopra descritte – il solo IT Wallet integrato nell'app IO.

d) Considerazioni conclusive sugli effetti

81. In tutti i suddetti mercati, l'Operazione, come anticipato, non determina sovrapposizioni orizzontali tra IPZS e PagoPA, rappresentando sostanzialmente la sostituzione di un operatore con un altro.

82. Quanto al ruolo detenuto da Poste, nei mercati a valle in cui essa è presente, talvolta anche con quote di un certo rilievo, risultano generalmente attivi (con l'eccezione del mercato dei servizi di notifica degli atti giudiziari e della PA a mezzo posta) diversi e qualificati operatori concorrenti in grado di esercitare una sufficiente pressione concorrenziale.

83. In merito ai profili verticali e/o conglomerati, gli approfondimenti svolti hanno in particolare evidenziato che l'Operazione avrebbe potuto condurre a una forma di integrazione fra la gestione di un ecosistema digitale di carattere strategico, formato dalle piattaforme gestite da PagoPA e dalle interazioni che avvengono tra di esse, e da Poste, che opera in concorrenza con diverse tipologie di operatori (dei pagamenti, postali, dei servizi fiduciari) che aderiscono a loro volta alle predette piattaforme e/o che sono attivi nei mercati a valle delle stesse.

84. Infatti, Poste, in forza della sua attività di PSP attivo anche sulla piattaforma pagoPA, del suo più che consolidato ruolo nei mercati postali, nonché, in generale, della sua presenza trasversale in mercati e servizi contigui alle piattaforme gestite da PagoPA, avrebbe potuto beneficiare della prossimità ai flussi informativi riservati e commercialmente sensibili e alle decisioni di natura strategica della *Target*, e godere quindi di un vantaggio competitivo non replicabile.

85. È altresì emersa la necessità di mantenere la trasparenza e verificabilità delle condizioni economiche e commerciali, anche con riferimento alle *policy* e allo sviluppo di nuove funzioni e servizi collegati a pagoPA o all'app IO. Infine, con riferimento a SEND, è stato evidenziato il rischio che Poste potesse trovarsi, per le predette ragioni di prossimità, in condizione di beneficiare di un vantaggio informativo e aggiudicarsi i lotti di maggior valore e/o economicamente più convenienti, così da ridurre ulteriormente gli spazi di concorrenza residui.

86. Le suddette preoccupazioni appaiono neutralizzate dalla configurazione dell'Operazione, grazie alla presenza dei presidi sopra descritti.

87. In particolare, oltre a quanto sopra evidenziato in merito agli assetti di *governance*, idonei a garantire l'acquisizione del controllo esclusivo di IPZS su PagoPA, sono state previste regole

organizzative, informative e tecniche per disciplinare l'attività di PagoPA, che garantiscono, nel concreto, l'obiettivo di prevenire discriminazioni di natura commerciale e tecnologica, nonché di sfruttare indebiti vantaggi informativi da parte di Poste, nel rispetto dei principi *antitrust* di imparzialità, neutralità e non discriminazione richiamati come presupposti imprescindibili dell'Operazione anche dal Legislatore.

88. In tal senso rilevano i requisiti di indipendenza che l'articolo 17, comma 2, dello Statuto estende a tutti i componenti del CdA espressione del socio di minoranza e gli obblighi di riservatezza (articolo 11, comma 1, dello Statuto) che vietano a tutti gli Amministratori, ai membri del Collegio Sindacale e all'eventuale Direttore Generale di divulgare informazioni sensibili in senso *antitrust* sulla gestione delle piattaforme di PagoPA, nei confronti di Poste o di società del Gruppo Poste inerenti al servizio di notifica degli atti giudiziari, degli atti della PA e ai pagamenti. A ciò si aggiunga, per tali figure apicali, la prevista estensione degli obblighi di riservatezza per un periodo di *cooling off* di due anni dalla cessazione del rispettivo incarico. Tali requisiti di indipendenza, ulteriormente rafforzati dai vincoli di riservatezza estesi non solo ai membri del CdA, ma a tutte le figure apicali e anche per un periodo successivo alla cessazione del rapporto con PagoPA, risultano funzionali a evitare i paventati rischi di sfruttamento di informazioni di natura strategica e commercialmente sensibili. Al tempo stesso, i citati requisiti lasciano impregiudicate le esigenze di tutela del socio di minoranza previste dalla legge.

89. Con riguardo all'esigenza di assicurare in concreto parità di trattamento, neutralità e non discriminazione, sono stati introdotti dei presidi volti a garantire la segregazione dei dati e delle informazioni sensibili (ivi incluse quelle di natura tecnologica) che caratterizzano il funzionamento di tutte le piattaforme gestite da PagoPA (pagoPA, SEND, PDND, AppIO e *wallet* di identità digitale), nonché le modalità di affidamento di beni, servizi e forniture per le predette piattaforme e la presenza di un *Monitoring Trustee* incaricato di verificare il rispetto dei predetti presidi.

90. Il presidio sulla segregazione dei dati (articolo 11, comma 2, dello Statuto) è stato ulteriormente declinato prescrivendo il rispetto della normativa in materia di *privacy* e di minimizzazione dei dati raccolti, procedure interne di tracciamento, conservazione e limitazione funzionale dell'accesso ai dati stessi, oltre a prevedere strumenti di monitoraggio e *audit* interni, nonché obblighi annuali di pubblicazione di metriche verificabili (KPI, SLA, tempistiche di abilitazione, gestione delle anomalie, ecc.). Attraverso questo presidio tutti gli operatori che, a vario titolo si interfacciano con le piattaforme gestite da PagoPA (PSP, fornitori di servizi postali, servizi fiduciari e di identità digitale ecc.) beneficeranno di una parità di trattamento e non discriminazione e, in relazione al funzionamento delle predette piattaforme, anche del rispetto del principio di neutralità tecnologica. Inoltre, la pubblicazione delle varie metriche porrà tutti gli operatori in condizione di accedere allo stesso *set* informativo su un piano di parità e, tramite la verificabilità di esse, contribuirà di assicurare il rispetto di tali principi.

91. E, ancora, la prescritta parità di trattamento tra PSP, operatori del servizio postale e *partner* tecnologici in relazione alle piattaforme di PagoPA (articolo 11, comma 3, dello Statuto) viene garantita, in primo luogo, dall'adozione di misure organizzative e procedurali volte ad assicurare l'assenza di qualsiasi vantaggio informativo o competitivo per gli azionisti di PagoPA in occasione della loro partecipazione a procedure selettive per l'affidamento di beni, servizi o forniture. In particolare, PagoPA dovrà *[omissis]*.

92. Inoltre, PagoPA dovrà garantire che la prioritizzazione degli operatori, sia in termini di ordine di comparsa nell'elenco dei fornitori sia di rilascio di nuove funzionalità avvenga sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori e ha optato per “*un ordine di esposizione su base randomica*”. Infine, rileva la non imposizione di vincoli di esclusiva a favore degli azionisti per la fruizione delle piattaforme e dei servizi. Anche tali previsioni consentono di prevenire discriminazioni soprattutto di natura tecnologica a danno dei soggetti che si interfacciano alle piattaforme gestite da PagoPA, garantendo la parità di trattamento fra PSP, operatori del servizio postale, *partner* tecnologici. Inoltre, essi garantiscono l'indipendenza della funzione di *procurement* e la sterilizzazione per tale via del possibile vantaggio competitivo di Poste.

93. Tutti i predetti presidi, volti a dare attuazione a quanto previsto dallo stesso Legislatore come condizione imprescindibile dell'Operazione, hanno necessariamente durata illimitata e il loro rispetto viene assicurato da un sistema articolato di monitoraggio e verifica costante, svolto da figure indipendenti. Detto sistema si compone di una struttura interna dedicata e permanente e di un *Monitoring Trustee* nominato da PagoPA, previa approvazione dell'Autorità, in linea con le *Best Practices* della Commissione europea e dei precedenti nazionali (articolo 11, commi 4 e 5, dello Statuto). Il monitoraggio prevede anche alcune interazioni tra la struttura interna e il *Monitoring Trustee* in tema di segregazione delle informazioni (articolo 11, comma 5, dello Statuto), nonché una relazione del *Monitoring Trustee* all'Autorità e la relazione annuale che PagoPA invierà all'Autorità politica delegata ai sensi di legge (articolo 11, comma 7, dello Statuto).

94. Tale sistema di monitoraggio copre per una durata complessivamente illimitata l'intero spettro dei presidi e garantisce in concreto la verifica dei principi di neutralità, non discriminazione e parità di trattamento. Risulta a tal fine particolarmente funzionale il ruolo di “affiancamento e supervisione” svolto per un periodo iniziale sufficientemente lungo (cinque anni) dal *Monitoring Trustee* a beneficio della struttura interna, che garantirà il monitoraggio sul rispetto dei presidi oltre tale periodo.

VII. IL PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

95. In data 24 giugno 2026, è stato richiesto all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, “AGCOM”), ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”, di esprimere un parere relativamente all'Operazione, in vista dell'adozione del provvedimento finale.

96. In data 24 luglio 2026 è pervenuto il parere di AGCOM, che, confermando la valutazione dell'Operazione effettuata dall'Autorità, sottolinea che l'articolato sistema di presidi previsto dalla configurazione dell'operazione costituisce “*condizion[e] sostanziale[e] di compatibilità dell'operazione con il corretto funzionamento dei mercati interessati dall'operazione di concentrazione*”. Al tempo stesso, l'AGCOM ha evidenziato la necessità di estendere espressamente i presidi di neutralità, non discriminazione e parità di accesso alla gestione, all'integrazione e all'evoluzione dei servizi SERC/SERCQ nell'ambito della piattaforma SEND, in modo tale da garantire pari opportunità ai fornitori di tali servizi e favorire il corretto funzionamento dei mercati, collegati e adiacenti, dei servizi fiduciari e della fornitura di identità digitali e dei *wallet*, come individuati dall'Autorità.

97. In ragione, poi, della necessità di assicurare la piena e corretta attuazione dei presidi sopra descritti nei mercati postali e della posizione di assoluto rilievo di Poste Italiane nel nuovo assetto di PagoPA, AGCOM ha rappresentato l'opportunità di rafforzare e rendere più efficace il sistema di monitoraggio degli stessi, prevedendo che: *i)* i componenti del *Monitoring Trustee* siano nominati dall'Autorità e dall'AGCOM, "*o almeno da una di esse*", ovvero, in subordine, che l'AGCOM sia chiamata a esprimersi in merito alla composizione del *Monitoring Trustee*; *ii)* che l'AGCOM – su base semestrale nei primi due anni invece che solo per il primo anno – sia anch'essa deputata a ricevere le previste relazioni periodiche, contenenti tutte le informazioni necessarie in relazione ai profili di propria competenza; *iii)* che sia prevista una riserva in favore dell'AGCOM a svolgere verifiche periodiche sull'effettiva funzionalità del sistema di notifica digitale.

98. Al riguardo, si evidenzia che alcuni dei suggerimenti di AGCOM appaiono già risolti dalla configurazione dell'Operazione. In particolare, come sopra evidenziato, in considerazione dell'esigenza di assicurare in concreto parità di trattamento, neutralità e non discriminazione, sono stati introdotti dei presidi volti a garantire la segregazione dei dati e delle informazioni sensibili (ivi incluse quelle di natura tecnologica) che caratterizzano il funzionamento di tutte le piattaforme gestite da PagoPA (pagoPA, SEND, PDND, AppIO e *wallet* di identità digitale), nonché le modalità di affidamento di beni, servizi e forniture per le predette piattaforme e la presenza di un *Monitoring Trustee* incaricato di verificare il rispetto dei predetti presidi.

99. Quanto alle modalità di nomina del *Monitoring Trustee*, si osserva che, seguendo una consolidata prassi, nazionale ed eurounitaria, è già previsto che l'Autorità dia l'approvazione preventiva sulla nomina del *Monitoring Trustee* da parte di PagoPA, garantendone requisiti di indipendenza, qualificazione professionale e assenza di conflitti di interesse.

100. Per quanto riguarda, invece, gli altri suggerimenti proposti, benché astrattamente apprezzabili e rispondenti alla stessa esigenza ravvisata dall'Autorità di assicurare che i suddetti presidi siano pienamente efficaci e conformi a quelli definiti in termini generali dal Legislatore, si evidenzia che, in assenza dei presupposti per avviare un'istruttoria ai sensi degli articoli 14 e 16 della l. n. 287/1990, non sussistono spazi per poter modificare l'attuale configurazione dell'Operazione.

VIII. CONCLUSIONI

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

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

DELIBERA

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

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

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

IL VICE SEGRETARIO GENERALE
Serena Stella

IL PRESIDENTE
Saverio Valentino

C12837 - BCUBE/ALHA HOLDING*Provvedimento n. 32024*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 luglio 2026;

SENTITO il Relatore, Presidente 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 propria *“Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 16, comma 1-bis, della legge 10 ottobre 1990, n. 287”*, approvata con la delibera n. 31090 del 27 febbraio 2024 (di seguito, *“Comunicazione”*);

VISTA la comunicazione volontaria, ai sensi dell'art. 16, comma 1-bis, della legge 287/1990, pervenuta l'11 marzo 2026 dalla società BCube S.p.A.;

VISTA la risposta della società BCube S.p.A. del 13 aprile 2026 alla richiesta di informazioni del 27 marzo 2026;

VISTA la propria delibera del 13 maggio 2026, con la quale, ai sensi dell'articolo 16, comma 1-bis, della legge 287/1990, è stato richiesto alla società BCube S.p.A. di notificare l'operazione di concentrazione comunicata volontariamente;

VISTO il proprio provvedimento con il quale, ai sensi della Comunicazione, è stata disposta, su richiesta delle Parti, la proroga al 30 giugno 2026 del termine per la notifica dell'operazione di concentrazione;

VISTA la notifica dell'operazione di concentrazione, pervenuta il 29 giugno 2026;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. BCube S.p.A. (C.F. 01700360157; di seguito *“BCube”*) è una società a capo di un gruppo attivo principalmente nella logistica delle merci (deposito, custodia, raccolta e distribuzione di merci con qualsiasi mezzo di trasporto, gestione di magazzini generali e depositi franchi, stoccaggio e movimentazione di merce negli spazi doganali), nelle attività intermodali e nei servizi complementari.

BCube, in particolare, opera nel settore dell'*air cargo handling* attraverso la propria controllata BCube Air Cargo S.p.A., attiva nelle Cargo City degli aeroporti di Roma, Malpensa, Linate, Venezia, e fornisce assistenza, ivi compresa la gestione delle operazioni doganali, per importazioni ed esportazioni di posta e merci trasportate per via aerea, a livello nazionale e internazionale.

BCube è indirettamente controllata, tramite Ellisse Compagnia Finanziaria S.r.l., dalla famiglia Bonzoni.

Il gruppo BCube ha realizzato, nel 2025, un fatturato consolidato pari, in Italia, a 324 milioni di euro e, a, livello, mondiale inferiore a 500 milioni di euro.

2. Alha Holding S.p.A. (C.F. 94082540488; di seguito “Alha”), è una società a capo di un gruppo attivo nella gestione delle merci nel settore aeroportuale su tutto il territorio nazionale, mediante una rete di undici *cargo terminal*, di cui uno presso l’aeroporto di Milano-Malpensa, un altro presso l’aeroporto di Roma-Fiumicino e nove magazzini *off-airport*. Alha è indirettamente controllata, tramite BESpoke S.r.l., da una persona fisica, attualmente presidente del Consiglio di Amministrazione di Alha.

Nel 2025, Alha ha realizzato, interamente in Italia, un fatturato consolidato pari a [100-595]* milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. L’operazione notificata (di seguito anche “Operazione”) consiste nell’acquisizione del controllo esclusivo di Alha da parte di BCube (o di una società controllata da essa designata). Tale acquisizione verrà realizzata mediante l’acquisto del 100% del capitale sociale di Alha da parte di BCube.

4. Lo *Share Purchasing Agreement* prevede (articolo 11) un patto di non concorrenza e non sollecitazione in capo a BESpoke S.r.l. e ai suoi soci, in base al quale essi si impegnano, per la durata [omissis]¹.

BCube ritiene che tali previsioni siano necessarie all’integrale trasferimento del valore di Alha dovendosi pertanto considerare restrizioni accessorie all’Operazione ai sensi della “*Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C56/03)*”.

III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

5. L’Operazione, in quanto comporta l’acquisizione del controllo esclusivo di un’impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all’articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ma non è soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva disposto dall’articolo 16, comma 1, in quanto il fatturato totale realizzato a livello nazionale nell’ultimo esercizio dall’insieme delle imprese interessate è stato inferiore a cinquecentovantacinque milioni di euro. Tuttavia, considerato che risulta soddisfatta una delle soglie di fatturato previste dall’articolo 16, comma 1-bis, in quanto ciascuna delle due imprese interessate ha realizzato nell’ultimo esercizio un fatturato totale a livello nazionale superiore a trentasei milioni di euro, e che l’operazione non risulta allo stato perfezionata, l’Autorità, con delibera del 13 maggio 2026, ha richiesto alle imprese interessate, ai sensi del richiamato articolo 16, comma 1-bis, la

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

¹ [omissis].

notifica dell'Operazione, ritenendo che sussistessero concreti rischi per la concorrenza nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante.

6. Il descritto patto di non concorrenza e non sollecitazione sarà oggetto di approfondimento nel corso dell'istruttoria per valutarne l'effettiva accessorietà, in termini di estensione temporale, merceologica e geografica, rispetto all'Operazione.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

IV.1 La filiera del cargo aereo

7. Il trasporto merci via aerea è organizzato dall'azienda esportatrice/importatrice dei beni o, più spesso, dallo spedizioniere da essa incaricato e comprende diverse fasi: (i) il trasporto all'aeroporto di partenza; (ii) la preparazione della spedizione (pallettizzazione ecc.) presso i magazzini dell'handler; (iii) il carico sull'aereo mediante rampe e nastri trasportatori; (iv) il trasporto aereo vero e proprio; (v) lo scarico presso l'aeroporto di destinazione e (vi) il trasporto a destinazione. A tali fasi corrispondono servizi che, in alcuni casi, possono essere acquistati separatamente dall'azienda/spedizioniere (trasporto da/per l'aeroporto, trasporto aereo), mentre in altri casi (come i servizi di *handling*) sono inclusi nel servizio di trasporto fornito dal vettore aereo.

8. La domanda per le operazioni di *handling* proviene dalle compagnie aeree, che stipulano contratti almeno annuali per la prestazione di tali servizi in un dato aeroporto con un *handler*, scelto mediante una procedura competitiva. Di norma, un *handler* serve più compagnie aeree, mentre ciascun vettore aereo si serve al massimo di due *handler*, ma per servizi diversi.

9. La merce può essere caricata nella stiva dei voli passeggeri – c.d. *belly cargo*, soggetto a importanti limitazioni di dimensioni e di peso dei pallet trasportabili – oppure su aerei dedicati alle merci. Sulla base dei dati forniti nelle Relazioni Finanziarie Annuali del 2024 e 2025 da SEA S.p.A., gestore degli aeroporti di Milano, è possibile stimare che a Milano Malpensa, dove si concentrano oltre due terzi delle spedizioni *cargo* dall'Italia, tra il 25% e il 30% circa delle merci (in peso) sia costituito da *belly cargo*. Il servizio di trasporto è offerto sia da compagnie attive anche nel trasporto passeggeri, sia da compagnie specializzate nel *cargo*.

10. Le compagnie aeree offrono, accanto al servizio di trasporto aereo propriamente detto, anche il servizio di trasporto via camion della merce dai centri di raccolta della compagnia verso l'aeroporto dal quale parte il volo verso la destinazione prescelta. Tale servizio prende il nome di “*road feeder service*” (RFS) o “aviocamionato” ed è caratterizzato dal fatto che già dall'inizio del viaggio sul camion la merce viaggia come se fosse “*cargo aereo*”, cioè con una lettera di vettura aerea (*Air Waybill*).

11. L'Operazione interessa principalmente il settore dell'handling aeroportuale, che riguarda una molteplicità di attività di movimentazione, stoccaggio (ove necessario), organizzazione e verifica di sicurezza di bagagli e merci, di gestione e movimentazione dei passeggeri e di movimentazione dei combustibili. Tali attività sono ricomprese all'interno di mercati rilevanti distinti².

IV.2 I mercati rilevanti

12. Le attività delle Parti si sovrappongono nella fornitura di servizi di *handling* aeroportuale e di trasporto di merci su gomma.

² Cfr. C10081 - *3I Group-Marechal Invest-Varialux/Aviapartner Holding*, decisione del 4 giugno 2009.

13. Per ciò che concerne i servizi di *handling* aeroportuale, la Commissione europea nella propria prassi ha distinto le attività *airside*, che richiedono l'accesso agli aerei e alle piste o ad aree ad accesso riservato (per esempio, le aree destinate alla gestione e movimentazione dei bagagli o alla movimentazione dei passeggeri da/per gli aerei) da quelle *landside*, che possono essere svolte in magazzini o aree pubbliche³.

In particolare, è stato individuato un mercato rilevante distinto per le attività *landside* di gestione, movimentazione e preparazione delle merci destinate a essere caricate sugli aeromobili ("*landside cargo handling*")⁴.

14. È stata, inoltre, considerata la possibilità di distinguere, all'interno delle attività *airside*, un mercato separato per i servizi di carico/scarico delle merci e di movimentazione delle stesse da/per l'aereo ("*airside cargo handling*" o servizi di rampa), lasciando tuttavia la questione aperta⁵.

15. In considerazione del fatto che le attività prestate sui bagagli dei passeggeri e sulle merci sono diversificate in termini operativi, di attrezzature utilizzate e di certificazioni richieste (che sono distinte per le merci e per i passeggeri e i loro bagagli), appare opportuno valutare l'Operazione sulla base di una definizione ristretta dei mercati rilevanti, così come del resto proposto dalle Parti.

16. La valutazione dell'Operazione nell'ambito dell'*handling* aeroportuale verrà, dunque, svolta sulla base di mercati rilevanti distinti per i servizi di movimentazione delle merci a terra (*landside cargo handling*) e per i servizi di rampa per le merci (*airside cargo handling*).

17. Secondo la prassi nazionale ed eurolunitaria, il trasporto di merci su strada rappresenta un mercato distinto dalle altre modalità di trasporto merci e ha dimensione nazionale.

18. I mercati rilevanti per la valutazione dell'Operazione sono i seguenti:

- mercato dei servizi di movimentazione delle merci a terra presso gli aeroporti di Milano Malpensa (di seguito, "Malpensa") e Roma Fiumicino "Leonardo da Vinci" (di seguito, "Fiumicino");
- mercato dei servizi di rampa presso l'aeroporto di Malpensa;
- mercato del trasporto di merci su gomma.

19. Il mercato del trasporto merci su gomma non risulta tuttavia un mercato interessato dall'Operazione, in quanto a esito della stessa la quota congiunta delle Parti nel mercato del trasporto di merci su strada sarà largamente inferiore all'1% e non supererà comunque il 3% qualora si considerasse il solo trasporto di merci su strada diretto verso aeroporti esteri, segmento dove si sovrappongono le attività delle Parti.

IV.2.1 I servizi di movimentazione a terra delle merci

IV.2.1.1 I precedenti nazionali ed eurolunitari

20. I servizi di movimentazione a terra delle merci destinate al trasporto aereo consistono nello stoccaggio delle merci in magazzini dedicati e nella loro preparazione su ponti dedicati, in modo da renderle pronte per essere caricate sugli aerei, ovvero allestite per essere caricate sui camion, in fase di importazione.

³ Cfr. decisione della Commissione europea M.6671 - *Lbo France/Aviapartner*, del 30 novembre 2012.

⁴ Cfr., da ultimo, decisione della Commissione europea M.10959 - *SATS/Temasek/PH 243WFS*, del 20 febbraio 2023 e i casi ivi citati.

⁵ Cfr. decisione della Commissione europea M.10959 - *SATS/Temasek/PH 243WFS*, cit..

21. Nella prassi decisionale della Commissione europea, l'estensione geografica di tale mercato è stata limitata a un determinato aeroporto (o, eventualmente, a due aeroporti vicini)⁶, partendo dal presupposto che i servizi richiesti in un determinato aeroporto non possano essere sostituiti da quelli forniti in altri aeroporti.

IV.2.1.2 La posizione delle Parti

22. Le Parti ritengono che l'estensione geografica del mercato rilevante sia più ampia e che la "catchment area" di un aeroporto si estenderebbe fino a un raggio di circa 800-1200 km o 12 ore di viaggio in camion. Lo spedizioniere confronterebbe, infatti, i costi complessivi (autotrasporto da/per aeroporto + servizio di trasporto aereo, inclusivo di *handling*) di diverse soluzioni di trasporto aereo centrate su diversi aeroporti, mettendo indirettamente in competizione gli *handlers* di più aeroporti.

23. Le Parti citano a conforto di tale tesi il caso M.5141- *KLM/ Martinair* del 2008 in cui la Commissione europea, riferendosi specificamente al mercato rilevante del trasporto aereo di merci, ha ricordato che tale mercato ha, in linea generale, dimensione europea e ha considerato se tale conclusione si applicasse anche a specifiche tipologie di beni, quali beni deperibili come i fiori. In tale contesto, la Commissione europea ha indagato se vi fossero beni per i quali l'aeroporto di Amsterdam - Schiphol (*cargo hub* per KLM e Martinair) non avesse validi sostituti e ha concluso negativamente. In particolare, la decisione riporta che "One respondent indicated a range of around 800 km within which airports were substitutable for the reception and the sending of cargo while another respondent put forward a 12-hour truck range" (§. 41).

24. Inoltre, le Parti citano uno studio dell'Osservatorio MOST, che ha stimato il flusso di merci trasportato su strada dall'Italia verso gli aeroporti esteri in almeno 600.000 tonnellate/anno (aviocamionato propriamente detto più la merce autonomamente spedita dagli spedizionieri). A ulteriore riprova dell'importanza del fenomeno, deporrebbe lo spostamento di merci che si sarebbe verificato dagli aeroporti italiani verso quelli esteri a seguito dell'annunciata (e poi sospesa fino al 1° ottobre p.v.) introduzione nel 2026 della tassa sui pacchetti di origine extra-UE.

25. Sulla base della prospettazione delle Parti, la "catchment area" di Malpensa comprenderebbe, dunque, grandi aeroporti europei come Schiphol, Francoforte e Parigi, mentre quella di Fiumicino comprenderebbe tutti gli aeroporti italiani.

Le Parti ritengono che, includendo i flussi di merci in partenza dai centri di raccolta italiani (c.d. aviocamionato), la loro quota di mercato sulle spedizioni aeree da e per l'Italia si ridurrebbe al 33% circa e quella sulle spedizioni da/per l'Europa al di sotto del 5% per quanto riguarda Malpensa e al di sotto del 15% a Fiumicino.

26. A giudizio delle Parti, l'ampiezza di tali flussi indicherebbe, peraltro, che, in caso di aumento del prezzo dei servizi di *handling* a Malpensa e a Fiumicino, i vettori aerei potrebbero spostare su altri aeroporti una quota di merci abbastanza ampia da rendere tale aumento non profittevole.

IV.2.1.3 Le informazioni acquisite in fase pre-istruttoria

27. Al fine di acquisire elementi utili alla definizione dell'estensione geografica del mercato rilevanti dei servizi di *handling* aeroportuale delle merci, sono state inviate richieste di informazioni

⁶ Cfr. decisione della Commissione europea M.10959 - *SATS/Temasek/PH 243WFS*, cit. e i precedenti ivi citati, dai quali emerge che per "due aeroporti vicini" ci si riferisce ad aeroporti cittadini come Orly e Roissy – Charles de Gaulle di Parigi.

a tutti i vettori clienti delle Parti⁷ e sono stati sentiti in audizione alcuni tra i maggiori vettori da esse serviti.

28. Le informazioni acquisite confermano che la scelta di servirsi dell’aviocamionato rappresenta un aspetto importante ai fini del disegno dell’organizzazione del trasporto merci da parte dei vettori aerei che, tuttavia, non risente in alcun modo delle variazioni dei costi di *handling on airport*. Pertanto, variazioni, anche significative, di tali costi non avrebbero pressoché alcuna incidenza sui flussi di aviocamionato verso altri aeroporti. Sul punto, Cargolux ha rilevato che *“le scelte relative alla quantità di merci da trasportare da Malpensa oppure via Lussemburgo mediante aviocamionato è principalmente determinata dalle destinazioni richieste, dagli aerei e dai voli a disposizione negli hub di Cargolux e dal tipo di servizio richiesto dalla clientela (in termini di costo della spedizione ed altri parametri qualitativi, quali ad esempio la rapidità della spedizione. Un aumento anche significativo dei costi di handling on airport a Malpensa non porterebbe perciò a un aumento del volume delle merci aviocamionate verso il Lussemburgo, anche perché potrebbe essere compensato dai maggior costi che il servizio di aviocamionato comporta, a parità di condizioni)”*⁸.

29. Simili considerazioni sono state svolte in audizione da Lufthansa: *“Con riferimento alla rilevanza dei costi di handling nell’individuazione dell’aeroporto da cui far partire la merce, [Lufthansa] afferma che anche laddove i costi di handling aumentassero in maniera importante, ciò determinerebbe molto difficilmente un cambiamento nella scelta dell’aeroporto utilizzato come hub; le quantità di merce da spedire avvalendosi della modalità aviocamionato rimarrebbero pressoché invariate in quanto, come indicato, la ripartizione delle merci da spedire tra i diversi aeroporti che Lufthansa usa come hub segue logiche di efficienza complessiva del network (riempimento degli aerei)”*⁹. Secondo ITA: *“anche variazioni importanti dei costi [di handling], avrebbero un impatto limitato. ITA avrebbe in astratto la possibilità di modificare i flussi di aviocamionato per spedire la merce da altri aeroporti. Tuttavia, posto che i costi di handling non differiscono significativamente tra i vari aeroporti europei, nel decidere tale modifica si dovrebbe tener conto del costo dell’eventuale maggior tragitto compiuto dalla merce (in camion o in aereo), dei tempi di consegna richiesti dal cliente nonché delle diversità della qualità e delle modalità dell’handling nel nuovo aeroporto, tutti fattori che rendono particolarmente difficile assegnare, almeno al momento, il ruolo di hub a un aeroporto diverso da quello di Fiumicino”*¹⁰.

30. Dal set informativo acquisito è, inoltre, emerso che l’aviocamionato risponde piuttosto a logiche di efficientamento nel *network* aeroportuale delle compagnie aeree, in quanto consente il riempimento degli aerei misti a lungo raggio o *all-cargo* in partenza dai propri *hub*, e a richieste dei

⁷ L’Autorità ha inviato un questionario a circa ottanta compagnie aeree, che rappresentano l’intera domanda della Parti per i servizi di *handling* a Fiumicino e Malpensa. Finora sono pervenute circa diciotto risposte, che rappresentano per BCube l’60% dei volumi gestiti a MXP e il 30% di quelli gestiti presso l’aeroporto di Fiumicino, mentre per Alha le percentuali sono rispettivamente del 22% e 63%.

⁸ Cfr. doc. 42.1.

⁹ Cfr. doc. 35.1.

¹⁰ Cfr. doc. 46.

clienti di trasporto in tempi rapidi delle merci a destinazione^{11 12}. Occorre, infatti, ricordare che nelle strutture a *hub* o *multihub*, adottate dalle maggiori compagnie aeree, una certa destinazione intercontinentale è generalmente servita da un solo *hub* e solo in un numero ristretto di casi da più *hub*, per cui le merci dirette verso una certa destinazione sono generalmente trasportate verso l'*hub* che le serve via camion.

31. I costi di *handling* non appaiono neanche essere un *driver* rilevante della strutturazione del *network* da parte delle compagnie aeree. Infatti, in merito ai principali fattori alla base della definizione dell'assetto nel *network*, le compagnie aeree hanno individuato, per quanto riguarda l'*air cargo*, principalmente il livello di efficienza economica a livello di *network*, la prossimità della domanda e l'ottimizzazione dei costi operativi.

Sul punto, *[uno dei principali clienti delle Parti]* ha rilevato “*L'attuale configurazione del network cargo è pertanto il risultato dell'interazione di una pluralità di fattori tra loro complementari: la distribuzione geografica della domanda, la necessità di concentrare i flussi presso un hub in grado di generare economie di scala, l'integrazione del trasporto aereo con i servizi di Road Feeder Service e l'ottimizzazione dei costi operativi, con particolare riguardo ai servizi di handling. Tali*

¹¹ Le maggiori avioleone europee hanno sottolineato che i voli *feeder* misti a breve raggio non sono in grado di assicurare tale riempimento con la medesima efficienza per le limitazioni delle quantità trasportabili.

¹² Sul punto, *[uno dei principali clienti di Alha]* ha osservato “*Il Road Feeder Service rappresenta una componente strutturale del modello logistico di [omissis]. La domanda di trasporto merci in Italia risulta infatti fortemente concentrata nelle regioni del Nord, dove si localizza una parte significativa del tessuto industriale nazionale, nonché i principali poli logistici e distributivi delle merci. L'operatività cargo di [omissis] è invece strutturata attorno all'hub principale di Roma Fiumicino, dal quale vengono servite le principali destinazioni [omissis], con particolare riferimento ai collegamenti di lungo raggio. Tale configurazione rende pertanto necessario convogliare verso l'hub una quota significativa delle spedizioni provenienti dalle aree produttive del Nord Italia, al fine di garantire ai clienti l'accesso all'intero network della Compagnia. In tale contesto, il Road Feeder Service costituisce un elemento essenziale del modello logistico adottato da [omissis], in quanto consente di integrare il trasporto terrestre con quello aereo attraverso collegamenti programmati tra gli aeroporti periferici e l'hub di Roma Fiumicino. [...]. Dal punto di vista economico, l'integrazione dei servizi RFS contribuisce all'ottimizzazione dei costi poiché consente di concentrare i flussi di merce presso gli hub caratterizzati da una maggiore efficienza operativa e da condizioni più favorevoli in termini di handling e delle infrastrutture disponibili. Sotto il profilo commerciale, infine, tale integrazione consente di estendere la copertura del network di [omissis] [...]*” (cfr. doc. 16). Considerazioni simili sono state svolte da *[omissis]*, la quale “*integra i Road Feeder Services (RFS) come componente essenziale della propria rete cargo aerea, collegando località non servite direttamente da voli cargo di linea e offrendo ai clienti una gamma più ampia di opzioni di origine e destinazione. Gli RFS consentono l'integrazione di località offline nella rete della compagnia, ampliando le opportunità commerciali e migliorando la copertura del mercato in Italia. Gli RFS supportano inoltre la struttura della rete cargo collegando diversi aeroporti ai principali gateway e hub di transito, dove le merci possono essere consolidate, trasferite e instradate in modo efficiente attraverso la rete internazionale. L'utilizzo di hub cargo specializzati consente processi di gestione efficienti e maggiore flessibilità operativa, in particolare presso aeroporti dotati di infrastrutture favorevoli e soggetti a minori vincoli legati alla congestione. Da un punto di vista operativo, gli RFS contribuiscono a ottimizzare l'utilizzo della capacità disponibile consentendo di instradare le spedizioni attraverso gateway alternativi quando la capacità dei voli diretti in Italia è limitata. Ciò garantisce una maggiore resilienza durante i periodi di picco della domanda e aiuta a evitare ritardi nelle spedizioni o il rifiuto delle stesse per mancanza di capacità. Gli RFS facilitano il trasporto di un'ampia gamma di merci e supportano spedizioni trasportate sia nelle stive degli aeromobili passeggeri sia a bordo di aeromobili cargo dedicati, in funzione delle caratteristiche della spedizione, delle esigenze del cliente e della capacità disponibile. Supportano inoltre il traffico che richiede il trasporto sul ponte principale (main deck) quando tale capacità è necessaria. Inoltre, gli RFS contribuiscono all'efficienza complessiva della rete supportando i flussi di merce da e verso località con volumi di traffico inferiori, migliorando l'utilizzo delle attrezzature, mantenendo la connettività della rete e favorendo una gestione efficace dello stock di ULD (Unit Load Devices)*” (cfr. doc. 26.13) e da *[omissis]*, che utilizza i “*Road Feeder Services (RFS) as a complementary solution to its scheduled air cargo network. For many Italian origins and destinations, the available cargo demand is not sufficient to support direct scheduled air services. RFS therefore enables cargo to be consolidated and transported to Air China's international gateway airports, where it connects with scheduled passenger and freighter services. In addition, RFS expands the geographical coverage of the network, improves operational flexibility and allows Air China to provide services to customers located outside the airports directly served by its scheduled flights. The choice of using RFS depends primarily on network configuration, cargo demand, flight availability and operational efficiency*” (cfr. doc. 26.15).

*elementi concorrono complessivamente a garantire un modello logistico efficiente, flessibile e coerente con le esigenze del mercato e con le caratteristiche operative del network di [omissis]*¹³. Simili considerazioni sono state svolte da *[un altro importante cliente delle Parti]*, che ha affermato che il proprio *network* in Italia è determinato principalmente dalla domanda di passeggeri e merci, dalla connettività del *network* e dall'efficienza operativa. Le rotte e le frequenze dei voli passeggeri dipendono dalla domanda di mercato, mentre il trasporto merci sfrutta la capacità disponibile nelle stive dei voli di linea. Laddove il volume di merci non è sufficiente per attivare collegamenti diretti, *[omissis]* utilizza servizi di trasporto su strada (*Road Feeder Services - RFS*) per trasportare le merci nei propri *hub* aeroportuali, ampliando così la copertura della rete e migliorando l'efficienza operativa. I costi di *handling* aeroportuale sono considerati nella gestione operativa, ma non rappresentano il fattore principale nel decidere la configurazione del *network*¹⁴.

Cargolux ha sottolineato che alla struttura di un *network* sono sottesi “*diritti di traffico da/per l'Italia che non possono essere facilmente trasferiti da un paese a un altro e che peraltro hanno valore proprio perché riguardano un mercato di importazione ed esportazione di grande interesse come l'Italia*”¹⁵.

32. Tali evidenze sembrano confutare la tesi prospettata delle Parti, che postulerebbe, al contrario, un'elevata reattività dei flussi delle merci trasportate alle variazioni dei costi di *handling*. Infatti, sebbene teoricamente le compagnie aeree possano avere la possibilità di variare i flussi da/per un determinato aeroporto in risposta a una variazione dei costi dell'*handling* presso lo stesso aeroporto, difficilmente, però, avrebbero l'incentivo a farlo perché ciò comporterebbe significative perdite di efficienza a livello di *network*.

33. In conclusione, il complesso delle informazioni acquisite sembra suggerire che la scelta di ricorrere ai servizi di aviocamionato dipenda da fattori logistici e strutturali di organizzazione del *network* e non da considerazioni legate ai costi relativi dell'*handling* nei vari aeroporti. Infatti, le compagnie aeree non troverebbero conveniente fronteggiare un eventuale aumento delle tariffe di *handling* aeroportuali attraverso un maggiore dirottamento dei flussi di traffico verso altri *hub*. Di conseguenza, l'aviocamionato non può essere considerato un vincolo competitivo stringente all'esercizio di potere di mercato *post merger*.

IV.2.1.4 Conclusioni preliminari in merito all'estensione geografica del mercato

34. Gli elementi agli atti non appaiono sufficienti per mettere in discussione la prassi della Commissione circa l'estensione geografica del mercato in analisi. Pertanto, appare opportuno analizzare l'Operazione sulla base di una definizione dell'estensione geografica del mercato dei servizi di movimentazione delle merci a terra circoscritta al singolo aeroporto.

¹³ Cfr. doc. 16.

¹⁴ Cfr. doc. 26.15. *[omissis]* ha affermato che il proprio “*network in Italy is determined primarily by passenger demand, cargo demand, network connectivity and operational efficiency. Passenger flight frequencies and destinations are mainly driven by passenger market demand, while belly cargo utilizes the available capacity on scheduled passenger flights. Dedicated freighter services are planned according to cargo demand and market needs. Where cargo demand is insufficient to support direct scheduled services, Road Feeder Services (RFS) are used to connect cargo to [omissis] gateway airports, extending network coverage and improving operational efficiency. Airside and landside handling costs are taken into consideration as part of operational management, but they are not the primary factors determining [omissis] network configuration*”

¹⁵ Cfr. doc. 42.1.

IV.2.2 I servizi di rampa

35. La prestazione dei servizi di rampa (trasferimento delle unità di carico dal magazzino all'aeromobile, operazioni di carico e scarico) richiede autorizzazioni separate per le merci e per i passeggeri. Pertanto, gli operatori che dispongono di entrambe le autorizzazioni possono offrire i servizi di rampa per le merci sia per il *belly cargo*, sia per gli aerei merci, a differenza degli operatori che dispongono delle sole autorizzazioni merci¹⁶.

36. In considerazione degli elementi emersi in merito alla dimensione geografica del mercato dei servizi di movimentazione a terra delle merci, ai fini della valutazione della presente Operazione, appare opportuno considerare una dimensione geografica per i servizi di rampa circoscritta al livello del singolo aeroporto in cui vi sono sovrapposizioni tra le attività delle Parti, ossia l'aeroporto di Malpensa.

IV.3 Gli effetti dell'Operazione

IV.3.1 I servizi di movimentazione a terra delle merci

37. Considerando un'estensione geografica del mercato rilevante circoscritta al singolo aeroporto, le attività delle Parti si sovrappongono negli aeroporti di Malpensa e di Fiumicino. Le Parti stimano che le loro quote di mercato in termini di volumi trattati supererebbero in entrambi gli aeroporti il 60%, includendo anche i volumi realizzati da BCube con Amazon a Malpensa¹⁷. In considerazione del fatto che tuttavia Amazon *[omissis]* e che tale capacità è vincolata a servire esclusivamente Amazon, nella tabella n. 1 seguente si è ritenuto più corretto valutare la posizione delle parti al netto di tale contratto. Escludendo tali volumi, a esito dell'Operazione le Parti gestirebbero circa il 60% delle merci a Malpensa e oltre il 60% a Fiumicino.

Tabella n. 1: quote di mercato in volume nei servizi di movimentazione delle merci a terra (anno 2024)

Scalo Aeroportuale	Volumi totali per sedime (ton)	Gruppo BCube		Gruppo Alha		Quota post-merger
		Volumi (t)	Quota di mercato	Volumi (t)	Quota di mercato	
Milano Malpensa	731.641	[omissis]	[20-25]%	[omissis]	[35-40]%	[55-60]%
Roma Fiumicino	271.580	[omissis]	[40-50]%	[omissis]	[15-20]%	[60-65]%

Fonte: Formulario di notifica (dati Assaeroporti e delle Parti) e dati delle Parti (doc. 45)

38. In termini di capacità dei magazzini, dalle stime delle Parti emerge che:

¹⁶ La regolamentazione vigente a Malpensa prevede una limitazione del numero di prestatori dei servizi di assistenza a terra a Malpensa. In particolare, sono previsti: (i) tre prestatori per le categorie 3 (assistenza bagagli) e 5 (assistenza operazioni in pista - con esclusione della sottocategoria 5.7 (trasporto, caricamento, scaricamento cibi e bevande)); Aviapartner S.p.A., Airport Handling S.p.A., AGS S.r.l.; (ii) due prestatori per la categoria 5 (assistenza operazioni in pista) riferita esclusivamente ai servizi di assistenza per i voli merci e posta: Malpensa Logistica Europa S.p.A (gruppo BCube) e Alha S.p.A.; (iii) due utenti in autoproduzione per le categorie 3 e 5, con esclusione della sottocategoria 5.7: DHL S.r.l. e Fedex S.r.l. Cfr. Disposizione n. 48 del 4/7/2023 del Direttore Generale dell'ENAC, integrata dal provvedimento n. 93158 del 18/7/2023 del Direttore centrale Programmazione economica e sviluppo infrastrutture dell'ENAC.

¹⁷ Le Parti escludono i volumi gestiti in autoproduzione da ITA Airways a Fiumicino, la cui concreta operatività è stata affidata da ITA Airways ad Alha sulla base di un contratto che scadrà alla fine del 2026. Tale esclusione appare coerente con i criteri prudenziali seguiti riguardo Amazon.

- a Fiumicino, deterrebbero congiuntamente una quota dell' [80-85]% dei magazzini disponibili per le operazioni conto terzi;

- a Malpensa, parte della capacità di BCube è vincolata a servire esclusivamente Amazon, che, per gli stessi motivi di cui sopra, è stata esclusa dalla capacità attribuita alle Parti; esse perciò deterrebbero una quota del [60-65]% circa del totale (incluso in esso la capacità del magazzino dedicato ad Amazon).

39. Sul punto WFS ha osservato che a Malpensa le Parti disporrebbero degli spazi più pregiati, dai quali è possibile caricare direttamente l'aeromobile, nonché di spazi contenenti servizi non duplicabili, di cui i concorrenti devono necessariamente servirsi per certi tipi di merce¹⁸.

40. HFS, l'unico concorrente delle Parti sullo scalo di Fiumicino, ha rilevato di aver *“lavorato un totale di circa [omissis] tonnellate di merci aeree (totale import ed export) contro un totale generale generato sullo scalo di Fiumicino di 268.000,00 tonnellate, con quindi una quota di mercato pari a circa il [5-10]% dei volumi totali delle merci aeree presenti sullo scalo, a fronte della quota del [90-95]% risultante dall'aggregazione tra BCube SpA e la controllata di Alha Holding SpA presente sul sedime aeroportuale”*¹⁹.

41. Oltre alle quote di mercato estremamente rilevanti detenute complessivamente dalle Parti dell'Operazione in termini di volumi serviti, dall'attività pre-istruttoria è emerso anche che i loro principali concorrenti, quantomeno nell'aeroporto di Fiumicino, stanno utilizzando pressoché tutta la capacità disponibile²⁰.

42. Ciò appare particolarmente evidente da quanto rilevato da HFS, che ha affermato di *“non [essere] è in grado di poter garantire assistenza a ulteriori vettori in quanto gli spazi a sua disposizione sono già saturi [...]. A testimonianza di questa situazione critica valgono le numerose comunicazioni già inviate ad Aeroporti di Roma SpA e a ENAC sin dal mese di gennaio 2024 con cui HFS chiedeva alle stesse un ampliamento delle aree assegnate onde poter prestare assistenza ad Amazon Air (con cui aveva sottoscritto un nuovo contratto). Richiesta che, sebbene il gestore abbia garantito un suo fermo impegno in tal senso, non è poi stata invece attesa costringendo la scrivente - dopo oltre un anno di gestione critica dei maggiori volumi nelle insufficienti aree assegnate - a richiedere la risoluzione consensuale del contratto con Amazon Air, avvenuta in via definitiva nel giugno 2025”*²¹.

43. La circostanza appena descritta rende un aumento dei prezzi per effetto dell'Operazione particolarmente realistico, in quanto i concorrenti non potranno aumentare le quantità da essi lavorate per effetto dei citati vincoli di capacità.

44. Si rileva inoltre come tali mercati siano caratterizzati da elevate barriere all'entrata, riguardanti in particolare la disponibilità degli spazi idonei per l'attività di *landside*, che risulta assente a Fiumicino e carente a Malpensa e il contingentamento delle licenze per le attività di rampa a Malpensa, due delle quali sono in possesso delle Parti, mentre le altre sono state affidate a operatori che operano prevalentemente sugli aeromobili misti.

¹⁸ Cfr. doc. 11.

¹⁹ Cfr. doc. 17.

²⁰ Cfr. *ibidem*.

²¹ Cfr. *ibidem*.

45. Rileva, infine, la circostanza che le Parti sono gli unici operatori sullo scalo di Malpensa in grado di prestare servizi di ispezione per alcune merci (controlli veterinari su animali vivi, controlli sanitari su alimenti freschi per il consumo umano, ecc.) o trattamenti particolari (salme, materiale radioattivo, mantenimento a temperatura controllata ecc.) da svolgere in locali specificamente adibiti a essi (per esempio, posti di controllo frontaliero in importazione, depositi ecc.)²². Attualmente, alcuni di tali servizi sono offerti solo da una delle Parti e, quindi, sia l'altra Parte, che gli *handler* concorrenti, possono acquistarli a un corrispettivo che viene fissato in maniera competitiva perché sia Alha che BCube hanno l'una bisogno dei servizi dell'altra. A seguito dell'Operazione, invece, tali servizi saranno offerti in regime di monopolio dalla nuova entità, la quale potrà adottare più ampie strategie di *foreclosure* nei confronti degli *handler* concorrenti, con effetti restrittivi della concorrenza sul mercato dei servizi di *landside handling*.

46. In conclusione, sulla base degli elementi raccolti, l'Operazione appare suscettibile di ostacolare la concorrenza effettiva nei mercati dell'handling aeroportuale sia a Malpensa che a Fiumicino.

IV.3.2 I servizi di rampa

47. Quanto al mercato dei servizi di rampa, le attività delle Parti si sovrappongono solo nello scalo di Malpensa, dove dispongono delle sole autorizzazioni merci e, quindi, possono offrire i propri servizi solo agli aerei merci.

48. In tale scalo, le Parti sono autorizzate a fornire servizi di rampa solo agli aeromobili *all cargo* ("*freighter*") e sono gli unici operatori a poter formulare offerte congiunte per i servizi di rampa e di magazzino ai vettori aerei con *freighter*. Nella misura in cui tali servizi esprimono un grado di complementarietà per le compagnie aeree, la *merged entity* sarà l'unico operatore a poter effettuare offerte congiunte rampa+magazzino. Ciò rende le compagnie aeree, soprattutto quelle che utilizzano anche *freighter*, particolarmente vulnerabili all'esercizio di potere di mercato per effetto dell'Operazione.

49. In tal senso, WFS ha osservato²³ che l'Operazione comporterà la concentrazione dei soli operatori in grado di offrire "oltre alla «*warehouse handling*» di categoria 4 [...] l'attività di carico e scarico aeromobili cargo nell'ambito della categoria 5, nonché ulteriori servizi ancillari a temperatura controllata e di sottobordo". Il nuovo soggetto sarà, dunque, l'unico in grado di offrire "un prodotto cargo integrato warehouse + rampa sui voli *all cargo*", lasciando i due concorrenti WFS e Beta-Trans in una posizione strutturalmente più debole: il servizio integrato consente, infatti, efficienze economiche e operative, soprattutto laddove l'aeroplano possa essere parcheggiato di fronte al magazzino del prestatore dei servizi di magazzino a terra per svolgere i servizi di rampa forniti dal medesimo soggetto. Situazione quest'ultima che si verificherebbe per le Parti, ma non per i concorrenti, che devono percorrere tragitti più lunghi per portare le merci ai propri magazzini e viceversa.

²² Cfr. doc. 11.

²³ Cfr. doc. 11.

50. Sulla base dei dati forniti dalle Parti e di quelli desumibili dalle Relazioni Finanziarie Annuali 2024 e 2025 di SEA S.p.A., è possibile stimare la quota delle Parti²⁴ come riportato nella seguente tabella n. 2.

Tabella n. 2: Quote di mercato delle Parti nei servizi di rampa nell'aeroporto di Malpensa

	Voli gestiti		Merci gestite (tonn)	
	2024	2025	2024	2025
Totale (Freighter + Belly cargo + Express)				
BCube	[0-1]%	[0-1]%	[10-15]%	[10-15]%
Alha	[0-1]%	[0-1]%	[15-20]%	[15-20]%
Post-merger	[1-5]%	[1-5]%	[30-35]%	[30-35]%
Freighter + Express				
BCube	[5-10]%	[5-10]%	[20-25]%	[20-25]%
Alha	[5-10]%	[5-10]%	[20-25]%	[20-25]%
Post-merger	[10-15]%	[10-15]%	[40-45]%	[40-45]%
Freighter				
BCube	n.d.	n.d.	[30-35]%	[30-35]%
Alha	n.d.	n.d.	[35-40]%	[40-45]%
Post-merger	n.d.	n.d.	[70-75]%	[75-80]%

Fonte: SEA per i totali, le Parti per i dati individuali (doc. 45)

51. I dati di SEA S.p.A. non permettono di incorporare pienamente i voli gestiti in autoproduzione da Fedex e DHL, che formano una parte sostanziale della categoria Express e per tale motivo sono state riportate le stime relative sia ai soli voli *freighter* (operati da compagnie che richiedono i servizi di rampa alle Parti e ai loro concorrenti) sia al totale dei voli su aerei dedicati alle merci (*freighter + express*) che includono tuttavia anche i voli gestiti in autoproduzione da DHL e Fedex e quindi sottostimano la quota delle Parti.

52. Appare evidente che la quota di mercato in termini di voli, in particolare se calcolata sul totale dei voli gestiti da Malpensa, tende a sottostimare sensibilmente la posizione di mercato delle Parti rispetto a quella calcolata sulle merci gestite, data la sproporzione tra la quantità di merci trasportate dagli aerei misti rispetto a quella dei *freighter*, che rappresentano il segmento che BCube e Alha sono autorizzate a servire.

La quota *post merger* detenuta dalle Parti in termini di merci gestite appare molto elevata nel segmento *freighter* e, comunque, considerevole anche considerando l'intero segmento *express*. Tale posizione appare comunque rafforzata dalla capacità delle Parti di offrire sia i servizi di magazzino che quelli di rampa.

53. Una valutazione più compiuta della posizione delle Parti in questo mercato potrà essere meglio effettuata nel corso dell'istruttoria, mediante l'acquisizione dei dati relativi ai concorrenti delle Parti e delle informazioni sui diversi segmenti di attività.

²⁴ Sono stati esclusi i voli e le merci relative ad Amazon Air.

54. In conclusione, sulla base degli elementi raccolti, l'Operazione appare suscettibile di ostacolare la concorrenza effettiva nell'offerta di servizi di rampa e/o di servizi congiunti rampa+magazzino nell'aeroporto di Malpensa, in particolar modo nei confronti di vettori che utilizzano *freighter*.

IV.4 Conclusioni

55. Le considerazioni e le analisi svolte portano a ritenere che, nel mercato dei servizi di movimentazione delle merci a terra negli aeroporti di Fiumicino e Malpensa, l'Operazione è suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva, in particolare a causa della costituzione o del rafforzamento di una posizione dominante.

56. L'Operazione potrebbe, inoltre, ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato dei servizi di rampa presso l'aeroporto di Malpensa, soprattutto nei confronti dei vettori che utilizzano aeromobili *freighter*.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame appare suscettibile di ostacolare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva, anche a causa della costituzione di una posizione dominante, nel mercato dei servizi di movimentazione a terra delle merci destinate al trasporto per via aerea e nel mercato dei servizi di rampa per le merci destinate al trasporto per via aerea;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, nei confronti delle società BCube S.p.A. e Alha Holding S.p.A.;
- b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/1990, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità, almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il dottor Giovanni Notaro;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Trasporti, Energia e Ambiente del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro novanta giorni decorrenti dalla data di delibera del presente provvedimento.

Il presente provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE

Serena Stella

IL PRESIDENTE

Saverio Valentino

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2186 – COMUNE DI NAPOLI - BANDI PER L'ASSEGNAZIONE DI CONCESSIONI DI POSTEGGIO PER IL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE NEL MERCATO SU STRADA

Roma, 17 luglio 2026

Comune di Napoli

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 14 luglio 2026, ha deliberato di formulare alcune osservazioni al Comune di Napoli, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Determinazione Dirigenziale n. 227 del 3 giugno 2026, recante *“Approvazione bando pubblico per l'assegnazione di n. 110 posteggi disponibili per lo svolgimento del commercio su aree pubbliche nel mercato su strada – destinazione merceologica mista – in via Califano “A”, cadenza settimanale di lunedì”*, alla Determinazione Dirigenziale n. 228 del 3 giugno 2026, recante *“Approvazione bando pubblico per l'assegnazione di n. 110 posteggi disponibili per lo svolgimento del commercio su aree pubbliche nel mercato su strada – destinazione merceologica mista – in via Califano “A”, cadenza settimanale di giovedì”*, alla Disposizione Dirigenziale n. 161 del 14 aprile 2026, recante *“Bando pubblico per l'assegnazione di n. 25 posteggi disponibili per lo svolgimento del commercio su aree pubbliche nel mercato su strada in Viale della Liberazione – destinazione merceologica mista – cadenza giornaliera dal lunedì al sabato”* e alla Disposizione Dirigenziale n. 59 del 26 marzo 2026, recante *“Approvazione dell'avviso pubblico per l'assegnazione di n. 5 stalli disponibili per lo svolgimento del commercio su aree pubbliche nel mercato sperimentale all'aperto sito in Piazza Giovanni Paolo II con destinazione merceologica alimentare (truck food) - cadenza giornaliera dal lunedì alla domenica dalle 18:00 alle 24:00, ai sensi della deliberazione di giunta comunale n. 41 del 10/2/2026”*, con i relativi allegati¹.

(i) I bandi adottati dal Comune di Napoli per l'assegnazione di concessioni di posteggio per il commercio su aree pubbliche

Con le citate Determinazioni n. 227 e n. 228 sono stati approvati due bandi, di analogo contenuto, per l'assegnazione di concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio nei mercati denominati rispettivamente *Califano “A”* (con cadenza settimanale fissata per il lunedì) e *Califano “B”* (con

¹ La documentazione di gara è stata pubblicata sul portale istituzionale del Comune di Napoli.

cadenza settimanale fissata per il giovedì)². Per ognuno di essi sono stati messi a bando 110 posti, per un totale di 220 posti.

I mercati si compongono di 91 stalli destinati al settore alimentare e 19 stalli al settore non alimentare³. Sono previste alcune riserve di posteggi in favore di soggetti di età compresa tra i 18 e i 35 anni (riserva del 10%), di soggetti in condizioni di disabilità (riserva del 10%), di imprenditori agricoli e coltivatori diretti (riserva del 10% dei posti del settore alimentare) e di organizzazioni del commercio equo e solidale (un posteggio del settore alimentare).

Oltre alle citate quote di riserva, è stabilito che, ai fini della formazione della graduatoria, il punteggio massimo pari a 100 punti è calcolato attribuendo fino a 75 punti per l'anzianità di iscrizione al Registro delle Imprese quale impresa attiva (7,5 punti per ogni anno, fino a 10 anni) e 25 punti per gli operatori che non abbiano presentato domanda di rinnovo, quale riconoscimento della professionalità acquisita attraverso l'occupazione continuativa del posteggio nel corso degli anni (premierità del 25%)⁴.

In caso di parità di punteggio si applicano in subordine i seguenti criteri: i) maggior numero di presenze nel mercato oggetto di bando⁵; ii) essere imprenditore femminile; iii) la minore età anagrafica.

In entrambi i bandi la durata delle concessioni è fissata in 10 anni⁶.

Con la Disposizione Dirigenziale n. 161 del 14 aprile 2026 il Comune ha inoltre approvato il bando per l'assegnazione di 25 posteggi di *Viale della Liberazione*, con destinazione merceologica mista e cadenza giornaliera dal lunedì al sabato. Il bando è nella sostanza identico ai bandi adottati per i due mercati *Califano A* e *Califano B* con riguardo a requisiti di partecipazione, quote di riserva, punteggi ottenibili, criteri da applicare in caso di parità di punteggio, graduatoria e durata delle concessioni. Presenta invece un contenuto diverso il bando per l'assegnazione di 5 stalli in *Piazza Giovanni Paolo II*, approvato con Disposizione Dirigenziale del 26 marzo 2026, n. 59, previsto con cadenza giornaliera dal lunedì alla domenica, con destinazione merceologica alimentare (c.d. *Truck Food*). In tale procedura, la durata della concessione è annuale e il raggiungimento del punteggio massimo di 100 punti è collegato esclusivamente all'anzianità di iscrizione nel Registro delle Imprese, con un

² Le Determinazioni richiamano la l.r. Campania n. 7 del 21 aprile 2020, recante il *Testo Unico sul Commercio*, e nello specifico gli articoli 55 e ss. in materia di assegnazione di concessioni di posteggi non assegnati nei mercati.

³ È fatto rinvio all'articolo 54, comma 4, della l.r. Campania n. 7/2020, il quale prevede che un medesimo soggetto non può essere titolare o possessore di: a) più di due concessioni, alimentare o non alimentare, nei mercati con un numero complessivo di posteggi pari o inferiore a cento; b) più di tre concessioni, alimentare o non alimentare, nei mercati con un numero complessivo di posteggi superiore a cento.

⁴ Cfr. articolo 55, comma 2-bis, della l.r. n. 7/2020 (come modificata dalla l.r. 16 ottobre 2025, n. 20), richiamato dal bando: "Nelle more dell'adozione delle linee guida di cui all'articolo 11, comma 1 della legge 214/2023, le procedure di selezione per l'assegnazione delle concessioni dei posteggi ai sensi del comma 6, dell'articolo 11 prevedono una premierità del 25 per cento sul punteggio attribuibile per gli operatori che non abbiano presentato domanda di rinnovo, quale riconoscimento della professionalità acquisita attraverso l'occupazione continuativa del posteggio nel corso degli anni. Il Comune può concedere la medesima premierità anche ai soggetti che hanno partecipato alle spunte giornaliere ai sensi dell'art. 59, comma 1".

⁵ La previsione è contenuta anche nell'articolo 55, comma 5, della l.r. n. 7/2020.

⁶ La durata è così prevista dall'articolo 54, comma 2, della l.r. n. 7/2020. Inoltre, l'Amministrazione si riserva la facoltà di esercitare il potere di revoca in autotutela delle concessioni in relazione a sopravvenuti motivi di pubblico interesse, ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, nonché di annullamento, nei casi previsti dalla legge.

sistema di progressione dei punteggi (40 punti fino a 5 anni; 60 punti da 5 a 10 anni; 100 punti oltre i 10 anni)⁷.

Premesso quanto sopra, l'Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito a diverse criticità concorrenziali emerse dall'esame dei bandi in questione.

(ii) Sui criteri di attribuzione dei punteggi

Innanzitutto, occorre ricordare che, riguardo alle concessioni di posteggio per il commercio su aree pubbliche, la disciplina di cui all'articolo 11 della legge n. 214/2023 (*legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022*) ha ricondotto le concessioni non ancora assegnate nel campo applicativo dell'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi"), trattandosi di utilizzo di risorse naturali scarse, prevedendo che le stesse siano rilasciate, per una durata di dieci anni, sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità, secondo linee guida adottate dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, previa intesa in sede di Conferenza unificata⁸.

Come è noto, infatti, l'articolo 12 della Direttiva Servizi, con l'obiettivo di aprire al mercato le attività economiche il cui esercizio richiede l'utilizzo di risorse naturali scarse, prevede il ricorso a procedure selettive per il rilascio delle concessioni che assicurino trasparenza e *par condicio* tra i soggetti interessati, una durata limitata adeguata delle concessioni e l'esclusione di procedure di rinnovo automatico.

Fermo quanto sopra, l'Autorità ritiene che i bandi approvati con le delibere concernenti i posteggi destinati ai mercati *Califano A*, *Califano B* e *Via della Liberazione*, nonostante prevedano che la selezione sia indetta "*nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità*", restringano indebitamente l'accesso e l'esercizio di un'attività economica, favorendo i concessionari *incumbent*, nella misura in cui si limitano a premiare, nella selezione degli offerenti, esclusivamente l'anzianità acquisita e la presenza continuativa nel mercato.

Essi infatti, da un lato, sono scevri da qualsiasi criterio di tipo tecnico-qualitativo premiante e, dall'altro, prevedono quali unici criteri valutativi l'iscrizione al Registro delle Imprese come impresa attiva (fino a 75 punti su 100) e il riconoscimento di un punteggio ulteriore pari a 25 punti per la professionalità acquisita da coloro che non hanno presentato domanda di rinnovo e hanno occupato in modo continuativo il posteggio nel corso degli anni. Inoltre, a parità di punteggio, i bandi indicano quale primo criterio preferenziale il maggior numero di presenze maturate nel mercato.

Tali criteri risultano evidentemente in contrasto con i principi di non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità cui devono essere improntate le procedure a evidenza pubblica, al fine

⁷ I criteri preferenziali da applicare in caso di parità di punteggio sono: i) il numero dei familiari a carico; ii) l'essere diversamente abile; iii) la presenza nel nucleo familiare di un soggetto diversamente abile; iv) l'anzianità del richiedente e v) l'appartenenza alla categoria delle microimprese.

⁸ L'articolo 11, comma 2, lett. a) della legge n. 214/2023 prevede inoltre che "*al fine di potenziare la concorrenza*", le citate linee guida tengono conto dei seguenti criteri: "*a) prevedere, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato e a tenere conto della professionalità e dell'esperienza precedentemente acquisite nel settore di riferimento*".

A tale riguardo, il Presidente della Repubblica, nel promulgare la legge in questione, ha rappresentato, tra le altre cose, che "*i criteri generali per il rilascio di nuove concessioni, secondo quanto affermato anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, appaiono restrittivi della concorrenza in entrata e favoriscono, in contrasto con le regole europee, i concessionari uscenti*".

di garantire effettivamente il rispetto della *par condicio* tra i concorrenti, e sono incompatibili con quanto più volte affermato dalla giurisprudenza nazionale ed europea⁹ e dalla stessa Autorità¹⁰. La loro applicazione produce infatti l'effetto di svantaggiare nel confronto competitivo tutte le realtà imprenditoriali emergenti che non possono vantare una così prolungata esperienza oppure - rispetto alla premialità ulteriore - che hanno svolto attività di natura diversa o in territori differenti.

Canalizzare i criteri esclusivamente su un punteggio derivante dagli anni di iscrizione nel Registro delle Imprese o dalla presenza nel mercato appare inoltre ingiustificato e sproporzionato anche rispetto alla tipologia di attività di commercio di cui si discute, che non richiede competenze così specifiche da non poter essere replicate da operatori nuovi entranti o che svolgono attività di commercio diverse. Di contro, la natura alimentare di buona parte di tali mercati renderebbe auspicabile l'applicazione di criteri tecnico-qualitativi pertinenti che tengano ad esempio conto della filiera, delle caratteristiche e della tipicità e genuinità dei prodotti venduti.

Peraltro, il primo criterio preferenziale a parità di punteggio, costituito dal maggior numero di presenze maturate nel mercato oggetto del bando, risulta applicabile anche ai posteggi oggetto di riserva, premiando dunque anche in questi casi la maggiore anzianità acquisita sul territorio.

Con riferimento al bando di *Piazza Giovanni Paolo II*, seppure si tratti di un mercato sperimentale con concessioni assegnate per un solo anno, si riscontrano le medesime criticità sopra illustrate nella misura in cui l'anzianità dell'iscrizione al Registro delle Imprese rappresenta l'unico parametro di assegnazione del punteggio.

Va aggiunto che la disposizione regionale che prevede il citato meccanismo di premialità del 25% per gli operatori storici (articolo 55, comma 2-bis, della l.r. Campania 21 aprile 2020, n. 7, inserito dalla l.r. 16 ottobre 2025, n. 20), è stata oggetto di ricorso della Presidenza del Consiglio innanzi alla Corte Costituzionale, in quanto attribuisce un criterio premiale in favore degli *incumbent*, restringendo l'accesso al mercato e creando barriere all'ingresso, in violazione degli articoli 117, primo e secondo comma, lett. e), 41 e 118 della Costituzione¹¹.

⁹ Cfr. CGUE, sentenze 20 aprile 2023, causa C-348/22 e 14 luglio 2016, causa C-458/14. In ambito nazionale, si v., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze nn. 210/2024, 176/2018 e 291/2012; nonché Consiglio di Stato, sentenze Sez. VI, 10 luglio 2025 n. 6013, Sez. V, 19 novembre 2024, n. 9266 e Sez. VII, 19 ottobre 2023, n. 9104.

¹⁰ Cfr. AS2168 *Comune di Ponte Buggianese (PT) - Criteri di selezione per l'assegnazione delle concessioni di posteggio nei mercati del territorio comunale*, in Boll. n. 22/2026; AS2143 *Attività di commercio su aree pubbliche nella Regione Puglia e nel Comune di Lecce*, in Boll. n. 7/2026; AS2101 *Comune di Ponte Buggianese (PT) - Concessioni di posteggio fisso nei mercati della Regione Toscana*, in Boll. n. 34/2025; AS1785 *Comune di Latina - Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica*, in Boll. n. 36/2021; AS1730 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Boll. n. 13/2021; AS1721 *Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica*, in Boll. 9/2021; AS1720 *Comune di Roma - Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica*, in Boll. 9/2021; AS1678 *Regione Campania - Aspetti restrittivi in materia di commercio su aree pubbliche e distribuzione dei carburanti* in Boll. n. 26/2020; AS1425 *Regione Marche - Procedure per l'Assegnazione dei posteggi su aree pubbliche*, in Boll. n. 34/2017 e AS1335 *Affidamento delle concessioni di posteggio per il commercio su aree pubbliche* in Boll. n. 46/2016. Cfr. altresì, in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, AS2144 *Criticità concorrenziali in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Boll. n. 8/2026.

¹¹ Cfr. ricorso depositato il 15 dicembre 2025 per questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della l.r. 16 ottobre 2025, n. 20. Nel ricorso si sottolinea che “i criteri premiali e i rinnovi in favore degli *incumbent* non sono meri profili organizzativi, ma strumenti che parimenti restringono l'accesso potenziale al mercato e creano barriere all'ingresso, in aperto contrasto con la nozione di tutela della concorrenza delineata dalla Corte costituzionale [...]”.

Si osserva inoltre che l'Autorità, proprio in relazione alla l.r. Campania n. 7/2020, ha già censurato il criterio prioritario di assegnazione delle concessioni in caso di pluralità di domande, individuato nella maggiore anzianità di iscrizione al Registro delle Imprese¹².

Pertanto, si ritiene che le citate previsioni dei bandi, nella misura in cui stabiliscono criteri di selezione che favoriscono i concessionari *incumbent*, premiando esclusivamente l'anzianità acquisita e la specifica presenza sul mercato, si pongano in contrasto con l'articolo 12 della Direttiva Servizi.

(iii) *Sulla durata di 10 anni delle concessioni*

Dai bandi di *Califano A*, *Califano B* e *Viale della Liberazione* emerge un ulteriore profilo di criticità concorrenziale, relativo alla durata delle concessioni da assegnare, pari a 10 anni, che non risulta correlata alla necessità di ammortizzare possibili investimenti, riguardando peraltro un'attività che non richiede importanti interventi strutturali¹³.

Sebbene la previsione di una durata pari a 10 anni sia stabilita, oltre che dal novellato articolo 54, comma 2, della citata l.r. n. 7/2020, anche dall'articolo 11 della legge n. 214/2023¹⁴, deve ricordarsi che l'Autorità ha più volte evidenziato le criticità concorrenziali connesse alla durata eccessivamente lunga di tali concessioni, ribadendo il principio per cui la durata dovrebbe essere sempre commisurata al valore della concessione stessa e alla sua complessità organizzativa e non dovrebbe eccedere il tempo ragionevolmente necessario per il recupero degli investimenti autorizzati e un'equa remunerazione del capitale investito¹⁵.

Come è noto, infatti, l'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva Servizi, prevede “una durata limitata adeguata” delle concessioni.

Si ritiene dunque che anche le disposizioni dei bandi in esame che fissano in dieci anni la durata delle concessioni, senza prevedere che la stessa sia parametrata al valore della concessione e al tempo necessario per il recupero degli investimenti, si pongano in contrasto con l'articolo 12 della Direttiva Servizi.

¹² AS1678 Regione Campania - Aspetti restrittivi in materia di commercio su aree pubbliche e distribuzione dei carburanti in Boll. n. 26/2020.

¹³ Cfr. parere AS1678, cit..

¹⁴ Si ricorda che, rispetto alla legge n. 214/2023, l'Autorità ha avuto modo di rilevare che: “Nonostante la ratio pro-concorrenziale che dovrebbe ispirare lo strumento legislativo, il provvedimento contiene anche talune disposizioni che sollevano evidenti criticità per il buon funzionamento di alcuni mercati. Tra di esse, quelle più problematiche e che sono state anche oggetto di rilievo da parte del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge, sono le misure concernenti il rilascio delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche. Con esse, infatti, si è prorogata, in vario modo, la validità delle concessioni in essere o scadute, differendo ingiustificatamente il ricorso alle gare pubbliche e, dunque, la contendibilità del mercato” (Relazione annuale del 31 marzo 2024).

¹⁵ Cfr., ex ultimis, AS2143 Attività di commercio su aree pubbliche nella Regione Puglia e nel Comune di Lecce, in Boll. n. 7/2026; AS2101 Comune di Ponte Buggianese (PT) – Concessioni di posteggio fisso nei mercati della Regione Toscana, in Boll. n. 34/2025; AS1720 Comune di Roma - Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica, in Boll. n. 9/2021; AS1721 Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica, in Boll. n. 9/2021; AS1785 Comune di Latina – Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica, in Boll. n. 36/2021; AS1730 Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Boll. n. 13/2021.

(iv) Conclusioni

Alla luce di quanto illustrato, l'Autorità ritiene che le Determinazioni Dirigenziali n. 227 e n. 228 del 3 giugno 2026 e le Disposizioni Dirigenziali n. 161 del 14 aprile 2026 e n. 59 del 26 marzo 2026, adottate dal Comune di Napoli, si pongano in contrasto con i principi di non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità cui devono essere improntate le procedure a evidenza pubblica, ai sensi dell'articolo 12 della Direttiva Servizi. In particolare, i previsti criteri di selezione che premiano esclusivamente l'anzianità acquisita e la specifica presenza sul mercato, al pari della lunga durata delle concessioni non correlata al valore degli investimenti, risultano idonei a restringere indebitamente l'accesso e l'esercizio di un'attività economica, favorendo i concessionari *incumbent*. Pertanto, si rappresenta al Comune la necessità di procedere all'espletamento di procedure di gara rispettose dei principi concorrenziali sopra richiamati, disapplicando le disposizioni interne contrastanti con le norme e i principi di diritto europeo a presidio della concorrenza.

L'Autorità invita il Comune di Napoli 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.

LA PRESIDENTE *ff.*

Elisabetta Iossa

AS2187 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA - ANNO 2026

Roma, 29 luglio 2026

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in adempimento a quanto previsto dall'articolo 47, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, invia la presente segnalazione al Governo e al Parlamento al fine dell'adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza.

L'approvazione di tale legge ha rappresentato - come noto - un momento importante dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha posto la promozione della concorrenza al centro delle politiche da perseguire per favorire l'efficienza e la crescita economica del Paese.

Grazie in particolare all'adozione, con cadenza regolare, della citata legge negli anni 2022-2025, significativi progressi sono stati compiuti in termini di modernizzazione delle regole di funzionamento dei mercati.

L'Autorità auspica, pertanto, che la fruttuosa esperienza vissuta grazie alla stagione eccezionale di riforme innescata dal programma "*Next Generation EU*" prosegua con fermezza negli anni a venire. Non vi è dubbio, infatti, che, nel novero delle politiche volte a stimolare lo sviluppo e a migliorare la capacità competitiva dell'economia, un ruolo centrale è svolto dai processi di apertura dei mercati e, in particolare, dalla rimozione dei vincoli regolatori che indebitamente limitano l'ingresso e l'attività delle imprese sui mercati.

Come ripetutamente posto in luce anche dall'OCSE, assetti regolatori ben disegnati, proporzionati e non ingiustificatamente restrittivi della libertà di iniziativa economica conducono a un generale abbassamento dei prezzi e a una più ampia scelta per i consumatori, e contribuiscono altresì a stimolare l'innovazione, gli investimenti e la creazione di nuove imprese, sostenendo lo sviluppo economico e la diffusa creazione di posti di lavoro.

Su queste basi, l'Autorità ritiene auspicabile l'adozione degli interventi di riforma di seguito illustrati al fine di rimuovere taluni ostacoli ingiustificati allo sviluppo delle energie rinnovabili, nonché di rafforzare la vigente disciplina a tutela della concorrenza.

Sommario

I. Fonti energetiche e rinnovabili

1. Introduzione
2. L'evoluzione del quadro normativo
3. Persistenti criticità e proposte
4. Il disegno dei regimi concessori secondo principi concorrenziali
 - a. Distribuzione elettrica
 - b. Distribuzione del gas naturale
 - c. Concessioni idroelettriche e investimenti per la valorizzazione del patrimonio esistente

II. Disciplina a tutela della concorrenza

1. Obbligo di *stand still* nel controllo delle concentrazioni
2. Modifica dell'art. 4 e abrogazione dell'art. 13 della legge n. 287/1990 in tema di autorizzazione in deroga delle intese

I. Fonti energetiche e rinnovabili

1. Introduzione

1. La transizione energetica e l'accelerazione dello sviluppo delle fonti di energia rinnovabile (FER) rappresentano, nel contesto attuale, una priorità strategica sotto molteplici profili, non solo di natura ambientale, ma anche di ordine economico e industriale e sotto il profilo della sicurezza nazionale. La rapida espansione della capacità di generazione da FER costituisce, infatti, una condizione imprescindibile per il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione assunti dall'Unione europea e dall'Italia, nonché per la riduzione strutturale della dipendenza dai combustibili fossili importati.

2. A livello europeo, tale percorso si inserisce nel più ampio quadro delle politiche climatiche ed energetiche delineate dal pacchetto *Fit for 55*, dal piano *REPowerEU* e dal pacchetto “*Energia pulita*”, che hanno rafforzato significativamente gli obiettivi di diffusione delle fonti rinnovabili. In particolare, la revisione della Direttiva sulle energie rinnovabili (RED III) ha innalzato al 42,5% l'obiettivo vincolante di quota di energia da fonti rinnovabili sui consumi finali lordi dell'Unione entro il 2030, con l'ulteriore aspirazione a raggiungere il 45%.

3. In ambito nazionale, tali obiettivi sono recepiti nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), che individua un percorso di profonda trasformazione del *mix* energetico italiano.

4. Il raggiungimento dei *target* fissati presuppone un incremento estremamente significativo della capacità installata da fonti rinnovabili, stimata in circa 131 GW al 2030¹. A fronte di una potenza complessivamente pari a circa 83,5 GW installata al 2025², residua, pertanto, un fabbisogno addizionale di circa 47,5 GW da realizzare entro la fine del decennio.

5. Tale divario implica la necessità di installare, nei prossimi cinque anni, nuova capacità rinnovabile a un ritmo medio di circa 9–10 GW annui, significativamente superiore rispetto ai tassi storicamente registrati nel mercato italiano. Il conseguimento di tale ritmo di crescita richiede una decisa accelerazione degli investimenti e dell'entrata in esercizio di nuovi impianti, attraverso la rimozione tempestiva degli ostacoli regolatori, amministrativi e infrastrutturali che ancora limitano lo sviluppo del settore.

6. L'espansione delle FER assume, inoltre, una rilevanza che trascende il solo perseguimento degli obiettivi climatici. Il progressivo superamento della dipendenza dalle fonti fossili importate rafforza, infatti, la resilienza del sistema energetico nazionale, riduce l'esposizione del Paese alla volatilità dei mercati internazionali delle *commodity* energetiche e contribuisce ad accrescere l'autonomia strategica dell'Italia in un contesto geopolitico caratterizzato da crescente instabilità e frammentazione degli approvvigionamenti. La sicurezza energetica, in tale prospettiva, si configura sempre più come componente essenziale della sicurezza economica e, in ultima analisi, della sicurezza nazionale.

7. Sotto il profilo concorrenziale, il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle FER presuppone un assetto di mercato aperto, contendibile e idoneo a favorire l'ingresso di nuovi operatori, l'allocazione efficiente del capitale e la diffusione dell'innovazione tecnologica. In tale

¹ Cfr. Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), in https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/pniec_2024_revfin_01072024-pdf.

² Cfr. Terna, Comunicato stampa - “*Nel 2025 fabbisogno elettrico pari a 311,3 TWh*”, in <https://www.terna.it/it/media/comunicati-stampa/dettaglio/consumi-elettrici-2025>.

prospettiva, l'eliminazione delle barriere all'accesso e delle inefficienze procedurali che rallentano la realizzazione degli impianti rinnovabili assume rilievo centrale anche ai fini della promozione della concorrenza, intesa nella sua accezione dinamica quale leva di sviluppo, innovazione e trasformazione strutturale del sistema economico.

2. L'evoluzione del quadro normativo

8. Negli ultimi anni il legislatore nazionale ha avviato un significativo processo di riforma del quadro normativo, regolatorio e istituzionale volto a favorire l'accelerazione della transizione energetica e lo sviluppo degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Tale percorso si è intensificato anche in attuazione degli impegni assunti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha previsto specifiche misure di semplificazione amministrativa, razionalizzazione dei procedimenti autorizzativi e rafforzamento degli strumenti di pianificazione energetica e territoriale.

9. In tale contesto, meritano di essere richiamati i rilevanti interventi normativi adottati negli ultimi anni per accelerare la diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili³, tra i quali assume rilievo centrale il d.lgs n. 190/2024 (c.d. Testo Unico FER o TUFER)⁴, successivamente oggetto di ulteriori interventi integrativi, correttivi e modificativi⁵.

10. Tale riforma ha rappresentato un passaggio di particolare rilievo nel processo di razionalizzazione del quadro regolatorio nazionale, attraverso il riordino della disciplina dei regimi amministrativi applicabili alla costruzione, modifica ed esercizio degli impianti di produzione da fonti rinnovabili, nonché delle relative opere connesse e infrastrutture indispensabili.

11. In particolare, il Testo Unico ha perseguito l'obiettivo di semplificare e rendere maggiormente prevedibili i procedimenti autorizzativi, riducendo la frammentazione normativa stratificatasi nel tempo e introducendo una più chiara articolazione dei diversi regimi amministrativi – attività libera, procedura abilitativa semplificata (PAS) e autorizzazione unica – in funzione della tipologia, localizzazione e impatto degli interventi⁶.

³ Tra i principali interventi normativi che hanno progressivamente contribuito alla semplificazione e accelerazione dello sviluppo degli impianti FER possono richiamarsi, in particolare, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure* (c.d. Decreto Semplificazioni-bis); il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante *Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili* (c.d. RED II); il decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, recante *Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali* (c.d. Decreto Energia), convertito con modificazioni dalla legge 27 aprile 2022, n. 34; il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante *Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina* (c.d. Decreto Aiuti), convertito dalla legge 15 luglio 2022, n. 91; nonché il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*, convertito dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 (c.d. Decreto PNRR 3).

⁴ Decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, *Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118*.

⁵ Decreto legislativo 26 novembre 2025, n. 178, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118*.

⁶ Peraltro, il citato Testo Unico FER non interveniva in via definitiva sulla potestà regionale sulla materia, e in particolare non affrontava il tema della individuazione dei criteri generali per la definizione delle Aree c.d. Idonee, vale a dire con processi autorizzativi più brevi e semplificati: tale circostanza si prestava pertanto a interpretazioni diverse a livello delle singole regioni e ha infatti portato di recente a diversi contenziosi. L'emanazione del d.m. 21 giugno 2024 (decreto c.d.

12. Il successivo d.l. n. 175/2025⁷ ha ulteriormente rafforzato tale percorso, intervenendo su alcune criticità emerse in fase applicativa e introducendo misure volte a migliorare la certezza del quadro regolatorio, ad ampliare l'ambito delle semplificazioni procedurali e a favorire una più efficiente gestione amministrativa dei procedimenti, anche con riferimento agli impianti di accumulo, alle zone di accelerazione e alla digitalizzazione delle procedure autorizzative. In particolare, tale decreto è intervenuto su un profilo di particolare rilievo - e molto dibattuto - relativo alla definizione dei criteri generali per l'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti FER, ossia aree caratterizzate da regimi autorizzativi maggiormente semplificati e da tempistiche procedurali ridotte, introducendo nel Testo Unico gli articoli 11-bis *Aree idonee su terraferma*⁸, 11-ter *Aree idonee a mare (offshore)*⁹, 11-quater *Regimi amministrativi semplificati*¹⁰ e 11-quinquies *Zone di protezione*¹¹.

13. Tali interventi hanno contribuito a ridurre, almeno in parte, alcuni dei principali colli di bottiglia che storicamente hanno rallentato lo sviluppo del settore, segnalando una crescente consapevolezza istituzionale circa la necessità di rimuovere gli ostacoli amministrativi e regolatori che limitano gli investimenti e l'ingresso di nuovi operatori nel mercato della generazione da fonti rinnovabili.

3. Persistenti criticità e proposte

14. Nonostante i notevoli progressi conseguiti, persistono tuttora alcune residue criticità che potrebbero rallentare il tasso di crescita della capacità installata e, conseguentemente, compromettere il pieno raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei di sviluppo delle fonti rinnovabili al 2030. In particolare, continuano a emergere problematiche riconducibili al sistema di *governance* multilivello, alla persistente complessità dei procedimenti autorizzativi, ai ritardi nell'adeguamento delle infrastrutture di rete, nonché nelle procedure di allacciamento e nell'accesso alla capacità di connessione disponibile.

15. L'OCSE¹² e la Commissione europea¹³ hanno evidenziato che l'accelerazione della transizione energetica richiede ulteriori e più decisi interventi di semplificazione amministrativa, un

Aree Idonee) non aveva, infatti, risolto la questione in ragione di un suo parziale annullamento da parte del TAR Lazio, intervenuto nel maggio 2025.

⁷ Decreto legge 21 novembre 2025, n. 175, *Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili* convertito con modificazioni dalla legge 15 gennaio 2026, n. 4.

⁸ La funzione del primo articolo è duplice: *i.* individuare aree automaticamente idonee (*ope legis*) e *ii.* fissare vincoli alle Regioni quando individuano aree ulteriori. L'articolo elenca molte categorie di aree considerate idonee automaticamente. Tra le principali: siti con impianti FER già esistenti (*repowering/revamping*); cave e miniere cessate o degradate; discariche chiuse; aree industriali; aree ferroviarie; fasce autostradali; aree aeroportuali; invasi artificiali/bacini. Il legislatore restringe il fotovoltaico a terra in aree agricole. Le Regioni, quando individuano ulteriori aree idonee, devono rispettare criteri imposti dallo Stato. Ad esempio, la preclusione di divieti generalizzati; la priorità alle aree antropizzate; la tutela dei siti sensibili; il rispetto degli obiettivi stabiliti nel PNIEC.

⁹ La norma riguarda, in particolare, l'eolico *offshore* e gli impianti marini.

¹⁰ Le principali semplificazioni consistono nella riduzione dei termini; nella compressione della discrezionalità, posta la già in parte presunta compatibilità territoriale, e nel coordinamento con la VIA, al fine di evitare duplicazioni istruttorie.

¹¹ Questa disposizione introduce un regime speciale per aree particolarmente sensibili, quali siti UNESCO, *buffer zones*, zone di protezione culturale e paesaggistica.

¹² Cfr. Studi economici dell'OCSE: Italia 2026, del 23 aprile 2026.

¹³ Cfr. Documento di lavoro dei Servizi della Commissione – Relazione per paese 2026 – Italia che accompagna il documento Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia {COM(2026) 212 final}, del 3 giugno 2026.

rafforzamento delle infrastrutture energetiche e una maggiore certezza del quadro normativo-regolamentare per gli investitori.

16. In tale contesto, come ad esempio rilevato espressamente dall'OCSE¹⁴, ulteriori margini di miglioramento potrebbero rinvenirsi, in primo luogo, in una migliore gestione della *governance* multilivello che caratterizza i procedimenti autorizzativi in materia di fonti rinnovabili sul territorio nazionale. La persistente sovrapposizione di competenze e di livelli decisionali tra amministrazioni statali, regionali e locali continua, infatti, a rappresentare un rilevante fattore di complessità procedurale, suscettibile di determinare duplicazioni istruttorie, disallineamenti valutativi e conseguenti ritardi sia nei percorsi autorizzativi che, anche a valle di questi ultimi, nella fase di effettiva realizzazione dei progetti.

17. In tale prospettiva, potrebbero essere valutati interventi volti a rafforzare in via normativa il coordinamento tra i diversi livelli di governo, anche mediante l'istituzione di meccanismi permanenti di cooperazione interistituzionale, nonché a meglio implementare il meccanismo già esistente basato su obiettivi vincolanti definiti centralmente e flessibilità attuativa locale (cfr. art. 11-bis, comma 5, TUFER). In particolare, sarebbe opportuno valutare l'introduzione di strumenti idonei a prevenire situazioni di stallo procedimentale, anche attraverso meccanismi sostitutivi o di intervento automatico da parte dello Stato in caso di inerzia amministrativa o persistente ritardo nel raggiungimento dei *target* regionali annualmente assegnati.

18. Un tale meccanismo rappresenterebbe, peraltro, una più puntuale e ampia declinazione del principio dell'interesse prevalente, di cui alle norme euro-unitarie di riferimento (Regolamento (UE) 2022/2577 e Direttiva RED III, recepita in Italia, almeno parzialmente, attraverso il TUFER), introdotto nell'ordinamento nazionale attraverso una trasposizione non troppo incisiva della Direttiva RED III. In particolare, il principio dell'interesse prevalente di cui all'articolo 3 del TUFER appare contenere una formulazione piuttosto generica e ampia delle motivazioni per cui lo stesso principio potrebbe non applicarsi, nella ponderazione degli interessi da effettuarsi nel corso degli *iter* amministrativi di approvazione dei progetti, mentre si può rilevare che nelle intenzioni del legislatore europeo il principio doveva assumere portata applicativa più pregnante.

19. A titolo esemplificativo, nella lettura evincibile dalle norme euro-unitarie, la presunzione di interesse pubblico prevalente dovrebbe porre un onere in capo all'amministrazione procedente di dimostrare, ai fini del mancato rilascio del titolo autorizzativo, con motivazione rafforzata, che il progetto presentato comporterebbe effetti di grave e irreparabile pregiudizio all'ambiente, che non possano essere mitigati o compensati¹⁵, mentre nell'ordinamento nazionale il riferimento alla mitigazione o compensazione non appare ripreso, considerandosi solo gli "effetti significativi sull'ambiente" tra le cause di esclusione dell'applicabilità del principio (cfr. richiamato art. 3, TUFER)¹⁶. In questo senso, una più puntuale declinazione delle eccezioni all'applicabilità del

¹⁴ "Nonostante il forte potenziale naturale delle energie rinnovabili e il rafforzamento delle politiche in materia, la nuova capacità di generazione e le relative infrastrutture di rete sono in ritardo rispetto agli obiettivi nazionali. I lunghi processi di autorizzazione, frammentati dalla struttura di governance multilivello dell'Italia, creano incertezza per gli investitori e ritardano i progetti. Le autorizzazioni devono passare attraverso diverse agenzie governative centrali e subnazionali, con regole e processi talvolta confliggenti. Sarebbe utile allineare meglio le norme e i piani territoriali delle amministrazioni subnazionali con i piani e le strategie nazionali di sviluppo energetico" (Rapporto OCSE cit., p. 16).

¹⁵ Cfr. considerando n. 8 Regolamento 2022/2577 e considerando n. 44 Direttiva 2023/2413.

¹⁶ Nell'intenzione del legislatore eurounitario le norme di cui trattasi appaiono perseguire una finalità ambientale su scala più vasta, e il principio dell'interesse pubblico prevalente avrebbe precipuamente il compito di orientare il bilanciamento

principio dell'interesse pubblico prevalente e l'impostazione di meccanismi maggiormente pervasivi di intervento statale in caso di mancato raggiungimento dei *target* regionali potrebbero contribuire a rappresentare una più incisiva declinazione del principio richiamato a livello nazionale, in spirito maggiormente coerente con la cornice normativa euro-unitaria di riferimento.

20. In questo contesto, si potrebbero altresì immaginare ulteriori meccanismi di premialità per le Regioni più virtuose, ovvero benefici economici o altri tipi di incentivi per le comunità locali (es. priorità nell'assegnazione di fondi, risorse per compensazioni ambientali nelle zone interessate dalle installazioni o altri benefici che valgano a evitare un contrasto ai progetti di tipo "NIMBY" - *Not In My Back Yard*), volti a incentivare ulteriormente il veloce raggiungimento dei *target* a livello locale e, di conseguenza, nazionale.

21. Sotto il profilo del progressivo miglioramento dei tempi e dell'efficienza complessiva dell'azione amministrativa, al fine di favorire il sempre maggiore sviluppo delle fonti rinnovabili, ulteriori benefici potrebbero derivare dal rafforzamento delle competenze tecniche e della dotazione organica delle amministrazioni coinvolte nei procedimenti autorizzativi.

22. In coerenza con le indicazioni della Commissione europea¹⁷, appare in particolare opportuno promuovere percorsi di formazione specialistica rivolti alle amministrazioni pubbliche, soprattutto a livello regionale e locale, sulle tematiche tecniche, ambientali e regolatorie connesse all'installazione di impianti FER. La diffusione di maggiori competenze tecniche presso gli enti coinvolti potrebbe, infatti, contribuire a migliorare la qualità dell'istruttoria amministrativa, ridurre i tempi decisionali e rendere maggiormente prevedibile l'esito dei procedimenti autorizzativi per gli operatori.

23. L'importanza del rafforzamento delle strutture amministrative, non solo sotto il profilo delle competenze specialistiche, ma anche delle dotazioni di organico, riguarda anche le istituzioni ministeriali che operano a livello statale a vario titolo nel rilascio di pareri o autorizzazioni, anche ambientali, per i progetti per l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o sistemi di accumulo. L'aumento delle competenze e una più corretta parametrizzazione degli organici delle amministrazioni al numero crescente di pratiche riguardanti l'installazione degli impianti FER (o dei sistemi di accumulo c.d. BESS) potrebbe contribuire a evitare che l'innovazione e l'accelerazione dei processi prevista a livello normativo risulti in parte vanificata in sede attuativa, a causa dell'insufficienza delle risorse delle strutture amministrative preposte alle varie fasi del processo.

24. Ulteriore snodo fondamentale nel processo di accelerazione dello sviluppo delle fonti di energia rinnovabile (FER) concerne il tema degli allacci e delle connessioni degli impianti alle reti elettriche di trasmissione, gestite da Terna, e di distribuzione, gestite dai distributori locali (DSO), chiamate ad accogliere la capacità aggiuntiva installata. Anche per ciò che riguarda tali aspetti, rilevanti interventi di riforma sono stati recentemente adottati o risultano in corso di attuazione. In

degli interessi verso un *favor* per la diffusione degli impianti a fonte rinnovabile come in grado di contribuire al preservamento dell'ambiente nel medio-lungo periodo, laddove le amministrazioni procedenti potrebbero essere portate a (soprav)valutare l'impatto ambientale e territoriale del singolo impianto su una base prettamente locale, dando prevalenza alle esigenze di conservazione dello stato dei luoghi.

¹⁷ "Il rafforzamento della capacità delle pubbliche amministrazioni locali potrebbe favorire un rilascio più rapido delle autorizzazioni" (Relazione della Commissione per l'Italia 2026, cit., p. 21).

particolare, il recente decreto c.d. “Bollette”¹⁸ ha avviato una profonda revisione del sistema di accesso alla rete di trasmissione per gli impianti da fonti rinnovabili, introducendo meccanismi volti a superare il tradizionale criterio meramente cronologico di allocazione della capacità di rete e a favorire, anche attraverso il meccanismo di c.d. *open season*¹⁹, una più efficiente prioritizzazione dei progetti caratterizzati da maggiore probabilità di effettiva realizzazione, per ovviare al problema della c.d. saturazione virtuale della rete, dando mandato al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza energetica di definire tramite decreto i criteri, anche funzionali, e le modalità operative a cui il TSO dovrà attenersi.

25. Il medesimo intervento normativo ha, inoltre, demandato all’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) l’aggiornamento del c.d. TICA (Testo Integrato Connessioni Attive)²⁰, al fine di definire regole e criteri applicabili tanto al gestore della rete di trasmissione quanto ai gestori delle reti di distribuzione, in un’ottica di ulteriore semplificazione ed efficientamento delle procedure di connessione di impianti da fonte rinnovabile alle reti elettriche.

26. Al riguardo, nel rispetto delle competenze regolatorie dell’ARERA, l’Autorità suggerisce la valutazione di misure volte a rafforzare la trasparenza e la contendibilità dei processi di connessione, con particolare attenzione non soltanto ai criteri di prioritizzazione dei progetti, ma anche ai tempi di definizione dei relativi procedimenti.

27. In particolare, potrebbe valutarsi l’opportunità di esplicitare principi volti ad assicurare adeguati livelli di trasparenza e pubblicità dei tempi effettivi di lavorazione delle pratiche (e non solo indicazione dei tempi massimi), a vantaggio degli operatori del settore, nonché meccanismi idonei a ulteriormente promuovere il rispetto di tempistiche certe e ragionevoli da parte del TSO e dei DSO, così da ridurre ritardi suscettibili di rallentare l’ingresso di nuova capacità produttiva e incidere negativamente sulla contendibilità del mercato e sull’intero processo di accelerazione dello sviluppo produttivo da fonti FER.

4. Il disegno dei regimi concessori secondo principi concorrenziali

a. Distribuzione elettrica

28. Nel quadro descritto, di profonda trasformazione del sistema nazionale al fine di traguardare gli obiettivi di transizione energetica e modifica del *mix* produttivo a vantaggio delle fonti rinnovabili, accanto alla promozione degli investimenti in nuova capacità di generazione da FER e alla semplificazione dei relativi processi autorizzativi, oltre che riduzione delle tempistiche di connessione degli impianti alla rete, assume rilievo strategico anche il necessario potenziamento delle infrastrutture di rete elettrica, sia di trasmissione sia di distribuzione, chiamate ad accogliere i

¹⁸ Decreto-legge 20 febbraio 2026, n. 21 “*Misure urgenti per la riduzione del costo dell’energia elettrica e del gas in favore delle famiglie e delle imprese, per la competitività delle imprese e per la decarbonizzazione delle industrie, nonché disposizioni urgenti in materia di risoluzione della saturazione virtuale delle reti elettriche e di integrazione dei centri di elaborazione dati nel sistema elettrico*” (GU n. 42 del 20-02-2026), convertito con modificazioni dalla L. 10 aprile 2026, n. 49 (in G.U. 18/4/2026, n. 90).

¹⁹ Il meccanismo di *open season* consiste in un sistema di allocazione periodica della capacità di rete disponibile, basato sulla raccolta delle richieste di connessione entro finestre temporali predeterminate e sulla successiva valutazione comparativa dei progetti secondo criteri oggettivi di maturità e realizzabilità. Tale modello mira a superare la tradizionale logica *first come, first served*, riducendo fenomeni di accaparramento speculativo della capacità di rete e favorendo una più efficiente selezione dei progetti maggiormente idonei a contribuire, in tempi certi, allo sviluppo di nuova capacità rinnovabile.

²⁰ Allegato A alla deliberazione ARG/elt 99/08 e s.m.i..

volumi crescenti di capacità rinnovabile richiesti per il raggiungimento degli obiettivi e a gestire le maggiori esigenze di flessibilità derivanti dalla minore programmabilità di tali fonti rispetto alla generazione tradizionale.

29. In tale contesto, appare quindi necessario promuovere adeguati livelli di investimento e innovazione nelle reti, con particolare riferimento alle reti di distribuzione, il cui ruolo nell'evoluzione del sistema elettrico risulta sempre più centrale, ad esempio, per l'integrazione della generazione distribuita, dei sistemi di accumulo e delle configurazioni di autoconsumo.

30. In coerenza con le osservazioni già formulate dall'Autorità in un precedente intervento segnalatorio *ad hoc*²¹, si osserva che soluzioni normative e regolamentari per il comparto suscettibili di comprimere o del tutto sopprimere la contendibilità del mercato, quali il prolungamento generalizzato e pluridecennale delle concessioni attualmente in essere²² appaiono in contrasto con l'esigenza di accelerazione degli investimenti infrastrutturali nelle reti di distribuzione elettrica per rispondere alle sfide richieste dalla necessaria transizione energetica.

31. E infatti, la qualità e un livello elevato di innovazione e di investimenti nelle reti di distribuzione sarebbero senza dubbio più efficacemente garantiti da procedure competitive trasparenti e non discriminatorie per l'assegnazione delle concessioni che pongano le esigenze di investimento al centro della competizione tra gli operatori economici per il conseguimento del titolo concessorio; ciò in particolare in un assetto strutturale del settore in Italia caratterizzato storicamente dal controllo di gran parte dell'attività di distribuzione elettrica da parte di un unico operatore.

32. Inoltre, anche in un momento successivo alle gare, l'esistenza nel mercato di una pluralità di imprese, secondo la letteratura economica, conduce a migliori risultati complessivi anche in termini di innovazione, oltre che di efficienza e di risultati conseguibili mediante la regolamentazione settoriale di carattere comparativo (c.d. *yardstick competition*).

33. Tanto premesso, a quadro normativo vigente, l'Autorità intende ribadire che, al fine di temperare al massimo l'esigenza di ammodernamento e investimento nelle reti di distribuzione con la tutela della concorrenza, e anzi assicurare che la concorrenza tra gli operatori economici consenta il raggiungimento dei massimi livelli di investimento, nell'emananda decretazione ministeriale attuativa si dovrebbe quantomeno prevedere che: *i.* la durata dell'eventuale proroga sia strettamente limitata al tempo legato alla realizzazione degli investimenti effettivamente indispensabili nell'immediato e non rimandabili, per poi procedere nel minor tempo possibile all'indizione delle gare a evidenza pubblica per l'individuazione dei nuovi soggetti concessionari come originariamente previsto dal decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79²³; *ii.* laddove gli investimenti valutati quali assolutamente indispensabili nell'immediato avessero comunque caratteristiche tali da richiedere un tempo di recupero prolungato e assimilabile a quello indicato dalla norma primaria come limite massimo per la proroga, sia impostato un meccanismo tale per cui il gestore subentrante nelle gare sia tenuto a rifondere quota parte degli investimenti non ancora ammortizzati al gestore uscente.

²¹ Cfr. AS2079 - *Proroga delle concessioni per il servizio di distribuzione dell'energia elettrica*, del 24 aprile 2025 (in Bollettino n. 18/2025).

²² Cfr. Legge n. 207 del 30 dicembre 2024, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027, in G.U. n. 305 del 31 dicembre 2024 ("Legge di Bilancio 2025").

²³ D.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, di recepimento della direttiva comunitaria 96/92/CE del Parlamento e del Consiglio del 19 dicembre 1996 recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

34. In aggiunta a quanto già segnalato in passato e ribadito in questa sede, si suggerisce altresì la possibilità di prevedere, a fronte di eventuali inadempienze riscontrate nella realizzazione del piano straordinario degli investimenti da parte dei concessionari secondo un preciso cronoprogramma, meccanismi risolutivi espressi, evitando la rimodulazione dei piani e avviando anticipatamente le procedure per la riassegnazione delle concessioni tramite gara, anche prima della proroga originariamente concessa (prevedendo, anche in questo caso, eventuali meccanismi di rimborso al gestore uscente degli investimenti parziali non ancora ammortizzati).

35. Solo a fronte del pieno esplicarsi dei meccanismi concorrenziali nella forma della concorrenza per il mercato, anche nel settore della distribuzione elettrica, le reti di distribuzione potranno restare al passo con le sfide richieste dalla transizione energetica in atto, garantendo che la concorrenza tra operatori alimenti nel tempo l'innovazione e gli investimenti.

Nel contesto evolutivo descritto, in cui le reti di distribuzione elettrica rivestono un ruolo sempre più cruciale nel sistema elettrico, l'Autorità intende altresì ribadire l'auspicio²⁴ che sia modificata l'architettura del comparto, in modo da rafforzare le misure di separazione tra proprietà e gestione delle reti di distribuzione e attività svolte nei mercati energetici a valle in concorrenza, al fine di rendere il DSO un soggetto maggiormente terzo, indipendente e neutrale rispetto agli operatori di mercato.

36. Come già sottolineato in passato, infatti, le reti di distribuzione a più bassa tensione vanno assumendo un crescente ruolo di controparte obbligata nei confronti di imprese che, operando nei mercati a valle, si trovano spesso in concorrenza con soggetti appartenenti ai medesimi gruppi verticalmente integrati degli stessi distributori. Tale circostanza suggerisce la necessità, dal punto di vista concorrenziale, che venga rafforzato il ruolo di soggetto terzo e indipendente del distributore stesso.

37. Si noti che queste stesse indicazioni, volte a suggerire miglioramenti in senso proconcorrenziale del comparto della distribuzione elettrica lungo le due linee direttrici illustrate, sono state espresse anche dalla Commissione europea, nel recente documento di lavoro a supporto delle raccomandazioni del Consiglio 2026 per l'Italia²⁵, in cui si legge: *“La legge di bilancio 2025 dell'Italia consente il rinnovo delle concessioni ai gestori dei sistemi di distribuzione dell'energia elettrica attraverso la presentazione di “piani straordinari di investimento”, anziché tramite gare competitive per ambito, come invece previsto dal decreto legislativo n. 79/1999. Qualora siano l'unica opzione praticabile per effettuare investimenti urgenti, tali proroghe devono essere essenziali, efficienti in termini di costi e devono andare oltre gli investimenti previsti o i lavori sovvenzionati con fondi pubblici. Inoltre la proroga deve essere limitata al tempo necessario per l'esecuzione dei lavori. Data l'evoluzione del ruolo svolto dai gestori dei sistemi di distribuzione nel contesto del crescente prosumerismo, potrebbe essere giustificato intensificarne il controllo e rafforzarne l'indipendenza, in termini di forma giuridica, struttura organizzativa e processi decisionali, dalle attività non connesse alla distribuzione”*.

²⁴ Cfr. AS1824 - *Proposte di riforma concorrenziale relative ai settori dell'energia elettrica e del servizio idrico integrato ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2022*, del 31 marzo 2022 (in Bollettino n. 13/2022).

²⁵ Cfr. Documento di lavoro dei Servizi della Commissione – *Relazione per paese 2026 – Italia*, del 3 giugno 2026, cit..

b. Distribuzione del gas naturale

38. Anche il settore della distribuzione del gas naturale sta attraversando una fase complessa, legata, da un lato, alla difficoltosa attuazione del modello delle c.d. gare gas previsto sin dai primi anni Duemila²⁶ per il riassetto del settore - tema rispetto al quale l'Autorità ha profuso numerosi sforzi per contribuire all'avvio delle procedure suggerendo interventi normativi idonei a rimuovere i possibili ostacoli all'indizione e svolgimento delle stesse²⁷- dall'altro, alle sfide della transizione energetica, che vedono un progressivo declino dell'utilizzo del vettore gas a favore del vettore elettrico e richiedono, anche per questo, di ripensare in chiave prospettica l'uso delle reti del gas naturale, ad esempio per il trasporto di c.d. *biogases* o idrogeno.

39. Secondo l'Autorità, è opportuno affrontare le due tematiche sotto una prospettiva unitaria, considerato lo stretto legame esistente tra le gare e l'innovazione.

Sotto il primo profilo, risulta che il processo di espletamento delle gare d'ATEM nel settore della distribuzione del gas naturale stia conoscendo una fase di almeno parziale rilancio²⁸, ma i numeri delle procedure espletate sono ancora ben lontani da una prospettiva di completamento del processo.

40. L'Autorità intende ribadire ancora una volta l'importanza che anche in questo settore riveste lo strumento della gara per la selezione del concessionario, in quanto modalità che garantisce di estrarre le migliori risorse presenti sul mercato, in termini di efficienza del servizio, ma anche di investimenti necessari all'innovazione, che in questo contesto deve coincidere anche con la ricerca dei modelli più promettenti di possibile riconversione delle reti verso il trasporto di gas maggiormente ecocompatibili o di idrogeno.

41. Quanto al funzionamento degli strumenti di concorrenza *per* il mercato e di impiego del meccanismo della gara a fini di massimizzazione dei risultati complessivi ottenibili per il sistema, l'Autorità ritiene in primo luogo fondamentale assicurare che non solo le gare si svolgano, ma che le stesse siano effettivamente caratterizzate da un sufficiente grado di competitività tra operatori.

42. In questo senso, l'Autorità intende sottolineare che eventuali scenari di ridisegno e accorpamento degli ATEM, asseritamente presentati nel dibattito pubblico quale modalità di superamento degli ostacoli che hanno frenato l'implementazione del modello delle gare gas, andrebbero attentamente ponderati e calibrati rispetto alla struttura del settore della distribuzione in Italia, caratterizzata a oggi dalla presenza di un solo grande operatore e una pletora di soggetti di minori dimensioni. Occorre infatti evitare che la competizione su ambiti troppo vasti non consenta l'esercizio di una reale pressione competitiva da parte degli operatori minori, per l'impossibilità di

²⁶ Come ben noto, la selezione del concessionario del servizio di distribuzione del gas attraverso procedure di concorrenza per il mercato veniva stabilita già dal d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164, di attuazione della direttiva 98/30/CE. Per la successiva declinazione del modello delle gare d'ATEM, cfr. successivamente Decreto Ministeriale 12 novembre 2011, n. 226 "Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio della distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'articolo 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222".

²⁷ Cfr. a titolo esemplificativo: AS1262 *Gare per il servizio di distribuzione del gas naturale previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 164/2000* dell'11 marzo 2016, in Bollettino n. 7/2016; AS1550 *Concessioni e criticità concorrenziali* del 20 dicembre 2018, in Bollettino n. 48/2018; AS1633 *Pubblicazione dei bandi di gara per l'aggiudicazione del servizio di distribuzione del gas naturale* del 19 novembre 2019, in Bollettino n. 51/2019; AS1730 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021* del 22 marzo 2021, in Bollettino n. 13/2021.

²⁸ Risultano circa 16 ulteriori bandi pubblicati più di recente (rispetto ai solo 12 bandi conclusi in circa 13 anni), a cui se ne aggiungono altri 10 inviati all'ARERA (di cui 5 in attesa di pubblicazione).

raggiungere la scala dimensionale necessaria per partecipare, vanificando quindi i benefici ottenibili attraverso l'impiego degli strumenti di concorrenza.

43. Sotto il secondo e connesso profilo dell'importanza dell'innovazione tecnologica e degli investimenti quale fattore competitivo per garantire uno sviluppo delle reti gas coerente con l'assetto evolutivo del sistema energetico, l'Autorità intende altresì sottolineare la necessità di un effettivo ripensamento del modello di innovazione e di investimenti attualmente previsto nello schema dei bandi di gara, che guardi maggiormente al futuro, privilegiando non tanto l'estensione dimensionale delle reti, criterio a oggi prevalente, quanto i progetti e gli investimenti degli operatori che già favoriscano una futura riconversione delle reti per il trasporto di gas rinnovabili o idrogeno.

44. In questo senso, come rilevato anche dal regolatore di settore ARERA nella propria memoria in merito allo schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2024/1788²⁹, esiste un'attuale contraddizione, che andrebbe sanata, tra i criteri attualmente previsti dalla normativa vigente (d.m. 226/2011) per le gare per l'affidamento delle concessioni di distribuzione del gas naturale, finalizzati a premiare lo sviluppo delle reti, e, ad esempio, la previsione di c.d. Piani di dismissione della rete per i gestori di distribuzione del gas naturale, come contemplati dall'articolo 27, comma 2, dello schema di decreto in argomento, che introdurrebbe un nuovo articolo 16-*bis* del decreto legislativo n. 93/2011.

45. A tale riguardo, appare necessaria una rapida adozione dell'atteso decreto ministeriale di revisione dei criteri per le gare gas³⁰, che, in particolare, eliminando le discrasie sopra evidenziate, definisca criteri aggiornati alla prospettiva della futura riconversione delle reti, in un'ottica maggiormente coerente con gli scenari evolutivi in atto, e non all'ulteriore generalizzata estensione delle infrastrutture di distribuzione del gas naturale, salvo necessità specifiche delle porzioni di rete interessate.

46. Ulteriori interessanti aspetti di riflessione, dal punto di vista competitivo e di assetto dei due settori, potranno in futuro derivare dalla possibile sempre maggiore integrazione tra i due sistemi, delle reti di distribuzione gas e distribuzione elettrica, ad esempio impiegando le prime, che risultano quelle interessate, in prospettiva, da minore utilizzo - dato il progressivo spostamento degli usi verso il vettore elettrico - anche come strumento di *storage* capace di assorbire forme di energia prodotte in momenti di sovrapproduzione. Sebbene si tratti di aspetti ancora embrionali di possibile sviluppo prospettico del sistema³¹, l'Autorità ritiene che l'effettiva implementazione e mantenimento di un modello di gare a evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni per il servizio di distribuzione in entrambi i settori potrà in futuro anche contribuire a gestire tale potenziale e promettente interessenza.

²⁹ Cfr. schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2024/1788, relativa a norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno, che modifica la direttiva (UE) 2023/1791 e che abroga la direttiva 2009/73/CE (atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 395, parere favorevole con osservazioni del 23 giugno 2026).

³⁰ Decreto di aggiornamento dei criteri di gara previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale 12 novembre 2011, n. 226, di cui sono circolate alcune versioni in bozza, in discussione in Conferenza Unificata.

³¹ Sebbene, ad esempio, sia già previsto che i piani decennali di sviluppo della rete elettrica e della rete del gas naturale debbano essere coordinati (cfr. art. 16, d. lgs. 93/2011, peraltro in corso di aggiornamento da parte dello schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2024/1788, cit.).

c. Concessioni idroelettriche e investimenti per la valorizzazione del patrimonio esistente

47. Un ulteriore profilo di notevole rilievo concorrenziale riguarda la disciplina delle concessioni per le grandi derivazioni idroelettriche, un *asset* dall'indubbia rilevanza strategica nell'ambito del percorso di transizione energetica intrapreso dal Paese. La produzione idroelettrica rappresenta, infatti, una componente essenziale del sistema energetico nazionale, non soltanto per il contributo alla generazione da fonti rinnovabili, ma anche per il ruolo svolto in termini di programmabilità, flessibilità e capacità di bilanciamento della rete.

48. In tale contesto, assume particolare rilievo la necessità di favorire interventi di ammodernamento e valorizzazione del patrimonio impiantistico esistente, attraverso investimenti finalizzati alla sicurezza delle infrastrutture, nonché all'incremento della capacità produttiva e dell'efficienza, al fine di garantire il pieno raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei di sviluppo delle fonti rinnovabili.

49. La limitata disponibilità della risorsa idrica rende, peraltro, necessario che l'affidamento delle concessioni per lo sfruttamento avvenga attraverso meccanismi di concorrenza per il mercato, quale strumento maggiormente idoneo a garantire il più alto livello di investimenti, e, quindi, ad assicurare un più ampio e dinamico sviluppo del settore, massimizzando il beneficio collettivo³².

50. La disciplina vigente in materia di assegnazioni delle concessioni delle grandi derivazioni idroelettriche è contenuta nell'art. 12 del d.lgs. n. 79/1999³³ - modificato da ultimo dalla l. n. 118/2022³⁴ - che detta una normativa di principio, rimettendo quella di dettaglio ad apposite leggi regionali³⁵.

51. In particolare, le Regioni possono assegnare le concessioni secondo tre modalità alternative: *i)* l'espletamento di gare con procedura a evidenza pubblica, *ii)* la costituzione di società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato è scelto tramite gara a doppio oggetto, oppure *iii)*

³² Come noto, per il diritto dell'Unione europea la gestione di centrali per la generazione di energia idroelettrica costituisce un servizio fornito dietro retribuzione ai sensi della Direttiva 2006/123/UE (c.d. Direttiva Servizi) che richiede, pertanto, il ricorso a procedure competitive per la relativa assegnazione (cfr. procedura d'infrazione 2011/2026). La rilevanza del ricorso a procedure competitive nell'affidamento delle concessioni idroelettriche è stata inoltre riconosciuta nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha previsto, quale impegno della riforma della concorrenza, l'introduzione di un quadro normativo volto a rendere obbligatorio lo svolgimento di gare per i contratti di concessione per l'energia idroelettrica e a superare progressivamente il ricorso alle proroghe delle concessioni in essere (cfr. Milestone M1C2-6).

³³ Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, *Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*.

³⁴ In particolare, l'art. 7 della l. n. 118/2022 ha previsto l'introduzione nell'art. 12 del d.lgs. n. 79/1999 del comma 1-ter.1 e la modifica dei commi 1-quater e 1-sexies, disponendo che le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche siano effettuate ai sensi del comma 1-ter e in ogni caso secondo parametri competitivi, equi e trasparenti, con la previsione di termini per l'avvio delle procedure di assegnazione e, in mancanza, la possibilità per il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di proporre l'esercizio del potere sostitutivo.

³⁵ Il comma 1-ter dell'art. 12 prevede che le Regioni disciplinino con propria legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della norma (*i.e.* dal 15/12/2018) e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni in oggetto, mentre il comma 1 quater dispone che tali procedure sono avviate entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale e comunque non oltre il 31 dicembre 2023.

il ricorso al modello del *project financing*³⁶. Lo svolgimento delle procedure di assegnazione deve in ogni caso svolgersi secondo parametri competitivi, equi e trasparenti³⁷.

52. Nella propria attività di *advocacy*, l'Autorità ha più volte sottolineato la rilevanza concorrenziale di tale settore, da cui discende la necessità di garantire quale modalità ordinaria di assegnazione delle concessioni il ricorso a procedure eque, non discriminatorie e trasparenti, che garantiscano la massima partecipazione degli operatori ed evitino l'introduzione di misure tali da avvantaggiare impropriamente il gestore uscente³⁸.

53. Da ultimo, l'Autorità ha altresì evidenziato il potenziale anticoncorrenziale del diritto di prelazione previsto all'interno dell'istituto del *project financing* indicato tra le modalità di assegnazione delle concessioni³⁹; tale istituto è stato oggetto, peraltro, di una recente pronuncia della Corte di Giustizia che ne ha dichiarato la contrarietà al diritto dell'Unione europea per violazione dei principi di parità di trattamento e di concorrenza, di cui alla Direttiva 2014/23/UE, nonché della libertà di stabilimento, di cui all'art. 49 TFUE⁴⁰.

54. Tuttavia, il processo di attuazione della disciplina vigente a livello nazionale appare caratterizzato da rilevanti ritardi⁴¹.

55. Nonostante il quadro normativo abbia dettato, infatti, una tempistica stringente per l'adozione delle leggi regionali e l'avvio delle procedure di assegnazione, le stesse risultano tuttora in larga parte in una fase di stallo, determinando il permanere di situazioni nelle quali gli impianti continuano a essere gestiti dai concessionari storici. Ciò rischia di incidere negativamente non soltanto sulla contendibilità del mercato, ma anche sulla realizzazione degli investimenti necessari per il pieno sfruttamento del potenziale del comparto idroelettrico.

56. Alla luce di quanto sopra rilevato, al fine di superare i ritardi nell'attuazione della disciplina da parte delle Regioni, sarebbe opportuna una modifica dell'art. 12 del d.lgs. n. 79/1999 prevedendo nuovi termini aventi carattere perentorio sia per l'approvazione delle leggi regionali, che per l'avvio delle procedure competitive di nuova assegnazione delle concessioni, nonché per l'esercizio dei poteri sostitutivi già previsti in caso di inerzia delle Regioni⁴², così da evitare il protrarsi ingiustificato delle gestioni in essere.

³⁶ L'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico (modello *in house*) non trova spazio fra i criteri utilizzabili dalle regioni a statuto ordinario, e tuttavia non è esclusa in alcune Province e Regioni a Statuto Speciale, in virtù della loro autonomia statutaria.

³⁷ “[...] *tenendo conto della valorizzazione economica dei canoni concessori [...] e degli interventi di miglioramento della sicurezza delle infrastrutture esistenti e di recupero della capacità di invaso, prevedendo a carico del concessionario subentrante un congruo indennizzo, [...] che tenga conto dell'ammortamento degli investimenti effettuati dal concessionario uscente, definendo la durata della concessione, nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente, sulla base di criteri economici fondati sull'entità degli investimenti proposti [...]*” (cfr. comma 1 *ter*.1 inserito dalla l. n. 118/2022).

³⁸ Cfr. AS1730 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno – 2021*, in Bollettino n. 13/2021).

³⁹ Cfr. AS2045 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2024* in Bollettino n. 1/2025.

⁴⁰ Cfr. CGUE, sez. II, sentenza 5 febbraio 2026, causa C-810/24.

⁴¹ Sia con riferimento all'adozione delle leggi da parte delle Regioni, che alla successiva organizzazione delle gare per l'assegnazione delle concessioni.

⁴² Cfr. il comma 1-*quater* dell'art. 12, che richiama la disciplina attuativa dell'art. 120 Cost. di cui all'art. 8 della l. n. 131/2003.

57. Permangono, inoltre, criticità connesse alla verifica dell'effettiva realizzazione degli investimenti programmati da parte degli attuali concessionari. L'assenza di strumenti efficaci di monitoraggio e di meccanismi sanzionatori adeguati in caso di mancato rispetto degli obblighi assunti può determinare una significativa divergenza tra gli impegni dichiarati in sede di affidamento e la concreta attuazione degli interventi necessari per l'ammodernamento degli impianti. Tale profilo assume particolare rilevanza in un settore nel quale una parte significativa del parco impianti necessita di interventi di manutenzione straordinaria, efficientamento tecnologico e adeguamento alle nuove esigenze del sistema energetico nazionale⁴³.

In questo senso, nell'ambito della modifica dell'art. 12 del d.lgs. n. 79/1999, si propone altresì di inserire la previsione di adeguati meccanismi di monitoraggio sull'effettiva realizzazione degli investimenti programmati, nonché di strumenti sanzionatori proporzionati e, nei casi di grave o persistente inadempimento, di meccanismi di cessazione anticipata del rapporto concessorio.

58. Con specifico riferimento alle gare, si ritiene che esse dovrebbero costituire la modalità preferenziale di assegnazione delle concessioni, in quanto strumento maggiormente idoneo a garantire non solo un'efficiente allocazione della risorsa pubblica⁴⁴, ma anche la realizzazione degli investimenti strategici necessari al perseguimento dell'interesse pubblico prevalente individuato dall'art. 16-septies della Direttiva UE 2018/2001⁴⁵.

59. In questa prospettiva, i criteri di valutazione delle offerte dovrebbero attribuire particolare rilievo alla qualità e alla consistenza dei piani vincolanti di investimento presentati dai concorrenti, corredati in ogni caso da cronoprogrammi e obiettivi verificabili, aventi a oggetto interventi volti a incrementare sicurezza, capacità produttiva ed efficienza degli impianti esistenti.

60. Inoltre, al fine di garantire l'effettiva competitività delle gare, ponendo tutti i potenziali operatori interessati in condizioni di redigere il piano vincolante di investimenti da sottoporre all'amministrazione concedente, essi dovrebbero potere accedere, su un piano di parità rispetto al soggetto *incumbent*, al rapporto di fine concessione e a tutta la documentazione tecnica necessaria. Correlativamente, si ritiene altresì necessario prevedere l'attribuzione all'amministrazione concedente di adeguati poteri sanzionatori nei confronti del gestore uscente che ometta di fornire le informazioni richieste, ovvero ne fornisca di inesatte o fuorvianti, oppure non le fornisca entro il termine stabilito.

II. Disciplina a tutela della concorrenza

1. Obbligo di stand still nel controllo delle concentrazioni

61. Nel diritto nazionale, sono soggette a obbligo di preventiva comunicazione all'Autorità le concentrazioni tra imprese indipendenti che raggiungano determinate soglie di fatturato. L'obbligo di preventiva notifica comporta il divieto per i soggetti interessati di coordinare il proprio

⁴³ Cfr., tra gli altri, Ricerca sul Sistema Energetico – RSE S.p.A. (GSE), *Il ruolo dell'idroelettrico nel processo di transizione energetica*, 2024 (paragrafo *Il ruolo dell'idroelettrico negli scenari al 2030*, pagg. 50 e ss.).

⁴⁴ Cfr., in proposito, quanto rilevato alla nota 32.

⁴⁵ Cfr. art. 16-septies - Interesse pubblico prevalente -: “Entro il 21 febbraio 2024, fino al conseguimento della neutralità climatica, gli Stati membri provvedono affinché, nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente [...]”. Tale disposizione è richiamata dall'art. 3 del TUFER.

comportamento sul mercato, se del caso esercitando il controllo sull'impresa acquisenda, prima che siano compiuti gli adempimenti di cui all'art. 16 della l. n. 287/1990.

62. Tale obbligo di astensione, tuttavia, non si estende al lasso temporale necessario per valutare l'impatto concorrenziale dell'operazione una volta che sia stata notificata, talché le imprese interessate ben possono procedere alla sua realizzazione, senza dover attendere le determinazioni finali dell'Autorità. Per converso, l'art. 17 della l. n. 287/1990 dispone che *“l'Autorità, nel far luogo all'istruttoria di cui all'articolo 16, può ordinare alle imprese interessate di sospendere la realizzazione della concentrazione fino alla conclusione dell'istruttoria”*.

63. Sotto tale profilo, il diritto italiano si discosta vistosamente dal paradigma euro-unitario. Ai sensi dell'art. 7, par. 1, del Regolamento (CE) n. 139/2004, infatti, una concentrazione destinata a essere esaminata dalla Commissione europea *“non può essere realizzata prima di essere notificata, né prima di essere stata dichiarata compatibile con il mercato comune da una decisione adottata a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), o dell'articolo 8, paragrafo 1 o paragrafo 2, ovvero sulla base della presunzione di cui all'articolo 10, paragrafo 6”*. Analoghe previsioni sono in vigore in tutti gli Stati membri dell'Unione europea e nei Paesi dello Spazio economico europeo dotati di un regime di controllo delle concentrazioni⁴⁶, tanto da rendere la norma italiana nella sua attuale formulazione praticamente un *unicum* nel panorama europeo.

64. Come evidenziato dall'Autorità⁴⁷, risulta opportuno modificare la norma interna per armonizzarla alla corrispondente disposizione del diritto dell'Unione.

65. In linea generale, l'Autorità conviene con il legislatore europeo, secondo cui *“la realizzazione della concentrazione dovrebbe essere sospesa fino all'adozione di una decisione definitiva”* da parte dell'autorità cui ne è demandata la valutazione concorrenziale⁴⁸: ciò in quanto – laddove all'esito dell'istruttoria l'operazione già realizzata si rivelasse destinata a incidere pregiudizievolemente sulle dinamiche concorrenziali dei mercati interessati e fosse dunque vietata – il ripristino dello *status quo ante* concorrenziale potrebbe risultare disagevole o addirittura per certi versi impossibile.

66. Nell'ordinamento interno, l'Autorità, con il provvedimento che conclude l'istruttoria, *“se l'operazione di concentrazione è già stata realizzata, può prescrivere le misure necessarie a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva, eliminando gli effetti distorsivi”*⁴⁹. Tuttavia, almeno con riferimento a talune categorie di operazioni, come quelle che prevedono una fusione o una inestricabile integrazione dei soggetti interessati, la concreta applicazione delle misure di deconcentrazione adottate dall'Autorità, in ossequio alla disposizione da ultimo citata, può rivelarsi irta di ostacoli e comportare gravosi oneri di *compliance* per le imprese e di monitoraggio per l'Autorità.

67. Peraltro, ove le imprese competano sui medesimi mercati e all'esito della realizzazione dell'operazione abbiano già coordinato le proprie politiche commerciali, inclusi i prezzi –

⁴⁶ Soltanto il Lussemburgo e il Liechtenstein non hanno regole per il controllo delle operazioni di concentrazione.

Peraltro, risulta che il Lussemburgo stia valutando l'opportunità di introdurre un regime di controllo delle concentrazioni che potrebbe prevedere un obbligo di *stand still*.

⁴⁷ Cfr. AS2045 *Proposta di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2024*, in Bollettino n. 1/2025.

⁴⁸ Cfr. considerando 34, Regolamento (CE) n. 139/2004.

⁴⁹ Si v. art. 18, comma 3, l. n. 287/1990.

impregiudicata l'applicabilità dell'art. 2 della l. n. 287/1990 e dell'art. 101 TFUE – i conseguenti effetti di perturbazione della concorrenza sarebbero con ogni probabilità irreversibili, anche qualora l'Autorità intervenisse con lo strumento deconcentrativo.

68. Per queste ragioni, l'Autorità ritiene necessaria una modifica dell'art. 17 della l. n. 287/1990, che introduca anche nel nostro ordinamento il c.d. obbligo di *stand still*.

69. L'Autorità precisa che la prospettata novella legislativa non determinerebbe alcun inasprimento significativo degli oneri gravanti sulle imprese in relazione al regime di controllo delle concentrazioni. Infatti, già allo stato una percentuale rilevante delle operazioni di concentrazione notificate all'Autorità ex art. 16 della l. n. 287/1990 è corredata da una clausola sospensiva, che ne condiziona la realizzazione alla previa decisione positiva dell'Autorità in ordine alla compatibilità con la concorrenza. Inoltre, a differenza di quanto avviene a livello UE (in cui la Commissione europea richiede sistematicamente la c.d. fase di pre-notifica, anche per operazioni di scarsa rilevanza, fase che talvolta può anche durare diversi mesi), in Italia la fase di pre-notifica è meramente eventuale, tanto che si ricorre alla stessa soltanto in un numero ridotto di casi. In pratica, nella grande maggioranza delle operazioni soggette a obbligo di notifica, il perfezionamento dell'operazione sarebbe ritardato di un mese.

70. Più di recente, tuttavia, l'Autorità ha rilevato che in un certo numero di operazioni potenzialmente suscettibili di un esame approfondito le parti notificanti non hanno previsto tale clausola e, in alcuni casi, hanno proceduto a realizzare la concentrazione prima che l'Autorità completasse la propria valutazione.

71. In relazione a tali ipotesi, il ricorso sistematico a provvedimenti di sospensione temporanea ex art. 17 della l. n. 287/1990 – in disparte gli oneri aggiuntivi che comporterebbe per l'Amministrazione, nel contesto di un procedimento amministrativo caratterizzato da tempistiche assai serrate – non sarebbe comunque risolutivo. Infatti, l'Autorità può esercitare il potere di sospensione solo “nel far luogo all'istruttoria”, ovvero con il provvedimento di cui all'art. 16, comma 4, della l. n. 287/1990, assunto entro trenta giorni dal ricevimento della notifica: di talché risulterebbe comunque uno iato temporale entro il quale le imprese potrebbero legittimamente portare a termine l'operazione comunicata, in quanto l'Autorità non potrebbe avviare immediatamente la c.d. “fase due” senza addirittura rinunciare alla fase pre-istruttoria, comprimendo in misura intollerabile i tempi complessivi dell'accertamento.

72. Per altro verso, l'auspicata modifica normativa non pare destinata a causare delle sproporzionate rigidità per la condotta delle imprese, in quanto – come d'altronde già accade nel diritto dell'Unione per la Commissione europea – anche nell'ordinamento interno potrà attribuirsi all'Autorità il potere di concedere una deroga dall'obbligo di sospensione, su domanda motivata delle imprese interessate, se del caso subordinata a condizioni e oneri destinati a garantire condizioni di effettiva concorrenza.

73. Sulla falsariga di quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 139/2004, la legge nazionale potrà altresì disporre che, nel decidere se concedere o meno una deroga, l'Autorità tenga conto di tutti i fattori pertinenti, quali la natura e la gravità del pregiudizio che dalla sospensione può derivare per le imprese interessate o per i terzi, nonché la portata degli ostacoli che l'operazione potrebbe causare alla concorrenza.

74. L'armonizzazione del quadro giuridico nazionale al paradigma euro-unitario accrescerà la certezza giuridica per tutti gli operatori economici, con particolare riguardo alle imprese operanti in

una pluralità di Stati membri, in quanto le nuove norme, in virtù della previsione di cui all'art. 1, comma 4, della l. n. 287/1990, saranno interpretate in conformità agli arresti giurisprudenziali dei giudici dell'Unione.

75. Infine, appare necessario, una volta introdotto un obbligo di *stand still*, prevedere sanzioni efficaci per la sua eventuale violazione. Come previsto a livello UE, si ritiene che un adeguato effetto di deterrenza possa essere assicurato da sanzioni che arrivino fino al 10% del fatturato delle imprese interessate dall'operazione di concentrazione (le stesse attualmente previste dall'art. 19 comma 1, in caso di realizzazione di una concentrazione vietata o di inottemperanza alle prescrizioni dell'Autorità per eliminare gli effetti distorsivi di una concentrazione già realizzata). Al contempo, per dotare l'Autorità della massima flessibilità nel graduare l'entità delle sanzioni, appare opportuno eliminare il minimo edittale dell'1%, che potrebbe risultare eccessivo per punire violazioni relative a operazioni con un impatto trascurabile sulla concorrenza.

76. L'Autorità suggerisce pertanto che gli artt. 17 e 19 della l. n. 287/1990 siano modificati nel senso descritto.

1. Sostituire l'articolo 17 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 con il seguente:

"1. Una operazione di concentrazione che deve essere previamente comunicata all'Autorità ai sensi dell'articolo 16, comma 1, non può essere realizzata prima che l'Autorità abbia adottato la decisione di non avviare l'istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 4, del DPR 30 aprile 1998 n. 217, ovvero di chiudere l'istruttoria ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della presente legge.

2. Nel caso di operazioni di concentrazione la cui notifica sia stata richiesta dall'Autorità ai sensi dell'articolo 16, comma 1-bis, nel far luogo all'istruttoria di cui all'articolo 16 l'Autorità può ordinare alle imprese interessate di sospendere la realizzazione della concentrazione fino alla conclusione dell'istruttoria.

3. Il divieto di cui ai commi precedenti non osta alla esecuzione di un'offerta pubblica o di una serie di transazioni su valori mobiliari, compresi quelli convertibili in altri valori mobiliari ammessi alla negoziazione in un mercato, quale una borsa valori, per effetto delle quali si acquisisce il controllo, ai sensi dell'articolo 7, rilevandolo da più venditori, a condizione che:

a) l'operazione di concentrazione sia stata tempestivamente comunicata all'Autorità ai sensi dell'articolo 16, comma 1;

b) l'acquirente non eserciti i diritti di voto inerenti ai valori mobiliari in questione, ovvero li eserciti soltanto ai fini di mantenere il pieno valore dei suoi investimenti in base a una deroga accordata dall'Autorità ai sensi del comma 4.

4. L'Autorità, su domanda adeguatamente motivata presentata dalle imprese interessate prima della notifica o successivamente, può accordare in ogni momento una deroga al divieto di cui al comma 1. Nel decidere se accogliere tale domanda, l'Autorità tiene conto tra l'altro degli effetti che la sospensione può produrre su una o più delle imprese interessate dalla concentrazione e sui terzi e del pregiudizio che la concentrazione può arrecare alla concorrenza. La deroga può essere subordinata a condizioni e oneri destinati a garantire condizioni di effettiva concorrenza".

2. Sostituire l'articolo 19, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con il seguente:

"1. Qualora le imprese realizzino un'operazione di concentrazione in violazione dei divieti di cui agli articoli 17, commi 1 e 2, o 18, comma 1, o non ottemperino alle prescrizioni di cui al comma 3 dell'articolo 18, l'Autorità infligge sanzioni amministrative pecuniarie fino al dieci per cento del fatturato delle imprese interessate".

2. Modifica dell'art. 4 e abrogazione dell'art. 13 della legge n. 287/1990 in tema di autorizzazione in deroga delle intese

77. Al fine di garantire il pieno allineamento dell'ordinamento nazionale al diritto dell'Unione europea in materia di concorrenza, appare opportuno procedere a un aggiornamento della disciplina dettata dalla legge nazionale in tema di intese restrittive della concorrenza.

78. In particolare, l'art. 4 della l. n. 287/1990 prevede che, qualora sussistano determinate condizioni cumulative, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha il potere di autorizzare intese restrittive della concorrenza che sarebbero state vietate ai sensi dell'art. 2 della medesima legge.

79. Si tratta di un potere autorizzatorio che, al momento dell'approvazione della l. n. 287/1990, era fondato sull'impostazione propria del sistema comunitario di *enforcement*, riflettendo quello previsto in capo alla Commissione europea per l'applicazione dell'art. 101, par. 3, TFUE. Il potere di autorizzazione preventiva della Commissione è stato successivamente superato nell'ordinamento euro-unitario con l'adozione del Regolamento (CE) n. 1/2003 (c.d. Modernizzazione) che ha, da un lato, eliminato la competenza esclusiva della Commissione europea ad applicare l'art. 101, par. 3, TFUE, e, dall'altro, ha introdotto un sistema di eccezione legale, in virtù del quale le imprese sono chiamate a valutare autonomamente la conformità dei propri comportamenti all'art. 101 TFUE, mentre alle autorità di concorrenza e ai giudici nazionali compete solo il controllo successivo.

80. Con tale riforma è stato introdotto, dunque, un modello fondato sull'autovalutazione delle imprese e su un'applicazione decentrata delle regole di concorrenza, successivamente rafforzato dalla Direttiva (UE) 2019/1 (c.d. Direttiva ECN+).

81. In tale contesto, la permanenza dell'attuale formulazione dell'art. 4 della l. n. 287/1990 non risulta più coerente con il modello di applicazione delle regole di concorrenza delineato dal diritto dell'Unione europea. Nel combinato disposto con l'art. 13 della l. n. 287/1990, la norma, infatti, continua a prevedere un potere autorizzatorio dell'Autorità rispetto a intese restrittive (ai sensi dell'art. 2 della l. n. 287/1990) che soddisfino determinate condizioni di efficienza, riproducendo una logica non compatibile con il sistema di eccezione legale introdotto nel 2003. Sebbene tale potere risulti da tempo sostanzialmente privo di applicazione pratica, il suo mantenimento nel testo legislativo introduce un elemento di incertezza, suscettibile di ingenerare dubbi circa l'effettiva configurazione dei meccanismi di applicazione della disciplina che tutela la concorrenza.

82. Ne discende l'opportunità di modificare il testo attuale dell'art. 4 della l. n. 287/1990, valorizzando il passaggio al sistema di eccezione legale, e di abrogare conseguentemente il successivo art. 13, che continua a disciplinare lo strumento procedurale per ottenere l'autorizzazione in deroga, ossia la comunicazione preventiva delle intese con l'obbligo a carico dell'Autorità di decidere entro 120 giorni se avviare un'istruttoria in merito alle intese che le siano comunicate. Per tale via, si intende rafforzare la coerenza sistematica della disciplina nazionale con il modello europeo, aggiornando le previsioni nazionali con l'eliminazione di un potere ormai desueto e contribuendo così ad accrescere la chiarezza del quadro normativo a beneficio degli operatori economici.

83. Conseguentemente, oltre a modificare il testo della l. n. 287/1990, sarebbe al contempo necessario intervenire sul d.P.R. n. 217/1998, abrogando gli artt. 3, 4, 6, comma 2, e 15. Inoltre, andrebbe modificato l'art. 17, comma 5, sopprimendo le parole "*ovvero siano accertate le condizioni di cui all'articolo 4, comma 2*".

Si propongono, pertanto, i seguenti interventi normativi:

1. L'articolo 4 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 è sostituito come segue:

“Il divieto di cui all’art. 2 non si applica alle intese che, riservando ai consumatori una congrua parte dell’utile che ne deriva, contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, a condizione che non ne derivino restrizioni non indispensabili per raggiungere tali obiettivi e che non venga eliminata la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi”.

2. L'articolo 13 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 è abrogato.

IL PRESIDENTE

Saverio Valentino

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

PS13019 - TRENITALIA-OSTACOLO ALL'ESERCIZIO DEI DIRITTI CONTRATTUALI *Provvedimento n. 32025*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 luglio 2026;

SENTITO il Relatore, Presidente 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 2 dicembre 2025, con la quale è stato avviato il procedimento PS13019 nei confronti della società Trenitalia S.p.A.;

VISTA la propria decisione del 31 marzo 2026, con la quale, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, in considerazione dell'attività svolta per la valutazione degli impegni presentati dalla società Trenitalia S.p.A.;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 16 gennaio 2026, con la quale la società Trenitalia S.p.A. ha presentato, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento, una proposta di impegni, successivamente integrata nella versione definitiva e consolidata in data 20 maggio 2026;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LA PARTE

1. Trenitalia S.p.A. (C.F.: 05403151003; di seguito "Trenitalia", la "Società" o "Professionista") in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del consumo, è il principale operatore ferroviario a livello nazionale, nell'ambito della cui attività offre, tra l'altro, il servizio di trasporto passeggeri tramite servizi di Alta Velocità, Intercity o Eurocity.

II. LA CONDOTTA OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il presente procedimento è stato avviato, con comunicazione del 2 dicembre 2025, al fine verificare la possibile violazione degli articoli 20, comma 2, 24 e 25, comma 1, lettera d), del Codice del consumo da parte del Professionista, in ragione della frapposizione di indebiti ostacoli all'esercizio del diritto al rimborso spettante ai passeggeri.

3. In particolare, il procedimento concerne le modalità di rimborso assicurate da parte di Trenitalia nei casi contemplati dall'articolo 18 del Regolamento (UE) 2021/782 (di seguito, "Regolamento 2021/782"), le cui previsioni riconoscono ai passeggeri ferroviari il diritto alla

restituzione integrale del prezzo del biglietto allorché sia ragionevolmente prevedibile, alla partenza o in caso di perdita di coincidenza o di soppressione del viaggio, che il treno giunga alla destinazione finale con un ritardo pari o superiore a 60 minuti.

4. Nello specifico, al Professionista è stato contestato di subordinare il rimborso previsto dal Regolamento 2021/782 al previo assolvimento di un onere ingiustificato e gravoso, non previsto dalla normativa. Infatti, ai fini della regolarità dell'istanza di rimborso, Trenitalia richiedeva ai passeggeri di ottenere dal personale della Società un'attestazione della propria rinuncia al viaggio, rivolgendosi, nell'imminenza del disservizio, al *call center* telefonico o presso la biglietteria della stazione.

5. In sede di avvio è stato rilevato come tale onere/adempimento apparisse indebito e sproporzionato, nonché idoneo a limitare i diritti dei consumatori, anche in considerazione delle circostanze di disagio nelle quali ne è stato chiesto l'immediato assolvimento.

6. Nella comunicazione di avvio del procedimento, è stato, inoltre, rappresentato come tale effetto ostativo apparisse ulteriormente aggravato dalla limitatezza dei canali di comunicazione messi a disposizione della clientela e dagli stringenti termini di decadenza allo scopo fissati, nonché dalle informazioni apparentemente non chiare, fornite dal Professionista al pubblico per illustrare le modalità e tempistiche da seguire per procedere all'attestazione della rinuncia.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. *L'iter del procedimento*

7. Sulla base delle segnalazioni pervenute¹ e delle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del consumo², in data 2 dicembre 2025³, è stato comunicato al Professionista l'avvio del procedimento istruttorio PS13019, volto a verificare la possibile scorrettezza della condotta descritta ai sensi degli articoli degli articoli 20, comma 2, 24 e 25, comma 1, lettera d), del Codice del consumo.

8. Contestualmente alla comunicazione di avvio e al fine di acquisire elementi conoscitivi utili alla valutazione della pratica commerciale in esame, è stata formulata una richiesta di informazioni, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, del Codice del consumo e dell'articolo 12, comma 1, del Regolamento.

9. In data 10 dicembre 2025, il Professionista ha avuto accesso agli atti del procedimento⁴.

10. In data 23 dicembre 2025, Trenitalia ha risposto alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento⁵ e, il successivo 12 gennaio 2026⁶, ha presentato memorie difensive.

11. In data 16 gennaio 2026, il Professionista ha trasmesso una prima versione degli impegni⁷.

¹ Cfr. docc. 1, 2, 7 - 9.

² Cfr. docc. da 3 a 6.

³ Cfr. doc. 10.2.

⁴ Cfr. doc. 12.

⁵ Cfr. doc. 18.

⁶ Cfr. doc. 19 dell'indice del fascicolo.

⁷ Cfr. doc. 22.

12. In data 28 gennaio 2026 e seguito di istanza del Professionista⁸, è stata svolta l'audizione della Società⁹, successivamente alla quale il Professionista, con comunicazioni del 19 e 27 febbraio 2026¹⁰, ha fornito le ulteriori informazioni richieste.

13. In data 13 aprile 2026, è stata svolta un'ulteriore audizione¹¹, sempre su richiesta di Trenitalia¹².

14. In data 29 aprile 2026, il Professionista ha integrato i propri impegni¹³, successivamente confermati nella versione consolidata trasmessa in data 20 maggio 2026¹⁴.

15. In data 27 maggio 2027¹⁵, è stata comunicata alla Società la conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento.

16. In data 9 luglio 2026, è pervenuto il parere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, "ART"), richiesto ai sensi dell'articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo¹⁶.

III.2. Le evidenze acquisite

17. L'articolo 18 del Regolamento (UE) 2021/782 prevede che, qualora sia ragionevolmente prevedibile, alla partenza del treno o in caso di perdita di coincidenza o di soppressione del viaggio, che il ritardo all'arrivo alla destinazione finale prevista dal contratto di trasporto sia di almeno 60 minuti, il fornitore del servizio di trasporto offra immediatamente al passeggero la scelta tra le seguenti opzioni: ottenere il rimborso integrale del biglietto oppure proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile ovvero a una data successiva scelta dal passeggero.

18. Dalle evidenze istruttorie e dalle informazioni acquisite nel corso del procedimento è emerso che il Professionista rigetta le istanze di rimborso presentate dai passeggeri ai sensi del Regolamento, eccependone la carenza dei requisiti dallo stesso all'uopo richiesti, allorché questi non abbiano preventivamente ottenuto l'attestazione della rinuncia al viaggio¹⁷.

19. Trenitalia subordina, infatti, la validità della richiesta di rimborso integrale alla "*previa attestazione di rinuncia al viaggio fornita nel momento in cui si è verificato l'impedimento al viaggio da parte del personale Trenitalia o chiamando il Call Center al numero 063000 (attivo tutti i giorni*

⁸ Cfr. doc. 20.

⁹ Cfr. doc. 25.

¹⁰ Cfr. docc. 27 e 29.

¹¹ Cfr. doc 37.

¹² Cfr. doc 27.

¹³ Cfr. doc 38.

¹⁴ Cfr. doc 41.

¹⁵ Cfr. doc 42.

¹⁶ Cfr. doc. 48.

¹⁷ Cfr. docc. 1, 2, 7 - 9 e 18. Trenitalia ha spiegato che la rinuncia al viaggio non è richiesta se la domanda di rimborso del prezzo del biglietto è presentata entro l'orario di partenza effettiva del treno o entro il giorno stesso della soppressione del servizio, rimanendo limitata ai casi in cui le domande di rimborso del biglietto siano presentate dopo l'orario di partenza effettiva del treno e sino ad un anno dopo, laddove si tratti di ritardo in partenza del treno superiore ai 60 minuti (o di servizio reso a condizioni diverse da quelle previste dal titolo di viaggio acquistato), ovvero dal giorno successivo al viaggio e sino a un anno dopo lo stesso, qualora si tratti di soppressione del treno (cfr. doc. 19).

24h su 24h)”, secondo quanto indicato nella comunicazione, via e-mail o SMS, trasmessa da Trenitalia per avvertire del disservizio¹⁸.

20. L’attestazione di rinuncia al viaggio è un adempimento richiesto in relazione alle domande di rimborso integrale dei titoli di viaggio dei servizi di trasporto nazionale (*i.e.* Freccie e Intercity/Intercity Notte), presentate in caso di eventi imputabili all’impresa ferroviaria¹⁹.

21. Una volta assolto il predetto onere, il consumatore può chiedere, entro un anno, il rimborso integrale del biglietto (senza trattenute) attraverso quattro canali: in biglietteria, tramite posta ordinaria, via *call center* o compilando un *form* disponibile *online*. Tuttavia, tali due ultime opzioni sono riservate ai soli biglietti digitali.

III.3. Gli impegni presentati dal Professionista

22. Trenitalia ha presentato una proposta di impegni, al fine di rimuovere le criticità contestate in sede di avvio, che si articolano in tre misure e attengono alle modalità di gestione delle richieste di rimborso, nonché a profili organizzativi e informativi.

Impegno 1 – Eliminazione dell’attestazione di rinuncia al viaggio

23. La Società s’impegna a eliminare il requisito della previa attestazione di rinuncia al viaggio per tutte le richieste di rimborso integrale del prezzo del biglietto presentate dal passeggero, *ex* articolo 18 del Regolamento (UE) 2021/782, nei casi di soppressione del treno e/o del servizio acquistato (*i.e.* mancata disponibilità del servizio Cuccetta Confort, Vagone Letto Relax e Cabina Superior acquistato dal passeggero), nei casi di perdita della coincidenza e nei casi di ritardo in partenza o di presumibile ritardo in arrivo di almeno 60 minuti.

24. L’eliminazione del pre-requisito della rinuncia sarà estesa anche alle altre fattispecie disciplinate dalle Condizioni Generali di Trasporto, in cui si configuri una sostanziale soppressione del servizio, quali: i) l’impossibilità per il passeggero di intraprendere il viaggio per ordine dell’autorità pubblica; ii) la mancata consegna del titolo di viaggio acquistato tramite sito *web* o *Call Center* entro l’orario di partenza previsto, iii) il mancato trasporto della bicicletta con prenotazione sui treni Intercity, in assenza di giustificato motivo.

25. Trenitalia si è impegnata a dare informazione agli utenti delle modifiche descritte, attraverso i propri canali di comunicazione, nonché ad aggiornare le proprie Condizioni Generali di Trasporto.

26. Il Professionista darà attuazione all’impegno entro tre mesi dalla pubblicazione del provvedimento di accettazione degli impegni.

¹⁸ Cfr. doc. 4.

¹⁹ Fanno eccezione, ai sensi delle Condizioni Generali di trasporto (articolo 10.1.3) i casi in cui la soppressione del treno avvenga per: i) sciopero del personale delle Ferrovie dello Stato Italiane; ii) rinuncia al viaggio per fatto imputabile a Trenitalia “*qualora si verifichino contemporaneamente le seguenti condizioni: - in caso di biglietto cumulativo composto da uno o più servizi del trasporto regionale in combinazione con uno o più servizi del trasporto nazionale e viceversa; in caso di rinuncia dovuta a fatto imputabile al servizio del trasporto regionale; - quando il cliente si trova in una stazione impresenziata o in cui sono chiusi i presidi di assistenza e biglietteria*”.

Impegno 2 – Potenziamento dei canali utilizzabili per la presentazione della richiesta di rimborso per rinuncia al viaggio, ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento (UE) 2021/782

27. Trenitalia s'impegna a incrementare i canali già esistenti per la presentazione della richiesta di rimborso, in particolare potenziando la chat online che sarà resa disponibile dalle ore 6:00 alle ore 23:00 (tutti i giorni), rispetto all'attuale operatività dalle ore 8:00 alle ore 20:00 (tutti i giorni).

28. L'estensione dell'orario di disponibilità del servizio è programmata a partire dal 1° giugno 2026.

Impegno 3 – Pagina informativa dedicata agli strumenti da attivare in caso di disruption alla circolazione ferroviaria

29. Trenitalia riserverà un'apposita pagina del proprio sito *web* per fornire agli utenti le principali informazioni, utili in caso di eventi che comportano criticità alla circolazione ferroviaria. In tale pagina troveranno adeguato spazio le indicazioni operative in merito a modalità, termini e canali disponibili per l'attestazione di rinuncia al viaggio ovvero per la domanda di rimborso. Il Professionista prevede di configurare la pagina in modo da renderne agevole la consultazione anche tramite dispositivi mobili (*i.e. smartphone*). Nelle comunicazioni di assistenza rivolte alla clientela, verrà inserito un apposito *link* alla pagina.

30. La pagina sarà resa disponibile entro tre mesi dalla pubblicazione del provvedimento di accettazione degli impegni.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE

31. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore del trasporto ferroviario, in data 27 maggio 2026 è stato richiesto il parere all'ART, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo, nonché dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento.

32. L'ART, con parere pervenuto in data 9 luglio 2026²⁰, ha richiamato la normativa europea e nazionale applicabile ai diritti di rimborso e di reclamo spettanti ai passeggeri del trasporto ferroviario, facendo inoltre specifico riferimento agli atti di regolazione adottati in materia, tra cui la delibera n. 106/2018 (*"Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie"*) e la delibera n. 28/2021, (*"Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami"*).

33. Alla luce del quadro regolatorio, l'ART ha rilevato che gli impegni presentati da Trenitalia, nella loro versione consolidata, sono in linea con le finalità di quanto previsto dall'Allegato A alla delibera dell'Autorità n. 106/2018²¹, ove si stabilisce, fra l'altro, che al momento in cui si verifica

²⁰ Cfr. doc. 48 d.

²¹ Ai sensi della Misura 3.4 di cui all'Allegato A alla Delibera n. 106/2018 *"in caso di irregolarità o modifiche del servizio, i gestori dei servizi e delle stazioni, per quanto di rispettiva competenza, non appena si rendono disponibili forniscono agli utenti [...] informazioni concernenti almeno: [...] c) i diritti spettanti in caso di ritardi, cancellazioni, soppressioni, precisando altresì le modalità per esercitarli"*, quantomeno con riguardo a *"[...] le possibilità di trasporto*

una *disruption*, l'utente deve ottenere, contestualmente, tutte le informazioni utili sui diritti spettanti e sulle relative modalità di esercizio.

34. Segnatamente, l'ART ha affermato che il contenuto dell'impegno n. 1 non può che essere visto con favore in quanto elimina *ab origine* la necessità - per ottenere il rimborso - di un'attestazione che potrebbe generare difficoltà nei passeggeri, facilitando così il processo di ottenimento del rimborso.

35. Con riguardo agli impegni 2 e 3, l'ART ha osservato che le misure ivi previste dal Professionista sono coerenti con la regolazione di settore e rispondono all'esigenza di garantire un accesso diretto alle informazioni di maggiore interesse degli utenti dei servizi ferroviari, quali quelle in ordine ai problemi della circolazione ferroviaria e ai loro effetti sul servizio.

V. VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

36. Si ritiene che gli impegni, nel loro complesso, siano idonei a superare i profili di criticità evidenziati nella comunicazione di avvio.

37. In particolare, con l'impegno n. 1, Trenitalia prevede l'eliminazione del prerequisito dell'attestazione della rinuncia al viaggio per la richiesta di rimborso ai sensi dell'articolo 18 del Regolamento (UE) 2021/782, in tutte le ipotesi in cui sia ragionevolmente prevedibile, alla partenza o in caso di perdita di coincidenza o di soppressione, che il ritardo all'arrivo alla destinazione finale prevista dal contratto di trasporto sia di 60 minuti o superiore.

38. Tale impegno risolve, quindi, in radice le contestazioni relative all'imposizione da parte del Professionista di un indebito requisito di validità dell'istanza di rimborso.

39. Di conseguenza, l'implementazione di siffatta misura elimina altresì le altre criticità contestate in sede di avvio. In particolare, risultano superati anche i rilievi formulati circa la scarsità dei canali messi a disposizione dei passeggeri per assolvere all'onere loro imposto, nonché in merito alla mancanza di chiarezza nell'informativa veicolata dal Professionista, posto che non vige più alcun vincolo all'ottenimento della previa rinuncia al viaggio.

40. Trenitalia, tuttavia, intende anche potenziare la gamma di strumenti a disposizione per presentare l'istanza di rimborso. In aggiunta ai canali già esistenti, ossia il *call center* e le biglietterie, il Professionista ha, infatti, implementato uno strumento digitale, denominato *Smart Refund*, che agevola il processo di richiesta dei rimborsi; inoltre, in virtù dell'impegno numero 2, intende ampliare anche la disponibilità della *chat online*, quale canale di supporto per gli utenti.

41. Nel loro complesso gli strumenti assicurati ai passeggeri appaiono in grado di consentire l'accesso alle procedure di rimborso. I canali digitali, che si aggiungono a quelli fisici, si caratterizzano proprio per essere accessibili anche tramite *smartphone*, assicurando al consumatore, in autonomia, un'interazione immediata e possibilmente contestuale al verificarsi di disagi al traffico ferroviario.

42. In aggiunta e alla luce delle variazioni apportate ai sensi dei summenzionati impegni, il Professionista prevede di adeguare le Condizioni Generali di Trasporto e l'informativa rivolta alla clientela.

alternativo" e ove ne ricorrano i presupposti "[...] la possibilità di scegliere tra ottenere il rimborso del biglietto, proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo".

43. A tale ultimo riguardo, l'impegno n. 3, attraverso la creazione di una pagina del sito dedicata agli strumenti da attivare in caso di disagi alla circolazione ferroviaria, consente di fornire ai consumatori un'informazione contestuale e completa, raggiungibile direttamente tramite *link* dal messaggio di cortesia che ricevono. Tale misura risulta idonea a orientare correttamente i consumatori nella scelta degli strumenti di tutela da utilizzare, specie in una situazione di disagio, quale quella rappresentata dal ritardo prolungato del treno, o dalla perdita di coincidenza ovvero dalla soppressione di un treno.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalla società Trenitalia S.p.A., nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale in violazione del Codice del consumo oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti della società Trenitalia S.p.A.;

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

DELIBERA

- a) di rendere obbligatori ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento, nei confronti della società Trenitalia S.p.A. gli impegni dalla stessa presentati nella loro versione definitiva in data 20 maggio 2026, come descritti nella dichiarazione allegata, che costituisce parte integrante del provvedimento;
- 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 Trenitalia S.p.A., entro novanta 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 assunti;
- b) si modifichi la situazione di fatto rispetto a 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 VICE SEGRETARIO GENERALE

Serena Stella

IL PRESIDENTE

Saverio Valentino

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXXVI- N. 31 - 2026

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Fabrizio De Tullio, 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
