



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 1

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
7 gennaio 2025**



## SOMMARIO

<b>INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE</b>	<b>5</b>
<b>A559 - META/SIAE</b>	
<i>Provvedimento n. 31422</i>	5
<b>A570 - ACI-MANIFESTAZIONI AUTOMOBILISTICHE LUDICO AMATORIALI</b>	
<i>Provvedimento n. 31423</i>	7
<b>I801AC - SERVIZI DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO TAXI - ROMA - INOTTEMPERANZA</b>	
<i>Provvedimento n. 31428</i>	59
<b>I805H - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE IMBALLAGGI PIEMONTESE</b>	
<i>Provvedimento n. 31429</i>	64
<b>I864 - PREZZO DEL BIOCARBURANTE PER AUTOTRAZIONE</b>	
<i>Provvedimento n. 31430</i>	76
<b>I867 - AUMENTI DEI PREZZI DEL VETRO CAVO</b>	
<i>Provvedimento n. 31431</i>	77
<b>OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE</b>	<b>79</b>
<b>C12667 - PAC2000A/RAMI DI AZIENDA DI DOC ROMA-UNICOOP FIRENZE</b>	
<i>Provvedimento n. 31424</i>	79
<b>C12687 - NUOVA SIDAP/RAMO DI AZIENDA DI IPLANET</b>	
<i>Provvedimento n. 31425</i>	148
<b>C12690 - DZBT HOLDINGS (MALTA)/SCOMMETTENDO</b>	
<i>Provvedimento n. 31426</i>	152
<b>C12692 - IREN/EGEA HOLDING</b>	
<i>Provvedimento n. 31427</i>	159
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	<b>162</b>
<b>AS2044 - CIRCOLARI INTERPRETATIVE DELL'ARTICOLO 9 DEL CODICE DELLA STRADA</b>	162
<b>AS2045 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA - ANNO 2024</b>	166
<b>PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE</b>	<b>191</b>
<b>IP376 - MONDO CONVENIENZA-PROBLEMATICHE VARIE</b>	
<i>Provvedimento n. 31432</i>	191



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### A559 - META/SIAE

*Provvedimento n. 31422*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 18 giugno 1998, n. 192 e, in particolare, l'articolo 9, così come modificato dall'art. 33 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

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

VISTA la propria delibera adottata in data 4 aprile 2023, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 9, comma 3 *bis*, dell'articolo 14 e dell'articolo 14 *bis* della legge 10 ottobre 1990 n. 287, nei confronti delle società Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, Meta Platforms Technologies UK Limited e Facebook Italy S.r.l. (di seguito complessivamente Meta), al fine di accertare una possibile violazione dell'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, consistente, in un contesto caratterizzato da un grande squilibrio economico tra le parti interessate, nella possibile violazione dei canoni di buona fede, correttezza e trasparenza nel corso della negoziazione con la Società Italiana degli Autori ed Editori (di seguito SIAE) della nuova licenza per l'utilizzazione delle opere musicali da quest'ultima tutelate sulle piattaforme *social* di Meta;

VISTA la propria delibera adottata in data 4 aprile 2023, n. 30606, con la quale sono state imposte alle società Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, Meta Platforms Technologies UK Limited e Facebook Italy S.r.l. specifiche misure cautelari ai sensi dell'art. 14 *bis* della legge n. 287/1990 volte a riattivare tempestivamente la negoziazione tra Meta e SIAE;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato del 2 luglio n. 5827, che ha riformato la sentenza del TAR Lazio n. 16069/2023 e, per l'effetto, ha annullato la delibera dell'Autorità del 20 aprile 2023, n. 30606 sopra citata;

VISTA la documentazione recentemente acquisita agli atti del procedimento contenente numerosi e nuovi elementi fattuali;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATA la complessità della fattispecie oggetto del Procedimento;

RITENUTA, stante la complessità della fattispecie, di proseguire l'attività istruttoria, procedendo anche a un'attenta valutazione degli elementi fattuali acquisiti;

CONSIDERATA, altresì, l'esigenza di assicurare alle Parti il più ampio esercizio del diritto di difesa e garantire il pieno esercizio del contraddittorio;

RITENUTO, pertanto, necessario prorogare il termine di conclusione del procedimento, attualmente fissato al 31 dicembre 2024, al fine di valutare la fattispecie contestata alla luce della documentazione acquisita, nonché di garantire appieno l'esercizio del diritto di difesa e il pieno dispiegarsi del contraddittorio;

**DELIBERA**

di prorogare al 30 giugno 2025 il termine di conclusione del procedimento.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**A570 - ACI-MANIFESTAZIONI AUTOMOBILISTICHE LUDICO AMATORIALI***Provvedimento n. 31423*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTA la Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza del 27 aprile 2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO il proprio provvedimento del 10 ottobre 2023, n. 30807, con il quale è stato avviato, nei confronti di Automobile Club d'Italia-ACI, ACI Sport S.p.A. e Club ACI Storico un procedimento per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 del TFUE;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, trasmessa alle Parti in data 3 ottobre 2024, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le memorie finali di Automobile Club d'Italia-ACI, ACI Sport S.p.A., Club ACI Storico e Automotoclub Storico Italiano-ASI pervenute in data 13 novembre 2024;

SENTITI in audizione finale i rappresentanti di Automobile Club d'Italia-ACI, ACI Sport S.p.A., Club ACI Storico e Automotoclub Storico Italiano-ASI in data 18 novembre 2024;

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

CONSIDERATO quanto segue;

**I. LE PARTI*****1.1 I soggetti denunciati***

1. L'Automobile Club d'Italia-ACI (di seguito, "ACI" o "la Federazione") è un ente pubblico associativo, nato nel 1905 come federazione di alcuni Automobile Club locali aventi lo scopo di associare gli automobilisti e di organizzare soprattutto manifestazioni sportive, cui nel tempo è stata riconosciuta la natura di ente pubblico e sono stati attribuiti o delegati compiti dallo Stato<sup>1</sup>. All'ACI sono quindi federati gli Automobile Club provinciali e locali (di seguito, "AC"), enti associativi ai quali sono a loro volta iscritti tutti i cittadini "soci ACI". Ai soci ACI viene fornito un insieme di servizi aggiuntivi, anche attraverso un vasto gruppo di società controllate da ACI, operanti in una varietà di settori economici<sup>2</sup>. Gli AC costituiscono anche l'articolazione dell'ACI sul territorio,

---

<sup>1</sup> In particolare, l'ACI svolge un'importante funzione di servizio pubblico, attraverso una presenza capillare sul territorio, finalizzata a offrire servizi ai cittadini nella veste di automobilisti e contribuenti. Rientrano in questa funzione la gestione dei servizi delegati dallo Stato (tenuta del Pubblico Registro Automobilistico) e dei servizi resi in convenzione con Enti Pubblici Territoriali (riscossione e controllo dei tributi automobilistici, ecc.).

<sup>2</sup> L'ACI, in particolare, controlla un gruppo di aziende che spazia dal mondo assicurativo (SARA) a quello del turismo (Ventura), dal soccorso stradale (ACI Global) ai servizi di ITC (ACI Informatica), dall'ingegneria del traffico (ACI Consult) all'infomobilità (Radio Traffic).

attraverso cui esso esercita parte delle proprie competenze, fra le quali quelle relative alla promozione e organizzazione dell'attività sportiva.

L'ACI svolge importanti funzioni con riguardo all'automobilismo sportivo, in quanto è uno dei primi fondatori della *Fédération Internationale de l'Automobile* (di seguito "FIA")<sup>3</sup>, che lo riconosce come l'unica autorità nazionale in Italia per lo sport automobilistico. L'ACI, inoltre, è federato al Comitato Olimpico Nazionale Italiano (di seguito, "CONI"), che a sua volta lo riconosce come la Federazione italiana di riferimento per lo sport automobilistico. Attraverso il logo ACI Sport, utilizzato da ACI in ambito sportivo automobilistico, la Federazione ha il compito di promuovere e organizzare le attività sportive - anche ai fini della formulazione dei regolamenti -, interviene nella produzione di normative tecnico-sportive, nel reclutamento degli Ufficiali di gara per il controllo delle manifestazioni, si occupa dell'approvazione dei percorsi di gara e dell'omologazione del materiale tecnico da impiegare nelle gare automobilistiche. I partecipanti a vario titolo alle attività di agonismo sportivo automobilistico vengono chiamati a tesserarsi all'ACI, che sovrintende alle competizioni sportive anche tramite la società *in house* ACI Sport S.p.A., attraverso il conseguimento di specifiche licenze<sup>4</sup> rilasciate secondo le disposizioni di un apposito Regolamento Sportivo Nazionale (di seguito, "RSN") adottato annualmente dalla federazione. Nel 2023, ACI ha realizzato ricavi complessivi pari a oltre 415 milioni di euro.

2. ACI Sport S.p.A. (di seguito, "ACI Sport") è la società *in house* di ACI che promuove l'attività sportiva automobilistica nazionale, con particolare riguardo alla logistica, alla comunicazione e all'immagine. La società svolge principalmente attività di promozione, comunicazione e valorizzazione di gare e campionati che ACI organizza in qualità di Federazione Italiana dello Sport Automobilistico.

Nel 2023, ACI Sport ha realizzato ricavi complessivi pari a oltre 55 milioni di euro.

3. Il Club ACI Storico (di seguito, "ACI Storico") è un'associazione senza fini di lucro costituita nel 2013 allo scopo di promuovere e valorizzare il patrimonio e la cultura motoristica italiana e di tutelare gli interessi degli appassionati e dei collezionisti di veicoli di rilevanza storico-collezionistica. Da disposizioni statutarie, in virtù degli scopi perseguiti, aderisce all'ACI, il quale è socio fondatore di diritto dell'associazione.

### ***1.2 I denunciati***

4. L'Automotoclub Storico Italiano - ASI (di seguito, "ASI") è un'associazione riconosciuta non commerciale senza scopo di lucro che, ai sensi del proprio statuto, "*rappresenta, promuove e tutela gli interessi generali della locomozione e motorizzazione storica in Italia, valorizzandone l'importanza culturale e sociale [...] riunendo in una Federazione le associazioni dei cultori dei veicoli storici*". L'ASI conta attualmente 286 club federati e cinquantasette club aderenti che comprendono circa 130.000 appassionati di veicoli storici di interesse collezionistico.

5. I club Abruzzo Drivers' Club, Club Officina Ferrarese del Motorismo Storico, Club Auto Moto Epoca Perugino, Aste e Bilanceri Automotoclub Città di Bitonto, Club Auto e Moto d'Epoca

---

<sup>3</sup> La FIA presiede a livello mondiale allo sport automobilistico e gestisce in tale ambito, ad esempio, le competizioni del Campionato del Mondo di F1, dei campionati internazionali di F3000 e Gran Turismo, dei campionati del mondo di *rally* e di *karting*.

<sup>4</sup> Cfr. articoli 46 e da 177 a 198 del Regolamento Sportivo Nazionale adottato dall'ACI nel 2023.



Francesco Santarelli sono associazioni sportive affiliate ad ASI, attive nell'ambito delle manifestazioni con auto d'epoca.

6. ASI - Associazioni Sportive e Sociali Italiane Sicilia (di seguito, "ASI Sicilia") rappresenta a livello regionale ASI - Associazioni Sportive e Sociali Italiane, un Ente di Promozione Sportiva (di seguito, "EPS") riconosciuto dal CONI<sup>5</sup> sin dalla sua costituzione avvenuta nel 1994. ASI Sicilia è anche una Rete Associativa Nazionale, nonché un'Associazione di Promozione Sociale riconosciuta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e riunisce le associazioni sportive dilettantistiche, le società sportive, le associazioni di promozione sociale e gli altri enti del terzo settore affiliati, contribuendo alle loro attività sportive, ludico-ricreative sociali e culturali.

7. Palatinus Motorsport, Associazione Sportiva Dilettantistica affiliata all'EPS ACSI-Associazione Centri Sportivi Italiani, è attiva, in particolare, nell'ambito della promozione e organizzazione di manifestazioni automobilistiche ludico-amatoriali.

## II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

### II.1 Le segnalazioni

8. Tra ottobre 2022 e giugno 2023 sono pervenute alcune segnalazioni concernenti possibili comportamenti abusivi posti in essere da ACI, consistenti nell'ostacolare l'organizzazione di manifestazioni su strada aventi natura ludico-amatoriale, promosse dalle Associazioni Sportive Dilettantistiche (di seguito, "ASD"), dalle Società Sportive Dilettantistiche (di seguito, "SSD"), dagli Enti di promozione sportiva (di seguito, "EPS") e/o dai club attivi nel settore delle manifestazioni con auto d'epoca, al fine di favorire lo stesso ACI, a sua volta attivo nell'organizzazione di manifestazioni analoghe.

9. In particolare, in data 20 ottobre 2022 è pervenuta all'Autorità una prima segnalazione<sup>6</sup> da parte di ASI e di alcuni club a esso associati<sup>7</sup>, secondo cui ACI sarebbe intervenuta a inibire lo svolgimento di importanti manifestazioni con auto storiche attraverso l'invio di lettere-diffide a varie Prefetture dislocate nel territorio nazionale, sulla base della presunta mancata acquisizione da parte degli organizzatori della manifestazione del parere della Federazione sportiva, parere che, secondo i segnalanti, non sarebbe richiesto per questa tipologia di manifestazioni, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, terzo periodo, del Codice della Strada (di seguito, "CDS").

10. I segnalanti sottolineano come le lettere di diffida dell'ACI colpiscano soprattutto le manifestazioni di regolarità di maggior rilevanza in termini di numero di edizioni organizzate e di numero di iscritti, pari circa a venti manifestazioni l'anno, afferenti in particolare al c.d. "Circuito Tricolore"<sup>8</sup>. Inoltre, tali lettere verrebbero inviate alle Autorità di Pubblica Sicurezza (di seguito,

---

<sup>5</sup> Gli EPS sono associazioni che hanno come scopo statutario la promozione e l'organizzazione di attività fisico-sportive con finalità ludiche, ricreative e formative. Al CONI spetta il riconoscimento degli EPS, che per ottenerlo dovranno rispettare una serie di direttive e requisiti dettati dall'articolo 3 di un apposito Regolamento degli enti di promozione sportiva, approvato dal Consiglio Nazionale del CONI con deliberazione n° 1525 del 28 ottobre 2014. L'articolo 2 del Regolamento classifica invece le attività promuovibili dagli EPS, tra le quali figurano le attività motorio-sportive "a carattere promozionale, amatoriale e dilettantistico, seppure con modalità competitive, con scopi di ricreazione, crescita, salute, maturazione personale e sociale".

<sup>6</sup> Cfr. doc. 1.

<sup>7</sup> Si tratta dei club segnalanti (cfr. *supra* §. 5), aventi sede in diverse regioni italiane.

<sup>8</sup> Si tratta di eventi di caratura internazionale distribuiti su tutto il territorio italiano, che si caratterizzano per un rilevante numero di equipaggi/piloti iscritti (circa centocinquanta a manifestazione), nonché per unire alla manifestazione motoristica la promozione degli elementi paesaggistici, architettonici, enogastronomici e culturali italiani, cfr. docc. 1 e 7.

“APS”) in stretta prossimità temporale rispetto alla data di inizio della manifestazione, in modo da procurare il più ingente danno in termini economici<sup>9</sup> e di immagine ai club organizzatori e all’ASI nel suo complesso. Ciò avrebbe l’effetto di sospendere o annullare le manifestazioni e comunque di ostacolare lo svolgimento, con grave danno per gli enti organizzatori e per i partecipanti<sup>10</sup>.

**11.** Tra i casi più significativi, anche per i successivi risvolti giudiziari che hanno riconosciuto la fondatezza della posizione di ASI, i segnalanti evidenziano le vicende connesse alla lettera inviata da ACI il 9 settembre 2016 alla Prefettura di Trapani, alla Questura, al Libero Consorzio Comunale di Trapani, al Comune di Trapani, al Segretario Generale del CONI e al Presidente Comitato Regionale Sicilia del CONI<sup>11</sup>.

**12.** In data 15 novembre 2022, è pervenuta all’Autorità, da parte dei rappresentanti locali dell’EPS ASI in Sicilia, una seconda segnalazione<sup>12</sup> in cui si lamenta che ACI, per le manifestazioni a carattere non agonistico organizzate dagli EPS e dalle ASD loro affiliate, e quindi non soggette alla regolamentazione del CDS, richiederebbe illegittimamente il parere preventivo del CONI e, quindi, dell’ACI stesso, in quanto Federazione sportiva da esso delegata. Tali condotte da parte di ACI avrebbero indotto l’annullamento di eventi promossi dal segnalante, con un conseguente pregiudizio economico e reputazionale<sup>13</sup>. Le criticità sollevate da ASI Sicilia sono state successivamente condivise anche dai rappresentanti nazionali di A.S.I. – Associazioni Sportive Sociali Italiane<sup>14</sup>.

**13.** In data 12 giugno 2023 è pervenuta, infine, una denuncia<sup>15</sup> da parte dell’ASD Palatinus Motorsport, successivamente integrata in data 11 ottobre 2023<sup>16</sup>, secondo cui, analogamente a

---

<sup>9</sup> Cfr. in particolare doc. 9, nel quale il segnalante rappresenta che considerando “la media annua di manifestazioni di regolarità sopresse, cancellate o limitate, si può stimare [...] un valore complessivo dei danni cagionati ad ASI (e ai club alla stessa federati) pari ad almeno Euro 1.000.000,00 (un milione)”.

<sup>10</sup> Nelle predette lettere, ACI sottolineerebbe l’asserito carattere agonistico delle manifestazioni e, conseguentemente, la difformità delle stesse alle proprie regole tecnico-sportive. Al riguardo, ASI ha precisato che le manifestazioni di regolarità con auto storiche prevedono delle prove di abilità, talvolta soggette a tratti cronometrati, ma comunque organizzate in modo da impedire il superamento dei 40 km/h a garanzia di quanto disposto dall’articolo 9, comma 3, del CDS, elemento indispensabile per appurare la natura non agonistica delle manifestazioni. D’altra parte, i concorrenti non avrebbero alcun interesse a superare tale limite di velocità, atteso che si incorrerebbe in penalità ove si concludesse la prova in un tempo inferiore a quello prestabilito e fermo restando che tali manifestazioni non sfuggono ai controlli ordinari circa i limiti di velocità posti a presidio dell’ordine pubblico. Quanto al mancato rispetto delle regole tecniche, secondo i segnalanti nei casi in esame la valutazione non competerebbe all’ACI.

<sup>11</sup> In sintesi, ACI affermava che era venuta a sapere da un proprio tesserato che il 24 settembre 2016 si sarebbe tenuta una competizione automobilistica non autorizzata, specificando che: “[T]ale manifestazione risulterebbe interessare strade pubbliche e un’area privata. In quanto di «regolarità» appare essere di carattere agonistico e pertanto regolata dall’art. 9 del CdS; la manifestazione non risulta essere inserita nel Calendario Sportivo nazionale 2016 e pertanto non è stato acquisito il preventivo parere espresso della Federazione Sportiva Nazionale (ACI)”.

<sup>12</sup> Cfr. doc. 3. In data 19 febbraio 2024 e, quindi, successivamente all’avvio della presente istruttoria, il denunciante ha inviato una comunicazione al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (e per conoscenza all’Autorità) in cui, stigmatizzando il conflitto di interessi nel quale si troverebbe ACI in qualità di organizzatore di manifestazioni automobilistiche (in concorrenza con il segnalante) e federazione demandata al rilascio del parere di cui comma 3, dell’articolo 9 del CDS, chiede una rettifica della più recente circolare ministeriale interpretativa del predetto articolo 9 nel senso di prevedere espressamente che l’organizzazione di manifestazioni motoristiche di natura amatoriale non postulino l’emissione di un nullaosta da parte della federazione sportiva competente (cfr. doc. 1352). In termini analoghi cfr. doc. 1335.

<sup>13</sup> Cfr. doc. 12, nel quale il segnalante rappresenta che considerando che, “le spese per organizzare un singolo evento, prima dello svolgimento dello stesso, (geometra, ingegnere, tasse governative, tassa per istituzione Commissione di Vigilanza Pubblico Spettacolo, anticipo per i servizi antincendio, commissari di percorso, noleggio apprestamenti di sicurezza, medico rianimatore ed ambulanze, premiazione simbolica per tutti i partecipanti, servizio comunicazioni radio, numeri di partecipazione, pubblicità cartellonistica, web e radiofonica, penale da versare agli sponsor per il mancato svolgimento)”, la perdita derivante dalla sua cancellazione si aggira per gli EPS su un importo di circa 8.000 euro.

<sup>14</sup> Cfr. docc. 1406 e 1414.

<sup>15</sup> Cfr. doc. 13.

<sup>16</sup> Cfr. doc. 21. In data 4 giugno 2024, successivamente all’avvio della presente istruttoria, il denunciante ha inviato una comunicazione al MIT (e per conoscenza all’Autorità) avente a oggetto una richiesta di nullaosta per una specifica

quanto riferito da ASI e ASI Sicilia, ACI segnalerebbe alle Prefetture, alle Questure e/o alle Autorità comunali di diverse province italiane, in particolare della Sicilia, che le manifestazioni motoristiche organizzate dal denunciante avrebbero dovuto essere sottoposte a un suo parere ai fini del loro corretto e sicuro svolgimento, a prescindere dalla loro natura, agonistica o non.

## II.2 L'attività istruttoria

14. In data 10 ottobre 2023, l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio al fine di accertare la sussistenza di eventuali violazioni dell'articolo 102 TFUE da parte di ACI, ACI Sport e ACI Storico, in particolare, in relazione alla definizione di una strategia volta a ostacolare o impedire agli EPS, alle ASD/SSD e/o ad altri club motoristici di svolgere la propria attività nel mercato dell'organizzazione di eventi e manifestazioni non agonistiche - ovvero a carattere promozionale e ludico-amatoriale, comprese quelle di regolarità storica di cui all'articolo 9, comma 3, del Codice della Strada - a livello nazionale, regionale e provinciale, allo scopo di espandere la propria posizione in tale mercato.

15. In data 18 ottobre 2023 sono stati svolti accertamenti ispettivi a Roma, presso le sedi, i locali e gli uffici di ACI, ACI Sport e ACI Storico, allegando in calce a un verbale ispettivo<sup>17</sup> una richiesta di informazioni successivamente riscontrata dai soggetti denunciati in data 13 novembre 2023<sup>18</sup>.

16. In data 29 febbraio 2024 i soggetti denunciati hanno presentato impegni<sup>19</sup> ex articolo 14-ter della legge n. 287/1990, successivamente rigettati dall'Autorità con delibera del 10 aprile 2024. In particolare gli impegni, complessivamente considerati, non apparivano risolutivi delle criticità concorrenziali ipotizzate in avvio, in quanto ACI si riservava comunque la possibilità di segnalare le manifestazioni, a suo dire non riconducibili a quelle ludico-amatoriali, sulla base di elementi non

---

manifestazione dalla stessa organizzata e considerata come non agonistica (cfr. doc. 1367-bis). Tale comunicazione è stata riscontrata dal MIT in data 14 giugno 2024 (cfr. doc. 1385).

<sup>17</sup> Cfr. doc. 208.

<sup>18</sup> Cfr. doc. 1334.

<sup>19</sup> Cfr. doc. 1353. In particolare, pur senza riconoscere in alcun modo la fondatezza delle ipotesi formulate nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, ha presentato gli impegni di seguito sinteticamente descritti:

- Impegno 1): ACI, premesso che le caratteristiche proprie delle diverse tipologie di manifestazioni sportive automobilistiche - a contenuto agonistico, a ridotto contenuto agonistico, pre-agonistiche e non agonistiche-ludico ricreative ed amatoriali sono puntualmente definite agli articoli 2.4 e 19 ROF, nonché all'articolo 12 RSN, al fine di fugare ogni dubbio su un possibile uso strumentale dei propri poteri di regolazione e coordinamento, si impegna a fare quanto in proprio potere per favorire, d'intesa con il CONI, l'abrogazione della disposizione di cui all'ultimo capoverso dell'articolo 2.4.4 del ROF e all'ultimo capoverso dell'articolo 12.2 del RSN, che così recita: "E' riservato in ogni caso il diritto di ACI di valutare in ogni momento il carattere ludico-ricreativo e amatoriale di una manifestazione".

- Impegno 2): ACI si impegna a non richiedere il proprio preventivo parere per le manifestazioni automobilistiche a carattere ludico ricreativo e amatoriale (ai sensi degli articoli 2.4.4 e 19.4 del ROF e dell'articolo 12.2 del RSN), nonché per le manifestazioni di regolarità con auto storiche rispettose dei requisiti di cui all'articolo 9, comma 3, del CDS.

- Impegno 3): ACI si impegna a segnalare alle Pubbliche Autorità, per gli eventuali controlli di competenza, esclusivamente quelle manifestazioni automobilistiche, comunque denominate, che, sulla base degli specifici elementi in suo possesso (i.e. regolamenti di gara, filmati di edizioni precedenti o altri documenti), da indicare e allegare alla segnalazione, non appaiano *prima facie* effettivamente riconducibili né alla categoria delle manifestazioni automobilistiche a carattere ludico ricreativo e amatoriale (ai sensi degli articoli 2.4.4 e 19.4 del ROF e dell'articolo 12.2 del RSN) né alla categoria delle manifestazioni di regolarità con auto storiche di cui all'articolo 9, comma 3, del CDS.

- Impegno 4): ACI si impegna a inviare le eventuali segnalazioni di cui all'impegno n. 3 con congruo anticipo rispetto alla data prevista per lo svolgimento della manifestazione onde consentire una ponderata valutazione da parte dell'Autorità Pubblica destinataria della segnalazione. Si intende congruo l'invio della segnalazione non oltre il termine di sette giorni antecedenti la manifestazione, salvo il caso in cui ACI dimostri di essere venuta in possesso degli specifici elementi di cui all'impegno n. 3 solo a ridosso della data di svolgimento della manifestazione.

- Impegno 5): ACI si impegna a non avviare procedimenti né applicare sanzioni disciplinari nei confronti dei propri iscritti in ragione della loro partecipazione a manifestazioni a carattere ludico ricreativo ed amatoriale (ai sensi degli articoli 2.4.4 e 19.4 del ROF e all'articolo 12.2 del RSN) ovvero a manifestazioni di regolarità con auto storiche ex articolo 9, comma 3, del CDS.

- Impegno 6): ACI si impegna ad adottare un programma di *compliance* antitrust conforme alle indicazioni contenute nelle Linee Guida dell'Autorità pubblicate in data 25 settembre 2018.

oggettivi e dunque non verificabili, con una tempistica di intervento tale da risultare troppo ravvicinata all'evento.

**17.** Allo scopo di ottenere elementi rilevanti ai fini del procedimento, gli Uffici hanno inviato richieste di informazioni ai soggetti denunciati in data 21 maggio 2024, 5 e 23 luglio 2024, 5 agosto 2024, 5 settembre 2024 e 14 ottobre 2024<sup>20</sup>, rispettivamente riscontrate in data 17 giugno 2024, 18 e 31 luglio 2024, 12 settembre 2024 e 31 ottobre 2024<sup>21</sup>. Altre richieste di informazioni sono state inviate a 12 EPS attivi nel settore motoristico in data 22 maggio 2024 e 5 luglio 2024<sup>22</sup>, alle quali gli EPS hanno risposto fra il 12 e il 24 luglio 2024<sup>23</sup>.

**18.** Analogamente, la Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo presso il Ministero dell'Interno<sup>24</sup>, nonché ASI<sup>25</sup> sono stati destinatari di richieste di informazioni, rispettivamente inviate in data 20 e 26 giugno 2024. ASI ha fornito un riscontro in data 5 luglio 2024<sup>26</sup>, mentre la Direzione Centrale del Ministero ha risposto in data 19 luglio 2024, inoltrando la richiesta inviata dall'Autorità alle Prefetture dislocate sul territorio nazionale<sup>27</sup>.

**19.** Sono stati, inoltre, sentiti in audizione rappresentanti di ACI, ACI Sport e ACI Storico<sup>28</sup>, del MIT<sup>29</sup>, del Ministero dell'Interno<sup>30</sup> e dell'EPS A.S.I. – Associazioni Sportive Sociali Italiane<sup>31</sup>.

**20.** Nel corso del procedimento, ACI, ACI Sport e ACI Storico hanno più volte effettuato accesso agli atti del fascicolo<sup>32</sup>.

**21.** In data 10 luglio 2024, ACI, ACI Sport e ACI Storico hanno presentato un'istanza di "rimessione in termini" ai fini della presentazione di nuovi impegni, a integrazione di quelli precedentemente presentati dalle medesime imprese, rigettata dall'Autorità in data 17 luglio 2024<sup>33</sup>.

**22.** In data 11 luglio 2024, l'EPS CNS Libertas - Centro nazionale Sportivo Libertas ha inviato una denuncia, chiedendo al contempo di essere ammesso a partecipare al procedimento<sup>34</sup>. L'istanza di partecipazione è stata rigettata in data 18 luglio 2024, poiché tardiva<sup>35</sup>.

**23.** In data 3 ottobre 2024, è stata notificata alle Parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito, "CRI")<sup>36</sup>.

**24.** Le Parti denunciate e ASI hanno presentato memorie conclusive in data 13 novembre 2024 e l'audizione finale dinanzi al Collegio si è svolta in data 18 novembre 2024.

---

<sup>20</sup> Cfr., rispettivamente, docc. 1359, 1403, 1426, 1434, 1438 e 1459.

<sup>21</sup> Cfr., rispettivamente, docc. 1390, 1422, 1432, 1441 e 1462.

<sup>22</sup> Cfr. docc. 1360 e 1404.

<sup>23</sup> Cfr. docc. 1410, 1411, 1412, 1413, 1414, 1415, 1419, 1420, 1423, 1424, 1427, 1428.

<sup>24</sup> Cfr. doc. 1398.

<sup>25</sup> Cfr. doc. 1399.

<sup>26</sup> Cfr. doc. 1405.

<sup>27</sup> Cfr. doc. 1422. Per le risposte delle Prefetture e del Ministero dell'Interno cfr. docc. 1429, 1430, 1431, 1433 e 1437.

<sup>28</sup> Cfr. doc. 1407. L'audizione si è tenuta in data 3 luglio 2024.

<sup>29</sup> Cfr. doc. 1368. L'audizione si è tenuta in data 23 maggio 2024.

<sup>30</sup> Cfr. doc. 1365. L'audizione si è tenuta in data 24 maggio 2024.

<sup>31</sup> Cfr. doc. 1406. L'audizione si è tenuta in data 27 giugno 2024.

<sup>32</sup> Cfr. docc. 1339, 1343, 1358, 1374, 1454, 1455 e 1470.

<sup>33</sup> Cfr. rispettivamente docc. 1408 e 1417.

<sup>34</sup> Cfr. doc. 1409.

<sup>35</sup> Cfr. doc. 1419.

<sup>36</sup> Cfr. docc. 1448-1451.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

25. I paragrafi che seguono descrivono le risultanze dell'attività istruttoria: nello specifico, viene prima descritto il quadro regolatorio-normativo di riferimento e successivamente vengono delineate le evidenze raccolte durante l'attività istruttoria.

#### III.1 Il quadro regolatorio di riferimento

##### III.1.1 La natura di ACI quale federazione sportiva riconosciuta dal CONI

26. La disciplina del settore sportivo in Italia si fonda su un sistema piramidale che vede al proprio vertice, a livello nazionale, il CONI<sup>37</sup>, il quale svolge compiti di raccordo con gli organismi internazionali e di indirizzo e controllo a livello nazionale.

27. Per ciascuno sport il CONI riconosce una sola Federazione Sportiva Nazionale (FSN) o una Disciplina Sportiva Associata (DSA), ove un dato sport non sia già oggetto di regolazione da parte di una FSN<sup>38</sup>. Gli Statuti delle FSN e DSA devono rispettare i principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale del CONI<sup>39</sup>.

28. Le Federazioni sportive “*svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI*” (articolo 15, D.lgs. n. 242/1999). Le Federazioni sportive nazionali hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato, non perseguono fini di lucro (comma 2) e i loro bilanci sono approvati dal CONI (commi 2 e 3). Ai sensi dell'articolo 16 del D.lgs. n. 242/1999, le FSN hanno potestà statutaria e regolamentare conformemente ai principi fondamentali stabiliti dal CONI<sup>40</sup>.

29. L'ACI è quindi l'unica Federazione Sportiva riconosciuta dal CONI, su delega della FIA, per lo sport automobilistico agonistico in Italia. In virtù di ciò, detiene poteri di regolamentazione e coordinamento a livello nazionale e gode di autonomia statutaria, tecnico-organizzativa e di gestione sotto la vigilanza del CONI. Tale *status* viene ribadito nello Statuto di ACI, laddove viene specificato all'articolo 4, lettera e), che la federazione, allo scopo di conseguire i suoi scopi istituzionali, “*promuove, incoraggia e organizza le attività sportive automobilistiche, esercitando i poteri sportivi che gli provengono dalla Fédération Internationale de l'Automobile - F.I.A.; assiste e associa gli sportivi automobilistici; è la Federazione sportiva nazionale per lo sport automobilistico riconosciuta dalla F.I.A. e componente del CONI, che svolge le attività di federazione sportiva*

<sup>37</sup> Il CONI è stato istituito nel 1914 dai delegati delle diverse Federazioni Sportive Nazionali, al fine di organizzare la partecipazione degli atleti italiani alle Olimpiadi, in raccordo con il CIO. Con la legge 16 febbraio 1942 n. 426, il CONI è qualificato ente di diritto pubblico non economico sottoposto alla vigilanza ministeriale. Il riordino del CONI è avvenuto con il Decreto Legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. legge Melandri) e, successivamente, con la legge 8 agosto 2002, n. 178 e il Decreto Legislativo 8 gennaio 2004, n. 15 (c.d. riforma Pescante). Il CONI, definito “*confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali*”, ha potestà statutaria che, come previsto dall'articolo 2, ha ad oggetto la disciplina dell'organizzazione centrale e periferica del CONI, nonché il funzionamento dello stesso.

<sup>38</sup> Attualmente il CONI riconosce 45 FSN, 18 DSA e 14 EPS.

<sup>39</sup> Ne consegue che il CONI riconosce le FSN che svolgono un'attività sportiva nel territorio nazionale e, sul piano internazionale, sono affiliate ad una Federazione Internazionale, gestendo l'attività sportiva conformemente alla Carta Olimpica e alle regole della Federazione Internazionale di appartenenza.

<sup>40</sup> Lo Statuto del CONI prevede che alle Federazioni “*è riconosciuta autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI*” (articolo 20, commi 3 e 4). Inoltre, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, D.lgs. n. 242/1999, lo Statuto individua le attività di valenza pubblicistica delle Federazioni “*relative all'ammissione e all'affiliazione di società, associazioni sportive e di singoli tesserati, alla revoca [...] dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; [...], nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici*” (articolo 23); “*la valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse*” (articolo 23, comma 1-bis).

*nazionale secondo la disciplina prevista dal proprio ordinamento ai sensi dell'art.2, comma 5, del decreto legislativo n.15 del 2004*".

**30.** Un ruolo di primo piano nell'attività federale rivestono infine gli AC locali, i quali, come già sottolineato, sono federati ad ACI e hanno lo scopo di associare gli automobilisti e, fra gli altri compiti, di organizzare manifestazioni sportive automobilistiche. Essi, sebbene abbiano patrimonio proprio, distinto da quello dell'ACI, e godano, rispetto a quest'ultimo, di autonomia nei limiti dello Statuto federale<sup>41</sup>, svolgono la loro attività - comprese la promozione, l'incoraggiamento e l'organizzazione delle attività sportive automobilistiche (sia agonistiche che non agonistiche, ivi comprese quelle con auto storiche) - in osservanza alla normativa e alle direttive federali<sup>42</sup>.

**31.** Sul punto, si consideri l'articolo 1 dello Statuto federale che, al primo capoverso, afferma che "*L'Automobile Club d'Italia - A.C.I. è la Federazione che associa gli Automobile Club regolarmente costituiti*". Da disposizioni statutarie, vi sono poi numerose cointeressenze tra ACI e gli AC sul piano della reciproca *governance*. Si rileva, ad esempio, che i Presidenti degli AC risultano essere tra i componenti dell'Assemblea<sup>43</sup> di ACI e, analogamente, il Consiglio Generale<sup>44</sup>, il Consiglio Sportivo Nazionale e la Giunta Sportiva di ACI annoverano tra i propri membri rappresentanti degli AC<sup>45</sup>.

*III.1.2 Organizzazione e regolamentazione sportiva di ACI* **32.** Gli articoli da 20 a 22 dello Statuto di ACI disciplinano i principi generali dell'attività sportiva e individuano nel Consiglio Sportivo Nazionale e nella Giunta Sportiva gli Organi di vertice del settore, titolari dell'esercizio e della gestione del potere sportivo in piena autonomia normativa, regolamentare e finanziaria<sup>46</sup>.

**33.** Per le rispettive competenze gli articoli 21 e 22 dello Statuto stabiliscono che le stesse sono disciplinate da un apposito Regolamento di Organizzazione e Funzionamento delle attività sportive (di seguito, "ROF"), approvato in primo luogo dall'Assemblea ACI<sup>47</sup> su proposta del Consiglio Sportivo Nazionale dell'ACI e successivamente approvato, ai fini sportivi e in via definitiva, dalla Giunta Nazionale del CONI, che ne valuta la conformità alla legge, allo Statuto del CONI, ai principi fondamentali, agli indirizzi e ai criteri deliberati dal Consiglio Nazionale del CONI.

<sup>41</sup> Cfr. articolo 37 dello Statuto di ACI.

<sup>42</sup> Cfr. articolo 36 dello Statuto di ACI.

<sup>43</sup> Ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto di ACI, l'Assemblea determina le prestazioni ed i servizi che l'ACI deve attuare nei confronti dei soci e degli AC e i conseguenti obblighi degli AC.

<sup>44</sup> Ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto di ACI, il Consiglio Generale svolge nei confronti degli AC locali le seguenti funzioni: I) delibera circa l'indirizzo, lo svolgimento e l'estensione dell'attività dell'ACI e degli AC nei limiti dello Statuto di ACI e delle deliberazioni dell'Assemblea; II) approva i regolamenti di carattere generale emanati dai singoli AC su tutte le materie non contemplate dallo Statuto di ACI e riflettenti le modalità di funzionamento dei singoli organi sociali degli AC; III) dirime gli eventuali conflitti fra gli AC; IV) propone, per gravi motivi, all'Amministrazione vigilante lo scioglimento degli organi direttivi degli AC; V) delibera sulle domande di federazione all'ACI da parte di nuovi AC.

<sup>45</sup> Cfr. articoli 12, 13 e 14, 21 e 22 dello Statuto di ACI.

<sup>46</sup> Mentre il primo costituisce l'organo di indirizzo della politica dello sport automobilistico, la seconda è l'organo di gestione e attuazione degli indirizzi di politica deliberati dal Consiglio stesso. Secondo lo Statuto, in entrambi gli Organi deve essere garantita la presenza, in misura non inferiore al 30% del totale dei loro componenti, di atleti e tecnici sportivi in attività o che siano stati tesserati per almeno due degli ultimi dieci anni. Negli Organi direttivi nazionali una quota del 30% deve essere inoltre riservata a rappresentanti degli AC.

<sup>47</sup> Cfr. articolo 8, lettera m), dello Statuto.

**34.** Nel disciplinare l'organizzazione sportiva, il ROF attribuisce importanti funzioni anche al Presidente di ACI<sup>48</sup>, al Segretario degli Organi Sportivi dell'ACI<sup>49</sup> (ossia Consiglio Sportivo Nazionale e Giunta Sportiva) e agli Organismi tecnici e consultivi<sup>50</sup>. Tra questi ultimi rilevano le Delegazioni Provinciali<sup>51</sup> e locali e le Delegazioni Regionali<sup>52</sup>, le quali oltre a rappresentare ACI nel territorio di competenza, tra i vari compiti, curano la promozione dell'attività sportiva automobilistica sulla base dei piani e programmi indicati dalla Giunta Sportiva, vigilano sulle manifestazioni che si svolgono sul territorio di competenza riferendone agli Organi Sportivi, rappresentano ACI nel collaudo dei percorsi delle competizioni su strada di cui all'articolo 9, comma 4, CDS, organizzano i Campionati Regionali o Interregionali<sup>53</sup>. Le Delegazioni Provinciali e locali sono costituite da ciascun AC i cui organi direttivi sono eletti dai soci ACI della provincia (le Delegazioni Provinciali sono presiedute dal Presidente dell'AC Provinciale); le Delegazioni Regionali, invece, sono costituite dai Comitati Regionali degli AC, ai sensi dell'articolo 58 dello Statuto di ACI<sup>54</sup> (il Presidente del Comitato Regionale degli AC ha la rappresentanza dell'ACI presso i Comitati Regionali CONI ed è il Presidente della Delegazione Regionale).

**35.** Quanto alla disciplina di dettaglio dell'attività sportiva automobilistica, l'articolo 17 del ROF rinvia al summenzionato Regolamento Sportivo Nazionale (di seguito, "RSN") emanato dalla Giunta Sportiva, avente lo scopo di stabilire le regole di svolgimento e controllo della predetta attività a livello nazionale.

**36.** Per quel che concerne la regolazione e l'organizzazione delle manifestazioni automobilistiche, occorre evidenziare come il RSN detti una vasta gamma di regole applicabili in via principale alla generalità degli eventi a carattere agonistico, dal rilascio delle singole tipologie di licenze<sup>55</sup> necessarie per partecipare direttamente o indirettamente all'attività sportiva automobilistica, ai requisiti necessari per organizzare le manifestazioni, alle regole generali che ne disciplinano l'intero svolgimento, dall'iscrizione e dalle verifiche sportive e tecniche pre-gara all'omologazione dei risultati.

---

<sup>48</sup> Cfr. articolo 10 del ROF. Il Presidente ha la responsabilità generale del buon andamento della Federazione e presiede funzioni di programmazione, indirizzo e controllo dell'attività tecnica e sportiva automobilistica. Tra le varie funzioni, convoca e presiede il Consiglio Sportivo Nazionale, la Giunta Sportiva e l'Ufficio di Presidenza.

<sup>49</sup> Cfr. articolo 11 del ROF. Il Segretario degli Organi sportivi è il Direttore della Direzione per lo Sport Automobilistico ACI. Tra le varie funzioni, assiste il Presidente dell'ACI nell'espletamento delle sue attribuzioni in materia sportiva, assicura il coordinamento degli Organi sportivi partecipando alle relative riunioni senza diritto di voto, cura i rapporti con i partecipanti (a qualsiasi titolo) all'attività sportiva automobilistica e assume ogni atto necessario per il regolare svolgimento di tale attività. Ai sensi dell'articolo 39 del ROF la gestione delle attività sportive, la cui competenza è attribuita agli Organi Sportivi dell'ACI, è infatti curata in via esclusiva dalla Direzione per lo Sport Automobilistico ACI.

<sup>50</sup> Cfr. articolo 7 del ROF. Si tratta delle Delegazioni Provinciali e locali, delle Delegazioni Regionali, delle Commissioni per settori di attività, dell'Ufficio di Presidenza e del Gruppo Ufficiali di Gara.

<sup>51</sup> Cfr. articolo 12 del ROF.

<sup>52</sup> Cfr. articolo 13 del ROF.

<sup>53</sup> Le Delegazioni Regionali, nello specifico, possono pertanto vistare i RPG ed esprimere il parere circa le nuove iscrizioni delle gare della propria Regione.

<sup>54</sup> L'articolo 58 dello Statuto di ACI stabilisce che presso l'AC del capoluogo di ciascuna Regione è istituito un Comitato Regionale, composto dai Presidenti degli A.C. della Regione. I Comitati, tra i vari compiti, eleggono i rappresentanti regionali in seno al Consiglio Generale dell'A.C.I. ai sensi dell'articolo 14 dello Statuto.

<sup>55</sup> Cfr. articoli 177 e ss. del RSN. In particolare, chiunque partecipi a vario titolo all'attiva automobilistica agonistica svolta sotto l'egida federale (ad esempio conduttore, concorrente, costruttore, navigatore, assistente meccanico, scuderia, ufficiale di gara, organizzatore, circuito, ecc.) è tenuto a essere titolare di una tessera sportiva rilasciata da ACI, la c.d. "licenza". A seconda della tipologia di licenza è previsto il pagamento di uno specifico costo di tesseramento (cfr. doc. 1334). I titolari di una qualsiasi delle licenze previste devono conoscere e rispettare le disposizioni del Codice sportivo internazionale stabilito dalla FIS e della regolamentazione nazionale (RSN, RDS nonché RPG). La licenza non è necessaria per lo svolgimento di attività di natura ludico/ricreativa, cfr. articolo 177 RSN.

L'articolo 11 del RSN recita infatti che *“Le manifestazioni sportive nazionali, che non rivestono carattere ludico ricreativo [quindi, agonistiche n.d.r] e che si svolgono in Italia, devono essere sotto l'egida dell'ACI e devono essere organizzate conformemente alle norme contenute nel presente Regolamento e negli RDS”*.

**37.** In merito all'organizzazione degli eventi sportivi agonistici, viene quindi specificato all'articolo 46 del RSN che *“[I]n Italia una manifestazione sportiva automobilistica può essere organizzata, nel rispetto delle norme di legge per quanto riguarda le pubbliche manifestazioni, da tutti i soggetti in possesso di licenza sportiva di Organizzatore in corso di validità che abbiano iscritto la manifestazione nel Calendario Sportivo Nazionale e ottenuto dall'ACI il permesso di organizzazione<sup>56</sup>”*.

**38.** Il Calendario Sportivo Nazionale (di seguito, “Calendario ACI”) rappresenta pertanto il calendario delle manifestazioni sportive organizzate sotto l'egida dell'ACI (quelle agonistiche e, come specificato nel prosieguo, quelle ludico-amatoriali iscritte per mera volontà dell'organizzatore) in Italia nel corso dell'anno, al cui interno sono anche specificate per ciascuna di esse le relative caratteristiche di svolgimento<sup>57</sup>. Coloro che indicano una manifestazione sportiva e che intendono iscriverla nel Calendario ACI devono quindi inoltrare una richiesta all'ACI secondo modalità operative di iscrizione che vengono annualmente comunicate tramite la pubblicazione di un'apposita circolare sul sito della Federazione e provvedere al versamento di un'apposita tassa di iscrizione<sup>58</sup>.

**39.** Tra la documentazione da produrre ai fini dell'organizzazione, particolare rilevanza assumono il programma e il Regolamento Particolare di Gara (di seguito, “RPG”). Il primo è il documento ufficiale predisposto dall'organizzatore dopo l'approvazione del RPG per informare il pubblico sullo svolgimento della manifestazione<sup>59</sup>. Il secondo costituisce invece il documento ufficiale, propedeutico e obbligatorio per il rilascio del permesso di organizzazione, che sancisce che le modalità di svolgimento della manifestazione sono conformi alle norme tecnico-sportive emanate dalla Federazione e alle norme di legge applicabili<sup>60</sup>.

**40.** Il RSN prevede inoltre le infrazioni e le relative sanzioni in cui possono incorrere i titolari di licenza che violino le disposizioni regolamentari poste da ACI<sup>61</sup>.

**41.** Sebbene non oggetto di specifica regolamentazione nel ROF e nel RSN, va infine menzionato il ruolo della società *in house* ACI Sport nella produzione/fornitura di beni e servizi strumentali e strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ACI, con specifico riferimento alle attività di promozione, comunicazione e valorizzazione delle gare e dei campionati organizzati dalla federazione. ACI Sport promuove tali gare e campionati, coordinando le iniziative, anche di carattere pubblicitario e commerciale, atte a diffondere, favorire e incrementare l'attività sportiva automobilistica, ad esempio trasmettendo le informazioni alle redazioni sportive delle

---

<sup>56</sup> Cfr. articolo 54 del RSN. In particolare, il permesso di organizzazione costituisce l'autorizzazione della Federazione a organizzare la manifestazione e deve essere richiesto all'ACI dall'organizzatore attraverso l'invio dell'RPG, entro termini prestabiliti.

<sup>57</sup> Cfr. articolo 42 del RSN.

<sup>58</sup> Cfr. articoli 42 e 44 del RSN.

<sup>59</sup> Il programma contiene diverse informazioni sulla manifestazione, quali ad esempio la data, la località di svolgimento e l'elenco dei concorrenti che vi partecipano (cfr. articolo 51 del RSN).

<sup>60</sup> Cfr. articoli 52 e 53 del RSN.

<sup>61</sup> Cfr. Capitolo XIX del RSN.



maggiori emittenti televisive e radiofoniche, con le quali stipula accordi per la più ampia diffusione possibile delle immagini e dei contenuti audio delle gare e delle manifestazioni promosse<sup>62</sup>.

### *III.1.3 La classificazione delle discipline sportive automobilistiche in agonistiche e ludico-amatoriali*

**42.** Le manifestazioni sportive automobilistiche sono articolate sulla base di diverse discipline, fra cui figurano ad esempio *rally*, *cross-country*, velocità, regolarità, *off-road*, salita, auto storiche e *karting*, ognuna delle quali può essere divisa in sottocategorie, che dipendono dalla tipologia di fondo stradale su cui si corrono le gare, dal tipo di veicolo con cui si corrono e da particolarità specifiche dettate a livello regolamentare e operativo per la singola tipologia di gara. Esistono così, ad esempio, i *rally* e i *rally* su terra, le gare di velocità “in circuito” e quelle “in salita”, le competizioni con auto moderne e con auto storiche, le gare di velocità riservate a particolari categorie di autoveicoli (ad esempio prototipi, monomarca, “gran turismo” ecc.).

Le manifestazioni possono svolgersi su strada o in un impianto (ad esempio un autodromo). Dal punto di vista organizzativo, in una stessa manifestazione possono svolgersi eventi relativi a discipline o, in particolare, sottocategorie diverse.

**43.** Sussiste poi una distinzione regolamentare fra manifestazioni di natura agonistica, tra cui rientrano anche quelle a ridotto contenuto agonistico e pre-agonistiche, e di natura ludico-amatoriale<sup>63</sup>. Ogni tipologia di manifestazione include determinati “settori di attività”, ossia diverse discipline sportive automobilistiche, oggetto di appositi regolamenti di settore (di seguito, “RDS”)<sup>64</sup>.

Come anticipato, le manifestazioni di carattere agonistico che si svolgono in Italia devono essere poste sotto l’egida di ACI e, pertanto, iscritte al Calendario ACI e disciplinate dal RSN, dai RDS e dai RPG<sup>65</sup>.

Al contrario, come confermato dalla stessa ACI, “[C]hiunque può [...] liberamente organizzare manifestazioni sportive automobilistiche non agonistiche (ovvero ludico ricreative e amatoriali) di cui all’art. 12.2 del RSN in completa autonomia, al di fuori dell’egida ACI, senza alcun coinvolgimento o intervento di quest’ultimo e senza dover rispettare le disposizioni del RSN nonché degli RDS”<sup>66</sup>; un evento non agonistico, ove richiesto dall’organizzatore, può comunque essere iscritto al Calendario ACI e in quel caso deve rispettare il contenuto della regolazione federale.

**44.** Secondo l’articolo 19 del ROF e l’articolo 12 del RSN la distinzione tra attività agonistica e non agonistica è data dal valore della prestazione “*tendente al massimo nella prima e quasi*

<sup>62</sup> In merito all’attività sportiva e al ruolo di ACI Sport rileva considerare l’articolo 23 del RSN, che recita: “L’ACI indice annualmente Campionati, Trofei, Coppe, Challenge. [...] Un Campionato, un Trofeo, una Coppa o un Challenge possono essere costituiti da una serie di manifestazioni o da una sola manifestazione e possono essere internazionali o nazionali. Campionati, Coppe, Trofei e Challenge internazionali sono proprietà della FIA, quelli nazionali dell’ACI. [...] Per i Campionati Italiani nei quali è presente il Promotore ACI Sport Spa, la scelta delle gare valevoli per il titolo e le relative date di svolgimento sono determinate dalla Giunta Sportiva su proposta del suddetto Promotore sentite le Commissioni competenti. Gli organizzatori che intendono far parte di un Campionato promosso da ACI Sport Spa devono firmare un accordo bilaterale con quest’ultima in cui si impegnano a rispettare il format organizzativo e promozionale preventivamente definito dalla Giunta Sportiva ACI.”.

<sup>63</sup> L’articolo 2, comma 4, del ROF stabilisce che “[l]’ACI, in applicazione dell’art. 13 dei principi fondamentali degli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali emanato dal CONI, raggruppa le discipline sportive praticate in manifestazioni a contenuto agonistico ivi comprese quelle a ridotto contenuto agonistico e pre-agonistiche, e quelle non agonistiche ivi comprese quelle ludico ricreative ed amatoriali, di seguito elencate”.

<sup>64</sup> Per ogni disciplina l’ACI definisce uno specifico RDS relativo principalmente alle regole e alle modalità di svolgimento delle manifestazioni, alle vetture ammesse e ai profili di sicurezza.

<sup>65</sup> Cfr. articolo 11, comma 2, del RSN.

<sup>66</sup> Cfr. docc. 1390 e 1421.

*trascurabile nella seconda*” e non dall’elemento della competitività, che può essere presente anche nell’ambito non agonistico. Nell’automobilismo, “*che presuppone un alto livello di prestazione tecnica, le discipline rientranti nelle attività non agonistiche sono limitate ad alcune specialità la cui prestazione è trascurabile*”. L’ACI inserisce le gare nelle rispettive categorie “*in relazione alle caratteristiche e finalità delle manifestazioni, al livello di idoneità medico - sportiva richiesto, nonché in base alla caratteristica dei percorsi, alla tipologia delle vetture ammesse e alle modalità di compilazione delle classifiche*”.

a) *Le manifestazioni agonistiche*

**45.** L’articolo 12.1 del RSN stabilisce che le manifestazioni sportive sono a contenuto agonistico quando la prestazione tende al massimo impegno rispetto ai seguenti fattori, singolarmente o combinati tra di loro:

- il tempo impiegato a percorrere una distanza predefinita;
- la distanza coperta in un periodo di tempo determinato;
- il rispetto di tempi prestabiliti per percorrere un percorso o tratti di esso;
- l’abilità di guida dei partecipanti;
- l’impegno psico-fisico dei partecipanti;
- la durata dell’impegno;
- la prestazione delle vetture.

Rientrano fra le manifestazioni a contenuto agonistico quelle appartenenti a un insieme specifico di settori di attività, disciplinati da appositi RDS<sup>67</sup>, per le quali è richiesto il certificato di idoneità sportiva agonistica.

**46.** Ai sensi dell’articolo 12 lett. b) del RSN e dell’articolo 19.3 del ROF le manifestazioni sportive sono a “ridotto contenuto agonistico” se la prestazione determinata dai predetti fattori è presente in maniera ridotta in ragione delle tipicità delle singole discipline<sup>68</sup>.

b) *Le manifestazioni ludico-amatoriali*

**47.** Infine, ai sensi degli articoli 12.2 del RSN e 19.4 del ROF, si considerano ludico-ricreative e amatoriali le manifestazioni sportive organizzate da enti o associazioni per scopi di ricreazione, crescita, salute, maturazione personale e sociale. Tali manifestazioni si possono svolgere anche con modalità competitive e possono comportare l’assegnazione di premi e/o trofei di natura esclusivamente simbolica, purché non comportino la previsione di classifiche basate sui fattori propri delle manifestazioni agonistiche o l’assegnazione di titoli.

---

<sup>67</sup> Si tratta in particolare dei seguenti settori (o comunque a essi riconducibili): velocità in circuito; velocità in salita; *rally*; *cross country rally*; velocità su terra; velocità su ghiaccio; *rallycross*; formula *challenge*; slalom; autostoriche (velocità in circuito, velocità in salita e *rally*); velocità fuoristrada; *karting*; regolarità sport per autostoriche; tentativi di record; atipiche sperimentali; accelerazione; *drifting*; competizioni ad energie rinnovabili e alternative, cfr. articolo 12, lett. A) del RSN e articolo 2.4.1 del ROF.

<sup>68</sup> Per tali manifestazioni, a valle degli impegni presentati da ACI e resi obbligatori dall’Autorità nel caso A396 - *Gargano Corse/ACI* (provvedimento n. 19946 del 18 settembre 2009, in Bollettino n. 23/2009). ACI si era impegnata a istituire una Convenzione con gli EPS al fine di consentire loro di organizzare manifestazioni automobilistiche anche di natura agonistica e/o di limitato contenuto agonistico. Nel dettaglio, possono rientrare nella Convenzione le seguenti manifestazioni: *trial*; *gymkane*; manifestazioni tempo libero *karting*; regolarità turistica, *challenge* e classica per auto storiche ed auto moderne; nonché *minislalom*, *drifting*, accelerazione, velocità su terra, velocità su ghiaccio, formula *challenge* purché realizzate con prestazioni a ridotto contenuto agonistico. Sul punto si vedano anche gli articoli 19, lettera B) del RSN e 2.4.2 del ROF.

Come per le categorie sopra descritte, rientrano in questa tipologia alcune discipline sportive puntualmente identificate e oggetto degli RDS<sup>69</sup>, che debbono essere osservati soltanto qualora l'organizzatore voglia iscrivere la manifestazione al Calendario ACI<sup>70</sup>.

**48.** Come anticipato, alle *manifestazioni non agonistiche - ludico ricreative e amatoriali* di cui all'articolo 12.2 del RSN non è applicabile alcuna disposizione del RSN (e conseguentemente degli appositi RDS), salvo che gli organizzatori non scelgano spontaneamente di iscrivere al Calendario di ACI, ponendole quindi sotto l'egida federale<sup>71</sup>. Come illustrato dai soggetti denunciati, ciò varrebbe tanto per organizzatori già titolari di una licenza sportiva ACI - che, ad esempio, possono chiedere di inserire una tale manifestazione come evento ulteriore nel programma di una manifestazione agonistica già iscritta in Calendario - quanto per soggetti che non siano invece già titolari di una licenza sportiva ACI, i quali possono richiedere l'iscrizione in Calendario di una tale manifestazione come evento a sé stante, richiedendo e ottenendo da ACI un certificato di organizzazione *ad hoc* per la manifestazione in questione<sup>72</sup>, ferma restando la necessità di ottenere un permesso di organizzazione<sup>73</sup>.

*III.1.4 La disciplina normativa delle manifestazioni automobilistiche su strada***49.** Le manifestazioni sportive automobilistiche su strada sono disciplinate dall'articolo 9 del Codice della Strada, nonché da alcune circolari ministeriali che, come si dirà in seguito, ne hanno nel tempo specificato l'ambito di applicazione.

**50.** In particolare, l'articolo 9 del CDS e ss.mm.ii. assoggetta le competizioni motoristiche agonistiche a un articolato procedimento autorizzatorio. Nello specifico, l'iter amministrativo presuppone il rilascio di un'autorizzazione "*sentite le federazioni nazionali sportive competenti*" e data "*tempestiva informazione all'autorità di pubblica sicurezza*": "*dalla regione e dalle province autonome di Trento e Bolzano per le strade che costituiscono la rete di interesse nazionale; dalla*

<sup>69</sup> Si tratta in particolare di: raduni o concentrazioni turistiche; parate; dimostrazioni; prove di consumo; caccia al tesoro; ogni altra attività, previa valutazione da parte di ACI del carattere ludico ricreativo e amatoriale.

<sup>70</sup> La stessa Federazione ha chiarito che per gli organizzatori che richiedono l'iscrizione al Calendario ACI sono previsti gli stessi costi tanto nel caso di manifestazioni organizzate da ACI locali, quanto nel caso di manifestazioni organizzate da EPS/ASD. In particolare, sono previsti i seguenti oneri: *i.* la tassa per l'iscrizione al calendario nazionale pari a € 150,00 per Raduni, Caccia al tesoro, Parate, Dimostrazioni e Gimkane e a € 100,00 per Ruote nella Storia. Il versamento di tale importo attribuisce all'organizzatore dell'evento il diritto di "occupare" una data nel calendario ACI, che non potrà più essere utilizzata per manifestazioni similari; *ii.* il costo del permesso di organizzazione, il cui importo è pari a € 525, secondo quanto stabilito dall'articolo 1.3 dell'Appendice 9 del RSN. Cfr. doc. 1334.

<sup>71</sup> ACI sottolinea che l'organizzatore che abbia deciso *sua sponte* di organizzare una manifestazione sportiva automobilistica non agonistica (ovvero ludico ricreativa ed amatoriale) sotto l'egida dell'ACI, iscrivendola quindi nel Calendario, deve attenersi al RSN. In particolare, esso è tenuto: *i.* al pagamento dei diritti connessi all'iscrizione della manifestazione nel Calendario (cfr. articoli 42 e 44 del RSN); *ii.* a richiedere, attraverso l'invio di un RPG semplificato, e ottenere il rilascio del permesso di organizzazione (che include anche la copertura assicurativa), dietro pagamento dei relativi diritti (cfr. articoli 54 e 56 del RSN); e *iii.* a conformarsi ai RDS relativi alle parate e/o ai raduni.

<sup>72</sup> Per organizzare e partecipare a manifestazioni ludico-amatoriali sotto l'egida di ACI non occorre pertanto essere titolari di una licenza rilasciata dalla Federazione (vedi *supra* nota 53). Sul punto, ACI sottolinea che non sarebbero applicabili a una manifestazione sportiva automobilistica non agonistica (ovvero ludico ricreativa e amatoriale) che l'organizzatore abbia *sua sponte* deciso di organizzare sotto l'egida dell'ACI e di iscrivere quindi nel Calendario, le disposizioni del RSN relative a: *i.* l'obbligo della titolarità di licenza sportiva ACI per i partecipanti alla manifestazione, posto che lo stesso è previsto dall'articolo 6 del RSN per le sole manifestazioni agonistiche ("*tutti i soggetti che svolgono attività di carattere agonistico, a ridotto contenuto agonistico e pre-agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevanti per l'ordinamento sportivo automobilistico, sono tenuti ad essere titolari di tessera sportiva ACI (da qui in avanti indicata come «licenza sportiva» o semplicemente «licenza»*"); *ii.* l'obbligo di omologazione del percorso, trattandosi di manifestazioni che si svolgono su strade aperte al traffico o su percorsi di gara già omologati ex articoli 109 e seguenti del RSN; *iii.* i regolamenti tecnici nazionali delle vetture contenuti nell'Appendice 7 del RSN, trattandosi di vetture non in assetto da gara, cfr. doc. 1390.

<sup>73</sup> Cfr. doc. 1334, da cui si evince che, nel 2023, il costo del permesso di organizzazione per le manifestazioni su strada non agonistiche con auto storiche e auto moderne era pari a 525 euro.

*regione per le strade regionali; dalle province per le strade provinciali; dai comuni per le strade comunali”* (articolo 9, comma 1, del CDS).

**51.** La logica di questo *iter* va rinvenuta nella volontà del legislatore di coinvolgere, da un lato, le Autorità preposte a garantire la sicurezza stradale e l'incolumità pubblica e, dall'altro, le Istituzioni sportive di riferimento. L'*iter* autorizzatorio si avvia con un'istanza all'ente proprietario della strada (Comune, Provincia, Regione) e si completa con la richiesta di “*nulla osta al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*”, a cui occorre allegare il “*preventivo parere del CONI*”, che viene rilasciato dalle federazioni sportive competenti a seconda che si tratti di una competizione automobilistica o motociclistica.

Si tratta, in particolare, del parere che ACI richiama nelle segnalazioni oggetto della presente istruttoria.

**52.** Il legislatore, con le previsioni contenute nel CDS, all'articolo 9, comma 3, terzo periodo, ha esplicitamente sottratto al parere preventivo da parte del CONI, e conseguentemente dell'ACI<sup>74</sup>, le manifestazioni di regolarità riservate ai veicoli di interesse storico e collezionistico “*di cui risulti l'iscrizione in uno dei seguenti registri: ASI, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo, Storico FMP*” ex articolo 60 CDS e nelle quali “*la velocità imposta sia per tutto il percorso inferiore a 40 km/h e la manifestazione sia organizzata in conformità alle norme tecnico sportive della federazione di competenza*”<sup>75</sup>. La disciplina di dettaglio relativa ai requisiti per la loro circolazione su strada risulta è contenuta D.M. 17 dicembre 2009 emanato dal MIT.

**53.** Sebbene l'articolo 9 del CDS disciplini le manifestazioni a carattere agonistico, è quindi prevista un'esplicita deroga per le manifestazioni di regolarità storica che presentano le caratteristiche di cui al comma 3, terzo periodo, del medesimo articolo, che rivestono pertanto la stessa natura delle manifestazioni ludico-amatoriali.

Sul loro carattere non agonistico, che rende non necessario il rilascio del preventivo parere del CONI - e quindi in sua vece dell'ACI -, si è espresso il Consiglio di Stato nella sentenza n. 7451 del 2022<sup>76</sup>, il quale ha rilevato che “[L]a terminologia utilizzata dal codice, che si riferisce a tutte le “*manifestazioni motoristiche*” di regolarità senza indagare il loro carattere esclusivamente o prevalentemente ludico oppure sportivo, non risulta casuale, consentendo di fotografare senza incertezze (che sarebbero deleterie ai fini dei controlli posti a tutela della pubblica incolumità) tutte le manifestazioni riservate alle auto d'epoca che consentono ai piloti di mettere alla prova la loro abilità di guida confrontandosi in competizioni di regolarità che, non riguardando utilizzi commerciali o economico-produttivi o turistici dei veicoli (del resto a ciò inadatti, trattandosi di auto d'epoca), sono per definizione “*sportive*”, potendo anche comportare gare, classifiche (anche a seguito di controlli orari, così come previsto dalla citata circolare e come avvenuto in questo caso) e premi, ma anche “*ludiche*”, in quanto lasciando emergere il rapporto d'affezione o di collezione con i veicoli, non originano competizioni agonistiche in senso proprio e non si inseriscono in campionati sportivi nazionali o internazionali”.

---

<sup>74</sup> Il CONI rende i propri pareri attraverso le Federazioni sportive di riferimento; la Federazione titolare sul territorio nazionale del potere sportivo automobilistico, ai sensi dell'articolo 2, comma 5 del D.Lgs. n. 15/2004 (che ha modificato ed integrato la disciplina di riordino del CONI di cui al d. lgs n. 242/1999) è l'ACI.

<sup>75</sup> Cfr. articolo. 9, comma 3, CDS.

<sup>76</sup> In primo grado, il TAR Lazio (Sez. Prima-Ter del 25 gennaio 2018, n. 916) era intervenuto con una decisione di accoglimento del ricorso presentato dal club organizzatore e da ASI nei confronti del provvedimento con cui la Prefettura di Trapani era intervenuta su impulso di ACI per bloccare l'organizzazione dell'evento. Il ragionamento giuridico del giudice amministrativo ha trovato in ultimo conferma anche in sede di revocazione, con la sentenza di rigetto del ricorso promosso in via straordinaria da ACI (v. Consiglio di Stato sez. III - 18/07/2023, n. 7056).

54. Il Consiglio di Stato, nel qualificare la manifestazione oggetto di giudizio come non agonistica, ha citato inoltre un accordo internazionale siglato tra la FIA e la *Federation Internationale des vehicules anciens* (di seguito, “FIVA”) dal quale si evince la libertà dell’organizzatore di manifestazioni di regolarità storiche a carattere non agonistico di poter scegliere indiscriminatamente quale regolamento federale applicare<sup>77</sup>.

55. A completare il quadro normativo sopra delineato concorrono le circolari interpretative dell’articolo 9 del CDS, emanate dal 2008 con cadenza annuale dal MIT, unitamente ad alcune circolari e pareri rilasciati sporadicamente dal Ministero dell’Interno e dal CONI.

56. In particolare, la più recente circolare del 19 gennaio 2024, n. 1933 del MIT - in linea con quelle delle annualità precedenti - chiarisce che non rientrano nella disciplina di cui all’articolo 9, comma 2, del CDS le manifestazioni che non presentano carattere agonistico<sup>78</sup>. Per esse, prosegue la circolare, restano in vigore le consuete procedure di autorizzazione previste dal titolo III del Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635 - ossia il Regolamento di esecuzione del TULPS<sup>79</sup> (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza) - che prevede un controllo sullo svolgimento in sicurezza delle manifestazioni da parte di apposite Commissioni di vigilanza<sup>80</sup>.

57. Risultano, inoltre, espressamente escluse dal parere le manifestazioni di regolarità con auto storiche di cui all’articolo 9, comma 3, terzo periodo, del CDS.

58. La stessa circolare rimarca tuttavia la necessità per l’ente competente, “*quale che sia il tipo di manifestazione sportiva*”, di acquisire il preventivo parere del CONI espresso dalle Federazioni sportive nazionali. Ciò, prosegue la circolare, “*anche al fine di verificare il «carattere sportivo» delle competizioni stesse, al cui ambito appare logico ricondurre tutte le caratteristiche che garantiscano, sotto il profilo della tipologia della gara, ma anche della professionalità degli organizzatori, i presupposti per uno svolgimento delle iniziative ordinato e conforme ai canoni di sicurezza*”.

Tale posizione risulta essere stata adottata anche dal CONI in una nota del 13 luglio 2016 indirizzata al MIT e avente ad oggetto l’applicazione dell’articolo 9 del CDS<sup>81</sup>.

59. Per altro verso, la Circolare del Ministero dell’Interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza del 31 maggio 2022, avente ad oggetto “*Competizioni motoristiche su strada ai sensi dell’art. 9 del Codice della Strada. Regime autorizzatorio e pareri delle Federazioni motoristiche*”, indirizzata

---

<sup>77</sup> L’accordo del 26 giugno 2019 così recita: “*le manifestazioni di regolarità come sotto descritte continuano a poter utilizzare l’uno o l’altro dei regolamenti FIA o FIVA. Ai fini del presente accordo, le parti convengono che manifestazioni come quelle di regolarità storica, in cui le velocità medie previste non superano i 50 km/h, svolte su strade utilizzate in tutto o in parte per la circolazione normale, e in cui la classifica finale della competizione si basa, per esempio, su tempi prestabiliti per coprire settori di collegamento (controlli orari) o parti specifiche del percorso (settori di velocità media), non sono considerate manifestazioni sportive*”. Pertanto, secondo il giudice di ultima istanza “[N]ella specifica fattispecie considerata, dunque, la competente Federazione sportiva è la FIVA, Federazione riconosciuta dall’ordinamento sportivo nazionale e internazionale cui la odierna resistente ASI è affiliata, titolare di un accordo con la FIA (altra Federazione internazionale, cui aderisce invece l’ACI) che le consente espressamente di adottare norme tecniche che gli organizzatori possono scegliere per disciplinare le manifestazioni di regolarità quale quella in esame. Ne consegue che la manifestazione motoristica di regolarità in esame, in quanto conforme alle prescrizioni di legge ed alle norme tecniche adottate dalla Federazione sportiva di riferimento come legittimamente prescelta dagli organizzatori, non poteva essere vietata, così come statuito dal TAR accogliendo il ricorso delle odierne resistenti”.

<sup>78</sup> Si specifica che “[L]a disciplina in parola si applica esclusivamente a manifestazioni che comportano lo svolgersi di una gara intesa come competizione tra due più concorrenti o squadre impegnate a superarsi vicendevolmente e in cui è prevista la determinazione di una classifica.”, chiarendo altresì che “*Non rientrano, quindi, in tale disciplina le manifestazioni che non hanno carattere agonistico*”.

<sup>79</sup> Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773.

<sup>80</sup> Cfr. articolo 141 del Regolamento di esecuzione del TULPS.

<sup>81</sup> La nota resa al MIT recita che “*per quanto riguarda le manifestazioni organizzate dagli Enti di Promozione Sportiva, si ritiene che il parere del CONI debba essere richiesto anche se dette manifestazioni vengano qualificate come aventi natura ludico amatoriale*”.

anche all'ACI<sup>82</sup>, ha modificato la posizione espressa nella circolare n. 300/A/3737/11/116/6 del 19 aprile 2011, in larga parte allineata a quella del MIT, e ha sostenuto che il regime autorizzatorio di cui all'articolo 9 del CDS si applica alle sole manifestazioni di carattere agonistico<sup>83</sup>, essendo quelle di carattere non agonistico assoggettate alle previsioni del richiamato Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635. In aggiunta, tale ultima circolare rimarca il ruolo delle Autorità di Pubblica Sicurezza (di seguito, "APS") che debbono valutare autonomamente la natura di una manifestazione loro notificata dagli organizzatori, precisando a tal fine che i programmi e i regolamenti degli eventi possano costituire i documenti attraverso i quali qualificare le tipologie di evento<sup>84</sup>.

**60.** Sull'interpretazione dell'articolo 9 del CDS fornita dalle circolari ministeriali, sono stati sentiti in audizione sia il MIT che il Ministero dell'Interno.

**61.** In particolare, il rappresentante del MIT, nel corso dell'audizione tenutasi il 23 maggio 2024<sup>85</sup>, pur giustificando l'inserimento nelle circolari della necessità per l'ente competente di acquisire il parere dell'ACI essenzialmente sulla base di ragioni di sicurezza<sup>86</sup> legate alla preoccupazione che una manifestazione pubblicizzata come ludica possa in realtà avere natura agonistica, ha confermato che *"la disciplina di cui all'articolo 9 del Codice della Strada, comprensiva del nullaosta ministeriale, si applica soltanto alle competizioni agonistiche, come peraltro indicato nelle circolari del MIT"*<sup>87</sup>.

**62.** Nell'audizione tenutasi in data 24 maggio 2024, il rappresentante del Ministero dell'Interno<sup>88</sup> (Divisione I, Servizio Polizia Stradale, Dipartimento della Pubblica Sicurezza), ha ribadito quanto indicato nella Circolare del 31 maggio 2022, ovvero che *"l'autorizzazione ex articolo 9 del Codice della Strada non è prevista per una manifestazione organizzata come evento ludico-amatoriale,*

<sup>82</sup> La Circolare del Ministero dell'Interno in parola è indirizzata alle Prefetture, al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (ora di nuovo Ministro dei Trasporti), al Ministero della Giustizia, al Dipartimento per l'Amministrazione Generale per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile, ai Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché per conoscenza all'ACI.

<sup>83</sup> Viene infatti precisato che *"La disciplina del codice della strada [...] si applica esclusivamente alle manifestazioni che comportano lo svolgersi di una gara intesa come competizione tra due o più concorrenti o squadre impegnate a superarsi vicendevolmente e in cui è prevista la determinazione di una classifica, non anche alle manifestazioni che, pur prevedendo l'esposizione o una sfilata di autoveicoli, non hanno carattere agonistico. Tra gli elementi che contraddistinguono il carattere agonistico [...] possono essere considerati, a titolo esemplificativo, la presenza di un regolamento, di una graduatoria, di un ordine di arrivo dei partecipanti, di premi per i più virtuosi nonché, più in generale, la previsione di specifiche modalità di svolgimento che travalichino le ordinarie regole in cui si esplica l'ordinato esercizio del diritto delle persone di riunirsi e spostarsi insieme sulla strada"*.

<sup>84</sup> La circolare prevede che i programmi e i regolamenti degli eventi *"possano costituire i documenti attraverso i quali qualificare le tipologie di evento"* per le Autorità di Pubblica Sicurezza e soltanto *"[Q]ualora dall'analisi [che potrà essere condotta anche attraverso un confronto istituzionale con gli enti competenti al rilascio delle autorizzazioni o con le Federazioni sportive ACI e FMI, testo in nota alla circolare] emergano elementi idonei a qualificare l'evento come competizione, l'assenza della prescritta autorizzazione comporterà l'adozione dei conseguenti provvedimenti e l'esecuzione dei controlli finalizzati alla verifica del corretto svolgimento della manifestazione, nel rispetto delle disposizioni di legge e delle relative norme tecnico-sportive"*.

<sup>85</sup> Cfr. doc. 1368.

<sup>86</sup> Sul piano della sicurezza il rappresentante del MIT precisa poi che *"mentre alle Prefetture competerebbe garantire l'interesse alla sicurezza dell'evento su un piano generale, ad ACI competerebbe tutelare il pubblico spettatore delle manifestazioni automobilistiche"*.

<sup>87</sup> Sul punto, il rappresentante del MIT conclude che *"le circolari del MIT, il cui compito è quello di vigilanza, attraverso il rilascio del nulla osta, non prendono in considerazione i profili di concorrenza e le eventuali ricadute in termini di possibili comportamenti abusivi di ACI. Dichiara, tuttavia, di comprendere gli aspetti critici sotto il profilo concorrenziale sollevati dall'Autorità relativamente alla non obbligatorietà del parere preventivo di ACI per le manifestazioni ludico-amatoriali, ferma restando la possibilità di consultare la Federazione, ove ritenuto necessario. Al tal fine, si riserva di approfondire il ruolo svolto dalle Commissioni di vigilanza comunali al fine di prevedere una modifica del testo della circolare interpretativa per l'anno 2025, che possa garantire, da un lato, le istanze di tutela della sicurezza di interesse del Ministero e, dall'altro, le esigenze di tutela della concorrenza"*.

<sup>88</sup> Cfr. doc. 1365.

*ossia, ad esempio, un evento i cui eventuali premi assegnati ai partecipanti non interessano il raggiungimento di una prestazione agonistica. Tali manifestazioni sono sottoposte esclusivamente al preavviso all'Autorità di Pubblica Sicurezza ai sensi del TULPS e non necessitano neanche del parere della federazione competente".*

**63.** In particolare, il rappresentante del Ministero dell'Interno ha spiegato che la citata circolare fu emanata allo scopo di sensibilizzare le Autorità competenti per evitare che venissero vietate immotivatamente delle manifestazioni ludico-amatoriali organizzate correttamente, esponendosi al rischio di incorrere in azioni risarcitorie da parte degli organizzatori. Obiettivo della Circolare era quello di fornire gli strumenti per una corretta qualificazione della natura della manifestazione (agonistica o ludico amatoriale) e prevenire il fenomeno delle manifestazioni presentate dagli organizzatori quali ludico-amatoriali, ma celatamente agonistiche, per le quali è dunque richiesto il regime autorizzatorio di cui al predetto articolo 9<sup>89</sup>.

Nello specifico, è stata evidenziata *"l'autonomia delle Autorità di Pubblica Sicurezza nel discernere l'esatta natura delle manifestazioni loro sottoposte, senza dover necessariamente avvalersi della consultazione con le Federazioni sportive"*, sottolineando altresì che *"il compito di garantire lo svolgimento in sicurezza delle manifestazioni di cui all'articolo 9 del Codice compete primariamente alle Autorità di Pubblica Sicurezza. Quanto alle Commissioni di vigilanza, rivestono anch'esse un ruolo rilevante nel tutelare il pubblico spettatore dell'evento, sia che si tratti di manifestazioni agonistiche sia di non agonistiche"*.

### **III.2 Le convenzioni di ACI, ACI Sport e ACI Storico**

**64.** Nel corso dell'istruttoria è emerso che i soggetti denunciati hanno stipulato tra loro apposite convenzioni (rinnovate poi periodicamente) in cui disciplinano i reciproci diritti e obblighi inerenti all'attività organizzativa e promozionale del settore automobilistico, che evidenziano un rapporto di coordinamento e supporto tra ACI, ACI Sport, ACI Storico e gli AC.

**65.** Le convenzioni esaminate, a seconda del loro oggetto, riguardano tale attività sia in termini generali<sup>90</sup> che con riferimento a specifici eventi, coinvolgendo in quest'ultimo caso alcuni AC<sup>91</sup> e ASD<sup>92</sup>, i quali (tra i vari obblighi) si impegnano nei confronti di ACI Sport a sottoporre alla sua approvazione ogni impegno di carattere economico nonché a devolverle l'incasso derivante dalle iscrizioni dei concorrenti e da eventuali altre entrate come sponsorizzazioni.

**66.** L'importante ruolo giocato da ACI Sport nel settore automobilistico risulta meglio declinato nella convenzione a "carattere generale" che la stessa società *in house* ha stipulato con ACI fin dai primi anni 2000<sup>93</sup>, mediante la quale la Federazione le affida *"la realizzazione dei servizi e delle attività preordinate alla migliore e più proficua **progettazione, promozione e sviluppo** delle manifestazioni sportive [...] [conferendole, n.d.r.] il mandato a porre in essere, per proprio conto e in conformità ai propri fini istituzionali, gli atti giuridici necessari alla realizzazione dei servizi e delle attività oggetto del presente accordo"* (enfasi aggiunta).

---

<sup>89</sup> Al riguardo, il rappresentante del Ministero dell'Interno sottolinea che *"quando l'Autorità di Pubblica Sicurezza riceve informazione da parte di un organizzatore di gare, vengono subito effettuati approfonditi controlli sull'idoneità della documentazione e sulla presenza delle necessarie autorizzazioni. I medesimi controlli devono essere svolti dall'ente territoriale competente prima del rilascio dell'autorizzazione, ove necessaria"*.

<sup>90</sup> Cfr. docc. 1300, 1301, 1421.

<sup>91</sup> Cfr. doc. 1421. Si fa riferimento a due convenzioni in essere tra ACI Sport e, rispettivamente: a) ACI e l'AC Belluno per la Coppa d'Oro delle Dolomiti; b) ACI e l'AC Palermo per la Targa Florio.

<sup>92</sup> Cfr. doc. 1421. Si fa riferimento alla convenzione stipulata tra ACI Sport e la Scuderia Biondetti ASD per il Circuito Stradale del Mugello.

<sup>93</sup> Salvo qualche modifica nell'articolato, il testo della convenzione è rimasto pressoché invariato negli anni.

67. Prendendo come riferimento il testo della convenzione attualmente vigente<sup>94</sup>, si legge infatti che tra i compiti affidati ad ACI Sport, oltre alla promozione degli eventi<sup>95</sup>, vi è una vasta gamma di ulteriori compiti. In particolare, la Federazione affida ad ACI Sport il compito di: “*a) coordinare l’attività degli organizzatori; [...] f) coordinare sulla base delle linee guida dettate da ACI le attività sportive degli Automobile Club provinciali e locali. [...]*” (enfasi aggiunta)<sup>96</sup>.

68. Le modalità di espletamento dei suddetti compiti risultano inoltre di volta in volta specificate da un apposito Piano Annuale delle Attività<sup>97</sup> (presentato ogni anno da ACI Sport ad ACI, unitamente all’annesso Budget<sup>98</sup>, con riferimento all’annualità successiva), documento attraverso il cui esame ACI esercita il proprio controllo *ex ante* su ACI Sport ai sensi dell’articolo 7 della convenzione<sup>99</sup>. Secondo quanto riportato dalla convenzione<sup>100</sup>, il suddetto piano, tra l’altro, contiene l’indicazione: delle iniziative poste in essere al fine di realizzare il coordinamento degli organizzatori e la collaborazione per la migliore promozione delle manifestazioni; delle modalità di svolgimento delle attività di collaborazione con i vari AC<sup>101</sup>; dei contenuti delle attività promozionali degli eventi; delle iniziative dirette allo sfruttamento economico dell’attività agonistica.

69. Da alcuni RPG di manifestazioni iscritte al Calendario ACI<sup>102</sup> emerge come ACI Sport sia coinvolta anche nella gestione, nonché in taluni casi dell’incasso dei relativi introiti, delle procedure di iscrizione ai singoli eventi, con un diverso grado di coinvolgimento a seconda della tipologia di manifestazione. In particolare:

<sup>94</sup> La convenzione ha durata triennale a decorrere dal 1° gennaio 2022 e si può rinnovare su richiesta espressa di una delle parti (cfr. doc. 1300, articolo 13 della convenzione).

<sup>95</sup> Cfr. doc. 1300, articolo 3, comma 4, lettera c) della convenzione.

<sup>96</sup> Cfr. doc. 1300, articolo 3 della convenzione.

<sup>97</sup> Cfr. doc. 1421. In riscontro a una richiesta di informazioni, ACI ha fornito copie dei Piani Annuali delle Attività di ACI Sport (con annessi Budget) per ciascun anno nel periodo 2013-2023. A detta di ACI “[i] Piani Annuali indicano tutte le singole manifestazioni sportive automobilistiche ovvero i Campionati (incluso la tipologia e, nel caso dei Campionati, il numero di gare da cui sono composti) rispetto ai quali ACI Sport ha svolto attività su delega di ACI, descrivendo altresì dettagliatamente tali attività”.

<sup>98</sup> Come riportato all’articolo 6 della convenzione (cfr. doc. 1300), “[i]l Budget contiene l’indicazione, analiticamente per ogni iniziativa, dei costi e dei ricavi presunti delle attività incluse nel Piano. I costi ed i ricavi dovranno essere indicati facendo riferimento, a quelli rilevabili da precedenti esperienze ed in particolare da risultati svolta nell’anno precedente. Il Budget riporta la stima dei costi direttamente imputabili alle attività e ai servizi previsti per l’anno successivo nonché dei costi indiretti e di struttura della società per la parte imputabile alle attività oggetto della presente Convenzione”.

<sup>99</sup> Come riportato all’articolo 6 della convenzione (cfr. doc. 1300), “Il Piano Annuale delle Attività e l’allegato Budget dovranno essere sottoposti all’approvazione della Giunta Sportiva di ACI, che potrà predisporre in qualsiasi momento, anche su proposta di ACI Sport, le modifiche al Piano Annuale delle Attività e al relativo Budget che dovessero rendersi necessarie per garantire la piena realizzazione degli obiettivi previsti”.

<sup>100</sup> Cfr. doc. 1300 articolo 6 della convenzione.

<sup>101</sup> Il Piano annuale del 2015 prevede, ad esempio, con riferimento alla manifestazione Targa Florio che: “[N]el 2015 l’ACI affiancherà tramite ACI Sport l’A.C. Palermo nell’organizzazione dei servizi relativi alla 99^ edizione della Targa Florio [...] La manifestazione, aperta sia per le vetture moderne che storiche, si svolgerà dal 21 al 24 maggio e svilupperà il suo percorso sulle strade tradizionali delle Madonie con l’interessamento dei Comuni di Palermo, Termini Imerese, Cefalù e Campofelice di Roccella [...] ACI Sport fornirà ad ACI i servizi relativi all’organizzazione della Premiazione dei Campioni”, cfr. doc. 1421.

<sup>102</sup> Sono stati esaminati 66 RPG afferenti a manifestazioni calendarizzate nelle annualità 2021, 2022 e 2023.



- una prima categoria<sup>103</sup> comprende le competizioni per le quali è prevista una procedura di pre-iscrizione *online* sul sito *www.acisport.it*<sup>104</sup>;
- una seconda categoria non prevede la procedura di pre-iscrizione *online*, ma si limita a stabilire più generalmente che l'iscrizione avvenga – o possa essere effettuata, in alternativa ad altre modalità – tramite il sito federale/ACI Sport<sup>105</sup>;
- una terza e ultima categoria richiede, affianco alla procedura di pre-iscrizione *online*, anche il versamento di una quota a favore di ACI Sport<sup>106</sup>.

**70.** Infine, tra le convenzioni a “carattere generale” rileva quella stipulata tra ACI, ACI Sport, ACI Storico e ACI Informatica S.p.A.<sup>107</sup>. Scopo del suddetto accordo è la mutua collaborazione tra le parti nello svolgimento delle attività di ACI Storico; esse “*si impegnano [...] a collaborare per mettere a fattor comune il proprio know-how, la propria esperienza e le rispettive strutture allo scopo di favorire lo sviluppo del Club ACI Storico, oltre che la valorizzazione dell'automobilismo storico nel più generale ambito della cultura automobilistica*”<sup>108</sup>.

In osservanza alle suddette finalità, si prevede a carico delle parti il supporto agli AC nello svolgimento delle attività di organizzazione di eventi e manifestazioni varie in materia di automobilismo storico<sup>109</sup>, nonché la delega ad ACI Sport (da parte di ACI Storico) di “*tutte le attività gestionali e di supporto operativo necessarie per garantire la vita del Club ACI Storico sia*

<sup>103</sup> Si vedano, in particolare:

- gli RPG delle seguenti manifestazioni che confluiscono nel “Campionato Italiano Rally Terra” (CIRT): 15°/16° Rally delle Marche; 19°/20° Rally Nuraghi e Vermentino; 29°/30° Rally Adriatico; 14°/15° Rally Val D'orcina; 3° Rally Città di Foligno; 52° San Marino Rally.

- gli RPG delle seguenti manifestazioni, che confluiscono nel “Campionato Italiano Slalom”: 27°/28°/29° Slalom Rocca Novara; 29°/30° Slalom Città di Campobasso; 20° Slalom dell'agro Ericino; 10°/11°/12° Slalom dei Trulli-Monopoli; 14°/15° Slalom Favale-Castello, 9° Trofeo Vulture Melfese Città di Melfi e Rapolla; 10° Slalom 7 Tornanti Monte Bondone; 10° Slalom Città di Roccadaspide; 20° Slalom Monte Condorò; 8° Autoslalom Città di S. Angelo Muxaro; 6°/7° Slalom Città di Loceri; 19° Slalom Città di Santopadre; 10° Slalom dei Colli Euganei Città di Este; 36° Maxislalom Salerno-Croce di Cava; 28° Slalom Torregrotta-Roccalvina; 15° Slalom Città di Avola, 8° Slalom di Gambarie; 22° Slalom dell'Agroercino.

<sup>104</sup> Qualora però i partecipanti siano in possesso di una licenza diversa da quella italiana, i medesimi RPG precisano che i moduli di iscrizione devono essere scaricati dal sito *internet* di ACI Sport o dal sito dell'organizzatore ed essere poi inoltrati a quest'ultimo via *e-mail*.

<sup>105</sup> Si tratta di alcuni RPG riconducibili alle manifestazioni del tipo “Rally Auto Storiche”, ovvero: il 5° Rally Storico Costa Smeralda; il 37°/38° Rally Sanremo Storico; il Targa Florio Historic Rally 2022/2023; il 6° Rally Storico Aci Como; il 18° Due Valli Historic il 1° Rally Storico di Foligno Storico; il 5° Rally Storico della Val D'orcina.

<sup>106</sup> Un primo esempio è dato dalle manifestazioni del “Campionato Italiano Velocità della Montagna (CIVM), i cui RPG stabiliscono quanto segue: “*Per poter partecipare e classificarsi per il CIVM, tutti i conduttori dovranno obbligatoriamente provvedere all'iscrizione al Campionato Italiano Velocità della Montagna da farsi entro la prima gara valida [per l'anno corrente] con un versamento ad ACI Sport SpA di 600 euro + IVA. Per coloro che non desiderano versare la quota di 600 euro + IVA o che partecipano saltuariamente al CIVM o che si iscrivono dopo la prima gara CIVM dell'annata è possibile pagare all'Organizzatore detta quota (inglobata nella tassa di iscrizione), gara per gara, pagando 60 euro + IVA*”. In quest'ultimo caso, l'organizzatore è tenuto a incamerare la quota e poi riversarla ad ACI Sport. Si vedano, in particolare, gli RPG delle seguenti manifestazioni: 61° Alghero Scala Piccada; 32° Trofeo Ludovico Scarfiotti, 64° Coppa Selva Di Fasano; 52° Trofeo Vallecamonica; 72° Trento Bondone; 62° Coppa Paolino Teodori; 58° Rieti Terminillo; 58° Trofeo Luigi Fagioli; 49° Alpe Del Nevegal; 27° Luzzi-Sambucina; 65° Monte Erice; 68° Coppa Nissena. Un secondo esempio riguarda le gare ricomprese nel “Campionato Italiano Assoluto Rally Sparco”, i cui RPG prevedono che gli organizzatori dei singoli eventi sono tenuti a versare ad ACI Sport gli importi ricevuti da ogni singolo partecipante a titolo di “quota promozionale ACI Sport” di ammontare variabile fino a un massimo di €250,00. Si vedano, in particolare, gli RPG delle seguenti manifestazioni: 46°/47° Rally 1000 Miglia; 47° Rally Il Ciocco E Valle Del Serchio, 51° San Marino Rally; 70° Rally e Sanremo; Rally Di Monza 2023; Targa Florio Rally 2023/2024; 18° Rally Regione Piemonte; 42° Rally Due Valli.

<sup>107</sup> Tale convenzione rinnova la precedente sottoscritta tra ACI, ACI Storico, ACI Sport e ACI Informatica S.p.A. il 12 settembre 2019 con scadenza al 31 dicembre 2021, con la quale le parti hanno disciplinato la reciproca collaborazione nello svolgimento delle attività connesse alla realizzazione della *mission* e allo sviluppo di ACI Storico. La presente convenzione ha efficacia dal 1° gennaio 2022 e validità fino al 31 dicembre 2024, prevedendo espressamente la possibilità di rinnovo (cfr. doc. 1301, articolo 13 della convenzione).

<sup>108</sup> Cfr. doc. 1301, articolo 2, comma 2, della convenzione.

<sup>109</sup> Cfr. doc. 1301, articolo 2, comma 3, della convenzione.

a livello centrale che territoriale. A livello territoriale, **nello svolgimento delle predette attività, ACI Sport si coordina con i singoli Automobile Club sia al fine di supportare gli stessi nelle azioni da realizzare per lo sviluppo del Club ACI Storico, che al fine di predisporre attività autonome a sostegno dell'associazionismo storico, sotto il marchio ACI Storico**<sup>110</sup> (enfasi aggiunta). In quest'ottica, ad ACI Sport si attribuisce l'impegno "a fornire agli AC assistenza informativa, supporto per le attività e iniziative di comunicazione e per la realizzazione di eventi promozionali e sociali, **supporto nell'organizzazione di competizioni di regolarità o altre tipologie di manifestazioni con vetture storiche sia a carattere sportivo che amatoriale**"<sup>111</sup> (enfasi aggiunta).

71. Tra gli "Ulteriori ambiti di collaborazione" di cui all'articolo 10 di quest'ultima convenzione, viene peraltro specificato che le parti potranno collaborare alla "**realizzazione di attività amatoriali e ricreative per appassionati e cultori di collezionismo automobilistico e organizzazione di eventi, raduni, e manifestazioni negli autodromi o in altri contesti**" (enfasi aggiunta).

72. Con riferimento all'automobilismo storico, gli approfondimenti istruttori hanno confermato la sinergia tra le varie parti nell'organizzazione di manifestazioni importanti quali, ad esempio, "Ruote nella Storia 2023"<sup>112</sup>, la "Coppa Oro delle Dolomiti del 2023"<sup>113</sup> e la "Targa Florio Classica 2023"<sup>114</sup>.

73. Dall'analisi delle convenzioni, emerge, quindi, come ACI, attraverso la sua società *in house* Sport, svolga un ruolo di direzione e coordinamento sull'attività organizzativa e promozionale concernente sia le manifestazioni con auto moderne che con auto storiche, supportando in tal senso sia i singoli AC locali sia ACI Storico.

### III.3 Il settore interessato

74. Il presente procedimento riguarda l'attività di organizzazione a livello nazionale, regionale e locale di manifestazioni automobilistiche, nella quale sono attivi, oltre ad ACI e alle sue società controllate, anche diversi AC locali e numerosi operatori quali associazioni, EPS, ASD/SSD e club automobilistici, ivi inclusi i cc.dd. club monomarca<sup>115</sup> (di seguito anche "altri operatori"), i quali

<sup>110</sup> Cfr. doc. 1301, articolo 2, comma 5, della convenzione.

<sup>111</sup> Cfr. doc. 1301, articolo 6 della convenzione.

<sup>112</sup> Da una pagina reperibile sul sito *web* di ACI Storico ([https://www.clubacistorico.it/notizie-ed-eventi/comunicati/automobile-club/dettaglio-evento.html?tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=1401&tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=a37e95ce05e7ed2bc6ead092a81d4b0a](https://www.clubacistorico.it/notizie-ed-eventi/comunicati/automobile-club/dettaglio-evento.html?tx_news_pi1%5Bnews%5D=1401&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=a37e95ce05e7ed2bc6ead092a81d4b0a)) risulta che "il prestigioso raduno" è stato realizzato da ACI Storico e ACI ed è stato trasmesso su ACI Sport TV e ACI Storico Magazine. Nel paragrafo "PROGRAMMAZIONE" di cui alla medesima pagina risulta che la quasi totalità degli appuntamenti sono stati "realizzato con la collaborazione", "realizzato con" o "tenutosi con il supporto" di AC locali.

<sup>113</sup> Sul sito *web* di ACI Storico si legge: "l'evento, organizzato dall'Automobile Club di Belluno e dall'Automobile Club d'Italia, **con la collaborazione del Club ACI Storico e ACI Sport, si svolgerà dal 20 al 23 luglio [...]**" (enfasi aggiunta) ([https://www.clubacistorico.it/notizie-ed-eventi/comunicati/aci-storico/dettaglio-evento.html?no\\_cache=1&tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=1400&tx\\_news\\_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx\\_news\\_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=e37bfddb68846ba030eb2e0bab08cf63](https://www.clubacistorico.it/notizie-ed-eventi/comunicati/aci-storico/dettaglio-evento.html?no_cache=1&tx_news_pi1%5Bnews%5D=1400&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=e37bfddb68846ba030eb2e0bab08cf63)).

<sup>114</sup> Sul sito *web* relativo alla Targa Florio si legge: "l'evento, organizzato dall'Automobile Club di Palermo con il **fondamentale supporto dell'Automobile Club d'Italia ed ACI Storico [...]**" (enfasi aggiunta) (<https://targa-florio.it/targaflorioclassica/2023/10/12/la-targa-florio-classica-e-pronta-allo-start/>).

<sup>115</sup> Si tratta di enti che riuniscono piloti e appassionati di un determinato marchio di automobili e che, fra le altre iniziative, promuovono le cc.dd. Serie iscritte al Calendario ACI e rientranti nel novero delle manifestazioni agonistiche (su pista), abbinandole a gare organizzate da altri soggetti, e, al di fuori dell'orbita di ACI, organizzano alcune manifestazioni nell'ambito degli eventi ludico-amatoriali. Ai sensi dell'articolo 20.1 del RSN, "si definiscono Serie un insieme di competizioni scelte tra quelle iscritte al Calendario Sportivo Nazionale, proposte da un unico Promotore e approvate dalla Federazione". Inoltre, alcuni di tali club quali quelli dei marchi Lancia, Alfa Romeo e FIAT, svolgono anche attività affini a quella di ASI, gestendo i registri delle relative vetture storiche.

sono tenuti ad osservare i regolamenti federali qualora organizzino manifestazioni agonistiche, fermo restando la facoltà di iscrivere a calendario ACI anche gli eventi non agonistici<sup>116</sup>.

75. Per quanto concerne ACI, nel periodo 2013-2023 sono state svolte in media circa 950 manifestazioni automobilistiche l'anno (come risulta dalla Tabella 1 che segue), di cui alcune a rilievo internazionale, organizzate “nel corso della stagione nelle più di 25 discipline sportive «a quattro ruote» sotto la guida della Giunta Sportiva di ACI e della Direzione per lo Sport Automobilistico ACI, con il contributo di ACI Sport S.p.a., società «in house» di ACI con compiti promozionali e operativi”<sup>117</sup>. In tale conteggio rientrano tutte le manifestazioni iscritte al Calendario ACI, ossia ufficialmente “svolte sotto l'egida” della Federazione, sia su strada sia non su strada<sup>118</sup>. Nel computo delle manifestazioni non agonistiche è compreso anche il numero di manifestazioni di regolarità storica ex articolo 9, comma 3, del CDS.

**Tabella 1 – Numero di manifestazioni su strada e non su strada iscritte al Calendario ACI**

Anno	Manifestazioni agonistiche			Manifestazioni non agonistiche <sup>119</sup>			Totale
	ACI	AC	Altri	ACI	AC	Altri	
2013	0	70	695	0	11	77	853
2014	1	83	746	0	16	88	934
2015	1	73	745	0	20	98	937
2016	0	75	759	0	22	126	982
2017	1	72	771	0	26	141	1011
2018	1	69	711	0	34	116	931
2019	9	55	696	0	44	112	916
2020	3	20	722	0	14	43	802
2021	11	57	764	0	77	106	1015
2022	4	63	766	0	102	131	1066
2023	13	63	693	0	99	105	973

Fonte: dati forniti da ACI (docc. 1421 e 1441) ed elaborazioni AGCM.

76. Dalle informazioni riportate nella Tabella 1 si evince come, nell'arco del periodo interessato, a fronte di un andamento sostanzialmente costante nel numero di eventi di natura agonistica iscritte al Calendario ACI, si sia registrato un incremento delle manifestazioni non agonistiche iscritte, soprattutto, dagli AC. In particolare, il numero di manifestazioni che questi ultimi hanno iscritto al

<sup>116</sup> Cfr. doc. 1405.

<sup>117</sup> Informazioni contenute sul sito *web* di ACI, all'indirizzo <https://web.aci.it/chi-siamo/aci-per-lo-sport-automobilistico/>. Con la sola eccezione del 2020 (per effetto del Covid), dal 2018 ACI ha organizzato sotto la propria egida fra le 900 e le 1.000 manifestazioni all'anno: circa 900 nel 2018 e nel 2019, circa 1.000 nel 2021-2022-2023 (cfr. Bilanci di esercizio di ACI, pubblicamente reperibili sul sito *web* della Federazione).

<sup>118</sup> In tale periodo, non considerando l'anno 2020 che ha risentito degli effetti legati alla pandemia del Covid, le manifestazioni su strada hanno rappresentato in media circa la metà nel numero totale di manifestazioni svoltesi. La percentuale di manifestazioni svoltesi su strada sul totale di manifestazioni su strada e non su strada iscritte al Calendario ACI si può agevolmente ricavare dai dati contenuti nelle Tabelle 1 e 4. In particolare, nell'ultimo biennio le manifestazioni su strada sono state pari al 51% del totale. ACI ha inoltre rilasciato 1.137 permessi di organizzazione di gare sportive automobilistiche nel 2023, 1.201 nel 2022, 1.213 nel 2021, 480 nel 2020, 897 nel 2019 e 876 nel 2018.

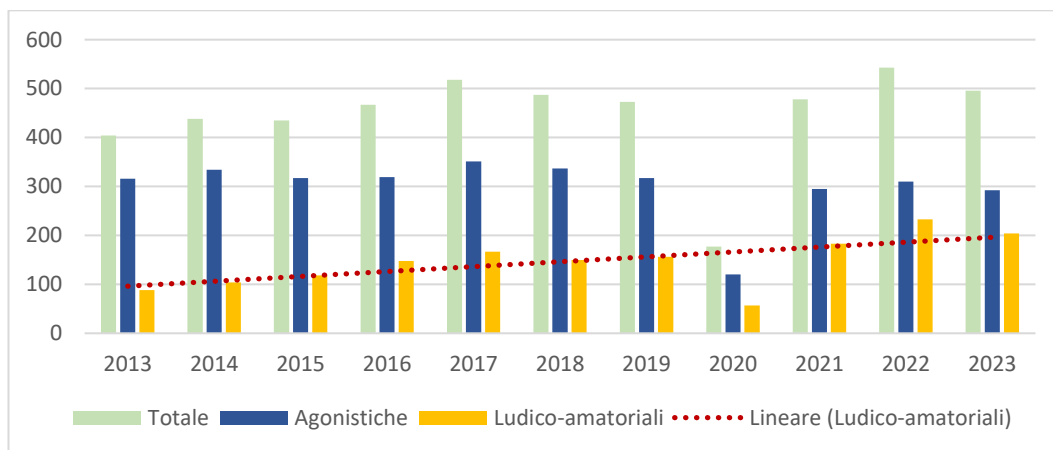
<sup>119</sup> Si fa presente che, sulla base delle informazioni fornite dalle Parti, le manifestazioni non agonistiche iscritte al Calendario ACI nell'arco temporale considerato sono state svolte esclusivamente su strada.

Calendario ACI è quasi triplicato fra il 2018 e il 2023, passando da 34 a 99 (non considerando i dati relativi al 2020 che ha risentito degli effetti legati alla pandemia del Covid).

Quanto alle manifestazioni facenti capo direttamente ad ACI, le Parti hanno puntualizzato che le manifestazioni agonistiche organizzate (di cui alla Tabella 1) sono tutte gare valide per campionati internazionali promossi dalla FIA<sup>120</sup>.

77. Per quanto concerne le manifestazioni automobilistiche su strada, nel periodo 2013-2023, ne risultano in media iscritte al Calendario ACI circa 450 l'anno (570 non considerando il 2020, nel quale l'attività è stata ridotta a causa della pandemia causata dal Covid). Dalla Figura 1 che segue, si evince che mentre nel corso del periodo analizzato si è registrata una sostanziale stabilità delle manifestazioni agonistiche (con una lieve flessione nell'ultimo triennio), per contro vi è stato un netto aumento delle manifestazioni ludico-amatoriali.

**Figura 1 – Manifestazioni su strada iscritte al Calendario ACI: tipologia di evento**



Fonte: dati forniti da ACI (doc. 1421) ed elaborazioni AGCM.

78. Come anticipato, ACI ha dichiarato di organizzare direttamente un numero molto contenuto di manifestazioni su strada: si tratta in particolare del Rally di Monza e del Rally d'Italia-Sardegna (valevoli per il Campionato del Mondo Rally)<sup>121</sup>. La Federazione ha chiarito che la maggioranza delle manifestazioni è organizzata da AC locali<sup>122</sup> e da organizzatori terzi<sup>123</sup>. Tale scenario è fotografato dalla Tabella 2 che segue:

<sup>120</sup> Cfr. docc. 1390 e 1441.

<sup>121</sup> Con riferimento ad altre tre specifiche gare - segnatamente alla Targa Florio, alla Coppa D'oro delle Dolomiti e al Circuito Stradale del Mugello -, ACI ha riferito che, pur essendo formalmente organizzate dai rispettivi AC locali, al fine di dare una visibilità più internazionale alle stesse (cosa che gli AC locali non riuscivano a fare), questi ultimi hanno stipulato una convenzione con ACI Sport in forza della quale quest'ultima fornisce servizi promozionali e supporto organizzativo, incassando eccezionalmente anche le tasse di iscrizione a tali gare (cfr. doc. 1390).

<sup>122</sup> Nell'ultimo biennio oltre 75 AC sono risultati coinvolti nell'organizzazione di manifestazioni automobilistiche sportive, cfr. doc. 1432.

<sup>123</sup> Si tratta di 286 soggetti nel 2023, cfr. doc. 1390. Con riferimento all'anno 2023 risultano organizzate sotto l'egida di ACI 495 manifestazioni fra agonistiche, non agonistiche e di regolarità storica, 333 organizzate da soggetti terzi quali società sportive dilettantistiche a responsabilità limitata e ASD, 162 da AC locali. Considerando che nel 2023 risultano attivi nell'organizzazione di manifestazioni automobilistiche su strada 76 AC locali, il numero di "altri soggetti" a loro volta attivi nell'organizzazione risulta pari a 210 pertanto, ogni soggetto esterno ad ACI ha organizzato al più 2 manifestazioni, cfr. doc. 1432.

**Tabella 2 – Numero di manifestazioni su strada iscritte al Calendario ACI**

Anno	Manifestazioni agonistiche			Manifestazioni non agonistiche			Tot. agonistiche	Tot. non agonistiche	Totale (su strada)
	ACI	AC	Altri	ACI	AC	Altri			
2013	0	47	269	0	11	77	316	88	404
2014	1	52	281	0	16	88	334	104	438
2015	1	56	260	0	20	98	317	118	435
2016	0	60	259	0	22	126	319	148	467
2017	1	60	290	0	26	141	351	167	518
2018	1	60	276	0	34	116	337	150	487
2019	1	54	262	0	44	112	317	156	473
2020	2	20	98	0	14	43	120	57	177
2021	2	57	236	0	77	106	295	183	478
2022	1	63	246	0	102	131	310	233	543
2023	1	63	228	0	99	105	292	204	496

Fonte: informazioni fornite dalle Parti, doc. 1421.

79. La Tabella 3 che segue fornisce il dettaglio del numero di soggetti che hanno iscritto le manifestazioni su strada al Calendario ACI nel triennio 2021-2023:

**Tabella 3 – Numero di soggetti che hanno iscritto a Calendario ACI manifestazioni su strada**

Anno	Manifestazioni agonistiche		Manifestazioni non agonistiche	
	AC	Altri	AC	Altri
2021	26	131	66	73
2022	30	142	83	92
2023	32	141	79	77

Fonte: informazioni fornite dalle Parti, doc. 1441.

Dalla tabella si evince che, mentre il numero di AC che ha iscritto manifestazioni agonistiche al Calendario ACI è inferiore a quello che ha iscritto manifestazioni non agonistiche, viceversa, si riscontra un numero di “altri operatori” maggiore nell’ambito delle manifestazioni agonistiche. Nell’arco del triennio il numero di tali operatori è aumentato; ciascun operatore ha iscritto in media all’anno meno di 2 eventi agonistici e meno di 3 eventi non agonistici<sup>124</sup>.

80. Per quanto concerne le manifestazioni automobilistiche non su strada, nel periodo 2013-2023 si sono svolte in media 500 manifestazioni l’anno che, come si evince dalla Tabella 4 che segue, risultano aventi natura esclusivamente agonistica. Come sottolineato dalle Parti, le manifestazioni agonistiche non su strada organizzate direttamente da ACI sono tutte gare valide per campionati internazionali promossi dalla FIA<sup>125</sup>. Gli AC locali, invece, hanno progressivamente cessato di

<sup>124</sup> I valori riportati corrispondono a semplici medie aritmetiche calcolate sui dati forniti dalle Parti: in particolare, sono stati considerati i dati della Tabella 3 e quelli della Tabella 2 (cfr., anche docc. 1421 e 1441).

<sup>125</sup> Cfr. doc. 1441.

organizzare eventi di natura agonistica (non su strada) a partire dal 2018-2019, diversamente da quanto riscontrato in merito a quelli su strada.

**Tabella 4 – Numero di manifestazioni non su strada iscritte al Calendario ACI**

Anno	Manifestazioni agonistiche			Manifestazioni non agonistiche			Tot. non su strada
	ACI	AC	Altri	ACI	AC	Altri	
2013	0	23	426	0	0	0	449
2014	0	31	465	0	0	0	496
2015	0	17	485	0	0	0	502
2016	0	15	500	0	0	0	515
2017	0	12	481	0	0	0	493
2018	0	9	435	0	0	0	444
2019	8	1	434	0	0	0	443
2020	1	0	624	0	0	0	625
2021	9	0	528	0	0	0	537
2022	3	0	520	0	0	0	523
2023	12	0	465	0	0	0	477

Fonte: informazioni fornite dalle Parti, doc. 1441.

81. La Tabella 5 che segue fornisce il dettaglio del numero di soggetti che ha iscritto manifestazioni non su strada al Calendario ACI nel triennio 2021-2023:

**Tabella 5 – Numero di soggetti che hanno iscritto al Calendario ACI manifestazioni non su strada**

Anno	Manifestazioni agonistiche		Manifestazioni non agonistiche	
	AC	Altri	AC	Altri
2021	0	80	0	0
2022	0	91	0	0
2023	0	82	0	0

Fonte: informazioni fornite dalle Parti, doc. 1441.

Coerentemente con le informazioni riportate nella Tabella 4 relativamente al numero di manifestazioni svolte, si evince che, nell'ultimo triennio, gli AC non hanno iscritto a Calendario alcun evento, mentre gli altri operatori hanno iscritto solo manifestazioni agonistiche. Nell'arco del triennio il numero di tali operatori è tendenzialmente aumentato e ciascuno di essi ha iscritto in media all'anno 6 eventi<sup>126</sup>.

82. In relazione alla tipologia di tesserati riferibili al settore delle manifestazioni automobilistiche occorre premettere che sussiste una distinzione fra la Federazione e la generalità degli EPS. Infatti, per quanto riguarda le manifestazioni svolte sotto l'egida federale, come già chiarito, ACI, in luogo

<sup>126</sup> I valori riportati corrispondono a semplici medie aritmetiche calcolate sui dati forniti dalle Parti: in particolare, sono stati considerati i dati della Tabella 4 e quelli della Tabella 5.

di un “generico” tesseramento, prevede il rilascio, dietro pagamento di una tassa, di apposite tessere sportive chiamate “licenze” per partecipare a vario titolo all’attività agonistica, mentre non è previsto un obbligo analogo per l’attività amatoriale (che può dunque essere svolta senza essere in possesso di licenza); per quanto riguarda gli EPS, alcuni di essi rilasciano a loro volta delle licenze sportive (distinguendo ad esempio fra piloti e ufficiali di gara), altri prevedono invece il rilascio di una generica tessera sportiva<sup>127</sup>.

83. Quanto al numero di tesserati riferibili alle manifestazioni agonistiche, è stato dunque preso in considerazione il numero di licenze. Infatti, la partecipazione agli eventi agonistici iscritti al Calendario ACI è consentita ai titolari delle varie tipologie di licenza sportiva che consente l’accesso all’ordinamento sportivo automobilistico e impegna al rispetto delle regole e dei vincoli sportivi federali, nonché al riconoscimento degli organi di giustizia federali e dei provvedimenti da essi emanati<sup>128</sup>. Sono tenuti ad essere titolari di licenza sportiva ACI gli atleti, nonché coloro che svolgono funzioni di carattere tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevanti per l’ordinamento sportivo automobilistico<sup>129</sup>, quali ad esempio dirigenti, direttori scuderia, scuderie, organizzatori, ufficiali di gara e meccanici.

Con riferimento all’attività sportiva ordinaria, nel 2023 la Federazione ha rilasciato circa 37.240 licenze sportive nel settore auto; inoltre, sono state rilasciate circa 8.210 licenze nel settore Karting, mentre quelle in ambito automodellismo sono state 320 e 958 quelle nel settore *e-sport*.

La Tabella 6 che segue dà conto del numero di licenze sportive ordinarie rilasciate annualmente dalla Federazione nel periodo 2013-2023. Nel corso del decennio ACI ha rilasciato un numero crescente di licenze, pari in media a oltre 30.000 l’anno.

**Tabella 6 – Licenze sportive ACI**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Licenze sportive</b>	27.593	29.285	29.988	30.480	30.474	33.094	33.004	26.742	42.944	39.467	37.238

Fonte: informazioni forniti dalle Parti, doc. 1390.

84. Con riguardo ad ACI Storico, come illustrato precedentemente, il Club si avvale della collaborazione organizzativa sia di ACI Sport, che “*si occupa dell’organizzazione degli eventi e delle attività promozionali nei confronti dei soci e dei terzi*”<sup>130</sup> (enfasi aggiunta), sia degli ACI locali. Nel 2023 ACI Storico è stato presente in 10 “*importanti manifestazioni di settore*”, anche di carattere internazionale, quali diversi “ACI Storico Festival”, le manifestazioni Coppa d’Oro delle Dolomiti, Targa Florio Classica, Circuito Stradale del Mugello<sup>131</sup>, nonché in 76 appuntamenti tenutisi su tutto il territorio nazionale facenti capo all’iniziativa Ruote nella Storia<sup>132</sup>. Nel periodo 2015-2023, i

<sup>127</sup> Ad esempio, UISP distingue fra i propri tesserati piloti e ufficiali di gara e ACSI distingue diverse tipologie di piloti in base alle diverse discipline motoristiche, ASC effettua un generico tesseramento per i soli “atleti”, CSEN e OPES non effettuano distinzioni, cfr., rispettivamente, docc. 1428, 1427, 1411, 1420 e 1415.

<sup>128</sup> Ciò, come appena evidenziato, non vale per gli eventi ludico-amatoriali, la cui partecipazione è libera (vedi anche *supra* nota 69).

<sup>129</sup> Vedi anche *supra* nota 53.

<sup>130</sup> Cfr. doc. 1425.

<sup>131</sup> In particolare, si tratta delle seguenti dieci manifestazioni: Automotoretrò (Parma), Circuito Stradale del Mugello (Firenze), ACI Storico Festival (Monza), ACI Storico Festival (Pergusa), Concorso di Eleganza Città di Trieste, Coppa d’Oro delle Dolomiti (Cortina), ACI Storico Festival Minard day (Imola), Targa Florio Classica (Palermo), AutoMoto d’Epoca (Bologna) e Milano Autoclassica (Milano), cfr. doc. 1425.

<sup>132</sup> Cfr. doc. 1425.

tesserati al Club ACI Storico sono passati dai poco più di 1.000 nell'anno della fondazione ai circa 21.900 del 2023, ovvero un valore di circa 22 volte più alto<sup>133</sup>.

85. Quanto ai ricavi di ACI afferenti alle manifestazioni sportive automobilistiche sotto la propria egida, la Federazione ha dichiarato che essi provengono:

- dal versamento, da parte degli organizzatori, della tassa dovuta per l'iscrizione al Calendario ACI<sup>134</sup>,
- dal rilascio dei permessi di organizzazione<sup>135</sup>;
- dal rilascio delle licenze sportive ACI<sup>136</sup>.

86. Inoltre, rilevano i ricavi derivanti dallo sfruttamento commerciale - inteso anche come attività di promozione - per i campionati e le singole manifestazioni di cui ACI Sport, su incarico di ACI, effettua servizi di promozione e supporto<sup>137</sup>.

In merito alle manifestazioni di natura agonistica, vengono in rilievo i già richiamati Rally di Monza e Rally d'Italia-Sardegna, Targa Florio, Coppa D'oro delle Dolomiti e Circuito Stradale del Mugello; queste ultime tre manifestazioni, come illustrato in precedenza, sono oggetto di specifiche convenzioni fra ACI Sport e i rispettivi AC locali, che ne sono i formali organizzatori, ma che beneficiano appunto di una serie di "servizi promozionali e supporto organizzativo" da parte di ACI Sport, che incassa "eccezionalmente anche le tasse di iscrizione"<sup>138</sup>. In relazione ai campionati italiani Rally, Velocità Montagna, Cross Country e Auto Storiche, rilevano i ricavi derivanti dall'attività di promozione svolta da ACI Sport, che secondo quanto riferito da ACI include varie tipologie di servizi fra cui la promozione dei diritti televisivi e la gestione generale della comunicazione, le sponsorizzazioni, il coordinamento di iniziative anche di carattere pubblicitario e commerciale (al riguardo si consideri quanto descritto *supra* sez. III.1.2.).

87. Con riferimento ad ASI, il segnalante ha riferito di organizzare direttamente una decina di grandi eventi l'anno distinti per settore motoristico (autovetture, motoveicoli, veicoli utilitari, mezzi militari, imbarcazioni, aerei, ecc.), mentre le manifestazioni a carattere ludico-amatoriale che

<sup>133</sup> In particolare, i soci di ACI Storico si dividono in Soci Fondatori, Soci Aderenti, Soci Base, Soci dei Club Affiliati, Soci Regolarità e Soci Regolarità Turistica, nonché Club Affiliati (pari nel 2023 a 21 ed esclusi dal conteggio dei soci), cfr. docc. 1390 e 1425.

<sup>134</sup> Per le manifestazioni non agonistiche l'iscrizione è pari a 150 euro nel caso di auto storiche e moderne, a 800 euro per le manifestazioni di regolarità storica e a 100 euro per le manifestazioni "Ruote nella Storia" di ACI Storico; nel caso delle manifestazioni agonistiche la tassa dipende dalla tipologia di manifestazione e ha un costo molto variegato. Cfr. Appendice 9 al RSN 2023, al sito [https://www.acisport.it/public\\_federazione/2023/pdf/Annuario/app\\_9\\_3-10-2023.pdf](https://www.acisport.it/public_federazione/2023/pdf/Annuario/app_9_3-10-2023.pdf).

<sup>135</sup> Il costo di tale permesso per le manifestazioni su strada non agonistiche con auto storiche e auto moderne è pari a 525 euro, per le manifestazioni di regolarità a 840 euro, mentre per le manifestazioni agonistiche i costi variano a seconda della categoria e sono pari a circa 1.000 euro (cfr. l'appendice 9 al RSN del 2023 di cui alla nota precedente). Si ricorda che il permesso di organizzazione, di cui agli articoli 54 e 56 del RSN, è il documento con cui l'ACI, in qualità di Federazione Sportiva Automobilistica italiana, autorizza lo svolgimento di una manifestazione iscritta al proprio calendario. Per il rilascio di tale permesso è dovuto all'ACI il pagamento di un diritto a fronte di una serie di verifiche e servizi effettuati da ACI, tra cui: la verifica di conformità dei Regolamenti particolari di gara (RPG) ai regolamenti tecnico-sportivi, il controllo della posizione contabile dell'organizzatore e della regolarità delle licenze di tutti i soggetti sportivi inseriti nel RPG, il controllo dell'omologazione delle piste e percorsi, il controllo dell'esistenza del piano sicurezza ed emergenza sanitaria (ove richiesto dalla specialità), i servizi connessi all'eventuale denuncia di sinistro, l'incarico degli Ufficiali di gara delegati dalla Federazione, l'assegnazione del numero repertorio progressivo che ne è atto conclusivo e, infine, la copertura assicurativa RCT e RCA obbligatoria per legge (cfr. doc. 1390).

<sup>136</sup> Le licenze sono richieste a chiunque partecipi a vario titolo all'attività automobilistica agonistica svolta sotto l'egida federale (ad esempio, conduttore, concorrente, costruttore, navigatore, assistente meccanico, scuderia, ufficiale di gara, organizzatore, circuito, ecc.); a seconda della tipologia di licenza è previsto il pagamento di uno specifico costo, cfr. doc. 1334.

<sup>137</sup> In merito a tali ricavi, ACI ha dichiarato che fanno capo ad ACI Sport, che ne sostiene anche i relativi costi, cfr. doc. 1390.

<sup>138</sup> Cfr. doc. 1390.



prevedono prove di regolarità sono organizzate dai Club federati ASI<sup>139</sup>. Tali manifestazioni si dividono fra quelle iscritte al calendario ufficiale ASI, pari a circa 300 l'anno, di cui 20 di particolare pregio in termini di numero di edizioni svolte e di partecipanti, a rilevanza nazionale o anche internazionale, e altre manifestazioni minori autonomamente promosse dai Club federati<sup>140</sup>.

**88.** Al di là della rilevanza della manifestazione, l'unica distinzione fra gli eventi iscritti a calendario e quelli promossi autonomamente dai singoli club risiede nel fatto che per i primi ASI può erogare agli organizzatori dei contributi aggiuntivi per la copertura delle spese; le manifestazioni sono comunque assoggettate ai regolamenti dell'Ente e nessuna di esse è iscritta al Calendario ACI o risulta organizzata sotto l'egida della Federazione.

**89.** L'attività di organizzazione di manifestazioni automobilistiche ludico-amatoriali svolta dai Club federati ASI è senza scopo di lucro e non genera ricavi; secondo quanto riferito da ASI, capita anzi che gli stessi Club o lo stesso Ente, come sopra anticipato, intervengano economicamente a sostegno della copertura dei costi.

**90.** In relazione al numero di tesserati, ASI tiene conto dei soli soggetti che ne fanno richiesta senza distinguere la tipologia di tesseramento (quali ad esempio piloti, personale tecnico, semplici appassionati, ecc.), pertanto non è in grado di fornire il dettaglio del numero di piloti. Il numero di totale di tesserati ASI è nel suo complesso diminuito nel periodo 2013-2023, passando da oltre 205.000 a circa 156.000 tesserati<sup>141</sup>.

**91.** Per quanto riguarda gli EPS, dalle risposte alle richieste di informazioni emerge che alcuni di essi sono attivi nell'ambito dell'organizzazione delle manifestazioni automobilistiche solo in via indiretta, tramite le ASD ad esse affiliati<sup>142</sup> o in modo marginale<sup>143</sup>, mentre altri ancora non sono attivi<sup>144</sup>. Altri EPS sono invece attivi anche in via diretta<sup>145</sup>.

**92.** In particolare, ACSI ha riferito che le proprie ASD affiliate hanno organizzato nel corso del periodo 2013-2023 un numero molto esiguo di gare, nell'ordine delle 2-3 l'anno<sup>146</sup>. UISP, sia direttamente sia indirettamente, ha stimato di aver organizzato circa 50 manifestazioni nel 2013, sino ad arrivare alle circa 10 nel 2023. MSP, per il tramite delle ASD e SSD affiliate, organizza circa 15-20 manifestazioni di natura amatoriale l'anno<sup>147</sup>. US ACLI ha riferito di aver organizzato un numero contenuto di manifestazioni nel periodo in esame sia direttamente, che indirettamente tramite ASD associate<sup>148</sup>. CSEN ha rappresentato di essere attivo nel settore automobilistico, in via

---

<sup>139</sup> Cfr. doc. 1405.

<sup>140</sup> Pur non disponendo di una statistica precisa, ASI stima che considerando anche gli eventi minori non iscritti al proprio calendario, il totale delle manifestazioni sarebbe pari a circa 3.000 l'anno.

<sup>141</sup> In particolare, il totale di tesserati ASI è stato pari a: 156.890 (2023), 145.047 (2022), 143.985 (2021), 138.380 (2020), 152.082 (2019), 136.129 (2018), 140.257 (2017), 152.104 (2016), 168.256 (2015), 214.630 (2014), 207.469 (2013). Al riguardo si ribadisce che ASI non effettua distinzioni fra le tipologie di tesserati e comprende nel loro computo anche numerosi appassionati.

<sup>142</sup> Si vedano le risposte di OPES (doc. 1369), AICS (doc. 1392), ASI EPS (doc. 1414) e ACSI (docc. 1394 e 1397).

<sup>143</sup> In tal senso si vedano le risposte di ASC (docc. 1363 e 1383), CSEN (docc. 1367 e 1391), US ACLI (doc. 1370 e 1400).

<sup>144</sup> In particolare, CSAIN (doc. 1401) e CSI (doc. 1381).

<sup>145</sup> Cfr., ad esempio, UISP (doc. 1395) e US ACLI (doc. 1370 e 1400).

<sup>146</sup> Cfr. doc. 1397.

<sup>147</sup> Cfr. doc. 1396.

<sup>148</sup> In particolare, fra gli eventi di cui è stata in grado di fornire un riscontro puntuale, risultano 3 manifestazioni organizzate indirettamente nel 2022 e altre 3 nel periodo 2016-17, e 6 organizzate direttamente nel 2021, cfr. docc. 1370 e 1400.

limitata e comunque indiretta, tramite ASD affiliate<sup>149</sup>. ASC ha indicato di operare solo indirettamente tramite 9 ASD affiliate, che nel 2023 hanno organizzato 12 eventi<sup>150</sup>.

Altri EPS non hanno riferito il numero di manifestazioni organizzate, in quanto o non dispongono di uno storico delle manifestazioni organizzate, anche in ragione del fatto che sono attivi in modo indiretto o comunque marginale, o di non essere proprio attivi né nell'ambito delle manifestazioni su strada né, in taluni casi, nell'ambito motoristico<sup>151</sup>.

**93.** Nel complesso, gli EPS hanno rappresentato che le manifestazioni che organizzano direttamente o indirettamente hanno carattere ludico-amatoriale<sup>152</sup>.

Dalle informazioni ricevute si evince che l'attività è svolta essenzialmente senza scopo di lucro e anzi talvolta l'EPS contribuisce ai costi organizzativi sostenuti dalle ASD/SSD affiliate attive nelle fasi di organizzazione e logistica<sup>153</sup>.

**94.** Con riferimento ai tesserati nel settore automobilistico, la maggioranza degli EPS che ha risposto alle richieste di informazioni non è stata in grado di fornire dati esaustivi in merito al numero e/o alla tipologia di tesserati. In particolare, alcuni non sono stati in grado di fornire il dato per tutto il periodo considerato, altri, in relazione all'ambito automobilistico, hanno rappresentato di non distinguere le diverse tipologie di tesserati.

#### **III.4 Le evidenze istruttorie**

**95.** Preliminarmente, si rappresenta che l'attività istruttoria ha consentito di raccogliere evidenze sul primario ruolo di ACI – essenzialmente per il tramite di ACI Sport – nell'organizzazione di manifestazioni automobilistiche, nonché su aspetti di carattere generale quali il ruolo degli AC e le interazioni che ACI intraprende con le Istituzioni (soprattutto Ministeri e Prefetture) allo scopo di sostenere le proprie posizioni in merito all'adozione di un determinato regime autorizzatorio delle manifestazioni automobilistiche su strada disciplinate dall'articolo 9 del CDS. Le evidenze acquisite in merito alle segnalazioni inviate da ACI alle APS non hanno consentito, invece, di confermare che l'adozione da parte di ACI, anche per il tramite di ACI Sport e ACI Storico, delle condotte contestate – asseritamente volte a estendere la posizione dominante della Federazione nel mercato delle manifestazioni automobilistiche agonistiche al mercato delle manifestazioni automobilistiche ludico-amatoriali – siano risultate idonee a ostacolare e/o escludere lo svolgimento di manifestazioni non agonistiche da parte di ASI, degli EPS e delle ASD loro affiliate.

Nel prosieguo, saranno descritte le condotte in esame come emergono dagli elementi agli atti.

**III.4.1 Il contenuto e le modalità delle segnalazioni****96.** Agli atti sono presenti oltre 300 segnalazioni inviate da ACI alle APS e/o alle Autorità locali nel periodo 2013-2023<sup>154</sup>, aventi ad

---

<sup>149</sup> Nello specifico ha chiarito che l'attività svolta ha carattere esclusivamente amatoriale e riguarda solo alcune tipologie di manifestazioni quali ad esempio regolarità storica e raduni, con eventi di carattere giornaliero e a rilevanza locale, cfr. docc. 1367 e 1391.

<sup>150</sup> Cfr. docc. 1363 e 1383.

<sup>151</sup> Cfr. docc. 1369, 1381, 1392, 1401, 1409 e 1414.

<sup>152</sup> ASI EPS è l'unico Ente che ha dichiarato di avere una convenzione attiva con ACI in forza della quale organizza anche manifestazioni di Karting Rental a ridotto contenuto agonistico, cfr. doc. 1414. Si tratta in particolare della convenzione prevista dal Regolamento EPS, approvato dal CONI con deliberazione n. 1525 del 28 ottobre 2014, poi declinata nel caso di specie secondo quanto previsto a esito del procedimento A396 dell'Autorità (cit.).

<sup>153</sup> In generale, alcuni EPS hanno chiarito che i tesserati pagano un costo di affiliazione annuale ed eventualmente un costo aggiuntivo specifico per l'automobilismo, anche in ragione delle specifiche coperture assicurative per questo tipo di attività. Tuttavia, nessuno degli EPS rispondenti è stato in grado di fornire una stima accurata e completa dei costi e dei ricavi relativi all'organizzazione di manifestazioni automobilistiche.

<sup>154</sup> Si tratta in particolare delle segnalazioni acquisite nel corso degli accertamenti ispettivi, a cui si sommano quelle inviate dai segnalanti, dal Ministero dell'Interno e da alcune Prefetture. Al riguardo, si ritiene che le segnalazioni agli atti

oggetto possibili criticità relative alle manifestazioni automobilistiche sportive organizzate da soggetti terzi quali ASI, EPS o ASD/SSD ad essi affiliati. In particolare, in circa 120 è indicata la natura asseritamente agonistica dell'evento in base a elementi specifici dello stesso; in circa 180 segnalazioni (di cui circa 70 nel biennio 2022-23) la natura (ludico-amatoriale o agonistica) delle manifestazioni non viene messa in discussione sulla base di elementi oggettivi o altre puntuali motivazioni, ma viene stigmatizzata la mancata acquisizione del parere preventivo, sottolineando come lo stesso sia necessario per ogni tipologia di manifestazione sportiva.

97. Quanto agli specifici contenuti delle segnalazioni, come sarà evidenziato nel seguito, molte di esse non contengono alcuna specifica motivazione a supporto, ma sembrano far leva essenzialmente *i*) sulla generica inosservanza delle norme di sicurezza in virtù della quale potrebbero verificarsi eventuali incidenti e *ii*) sulla mera circostanza che gli organizzatori non avrebbero chiesto la preventiva autorizzazione, a prescindere dal carattere agonistico o meno della manifestazione<sup>155</sup>.

98. Più in particolare, dall'esame della documentazione in atti si evince come nelle sue segnalazioni ACI riproponga alcune frasi in maniera sistematica<sup>156</sup>. Con particolare riferimento alle segnalazioni risalenti al 2016, è inoltre emerso che ACI avrebbe in più occasioni cercato di “mettere in guardia” le APS destinatarie dai possibili incidenti che possono scaturire in caso di manifestazioni abusive, citando in modo sistematico e con frasi identiche e ricorrenti due specifici episodi di incidenti occorsi in manifestazioni svoltesi in Sicilia<sup>157</sup>. ACI, inoltre, ha in alcune occasioni allegato alle segnalazioni copie di provvedimenti delle prefetture relativi ad annullamenti di manifestazioni ed eventi ritenuti “abusivi”<sup>158</sup>, in nessun modo collegati all'evento oggetto della specifica segnalazione<sup>159</sup>.

99. In diverse segnalazioni vi sarebbero poi moniti alle APS in merito alle possibili responsabilità in cui queste sarebbero potute incorrere in caso di mancata acquisizione del parere preventivo di ACI sulle manifestazioni segnalate<sup>160</sup>.

---

non rappresentino il numero complessivo di quelle effettivamente inviate: sul punto viene ad esempio in rilievo quanto dichiarato dalla stessa ACI nel doc. 372 (vedi *infra* §126) in cui si fa riferimento a 90 segnalazioni inviate nel solo 2015. Inoltre, rileva osservare come le Prefetture oggetto di richiesta di informazioni (doc. 1422) non siano state in grado di fornire la totalità delle segnalazioni effettivamente ricevute, avendone trasmesse un numero largamente inferiore a fronte di quello risultante dalla documentazione raccolta in sede ispettiva. Sul punto si sottolinea che le segnalazioni agli atti sono state inviate a circa 50 Prefetture in tutto il territorio nazionale.

<sup>155</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, le segnalazioni riferibili a diverse annualità di cui ai docc. 487 (anno 2017), 626 (anno 2023), 670 (anno 2021), 674 (anno 2023), 683 (anno 2013), 747 (anno 2017), 949 (anno 2023).

<sup>156</sup> Cfr., ad esempio, le segnalazioni di cui ai docc. 349 (anno 2022), 443 (anno 2015) e 683 (anno 2013).

<sup>157</sup> Cfr., ad esempio, le segnalazioni di cui ai docc. 425, 682, 708. In particolare, nelle segnalazioni concernenti tali manifestazioni è infatti riportato il periodo seguente: “*E' accaduto, peraltro, che in gare denominate “Loopshow” vi sono stati incidenti anche gravi (da ultimo Loopshow città di Patti del 6.3.16 e Loopshow di Santa Teresa del 31.1.2016) con significativo rischio per i terzi che accorrono sul posto atteso l'indubbio richiamo che suscitano le competizioni motoristiche stradali senza che via sia, in forza della auto-dichiarata natura ludica e non competitiva, nessuna forma di controllo da parte della Federazione anche rispetto a quanto previsto dall'articolo 124 del Codice delle Assicurazioni (d.lgs n° 209/2005 e s.m.i)*”.

<sup>158</sup> Dalla documentazione agli atti, ACI qualifica come “abusivo” le manifestazioni che, presentate dagli organizzatori come non agonistiche, celerebbero in realtà caratteristiche tipiche della natura agonistica e dovrebbero essere in ogni caso soggette al parere della Federazione.

<sup>159</sup> Cfr., ad esempio, docc. 243, 279, 1227, contenenti il seguente periodo: “*Del medesimo tenore riguardo la necessità di acquisire il parere del CONI, rilasciato per il tramite della federazione competente (ACI-CSAI e FMI) - sono le note della Prefettura di Avellino, Area III, prot.42668 del 11/5/22 (all. 2) e della Prefettura di Rieti prot. Fasc. 104/2022/Area III del 23.05.2022 (all. 3) in relazione a eventi stradali organizzati sui territori di competenza delle rispettive Autorità*”.

<sup>160</sup> Cfr., ad esempio, in alcune segnalazioni del 2017, si legge che le APS in indirizzo sarebbero potute incorrere in un “*errore di diritto nell'individuazione della disciplina legislativa da applicare*” nel caso in cui non avessero richiesto il parere tecnico sportivo della Federazione (cfr. docc. 364, 592, 681, 823, 919 e 1000. In termini simili anche docc. 410, 424, 442, 687, 719, 811 e 916).

**100.** In alcune occasioni la necessità del parere deriverebbe dalla circostanza che le manifestazioni sono considerate asseritamente agonistiche sulla base della semplice locandina. Inoltre, anche nei casi in cui ACI sembra fare esplicito riferimento al regolamento dell'evento segnalato, le argomentazioni sollevate non appaiono riferite a motivi specifici e oggettivi, e si fa esclusivamente leva sulla necessità del parere federale al fine di poter svolgere l'evento<sup>161</sup>.

**101.** Da ultimo, figurano agli atti anche alcune segnalazioni inviate alle APS o ai rappresentanti degli Enti locali da parte degli AC locali. Tali segnalazioni, che secondo gli organizzatori avrebbero natura ludico-amatoriale, si caratterizzano per contenuti e modalità analoghe a quelle descritte in precedenza<sup>162</sup>.

*III.4.2 Monitoraggio delle manifestazioni automobilistiche da parte degli AC102.* L'analisi delle evidenze ispettive ha messo in luce il ruolo degli AC locali nell'attività di monitoraggio delle manifestazioni che si svolgono sul territorio di riferimento, evidenziando in particolare il loro coinvolgimento nell'attività di censimento delle "gare abusive" svolta da ACI, proprio per il tramite degli AC, almeno a partire dal 2013, in seno a un gruppo di lavoro creato appositamente dalla Giunta Sportiva della Federazione.

In tal senso rileva la comunicazione del 2013 indirizzata ai Fiduciari Regionali e ai Presidenti delle Delegazioni Regionali con allegato un prospetto di censimento "gare abusive" da compilare, nella quale il Direttore centrale della Direzione Sport Automobilistico e Relazioni Internazionali di ACI chiede ai destinatari "di voler fornire le informazioni a propria conoscenza e disposizione, indicando nel modello allegato, per ciascuna tipologia di gara (slalom, formula challenge, regolarità) il numero di gare accertate come abusive e di indicare eventuali siti ove questi eventi sono pubblicizzati"<sup>163</sup>.

**103.** Sull'attività svolta dal gruppo di lavoro, sono poi presenti agli atti due report in formato word destinati ad informare, in merito a tale attività, la Giunta Sportiva di ACI.

Nel primo report, relativo all'anno 2013, si evidenzia quanto segue: "le Amministrazioni hanno prassi non uniformi e si sta, quindi, valutando se ... sia opportuno aggiornare il contenuto delle segnalazioni ... È stata implementata la nota di contestazione tipo da inviare alle Amministrazioni autorizzatrici e avviati contatti con i rappresentanti delle diverse istituzioni (Prefetture, Polizia locale, Amministrazioni locali), fornendo in via informale puntuali riferimenti normativi concernenti la potestà normativa sportiva di ACI e le fonti normative dell'ordinamento generale che espressamente richiedono il rispetto della normativa sportiva ... L'attività deve, pertanto, proseguire con contatti con le Amministrazioni centrali: M.I.T., Ministero dell'Interno e CONI, affinché vengano emesse delle chiare circolari per garantire la corretta applicazione della

<sup>161</sup> Cfr. doc. 949 in cui, quale principale motivazione, viene fatto riferimento solo a generici profili relativi al piano della sicurezza: "[L]a ragione della insostituibilità [del parere n.d.r.] è da ricercare nella specifica funzione di tutela dell'incolumità degli appassionati e di prevenzione dei sinistri, attribuita alla Federazione Sportiva Nazionale competente, nelle peculiari condizioni che si creano in occasione di prove sportive automobilistiche e karting". Tale unica motivazione ricorre anche in altre segnalazioni, fra cui ad esempio i docc. 1013, 1014, 1017, 1049.

<sup>162</sup> Cfr. allegati al doc. 1395, nel cui caso la segnalazione, firmata sia dal Presidente di un AC locale sia da un delegato ACI Sport, si fonda sul fatto che la manifestazione non è iscritta al Calendario ACI e quindi non sarebbe autorizzata, e al doc. 1409, nella cui segnalazione è indicato che la manifestazione in esame è pubblicizzata come ludico-amatoriale, ma la locandina "evidenzia ben altro" e non è stata autorizzata da ACI; in questo caso viene anche fatto riferimento al fatto che le gare automobilistiche devono essere autorizzate.

<sup>163</sup> Cfr. docc. 453 e 454. Nel doc. 454 si legge: "Per proseguire e rendere maggiormente incisiva l'azione di contrasto, la Giunta sportiva ha istituito il Gruppo di Lavoro "Lotta alle gare abusive", che nel mese di giugno ha avviato i lavori...Cioè premesso, al fine di disporre di informazioni utili a delineare il fenomeno, nel modo più preciso possibile, è stato deciso censire le gare abusive, con l'ausilio dei Delegati Regionali e dei Fiduciari regionali, profondi conoscitori del territorio di riferimento" (enfasi aggiunta).

normativa vigente, fermo restando il rigoroso rispetto delle prerogative e ruolo di ciascun Ente competente”<sup>164</sup>.

Nel secondo report relativo al periodo 2015-2016 si legge che: “Le azioni di contrasto alle gare agonistiche non autorizzate sono proseguite su tutto il territorio nazionale da più di un lustro ... Solo nel 2015 sono state inviate 90 segnalazioni e chiarimenti alle amministrazioni competenti ... I risultati conseguiti sono deludenti ... Ciò è dovuto al fatto che non viene riconosciuto [dagli enti del territorio n.d.r.] il ruolo della federazione ... i risultati positivi sono stati raggiunti grazie alla sinergia con gli AA.CC. territoriali, che hanno avuto la possibilità di ascolto da parte del Prefetto”<sup>165</sup>.

**104.** In merito all’attività di monitoraggio degli AC, si consideri, più di recente, il lungo scambio di email che si protrae nelle annualità 2021 e 2022 fra un Delegato regionale di ACI e un Dirigente della sede centrale in cui, con riferimento a diverse manifestazioni automobilistiche nel territorio sardo, rispetto alle quali il Delegato regionale afferma: “Credo sia opportuno inviare, quanto prima, con la vostra preziosa e fondamentale collaborazione, una comunicazione direttamente dalle vostre sedi verso le Prefetture e Procure dell’intera Sardegna, così da fare un lavoro propedeutico per i mesi futuri”<sup>166</sup>. Ancora, figura uno scambio di e-mail del mese di marzo 2023 in cui l’AC Genova, su impulso di un fiduciario provinciale, segnala ad ACI l’organizzazione di una serie di manifestazioni considerate abusive<sup>167</sup>.

*III.4.3 Interazioni di ACI con Ministeri, CONI e Autorità di pubblica sicurezza***105.** Come anticipato, sono presenti agli atti comunicazioni in cui i rappresentanti di ACI (anche nella persona del Presidente) scrivono in via preventiva a diverse APS, al Ministero dell’Interno e ad esponenti del CONI per esprimere la propria posizione sull’interpretazione dell’articolo 9, comma 3, del CDS.

**106.** Sul punto rileva un documento del 2014 scritto per un Direttore Centrale di ACI in cui si legge che: “Nei colloqui con le Amministrazioni è emersa la necessità di chiarire alcuni passaggi nella circolare del Ministero dei Trasporti. Attualmente, infatti, l’intento di agevolare l’applicazione dell’art. 9 e la portata delle diverse disposizioni non appare pienamente raggiunta. In particolare difficilmente gli operatori percepiscono 3 principi che a nostro parere sono fondamentali: ...il parere di ACI serve per ogni competizione (comma 1)...”<sup>168</sup>.

**107.** Con modalità analoghe, anche il CONI risulta essere stato interessato da ACI sulla questione. Ad esempio, in una bozza di comunicazione - facente seguito a un colloquio avvenuto nel 2016 - del Presidente di ACI al Presidente di un Comitato regionale del CONI, si sottolinea il proliferare in Sicilia di manifestazioni asseritamente dichiarate ludiche ma ritenute dalla Federazione agonistiche e si legge: “Come convenuto, Ti chiedo di voler rinnovare l’invio alle amministrazioni territoriali, alle Forze di Polizia di una nota circolare in cui si ribadisca che è necessario che l’Ente competente, quale che sia il tipo di manifestazione sportiva automobilistica, acquisisca il preventivo parere del CONI, espresso dalla Federazione sportiva nazionale ACP”<sup>169</sup>.

---

<sup>164</sup> Cfr. doc. 370.

<sup>165</sup> Cfr. doc. 372. Sul punto rilevano alcune comunicazioni del 2015 indirizzate al Direttore Centrale di ACI da parte di alcuni fiduciari/delegati di ACI della Regione Sicilia (aventi cariche di rappresentanza negli AC locali) che lamentano il proliferare di manifestazioni abusive e chiedono l’intervento del CONI presso le APS competenti, cfr. doc. 958.

<sup>166</sup> Cfr. doc. 305.

<sup>167</sup> Cfr. doc. 304.

<sup>168</sup> Cfr. doc. 369.

<sup>169</sup> Cfr. doc. 835.

**108.** Sulla base delle evidenze acquisite, Prefetture e Questure risultano le destinatarie principali dell'attività di sensibilizzazione di ACI<sup>170</sup>, con contatti che avverrebbero sia direttamente con le APS sia, in maniera indiretta, tramite altre Istituzioni centrali<sup>171, 172</sup>.

**109.** I contatti indiretti avvengono attraverso richieste di incontro e invio di comunicazioni al Ministero dell'Interno affinché sostenga e condivida con le Prefetture l'interpretazione di ACI<sup>173</sup>. Al riguardo, con specifico riferimento alle manifestazioni con auto storiche, rileva una comunicazione del 24 maggio 2022 inviata dal Presidente di ACI all'allora Ministro dell'Interno, che solleva il problema rappresentato dalle Prefetture che non si sarebbero "allineate" alle posizioni federali<sup>174</sup>.

*III.4.4 Gli esiti delle segnalazioni***110.** Nel corso dell'attività istruttoria i segnalanti hanno riferito, con il supporto di limitate evidenze, che le segnalazioni inviate da ACI avrebbero ostacolato il regolare svolgimento di alcune delle manifestazioni da loro organizzate, nonché, più in generale, la loro attività di organizzazione e sfruttamento commerciale di manifestazioni automobilistiche ludico-amatoriali. Eccezion fatta per i limitati casi di cui si darà conto di seguito, i segnalanti non hanno quantificato con esattezza gli eventi che sarebbero stati cancellati, nella misura in cui, anche in ragione del carattere risalente delle condotte denunciate, non sarebbe stata tenuta traccia dei presunti annullamenti che si sarebbero verificati nel corso del tempo.

**111.** Con riguardo alle principali manifestazioni organizzate dal segnalante ASI, circa 20 l'anno fra le 300 iscritte al proprio calendario (e agli eventi minori non iscritti stimati in circa 3.000 l'anno), fra cui rilevano in particolare quelle del già richiamato Circuito Tricolore<sup>175</sup>, l'associazione ha fornito indicazione del numero di manifestazioni segnalate da ACI e di quelle che sarebbero state annullate in seguito a tali segnalazioni<sup>176</sup>, come illustrato dalla Tabella 7 relativa al triennio 2021-2023.

---

<sup>170</sup> Cfr. doc. 277.

<sup>171</sup> Cfr. scambio di email del 27 marzo 2023 fra alcuni dirigenti ACI relativo alla regione Calabria, in cui si legge: "la delegazione Calabria ha sensibilizzato le prefetture e le questure regionali sul fenomeno delle gare abusive" (doc. 277).

<sup>172</sup> Cfr. comunicazione a firma congiunta del Presidente del Comitato Regionale ACI Campania e del Presidente Regionale CONI Campania del 26 aprile 2022, indirizzata a diversi Prefetti del territorio campano, invitandoli a richiedere il parere ex articolo 9 CDS anche per le manifestazioni ludico-amatoriali (doc. 1202). In merito a interlocuzioni di carattere generale sull'articolo 9 del CDS, avviate da ACI con varie APS del territorio nazionale, vedi anche docc. 271, 356, 896.

<sup>173</sup> Cfr. sul punto doc. 370, cit..

<sup>174</sup> Cfr. doc. 105. Si vedano anche doc. 57, consistente in un file *word* denominato "appunto per incontro al Ministero degli Interni - 28.9.2021 (2)" e doc. 368 in cui il Presidente di ACI così scrive al Ministero: "Si auspica che il Ministero dell'Interno voglia raccomandare agli uffici competenti che la necessità di verificare in fase di autorizzazione il carattere sportivo della manifestazione mediante il puntuale riscontro della regolamentazione emanata dall'ACI ovvero di acquisire il preventivo parere del C.O.N.I. espresso dalla Federazione ACI. Ciò al fine di porre fine alle contestazioni circa la normativa a cui assoggettare l'evento". Ciò appare confermato anche dalle chat di WhatsApp (risalenti a febbraio e marzo 2023) rinvenute in ispezione tra dirigenti di ACI, figure apicali di un AC locale e lo stesso Presidente di ACI, in cui si fa riferimento a contatti intercorsi (o da intraprendere) con Prefetture e Polizie locali al fine di segnalare alcune manifestazioni con auto storiche sotto l'egida di ASI, cfr. docc. 47, 48, 49, 50 e 51.

<sup>175</sup> Si ricorda che si tratta di eventi di caratura internazionale, distribuiti su tutto il territorio nazionale, che si caratterizzano per un rilevante numero di equipaggi/piloti iscritti.

<sup>176</sup> Cfr. doc. 1405.

**Tabella 7 – Le principali manifestazioni ASI oggetto di segnalazione ACI**

<b>Anno</b>	<b>N. manifestazioni segnalate da ACI</b>	<b>N. manifestazioni segnalate e annullate</b>
<b>2023</b>	18	4
<b>2022</b>	16	4
<b>2021</b>	11*	3

\* Nel 2021 le manifestazioni si sono svolte solo nel secondo semestre.

Fonte: doc. 1405 ed elaborazioni AGCM.

**112.** Alcuni degli EPS hanno genericamente rappresentato che le condotte poste in essere da ACI nel corso degli ultimi anni avrebbero causato numerose criticità all’organizzazione di manifestazioni automobilistiche, ponendo di fatto una limitazione allo sviluppo e alla crescita degli EPS in tale settore che ha inciso sul numero contenuto di manifestazioni organizzate.

**113.** In particolare, ACSI ha riferito che la sua scarsa presenza nell’ambito dell’organizzazione di manifestazioni automobilistiche sarebbe *“diretta conseguenza di anni di condotte poco consone poste in essere da ACI, che in quest’ultimo decennio, sono state tali da portare una notevole contrazione del numero di manifestazioni svolte/promosse dall’Ente nell’ambito motoristico, soprattutto quelle su strada e, conseguentemente, ad incidere negativamente sulla crescita del movimento e della strutturazione del Settore sportivo...”*<sup>177</sup>.

UISP ha dichiarato che nel 2013 venivano organizzate circa 50 manifestazioni, poi ridottesi a 10 nel 2023 *“a seguito delle problematiche oggetto del provvedimento”*.

Ancora, MSP ha riferito di aver ricevuto, anche per il tramite delle ASD ad esso affiliate che organizzano circa 15-20 eventi annuali, una serie di segnalazioni da parte di ACI del tenore di quelle oggetto dell’avvio, generalmente in prossimità dell’evento<sup>178</sup>.

In modo analogo, CSEN ha precisato che la sua limitata presenza e quelle delle sue affiliate nel settore automobilistico discenderebbe anche dalle problematiche connesse al rapporto con ACI: *“un settore automobilistico di limitate dimensioni che stenta a decollare proprio per le problematiche di rapporto con ACP”*; chiarendo in ogni caso che *“...ogni manifestazione è organizzata unicamente a livello amatoriale e culturale”*<sup>179</sup>.

**114.** Problematiche inerenti alle condotte di ACI sono state sollevate in audizione<sup>180</sup> anche dal Responsabile Nazionale Settore Karting dell’EPS cui il denunciante (ASI Sicilia) appartiene, il quale *“riferisce di condividere le criticità relative ai rapporti fra l’ACI e gli EPS sollevate in sede di avvio”*.

**115.** Infine, CNS Libertas ha sottolineato che le attuali previsioni regolamentari, con particolare riferimento all’articolo 12.2 RSN, porterebbero a una *“discrezionalità assoluta”* da parte di ACI nel valutare il carattere di una manifestazione, della quale la Federazione può pertanto negare l’autorizzazione anche senza addurre motivazioni specifiche<sup>181</sup>. Tale contesto, unitamente alle condotte di ACI oggetto anche di questo procedimento, avrebbe determinato una generale diminuzione del numero di manifestazioni ludico-amatoriali che EPS e ASD possono organizzare, con grave pregiudizio reputazionale ed economico. Secondo CNS Libertas ciò incentiverebbe le ASD a scegliere di co-organizzare le manifestazioni amatoriali con ACI a costi di regola maggiori,

<sup>177</sup> Cfr. doc. 1394.

<sup>178</sup> Cfr. doc. 1396.

<sup>179</sup> Cfr. docc. 1367 e 1391.

<sup>180</sup> Cfr. doc. 1406.

<sup>181</sup> Cfr. doc. 1409.

con conseguente incremento per ACI del proprio indotto e dei propri tesserati a svantaggio degli EPS. Secondo il segnalante lo sfruttamento economico degli eventi da parte di ACI “*può derivare dal tesseramento, dall’inserimento delle gare nel calendario, dal fatto che si pretenderebbe che tutti gli elementi coinvolti siano affiliati ACI, in diretta concorrenza con EPS e ASD*”.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

**116.** Nel corso dell’istruttoria ACI, ACI Sport, ACI Storico e le altre Parti hanno rappresentato la propria posizione sia in audizione, sia attraverso l’invio di documentazione.

##### *IV.1 Le argomentazioni di ACI, ACI Sport e ACI Storico*

**117.** In via preliminare, ACI ha ritenuto opportuno sottolineare che in linea generale non organizza eventi nazionali (né da sola, né in regime di co-organizzazione), bensì solo gare valide per campionati internazionali promossi dalla FIA. In relazione a tali gare, ACI non ha potere di approvare i calendari né i regolamenti, non partecipando in alcun modo al processo deliberativo<sup>182</sup>. Quanto invece agli AC locali, gli stessi non avrebbero organizzato nell’arco temporale 2016-2023 eventi agonistici a livello nazionale né in esclusiva né in regime di co-organizzazione con le ASD (ma non con gli EPS). In particolare, secondo le Parti, gli AC locali, che sono “*enti pubblici non economici a base associativa, senza scopo di lucro, autonomi ed indipendenti*”, “*organizzano le proprie manifestazioni in totale autonomia e in regime di libero mercato, andando ad individuare di volta in volta i propri partners commerciali e i fornitori di beni e servizi sul territorio, esattamente come gli altri Organizzatori privati*” e “*Nel mondo dell’automobilismo sportivo [...] sono equiparati in tutto e per tutto agli enti e alle associazioni private, in ottemperanza a quanto disposto dall’Autorità a conclusione del procedimento A396*”<sup>183</sup>.

**118.** Successivamente, nei riscontri alle successive richieste di informazioni inviate, ACI ha precisato che, nel periodo 2013-2023, ha organizzato periodicamente le edizioni di due gare su strada, vale a dire (a) il Rally di Monza e (b) il Rally d’Italia-Sardegna, valevoli per il Campionato del Mondo Rally. Con riferimento ad altre tre specifiche gare - segnatamente alla Targa Florio, alla Coppa D’oro delle Dolomiti e al Circuito Stradale del Mugello - ha evidenziato che, pur essendo formalmente organizzate dai rispettivi AC locali, al fine di dare una visibilità internazionale alle stesse (cosa che gli AC locali non riuscivano a fare), questi ultimi hanno stipulato una convenzione con ACI Sport in forza della quale quest’ultima fornisce servizi promozionali e supporto organizzativo, incassando eccezionalmente anche le tasse di iscrizione a tali gare. L’eccezionalità degli incassi deriverebbe dalla circostanza che, secondo le Parti, l’attività di ACI Sport sarebbe confinata alla sola promozione, comunicazione e valorizzazione dei campionati<sup>184</sup> organizzati da ACI in qualità di Federazione Sportiva Automobilistica italiana<sup>185</sup>, oltre dal fatto che la stessa ACI

---

<sup>182</sup> Cfr. per tutti doc. 1334.

<sup>183</sup> Cfr. doc. 1334.

<sup>184</sup> Si tratta dei campionati italiani Rally, Velocità Montagna, Cross Country e Auto Storiche. A tal proposito, ACI precisa come ACI Sport promuova unicamente i campionati nel loro complesso - essendo gli stessi indetti da ACI - e non le singole gare che li compongono, organizzate da soggetti terzi che si occupano della loro promozione.

<sup>185</sup> ACI Sport opera, inoltre, nella commercializzazione dei diritti televisivi e di immagine inerenti alle gare da essa promosse, nonché nella produzione e commercializzazione di video e contenuti media. Ad esempio, provvede a fornire il *service* televisivo con regia, *uplink* e telecamere in numero adeguato alla copertura integrale della gara per dirette o differite televisive, creare immagini di colore utilizzate in postproduzione finalizzata alla realizzazione di servizi per magazine televisivi, fornire *speaker* televisivi, addetti alla griglia di partenza, alla corsia *box* per le interviste pre - e *post* - gara e *service* fotografico. ACI Sport effettua, inoltre, le dirette delle gare tramite il sito di ACI Sport o sui canali social e in diretta/differita tramite il canale televisivo “ACI Sport TV” e realizza premontati, montaggi e *speakeraggio* per l’invio alle emittenti televisive a cura del centro produzioni. Per alcune gare, poi, ACI Sport fornisce anche il montaggio sul campo di gara degli *highlights* da inviare alla RAI, alle sedi regionali RAI e alle emittenti televisive locali.



ha dichiarato di non conseguire ricavi dall'iscrizione dei piloti alle singole manifestazione sportive automobilistiche né ricavi da attività logistiche, posto che tali ricavi sono incassati direttamente dall'organizzatore terzo – che ha iscritto la manifestazione al Calendario ACI e – che li trattiene interamente.

**119.** Pertanto, ACI non deterrebbe una posizione dominante sul mercato dell'organizzazione di manifestazioni sportive automobilistiche agonistiche, in quanto, anche alla luce dei più recenti sviluppi giurisprudenziali, la semplice qualifica della stessa come Federazione sportiva titolare di poteri di regolamentazione e di coordinamento non sarebbe sufficiente, in assenza di ulteriori elementi, a configurare la sussistenza di una posizione dominante.

**120.** Quanto invece alle manifestazioni ludico-amatoriali, ACI ha dichiarato che non organizza né direttamente né indirettamente manifestazioni ludico-amatoriali, ivi incluse le manifestazioni di regolarità con auto storiche di cui all'articolo 9, comma 3, del CDS, affermando conseguentemente l'insussistenza di interesse a espandere la propria posizione in tale mercato<sup>186</sup>.

**121.** Inoltre, in merito alle manifestazioni di regolarità storica ex articolo 9, comma 3, del CDS, i soggetti denunciati, contrariamente a quanto prospettato nel provvedimento di avvio e nella CRI, ne sostengono la natura agonistica, in quanto sottoposte alla disciplina del CDS fatta esclusione per il parere federale<sup>187</sup>.

**122.** Con riguardo alle singole segnalazioni inviate alle APS, i soggetti denunciati hanno osservato *“come le segnalazioni oggetto di contestazione, variegata e distribuite nel tempo, non siano mai state effettuate in modo selettivo e discriminatorio. Lungi dall'essere volte a ostacolare l'attività dei concorrenti e senza che ACI abbia mai rivendicato il godimento di diritti esclusivi, le segnalazioni perseguirebbero le finalità istituzionali attribuite alla Federazione e sarebbero preordinate a garantire il rispetto dei regolamenti, l'incolumità pubblica e la sicurezza dei partecipanti alle manifestazioni. Peraltro, ACI si è limitata a inviare le segnalazioni alle Amministrazioni pubbliche competenti, le quali sono gli unici soggetti deputati a sospendere o annullare le suddette manifestazioni”*<sup>188</sup>.

**123.** Inoltre, ACI ha sottolineato che larga parte delle segnalazioni agli atti riguarderebbe manifestazioni *“dichiaratamente agonistiche e quindi estranee all'oggetto dell'istruttoria”*, mentre fra le restanti *“tendenzialmente concentrate negli anni più recenti”* risulterebbero individuabili due filoni.

Un primo filone relativo alle segnalazioni, a firma del Presidente ACI, nei confronti di manifestazioni qualificate dagli organizzatori come di regolarità con auto storiche di cui all'ultimo periodo dell'articolo 9, comma 3, del CDS, fra le quali *“una serie di manifestazioni organizzate da ASP”*. In merito a tali manifestazioni *“salvo alcuni casi in cui, sulla base degli elementi a suo disposizione”* le Parti avrebbero espresso il dubbio che fossero rispettose del requisito della velocità inferiore a 40km/h lungo tutto il percorso (caso nel quale sarebbe stato necessario il proprio preventivo parere), la Federazione si sarebbe limitata a sottolineare che da una lettura del regolamento di gara emergevano una serie di potenziali profili di mancato rispetto dei regolamenti federali *“aventi sempre quale obiettivo principale la tutela della sicurezza dei partecipanti, nonché dell'eventuale pubblico, invitando quindi le autorità competenti a verificare tali profili”*. Ciò in ragione del fatto che prima della sentenza del Consiglio di Stato del 2022, nonché nel periodo compreso tra la stessa e il rigetto del ricorso per revocazione avverso tale sentenza presentato da

---

<sup>186</sup> Cfr. doc. 1467.

<sup>187</sup> Cfr. doc. 1390.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

ACI, la Federazione poteva “*legittimamente*” ritenere che tali manifestazioni dovessero rispettare le proprie regole<sup>189</sup>. A valle del rigetto del ricorso per revocazione, ACI ha dichiarato di non aver più inviato segnalazioni di questo tipo.

**124.** Un secondo filone riguarderebbe manifestazioni “*di cui ACI era venuta a conoscenza, ma il cui inquadramento era incerto, non essendo state espressamente qualificate dagli organizzatori come agonistiche o non agonistiche*”. Per tali eventi ACI si sarebbe limitata a contattare le Amministrazioni pubbliche competenti per segnalare la mancata autorizzazione, ritenendo che “*sulla base dei pochi elementi a disposizione, sussisteva un dubbio circa il fatto che gli stessi potessero presentare elementi propri delle gare, per poi illustrare, anche a fini “pedagogici” (coerentemente con il proprio ruolo di Federazione Sportiva Automobilistica), il quadro normativo e regolamentare sportivo applicabile*”, “*al fine di sensibilizzare le autorità competenti affinché monitorassero lo svolgimento di tali eventi, sempre con l’obiettivo di garantirne la sicurezza*”. Sul punto, la ACI ha evidenziato di non aver chiesto la sospensione o l’inibizione di tali manifestazioni, ma di essersi limitata “*a declinare ogni responsabilità in merito al corretto svolgimento delle manifestazioni (posto che eventuali incidenti che si fossero verificati avrebbero evidentemente potuto sollevare accuse di una possibile culpa in vigilando da parte di ACI in qualità di Federazione Sportiva Automobilistica nazionale), rimettendo comunque alle Amministrazioni pubbliche competenti l’onere di verificarne il corretto svolgimento*”<sup>190</sup>.

**125.** Ciò posto, le Parti hanno ritenuto di avere correttamente interpretato la normativa codicistica e, conseguentemente, ACI non avrebbe ecceduto i poteri conferiti dall’articolo 9 del CDS attraverso la propria attività segnalatoria. Pur condividendo che alle manifestazioni non agonistiche si applichi il regime autorizzatorio di cui al TULPS, le Parti hanno infatti rimarcato come l’attività di segnalazione si traduca invero nell’esercizio di un compito affidato ad ACI dal MIT a tutela dello svolgimento in sicurezza delle manifestazioni.

**126.** Secondo le Parti, le circolari del MIT susseguitesi nel corso degli anni affermerebbero con chiarezza che il parere federale per lo svolgimento di manifestazioni ludico-amatoriali su strada sia necessario in ragione del fatto che solo ACI, in quanto Federazione sportiva, sia titolata a discernere la natura (agonistica o non) degli eventi automobilistici, ciò rappresentando una “*circostanza esimente che giustifica la condotta di ACI e la rende immune da responsabilità per l’asserita (ma in realtà insussistente) violazione dell’art. 102 TFUE*”<sup>191</sup>. La circolare del Ministero dell’Interno del 2022, avendo modificato una precedente posizione espressa nel 2011 conforme a quella del MIT, dovrebbe dunque essere considerata il frutto di un’interpretazione minoritaria isolata, che non poteva vincolare la Federazione a fronte di quanto statuito dal MIT. Rileverebbe, ad avviso delle Parti, anche che tale circolare del 2022 avrebbe previsto la possibilità per le APS di condurre le valutazioni di competenza attraverso un confronto istituzionale con gli enti competenti al rilascio delle autorizzazioni o con le Federazioni sportive ACI e FMI, “*ribadendo quindi, sotto questo profilo, il ruolo della Federazione Sportiva su tale questione*”<sup>192</sup>.

**127.** Lunghi da qualunque utilizzo strumentale delle proprie prerogative, l’intento delle segnalazioni di ACI sarebbe stato, a opinione delle Parti, quello di supplire all’omessa acquisizione del parere federale da parte degli organizzatori, fornendo alle APS le informazioni utili a consentire loro di

---

<sup>189</sup> In particolare ACI sottolinea che ciò deriverebbe dalla sua natura di “*unica Federazione riconosciuta a livello nazionale, come previsto dall’articolo 9, comma 3, del CDS (“purché [...] la manifestazione sia organizzata in conformità alle norme tecnico sportive della federazione di competenza”)*”.

<sup>190</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>191</sup> Cfr. doc. 1467.

<sup>192</sup> Cfr. doc. 1467.

procedere a un corretto inquadramento delle manifestazioni. In Italia vi sarebbe infatti un diffuso fenomeno di gare abusive, ovvero manifestazioni agonistiche che gli organizzatori pretendono di organizzare al di fuori dell'egida della Federazione, nonché, ove si tratti di manifestazioni su strada, senza rispettare l'iter autorizzatorio dell'articolo 9 del CDS, e quindi, *inter alia*, senza aver chiesto e ottenuto il parere di ACI. Sul punto, come anticipato, le Parti hanno fra l'altro evidenziato il fatto che la stessa CRI faceva emergere che *“ben il 40% delle segnalazioni agli atti riguardino manifestazioni sportive automobilistiche effettivamente agonistiche”*, sicché per 120 delle 300 segnalazioni agli atti ne sarebbe stata confermata l'asserita natura *“fondata”* e *“giustificata”*<sup>193</sup>. Quanto alle restanti 180 segnalazioni agli atti, ad avviso delle Parti, queste evidenzerebbero comunque che le prerogative in esame sarebbero state esercitate con *“parsimonia”*, *“a fronte delle migliaia di manifestazioni sportive automobilistiche su strada organizzate ogni anno sul territorio nazionale”*<sup>194</sup>.

**128.** Le Parti hanno inoltre rilevato l'inidoneità della condotta di ACI a produrre effetti escludenti sul mercato dell'organizzazione e dello sfruttamento commerciale delle manifestazioni automobilistiche ludico-amatoriali. Le Parti hanno a tal riguardo sostenuto, come anticipato, che *“la decisione se autorizzare o meno la manifestazione sportiva spetta ex lege alle Autorità amministrative competenti”*<sup>195</sup>. Pertanto, ACI non avrebbe *“esercitato un autonomo potere di vietare lo svolgimento di tali manifestazioni contra legem – che infatti, nella stragrande maggioranza dei casi, si sono effettivamente svolte”*<sup>196</sup>. Non vi sarebbero infatti evidenze, al di fuori del caso della Prefettura di Trapani, che l'attività segnalatoria abbia comportato l'annullamento o l'ostacolo di eventi realmente ludico-amatoriali posti all'attenzione delle APS destinatarie sulla base di segnalazioni infondate<sup>197</sup>. Nel caso specifico di ASI, la mancanza di effetti restrittivi si evincerebbe per il solo fatto che continua a organizzare un numero molto elevato di manifestazioni, pari a oltre 3.000 l'anno come dalla stessa dichiarato, oltre a vantare un gran numero di tesserati. In ogni caso, quanto agli annullamenti di manifestazioni ASI, le Parti hanno altresì sostenuto che *“la decisione di sospendere/annullare tali manifestazioni è stata adottata dagli organizzatori delle stesse, in assenza di qualsiasi intervento delle autorità competenti”*<sup>198</sup>.

**129.** Parimenti, non sussisterebbe alcun nesso causale tra l'attività segnalatoria contestata e l'incremento degli iscritti al Club ACI Storico<sup>199</sup>, da un lato, e il numero delle manifestazioni ludico-amatoriali organizzate sotto l'egida di ACI, dall'altro. Inoltre, anche il numero di manifestazioni non agonistiche iscritte al calendario ACI nel periodo 2013-2023 non avrebbe alcuna rilevanza probatoria, vieppiù in considerazione dell'asserita *“naturale oscillazione di anno in anno del numero di manifestazioni non agonistiche liberamente iscritte a Calendario da organizzatori terzi”*<sup>200</sup>.

---

<sup>193</sup> Cfr. doc. 1467.

<sup>194</sup> Cfr. doc. 1467.

<sup>195</sup> Cfr. doc. 1467.

<sup>196</sup> Cfr. doc. 1467.

<sup>197</sup> Sul punto, le Parti hanno rilevato che la CRI ammetteva come *“non è stato possibile per i segnalanti quantificare con esattezza gli eventi cancellati, nella misura in cui, anche in ragione del carattere risalente delle condotte denunciate, non è stata tenuta traccia degli annullamenti verificatisi nel corso del tempo”*. Più in generale, ad avviso delle Parti, la CRI si sarebbe affidata sul punto solamente a vaghe dichiarazioni dei segnalanti.

<sup>198</sup> Cfr. doc. 1467.

<sup>199</sup> Il fatto che, dalla sua costituzione nel giugno 2015, ACI Storico abbia registrato un aumento del numero dei propri soci - dai circa mille del 2015 ai circa 22.000 del 2023 - sarebbe, secondo le Parti, del tutto fisiologico per un nuovo club dedicato alla promozione dell'automobilismo storico e alla salvaguardia del relativo patrimonio, aderente ad ACI, e quindi alla Federazione, che ne è socio fondatore.

<sup>200</sup> Cfr. doc. 1467.

**130.** Le Parti hanno comunque fatto presente che nonostante gli impegni siano stati rigettati, già a partire dalla fine dell'anno 2023, ACI ha comunque cessato l'attività di segnalazione e ha intenzione di continuare ad astenersi da tale condotta, attenendosi anche per il resto a quanto previsto dagli impegni presentati in data 29 febbraio 2024.

#### ***IV.2 Le argomentazioni dei denunciati***

**131.** ASI ha evidenziato come il comportamento di ACI, attraverso l'invio di segnalazioni alle APS, sarebbe stato principalmente volto a ostacolare o sospendere lo svolgimento delle manifestazioni che, per tradizione collezionistica e attenzione mediatica, risultano di maggior rilievo a livello nazionale.

**132.** La condotta di ACI avrebbe generato un "*clima di incertezza e fragilità*" che avrebbe indotto molteplici *club* federati a non proseguire nella strada dell'organizzazione di manifestazioni di regolarità, proprio per evitare di incorrere negli impropri comportamenti di ingerenza di ACI. Sarebbero, infatti, tantissimi gli eventi ai quali i club hanno rinunciato per evitare di sostenere costi che non sarebbero stati ammortizzati dalle quote di iscrizione, considerate le numerose rinunce di appassionati disorientati dalle incertezze e dall'atteggiamento ostile di ACI<sup>201</sup>.

**133.** ACI, inoltre, sanzionerebbe i propri licenziatari che partecipano alle manifestazioni non agonistiche organizzate dai club federati ASI allo scopo di sottrarre partecipanti agli eventi suddetti e, di riflesso, indebolire il rapporto fiduciario che intercorre tra tesserati e *club* federati all'ASI<sup>202</sup>.

**134.** In tale contesto, ASI ha sottolineato come le sentenze con le quali il TAR Lazio e il Consiglio di Stato hanno annullato il provvedimento di divieto della Prefettura di Trapani, hanno sancito la piena illegittimità della condotta di ACI. Da un lato, infatti, i Giudici amministrativi hanno affermato il carattere non agonistico delle manifestazioni di regolarità storica di cui al comma 3, dell'articolo 9 del CDS, dall'altro, hanno sottolineato l'inapplicabilità delle disposizioni di fonti normative subordinate (nello specifico, le circolari ministeriali e i regolamenti di ACI) che, tradendo il tenore letterale del Codice, si pongono in contrasto con quanto chiaramente e univocamente ivi stabilito<sup>203</sup>.

**135.** In definitiva, le condotte poste in essere da ACI avrebbero creato pregiudizi all'attività di ASI e dei *club* ad essa federati in termini di: a) inibizione e/o depotenziamento delle manifestazioni di regolarità organizzate; b) calo del numero di partecipanti alle manifestazioni di regolarità; c) calo dei tesserati ai club federati ASI<sup>204</sup>.

**136.** Tali ostacoli, come sopra descritto (cfr. in particolare sez. III.3.5), sono stati lamentati anche da diversi EPS sentiti nel corso del procedimento, che hanno sottolineato come le numerose criticità da loro riscontrate discenderebbero essenzialmente da un illegittimo esercizio del proprio potere regolatorio da parte della Federazione, "*i cui confini sono stati oggetto, a livello normativo,*

---

<sup>201</sup> Cfr. doc. 9.

<sup>202</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>203</sup> Il TAR Lazio ha affermato che "fonti normative subordinate, non sono certo idonee a derogare al regime previsto dal Codice della Strada, di tal che, evidentemente, il loro ambito di applicazione deve intendersi riferito e circoscritto alle manifestazioni sportive che, come tali, non rientrerebbero tra quelle esentate dal parere dal terzo comma dell'art. 9". Analogamente, il Consiglio di Stato ha confermato che "a fronte della chiara e univoca definizione recata dal codice della strada, ogni diversa formulazione rinveniente in accordi privati, o in circolari solo esplicative, o in normative di settore come quelle sportive (quali ad esempio il Regolamento sportivo dell'ACI, che all'art. 12 prevede il potere di 'valutare in ogni momento il carattere ludico ricreativo e amatoriale di una manifestazione'), ove interpretato in senso incompatibile con la disposizione del Codice, sarebbe non illegittima, ma più radicalmente non applicabile, non potendosi sovrapporre alla indicata disciplina di legge che, in quanto norma codicistica di ordine pubblico volta a tutelare la pubblica incolumità, neppure potrebbe essere derogata dalle Federazioni sportive".

<sup>204</sup> *ibidem*.

*interpretativo e di prassi, di una estensione tale da pregiudicare gli interessi degli altri soggetti coinvolti, alterando ingiustificatamente i rapporti di forza*<sup>205</sup>.

## V. VALUTAZIONI

### V.1 I mercati rilevanti

#### V.1.1 I mercati merceologici

**137.** Il presente procedimento riguarda l'insieme delle attività connesse all'organizzazione a livello nazionale, regionale e locale di manifestazioni automobilistiche sportive, che consta di diverse e complesse fasi fra loro fortemente interconnesse e non sempre distinte:

*i.* la fase di indizione e organizzazione di campionati e/o di singole manifestazioni, che consiste nella definizione delle regole di carattere generale inerenti all'iscrizione e alla partecipazione sia delle vetture sia dei piloti, ivi inclusi il rilascio delle licenze e dei permessi, dei calendari, nonché di norme relative ai profili di sicurezza, alla definizione e alle caratteristiche del tracciato di gara e dello svolgimento della stessa, ecc.; tale fase comprende di fatto la definizione delle regole tecnico-sportive e organizzative per le manifestazioni automobilistiche;

*ii.* la fase di promozione, relativa alle trattative per la vendita degli spazi pubblicitari con gli sponsor e con le emittenti televisive (incluse le *web-tv* e i canali *streaming*), alle trattative con le imprese pubblicitarie e, in generale, alle attività tese a pubblicizzare e promuovere l'evento, nonché i marchi legati alla singola manifestazione o al campionato;

*iii.* la fase di gestione dell'evento e della logistica, consistente essenzialmente nella predisposizione dei servizi necessari a gestire le relazioni e ospitare adeguatamente, da un lato, i "concorrenti" (scuderie e piloti<sup>206</sup>) e, dall'altro, il pubblico. Tale fase concerne in particolare la messa a punto della logistica connessa ai profili tecnico-operativi (trasporti, predisposizione dei premi, organizzazione del personale tecnico, ecc.)<sup>207</sup>, nonché nell'acquisizione delle necessarie autorizzazioni amministrative<sup>208</sup> e, di regola, nella gestione delle iscrizioni;

*iv.* la fase di gestione e noleggio degli autodromi, relativa alle sole manifestazioni che si svolgono in un circuito (non stradale) e salvo l'organizzatore non sia anche il proprietario dell'autodromo, che consiste nella gestione dell'autodromo e nell'affitto dello stesso agli organizzatori terzi.

L'attività organizzativa, soprattutto – ma non solo – nella sua fase promozionale, si accompagna anche allo sfruttamento commerciale delle manifestazioni organizzate, che consiste principalmente nella vendita dei diritti audiovisivi e mediatici, delle sponsorizzazioni e dei biglietti.

<sup>205</sup> Cfr. doc. 1394.

<sup>206</sup> Le scuderie sono soggetti titolari di un parco auto utilizzato nell'ambito di competizioni automobilistiche. Si tratta, in particolare, o di associazioni sportive senza fini di lucro che rappresentano uno o più dei piloti a esse associati in occasione di ogni gara ovvero di società per azioni o a responsabilità limitata che detengono la proprietà di un parco auto e stipulano singoli contratti con i piloti in occasione di ciascuna gara o, talvolta, di un intero campionato. In entrambi i casi la scuderia viene definita "concorrente" nell'ambito della gara. Vi sono piloti che partecipano alle gare autonomamente, con una propria vettura, e altri che gareggiano all'interno di una squadra o di una scuderia. Nel primo caso il pilota deve essere munito oltre che di licenza di "conduttore" anche di quella di "concorrente".

<sup>207</sup> L'organizzatore viene contattato dal partecipante alla/e gara/e (scuderia/pilota) prevista/e, con il quale viene firmato un contratto che prevede una serie di servizi (quali l'attività di cronometraggio durante la gara, di soccorso sanitario nel caso di incidenti, di gestione della biglietteria, di gestione del pubblico). Nel caso di una gara da svolgere all'interno di un autodromo, l'organizzatore che non sia anche gestore di un circuito automobilistico omologato per la gara stipula con un gestore un "contratto di noleggio" per l'impianto, costituito sia dal circuito omologato sia dalle strutture di supporto (quali la sala stampa, i box, il paddock, gli impianti igienici, idrici ed elettrici, la tribuna, il percorso di collegamento interno, le biglietterie, il parcheggio). Sulla base di tale contratto, il noleggiatore assume a proprio carico tutte le spese relative all'organizzazione materiale della gara (quali quelle di amministrazione, di gestione, tecniche, sanitarie, assicurative, logistiche e promozionali). Si veda al riguardo A396-GARGANO CORSE/ACI.

<sup>208</sup> Come già chiarito, il regime autorizzatorio differisce fra manifestazioni amatoriali e agonistiche.

138. In relazione a tale complesso di attività, sotto il profilo merceologico si possono individuare due distinti mercati rilevanti: quello riguardante l'organizzazione e lo sfruttamento commerciale di manifestazioni automobilistiche a carattere agonistico e quello relativo a manifestazioni automobilistiche a carattere ludico-amatoriale.

139. Al riguardo, il già richiamato RSN dell'ACI, all'articolo 12 (rubricato "*definizione e classificazione delle manifestazioni sportive*"), distingue tra "*manifestazioni agonistiche*" e "*manifestazioni non agonistiche – ludico ricreative e amatoriali*", prevedendo che queste ultime siano organizzate, "*anche con modalità competitive ... purché non comportino la previsione di classifiche basate sui fattori propri delle manifestazioni agonistiche o l'assegnazione di titoli*", da enti e associazioni per scopi di ricreazione, crescita, salute, maturazione personale e sociale.

140. Come già evidenziato, la natura agonistica o amatoriale di una manifestazione automobilistica incide sulla disciplina regolamentare e finanche burocratica che un aspirante organizzatore deve osservare. Così, ad esempio, qualora intenda organizzare una manifestazione ludico-amatoriale, non dovrà sottostare alle disposizioni del RSN, salvo che volontariamente decida di iscrivere la manifestazione al Calendario ACI. Inoltre, coloro che a vario titolo (ad es. concorrente/conducente, ufficiale di gara, ecc.) vogliano partecipare a una manifestazione non agonistica, non necessiteranno, al contrario dei partecipanti alle manifestazioni agonistiche, dell'apposita licenza rilasciata dalla Federazione.

Un distinguo altrettanto importante si rileva poi nel regime autorizzatorio applicabile alle manifestazioni su strada, in quanto se per gli eventi agonistici occorre uniformarsi alle prescrizioni dell'articolo 9 del CDS, per quelli ludico-amatoriali si dovrà fare riferimento alle disposizioni del TULPS e del suo regolamento di esecuzione. Per tali ultime manifestazioni non è dunque necessario acquisire il parere federale. Allo stesso tempo, le manifestazioni che si svolgono negli autodromi sono disciplinate da specifiche disposizioni relative all'omologazione degli impianti.

141. Per quanto concerne, infine, le manifestazioni di regolarità con auto storiche di cui all'articolo 9, comma 3 (terzo periodo), del CDS, nonostante alle stesse si applichi il regime autorizzatorio del CDS, non è richiesta l'acquisizione ai fini sportivi del parere del CONI (e quindi della federazione competente). Del resto, lo stesso Consiglio di Stato nella più volte citata sentenza del 2022, ha espressamente affermato la natura ludico-amatoriale di tali manifestazioni, sostenendo che "[L]a terminologia utilizzata dal codice, che si riferisce a tutte le "manifestazioni motoristiche" di regolarità senza indagare il loro carattere esclusivamente o prevalentemente ludico oppure sportivo, non risulta casuale, consentendo di fotografare senza incertezze...tutte le manifestazioni riservate alle auto d'epoca che...sono per definizione "sportive", potendo anche comportare gare, classifiche...e premi, **ma anche "ludiche"**, in quanto lasciando emergere il rapporto d'affezione o di collezione con i veicoli, **non originano competizioni agonistiche in senso proprio...**" (enfasi aggiunta).

142. Sotto il profilo dell'offerta, l'attività di organizzazione e sfruttamento commerciale di eventi a carattere agonistico registra la presenza di diversi soggetti, quali ACI, ACI Sport, ACI Storico e gli AC, nonché "altri operatori"<sup>209</sup> i cui eventi sono iscritti al calendario ACI. Tutta l'attività agonistica, inclusa quella svolta dagli organizzatori terzi, è coordinata e controllata dalla Federazione e può realizzarsi solo sotto la sua egida. ASI, gli EPS e le ASD loro affiliate invero possono organizzare manifestazioni agonistiche soltanto qualora stipulino convenzioni *ad hoc* con ACI, potendo essere quindi considerati suoi concorrenti in tale mercato solo in tale circostanza; allo

---

<sup>209</sup> Si fa riferimento alle ASD/SSD, ai club motoristici e ai club monomarca attivi nel settore, cfr. anche *supra* sez. III.3.

stato risulta in vigore una sola convenzione tra ACI e ASI EPS (relativa unicamente alla disciplina del *Karting Rental* in circuito)<sup>210</sup>.

**143.** L'attività di organizzazione e sfruttamento commerciale di eventi a carattere non agonistico, differentemente da quella a carattere agonistico, non richiede per il suo svolgimento la necessità di sottoscrivere convenzioni con ACI e, pertanto, ASI, gli EPS, e le ASD loro affiliate sono in un rapporto di diretta concorrenza con ACI in tale mercato.

**144.** Quanto al profilo della domanda, in entrambi i mercati merceologici questa risulta rappresentata principalmente dal pubblico che assiste alle manifestazioni, dagli *sponsor* e dagli operatori audiovisivi e mediatici<sup>211</sup>.

**145.** Con riferimento alla definizione merceologica dei mercati rilevanti appaiono prive di rilievo le argomentazioni delle Parti che sostengono che l'attività di regolazione andrebbe distinta da quella di organizzazione delle manifestazioni, così come dallo sfruttamento commerciale e dalla promozione di una manifestazione motoristica, sottolineando come tale definizione non sarebbe coerente con la giurisprudenza eurounitaria e che la stessa Autorità, in un suo precedente<sup>212</sup>, avrebbe ascrivito a mercati distinti l'attività di organizzazione e quella di promozione.

**146.** Al riguardo si osserva che, differentemente da quanto sostenuto dalla Federazione, la definizione merceologica del mercato rilevante come complesso di attività che attengono all'organizzazione e allo sfruttamento commerciale di un evento motoristico risulta coerente sia con i principi delineati dalla casistica della Commissione europea e della Corte di Giustizia<sup>213</sup> sia con gli elementi documentali e di fatto acquisiti in istruttoria.

Innanzitutto, la Commissione ha chiarito che l'organizzazione di eventi consiste nella definizione di regole sportive, tecniche e organizzative, così come nella definizione del calendario, nell'iscrizione degli atleti e nella designazione degli arbitri e di altro personale tecnico; mentre lo sfruttamento commerciale consiste nella vendita di biglietti, diritti mediatici e di sponsorizzazione<sup>214</sup>. Sia per l'organizzazione che per lo sfruttamento commerciale, le Federazioni sportive possono ricorrere a fornitori di servizi specializzati<sup>215</sup>.

**147.** La Commissione ha quindi sottolineato come l'organizzazione e lo sfruttamento commerciale sono eseguiti congiuntamente<sup>216</sup>, nella misura in cui lo sfruttamento commerciale di un evento

<sup>210</sup> Cfr. doc. 1414. Al riguardo, ACI ha riferito di aver sottoscritto altre due convenzioni, rispettivamente con CSEN e CSAIN. Con riguardo a CSEN, la convenzione risultava attiva dal 2012 al 2018 e l'Ente ha dichiarato di non avere in essere rapporti con ACI (cfr. docc. 1367 e 1391). Quanto a CSAIN, ha dichiarato di non aver in essere alcuna convenzione con ACI (cfr. doc. 1401).

<sup>211</sup> Si veda da ultimo in tal senso la Decisione della Commissione europea dell'8 dicembre 2017, caso AT.40208 – *International Skating Union's Eligibility rules*, cit.

<sup>212</sup> Le Parti fanno riferimento al provvedimento dell'Autorità n. 17611 del 22 novembre 2007, caso A396 – *Gargano Corse/ACI*, in Bollettino n. 44/2007.

<sup>213</sup> Decisione della Commissione europea dell'8 dicembre 2017, caso AT.40208 – *International Skating Union's Eligibility rules* e relativa Sentenza della Corte di giustizia, causa C-124/21, 21 dicembre 2023, nonché Sentenza della Corte di giustizia, causa C-49/07, 1° luglio 2008.

<sup>214</sup> Cfr. Decisione della Commissione europea dell'8 dicembre 2017, caso AT.40208 – *International Skating Union's Eligibility rules*, cit., p. 86.

<sup>215</sup> *Ibidem*.

<sup>216</sup> Cfr. decisione della Commissione europea dell'8 dicembre 2017, caso AT.40208 – *International Skating Union's Eligibility rules*, cit., p. 99. Secondo la Commissione europea: “[t]he ISU and its Members are both in charge of the organisational aspects of speed skating events (rule-setting, calendar, entry of athletes, appointment of referees) and of the commercial exploitation of such events by way of selling media and sponsoring rights. Neither the ISU nor any other entity performs an economic activity consisting merely of the organisation of speed skating events for a third party that commercially exploits the speed skating event. Conversely, the ISU in part directly and in part through its Members commercially exploits speed skating competitions and generates revenues through the sale of tickets and of sponsoring and broadcasting rights”.

presuppone a monte la sua organizzazione e, viceversa, gli aspetti organizzativi influenzeranno il successo del loro sfruttamento commerciale<sup>217</sup>.

Organizzazione e sfruttamento commerciale fanno dunque parte dello stesso mercato rilevante<sup>218</sup>.

**148.** Nel caso di specie, ACI, ACI Sport e ACI Storico partecipano tutti all'attività economica di organizzazione e sfruttamento commerciale delle manifestazioni automobilistiche agonistiche e ludico-amatoriali, contribuendovi secondo i rispettivi ruoli e gli indirizzi stabiliti dalla stessa Federazione:

- ACI, in qualità di FSN e come riportato nel suo statuto, "**promuove, incoraggia ed organizza le attività sportive automobilistiche**"<sup>219</sup> (enfasi aggiunta), definendone direttamente tramite il ROF, il RSN e i singoli RDS e RPG le regole sportive, tecniche e organizzative, nonché le procedure di calendarizzazione e di iscrizione degli atleti. Nell'esercizio della sua attività federale, come sopra richiamato, ACI ha inoltre stipulato convenzioni con ACI Sport e ACI Storico al fine di concordare i rispettivi compiti per il perseguimento degli scopi statutari. Inoltre, le manifestazioni organizzate da soggetti terzi sotto l'egida di ACI costituiscono per la Federazione una fonte di reddito in forza delle tasse di iscrizione al Calendario ACI e del rilascio dei permessi di organizzazione;

- ACI Sport, su delega della Federazione<sup>220</sup>, svolge principalmente attività ascrivibili allo sfruttamento commerciale degli eventi, ma si occupa anche delle procedure di iscrizione (come emerso dall'esame di numerosi RPG<sup>221</sup>), nonché, come si evince dalle convenzioni esaminate *supra*, sez. III.2 di "**a) coordinare l'attività degli organizzatori; [...] f) coordinare sulla base delle linee guida dettate da ACI le attività sportive degli Automobile Club provinciali e locali. ...**" (enfasi aggiunta)<sup>222</sup>; inoltre sono state stipulate anche convenzioni *ad hoc* per specifici eventi di grande rilevanza, anche internazionale, formalmente organizzati da AC locali<sup>223</sup> secondo le direttive di ACI<sup>224</sup>;

<sup>217</sup> Cfr. decisione della Commissione europea dell'8 dicembre 2017, caso AT.40208 – *International Skating Union's Eligibility rules*, cit., p. 99. La Commissione cita nello specifico la decisione dell'Autorità Garante Svedese *Konkurrensverket* [decisione del 13 maggio 2011, caso 709/2009], che ha identificato "*a market for the organisation of automobile motor sports events having two complementary sides, namely the opportunity for drivers to compete and participate in events and the commercial exploitation of the events through ticketing, sponsoring and other licensing agreements and also including the provision of administrative services by the Swedish Automobile Federation*".

<sup>218</sup> Infatti, la Commissione europea nel caso *International Skating Union* ha osservato come la Corte di giustizia già nella nota sentenza *Motoe* [Sentenza della Corte di giustizia, causa C-49/07, 1° luglio 2008] abbia considerato che la Federazione ELPA, membro greco della *Fédération Internationale de Motocyclisme*, fosse attiva sia nell'organizzazione di eventi motociclistici che nel loro sfruttamento commerciale attraverso contratti di sponsorizzazione, pubblicità e assicurazione, rilevando che queste due attività sono strettamente interconnesse. Ad analoghe valutazioni, evidenzia la Commissione europea, è giunta l'Autorità nazionale di concorrenza svedese nella citata sentenza *Konkurrensverket*.

<sup>219</sup> Cfr. articolo 4 dello Statuto ACI.

<sup>220</sup> Cfr. doc. 1300. Secondo quanto ivi stabilito, ACI affida ad ACI Sport "*la realizzazione dei servizi e delle attività preordinate alla migliore e più proficua progettazione, promozione e sviluppo delle manifestazioni sportive [...] [conferendole n.d.r.] il mandato a porre in essere, per proprio conto e in conformità ai propri fini istituzionali, gli atti giuridici necessari alla realizzazione dei servizi e delle attività oggetto del presente accordo*" (enfasi aggiunta).

<sup>221</sup> Vedi *supra* sez. III.2.

<sup>222</sup> Cfr. doc. 1300, articolo 3 della convenzione.

<sup>223</sup> Cfr. doc. 1421. Si fa riferimento a due convenzioni in essere tra ACI Sport e, rispettivamente: a) ACI e l'AC Belluno per la Coppa d'Oro delle Dolomiti; b) ACI e l'AC Palermo per la Targa Florio. Inoltre agli atti figura una terza convenzione stipulata tra ACI Sport e la Scuderia Biondetti ASD per il Circuito Stradale del Mugello.

<sup>224</sup> Cfr. doc. 1300. Articolo 6 della Convenzione, in base al quale ACI approva tramite la Giunta Sportiva il Piano annuale di attività e l'allegato Budget presentati dalla società *in house*, potendone modificare i contenuti qualora necessario.



- ACI Storico, in virtù degli scopi perseguiti<sup>225</sup>, aderisce ad ACI<sup>226</sup> a norma di quanto disposto dallo Statuto federale<sup>227</sup>. Promuove l'automobilismo storico e, ai sensi delle convenzioni analizzate *supra*, da un lato riceve il "supporto" di ACI e ACI Sport ai fini del miglior perseguimento delle proprie finalità, dall'altro **contribuisce attivamente all'organizzazione di alcune tra le più importanti manifestazioni con auto storiche**<sup>228</sup>. Contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti denunciate, ACI Storico risulta dunque attivo, direttamente e indirettamente, nell'organizzazione e sfruttamento commerciale di manifestazioni automobilistiche ludico-amatoriali, tanto è vero che il suo sviluppo rientra fra le specifiche finalità della convenzione sopra menzionata.

**149.** In altri termini, ACI si avvale della propria società *in house* ACI Sport, con la quale ha in essere una specifica convenzione in merito ai profili organizzativi e promozionali dei campionati organizzati direttamente o indirettamente (tramite gli AC locali) dalla Federazione. Pertanto, contrariamente a quanto argomentato da ACI, la quale sostiene di non organizzare eventi a carattere agonistico e non agonistico sulla base di una nozione di "organizzazione" restrittiva e limitata a quanto disciplinato dal RSN in tema di diritti e oneri burocratici a carico dei soggetti terzi che abbiano la relativa licenza, si ritiene che l'attività economica *de qua* non possa che constare di tutte quelle fasi propedeutiche e (tra loro) connesse allo svolgimento delle manifestazioni automobilistiche.

**150.** In aggiunta, gli elementi agli atti attestano che ACI incide in maniera determinante sulle manifestazioni automobilistiche organizzate direttamente dagli AC, i quali, come già dettagliatamente rappresentato, da un lato, risultano inestricabilmente legati alla Federazione di appartenenza<sup>229</sup> e ai suoi Organi sportivi in termini di *governance*<sup>230</sup>, dall'altro, ai sensi dello Statuto federale, "*esplicano, nelle rispettive circoscrizioni ed in armonia con le direttive dell'A.C.I., le attività indicate dall'art. 4*" [tra le quali rientrano **la promozione, l'incoraggiamento e l'organizzazione** delle attività sportive automobilistiche n.d.r.]<sup>231</sup> (enfasi aggiunta).

<sup>225</sup> Ai sensi dell'articolo 2 dello Statuto di ACI Storico, l'associazione ha per oggetto sociale l'esercizio, la promozione, lo sviluppo e la diffusione di ogni attività connessa alla passione per i veicoli storici, comprendendo anche "**l'organizzazione di raduni, di attività di avviamento allo sport automobilistico e al collezionismo, di attività culturali e ricreative legate al mondo dell'automobile e aperte a tutti**" (enfasi aggiunta), nonché la facoltà di "*procedere direttamente o tramite società controllate dall'ACI, alla costituzione di una scuderia, alla gestione di impianti sportivi, alla promozione, al patrocinio, all'indizione e all'organizzazione di eventi sportivi e/o amatoriali*" (enfasi aggiunta).

<sup>226</sup> Ai sensi dell'articolo 4 dello Statuto di ACI Storico rubricato "Principi ispiratori", ACI Storico "*esprime e persegue i valori e le finalità del proprio oggetto anche attraverso il principio della tutela e della divulgazione dei valori espressi dall'Automobile Club d'Italia [...] concorre alla realizzazione delle finalità indicate nello Statuto ACI con particolare riferimento alla tutela degli interessi degli appassionati e dei collezionisti di veicoli di rilevanza storico-collezionistica, anche sulla base degli indirizzi impartiti da ACI stesso*" (enfasi aggiunta).

<sup>227</sup> Cfr. l'articolo 4, comma 3, dello Statuto di ACI Storico. L'articolo 3 dello Statuto di ACI stabilisce che: "[p]ossono aderire all'A.C.I. gli Enti nonché le Associazioni a carattere nazionale non aventi scopo di lucro, che svolgono attività direttamente riconducibili agli interessi generali dell'automobilismo interno e internazionale".

<sup>228</sup> Più nel dettaglio, rileva la delega ad ACI Sport per "*tutte le attività gestionali e di supporto operativo necessarie per garantire la vita del Club ACI Storico sia a livello centrale che territoriale*", livello quest'ultimo nel quale "**ACI Sport si coordina con i singoli Automobile Club sia al fine di supportare gli stessi nelle azioni da realizzare per lo sviluppo del Club ACI Storico, che al fine di predisporre attività autonome a sostegno dell'associazionismo storico**" (enfasi aggiunta). In quest'ottica, ad ACI Sport si attribuisce l'impegno "*a fornire agli AC [...] supporto nell'organizzazione di competizioni di regolarità o altre tipologie di manifestazioni con vetture storiche sia a carattere sportivo che amatoriale*" (enfasi aggiunta). Nel 2023 ACI Storico è stato presente in 10 "importanti manifestazioni di settore", anche di carattere internazionale, nonché in 76 appuntamenti tenutisi su tutto il territorio nazionale facenti capo all'iniziativa Ruote nella Storia.

<sup>229</sup> L'articolo 1 dello Statuto federale, al primo capoverso, afferma che "*L'Automobile Club d'Italia - A.C.I. è la Federazione che associa gli Automobile Club regolarmente costituiti*".

<sup>230</sup> A tal proposito si rammenta che, ai sensi degli articoli 21 e 22 dello Statuto di ACI, il Consiglio Sportivo Nazionale e la Giunta Sportiva annoverano tra i propri componenti, rispettivamente, 10 (su 33 componenti totali) e 3 (su 9 componenti totali) rappresentanti di AC titolari di licenza di organizzatore.

<sup>231</sup> Cfr. articolo 36 dello Statuto di ACI.

Particolarmente esemplificativo di quanto sopra affermato risulta il ruolo delle Delegazioni Provinciali e locali e delle Delegazioni Regionali, che, si rammenta, ai sensi del ROF<sup>232</sup>, sono costituite da AC e rappresentano ACI nel territorio di competenza, svolgendo compiti quali il collaudo dei percorsi delle competizioni su strada di cui all'articolo 9, comma 4, CDS, e l'organizzazione dei Campionati Regionali o Interregionali. Le Delegazioni Regionali, nello specifico, possono altresì vistare i RPG ed esprimere il parere circa le nuove iscrizioni delle gare della propria Regione<sup>233</sup>.

**151.** In considerazione di quanto sopra descritto, ACI, anche per il tramite di ACI Sport, esercita una funzione di direzione e coordinamento delle attività sportive degli AC, i quali, a livello provinciale e locale, “*rappresentano la diretta emanazione di ACI sul territorio*”. Pertanto si può imputare ad ACI l'organizzazione indiretta delle manifestazioni per le quali gli AC risultano organizzatori ai sensi del RSN.

**152.** Né, come sostenuto da ACI, l'autonomia degli AC dalla Federazione (vedi *supra* sez. IV), sarebbe dimostrata dagli impegni accettati dall'Autorità nel suo precedente A396, che avrebbero di fatto sancito l'equivalenza degli AC rispetto agli altri soggetti organizzatori. Da una corretta lettura del provvedimento emerge, infatti, che l'impegno era unicamente volto a garantire l'uniformità per tutti i soggetti istanti (AC compresi) dei requisiti necessari per ottenere la licenza di organizzatore, il che tuttavia non esclude che gli AC siano, per quanto detto sopra, strettamente legati ad essa. Analogamente non appare condivisibile l'osservazione di ACI circa l'adozione, in quella, sede, di una diversa definizione del mercato merceologico che ha distinto l'attività di organizzazione da quella di promozione. Si tratta di un precedente (peraltro risalente) che non può vincolare l'Autorità ad esprimere una diversa valutazione in un successivo procedimento, tanto più se quest'ultima risulta in linea con il più recente orientamento della Commissione europea e della Corte di Giustizia.

**153.** Sempre con riferimento alla definizione merceologica dei mercati, appare priva di pregio anche l'obiezione delle Parti secondo la quale le manifestazioni di regolarità storica di cui all'articolo 9, comma 3, del CDS dovrebbero essere considerate agonistiche, nella misura in cui nella stessa CRI, pur ascrivendole agli eventi ludico-amatoriali, è stato chiaramente ammesso che sono sottoposte alla disciplina del CDS fatta esclusione per il parere federale.

**154.** Sul punto, è agevole replicare che, come definitivamente chiarito dal Consiglio di Stato nella più volte citata sentenza del 2022, è lo stesso Codice a sancire la loro natura non agonistica nella misura in cui opportunamente utilizza, al comma 1, il termine “gare con veicoli a motore”, mentre, al comma 3, usa il termine “manifestazioni” di regolarità storica. Di conseguenza tali manifestazioni, pur essendo disciplinate dall'articolo 9 del Codice della Strada e non dal TULPS, debbono comunque essere considerate non agonistiche. Tale inquadramento risulta certamente coerente con la scelta del legislatore di escludere il parere federale, considerato che, come ammesso anche dalle Parti, l'egida di ACI debba obbligatoriamente sussistere soltanto per le manifestazioni agonistiche.

#### *V.1.2 Il mercato geografico*

**155.** Con riguardo alla dimensione geografica, si ritiene che i due predetti mercati, nella misura in cui gli operatori ivi presenti sono attivi su tutto il territorio nazionale, abbiano dimensione nazionale. In particolare, le manifestazioni iscritte al Calendario ACI, sia di natura agonistica che ludico-amatoriale, sono soggette a regolamenti federali che dispiegano la loro efficacia a livello nazionale e risultano diffuse in tutto il territorio italiano. Allo stesso modo, anche le manifestazioni organizzate

<sup>232</sup> Cfr. articoli 12 e 13 del ROF.

<sup>233</sup> Cfr. articolo 13, comma 2, lettere n) e o), del ROF.

da ASI e dagli EPS, o da soggetti loro affiliati, svolte al di fuori dell'egida di ACI, sono diffuse su tutto il territorio nazionale.

**156.** Né possono accogliersi le argomentazioni delle Parti secondo le quali la circostanza che le manifestazioni agonistiche e non agonistiche sarebbero sottoposte a discipline regolatorie e normative applicate uniformemente a tutto il territorio nazionale non sarebbe sufficiente a definirne la dimensione nazionale.

**157.** Al riguardo si osserva che la definizione geografica dei mercati appoggia su elementi univoci: la circostanza che le manifestazioni soggiacciono a regole uniformi su tutto il territorio nazionale, nonché il fatto che la stessa Federazione, ASI e i vari EPS siano attivi a livello nazionale e che i partecipanti a tali eventi, compresi quelli di regolarità storica *ex* articolo 9, comma 3, CDS, provengono da tutta Italia – e, per le manifestazioni principali, anche dall'estero – sono tutte caratteristiche che depongono senza dubbio a favore di una definizione geografica nazionale.

### *V.1.3 Conclusioni sui mercati rilevanti*

**158.** In conclusione, nel presente procedimento i mercati rilevanti sono quello dell'organizzazione e sfruttamento commerciale di manifestazioni automobilistiche sportive agonistiche e quello dell'organizzazione e sfruttamento commerciale di manifestazioni automobilistiche sportive ludico-amatoriali. Entrambi i mercati presentano dimensioni nazionali.

### *V.2 La natura di ACI*

**159.** Preliminarmente, si osserva che, come già rilevato dall'Autorità anche sulla base della giurisprudenza europea in materia, la regolamentazione da parte di una Federazione Sportiva delle attività economiche che gravitano nel mondo dello sport è pienamente soggetta allo scrutinio antitrust<sup>234</sup>. Secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia, *“la circostanza che un'attività economica sia attinente allo sport non osta all'applicazione delle regole del Trattato, tra cui quelle che disciplinano il diritto della concorrenza”*<sup>235</sup>.

Le restrizioni eventualmente derivanti dalla regolamentazione sportiva, quindi, devono essere valutate in base al contesto nel quale sono state introdotte e agli obiettivi perseguiti e, in ogni caso, non possono eccedere quanto strettamente necessario e proporzionato a garantirne il coordinamento con le attività sportive cui sono connesse, al solo fine di preservare il buon andamento di queste ultime<sup>236</sup>. Resta, però, inteso che, come chiarito dalla Corte di Giustizia, nelle fattispecie relative a condotte restrittive “per oggetto” o che, per loro stessa natura, non sono compatibili con l'articolo 102 TFUE, neppure l'ipotetico perseguimento di “obiettivi legittimi” può consentire di ritenere che dette condotte non rientrino nell'ambito di applicazione degli articoli 101 e/o 102 TFUE<sup>237</sup>.

**160.** Nell'ambito del quadro giuridico illustrato, che si fonda anche sui rapporti dell'ACI con FIA e CONI, il ruolo pubblicistico delle federazioni sportive e la connessa esistenza di una sola Federazione per sport non escludono, quindi, la sindacabilità, sotto il profilo antitrust, delle modalità con le quali le Federazioni svolgono attività economica sul mercato dell'organizzazione e sfruttamento commerciale degli eventi sportivi in cui sono attive. L'attività sportiva, come illustrato,

<sup>234</sup> Cfr., ad esempio, provvedimento n. 27947, A378E - *Federitalia/Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)*, in Bollettino n. 42/2019, nonché Indagine conoscitiva IC/27 del 2007 nel settore del calcio professionistico.

<sup>235</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia, causa C-49/07, 1° luglio 2008, cit..

<sup>236</sup> Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, causa C-519/04 P, *Meca Medina e Majcen*, 18 luglio 2006, sulle regole “puramente sportive”.

<sup>237</sup> V. sentenza della Corte di giustizia, causa C-333/21, 21 dicembre 2023, p. 183-187. In senso analogo, da ultimo, sentenza della Corte di giustizia, causa C-650/22, 4 ottobre 2024, p. 149-151.

implica lo svolgimento di attività economica; infatti, l'organizzazione e la gestione dell'evento sportivo, che è prodotto di intrattenimento, genera profitto.

**161.** ACI ha natura associativa e, ai sensi del diritto della concorrenza, si qualifica sia come associazione di imprese che come impresa. Nel dettaglio, per quel che in questa sede più rileva, ACI opera direttamente nelle attività sportive automobilistiche, in quanto da un lato ne stabilisce la disciplina di settore, dall'altro organizza e gestisce, direttamente o per il tramite di ACI Sport, ACI Storico e degli AC ad essa associati, attività economiche connesse all'organizzazione di eventi sportivi che generano ricavi. In particolare, ACI trae ricavi dal rilascio delle licenze a vario titolo propedeutiche allo svolgimento di attività sportive (ad esempio, quelle per conduttori/concorrenti) o ad esse collaterali (ad esempio, quelle per organizzatore), così come dall'emissione dei permessi di organizzazione delle manifestazioni e dalle tasse di iscrizione al Calendario ACI.

**162.** Con specifico riferimento alla promozione e allo sfruttamento commerciale dei campionati indetti dalla Federazione, come sopra evidenziato, ACI delega tali attività alla società *in house* ACI Sport (la quale talvolta incassa anche le iscrizioni degli atleti alle singole manifestazioni), sopportando in parte i relativi costi<sup>238</sup>. Attraverso ACI Storico, associazione strettamente legata ad ACI, di cui quest'ultimo è socio fondatore, la Federazione è altresì attiva nella promozione e organizzazione di eventi con auto storiche<sup>239</sup>.

Analogamente, alcuni AC, che nella loro veste di articolazione dell'ACI sul territorio svolgono funzioni relative all'organizzazione, alla promozione e all'incoraggiamento dell'attività sportiva, operano direttamente nell'attività di organizzazione di manifestazioni automobilistiche.

### ***V.3 La posizione dominante di ACI***

**163.** L'ACI è l'unica Federazione sportiva di riferimento per l'automobilismo sportivo riconosciuta dal CONI, su delega della FIA, e deputata al coordinamento e al controllo dell'attività agonistica. Nell'esercizio di tali poteri, la Federazione "*promuove, incoraggia ed organizza le attività sportive automobilistiche*"<sup>240</sup>, intervenendo nella produzione delle normative tecnico-sportive e promuovendo, per il tramite di ACI Sport, tutti i campionati che organizza come FSN, nonché alcuni singoli eventi di particolare rilevanza.

**164.** In particolare, attraverso il RSN, ACI stabilisce una vasta gamma di regole applicabili in via principale alla generalità degli eventi a carattere agonistico, dal rilascio delle singole tipologie di licenze necessarie per partecipare direttamente o indirettamente all'attività sportiva automobilistica<sup>241</sup>, ai requisiti necessari per organizzare le manifestazioni, alle regole che ne

<sup>238</sup> A titolo esemplificativo, si consideri la nota integrativa al bilancio di ACI Sport del 2023 reperibile sul sito *web* della società, laddove viene specificato, con riferimento alla voce "Ricavi ACI da convenzione", che "[T]ale linea di ricavo accoglie la fatturazione da parte di ACI Sport alla propria controllante di ricavi derivanti dalle attività di promozione e sviluppo di manifestazioni automobilistiche e dello sport in generale (così come espressamente previsto dallo Statuto ACI), così come previsto da apposita convenzione stipulata nel dicembre 2018 tra l'Ente e ACI Sport. La convenzione prevede per tali attività la seguente contabilizzazione: I costi delle attività sopramenzionate sono sostenuti da ACI Sport in nome e per conto di ACI e sono rifatturati da ACI Sport a quest'ultima. A seguito di tale meccanismo di contabilizzazione, a partire dall'esercizio 2019, ricavi e costi della società risultano, rispetto al passato, incrementati in maniera speculare per il corrispondente ammontare dei servizi da convenzione rifatturati da ACI Sport ad ACI S.p.A [...]. Tale contabilizzazione non genera pertanto alcun impatto sul risultato economico della società, trattandosi di mera partita di giro".

<sup>239</sup> Dal sito del Club ACI storico si legge: "il 5 giugno 2013 è stato costituito il Club con lo scopo di creare nell'ambito della Famiglia ACI, seppure attraverso un'Associazione autonoma ma strettamente collegata all'Ente, un nuovo punto di riferimento per appassionati e collezionisti di auto storiche che intendono sottrarsi all'attuale situazione di monopolio del settore e allo «sfruttamento commerciale» di questa passione". La pagina del sito riporta, oltre al logo di Club ACI Storico, anche i loghi di ACI e di ACI Sport.

<sup>240</sup> Vedi articolo 4, lettera e), dello Statuto ACI.

<sup>241</sup> Cfr. gli articoli 46 e da 177 a 198 del RSN adottato dall'ACI nel 2023. Nello specifico, ACI ha il compito di rilasciare le licenze obbligatoriamente previste per chiunque partecipi direttamente o indirettamente all'attività sportiva

disciplinano l'intero svolgimento, dall'iscrizione e dalle verifiche sportive e tecniche pre-gara all'omologazione dei risultati e alla designazione degli Ufficiali di gara per il controllo delle manifestazioni; ACI approva poi i singoli RPG, ivi inclusi i relativi percorsi di gara e stabilisce il calendario delle manifestazioni sportive organizzate in Italia nel corso dell'anno<sup>242</sup>.

**165.** Tali prerogative valgono per le manifestazioni agonistiche e si estendono anche alle manifestazioni non agonistiche, ossia ludico-amatoriali, iscritte al Calendario ACI<sup>243</sup>. In merito alle manifestazioni agonistiche, la regolazione di settore stabilisce che *“devono essere sotto l'egida dell'ACI e devono essere organizzate conformemente alle norme contenute nel presente Regolamento e negli RDS”*<sup>244</sup> e che *“[D]evono essere approvate dal Presidente dell'ACI o da persona da esso delegata”*. L'organizzazione di tali manifestazioni deve quindi necessariamente essere posta sotto l'egida della Federazione e risponde alle disposizioni da essa formulate.

Le manifestazioni ludico-amatoriali, come affermato dalla stessa Federazione, possono invece essere organizzate *“liberamente”* e *“in completa autonomia, al di fuori dell'egida di ACI ... senza dover rispettare le disposizioni del RSN nonché degli RDS”*<sup>245</sup>.

**166.** Secondo le Parti, la mera titolarità di poteri di regolamentazione e di coordinamento non sarebbe sufficiente ad attribuire ad ACI una tale posizione, essendo invero necessario un *test* di dominanza basato sul numero di competizioni organizzato dalla Federazione rispetto al totale complessivo nel mercato di riferimento, come affermato dal Consiglio di Stato nella recente sentenza con la quale è stata riformata la decisione del TAR Lazio di rigetto del ricorso della Federazione Italiana Sport Equestri – FISE avverso il provvedimento sanzionatorio dell'Autorità per accertamento dell'inottemperanza agli impegni assunti nel caso A378/C<sup>246</sup>. Tale *test* di dominanza sarebbe assente nella misura in cui la CRI non avrebbe individuato le quote di mercato dei vari operatori attivi nei mercati rilevanti.

Né, secondo le Parti, i precedenti giurisprudenziali citati nelle CRI a sostegno delle conclusioni ivi raggiunte in tema di dominanza coglierebbero nel segno, giacché nessuna delle richiamate pronunce affermerebbe che il potere di regolare una certa disciplina sportiva conferisce di per sé all'ente titolare di quel potere una posizione dominante sul mercato della organizzazione e dello sfruttamento commerciale delle manifestazioni sportive oggetto di regolazione<sup>247</sup>. Sul punto, con specifico

---

automobilistica e chiunque voglia organizzare una manifestazione automobilistica sportiva, nonché il relativo permesso di organizzazione.

<sup>242</sup> Cfr. articolo 43 del RSN adottato dall'ACI nel 2023. In particolare ACI, oltre a definire le procedure e modalità di iscrizione, stabilisce il calendario, la cui approvazione definitiva è competenza della Giunta Sportiva.

<sup>243</sup> In relazione alle manifestazioni ludico-amatoriali iscritte al Calendario ACI, i non titolari di una licenza di organizzatore ACI possono comunque chiedere l'iscrizione dell'evento richiedendo un certificato di organizzazione *ad hoc*; inoltre, sono esentati dall'obbligo di licenza i partecipanti alla manifestazione. Non sono altresì applicabili le disposizioni relative all'obbligo di omologazione del percorso e alcune previsioni relative alle vetture in assetto da gara, cfr. doc. 1390.

<sup>244</sup> Cfr. articolo 11 Regolamento Sportivo Nazionale adottato dall'ACI nel 2023.

<sup>245</sup> Cfr. doc. 1421.

<sup>246</sup> Cfr. sentenza del Consiglio di Stato n. 5054 del 5 giugno 2024. In particolare, il Giudice amministrativo ha affermato che *“la sussistenza di poteri speciali in capo a FISE non appare idonea a costituire, di per sé sola, la prova della posizione dominante, avuto riguardo al fatto che tali poteri attengono essenzialmente agli aspetti tecnici e sportivi di ciascuna disciplina e, in ogni caso, solo indirettamente [...] sono suscettibili di incidere sul mercato rilevante delle manifestazioni e gare con equidi aventi natura agonistica, amatoriale o ludica”*. Ne consegue che, secondo il Giudice, *“la posizione dominante nel mercato dell'organizzazione delle gare avrebbe dovuto essere valutata anche sulla base di altri elementi quantitativi atti a rappresentare la situazione del mercato”*, tra cui *“il numero di competizioni organizzato da ciascuna associazione”*.

<sup>247</sup> In aggiunta, le Parti hanno osservato che in alcuni precedenti eurounitari citati nella CRI (ossia i casi *ISU* e *Superlega*) le Federazioni sportive, a differenza di ACI, erano di fatto le sole associazioni che organizzavano e sfruttavano commercialmente le competizioni afferenti alla relativa disciplina sportiva.

riferimento al caso *Motoe*<sup>248</sup>, le Parti hanno altresì eccepito che il potere consultivo oggetto di valutazione da parte dei Giudici europei differirebbe da quello in capo ad ACI ai sensi dell'articolo 9 del CDS, in quanto quest'ultima non sarebbe in grado di "autorizzare" autonomamente lo svolgimento di manifestazioni automobilistiche agonistiche su strada.

**167.** In merito alla posizione di ACI nel mercato dell'organizzazione e sfruttamento commerciale delle manifestazioni automobilistiche sportive agonistiche, si ritiene opportuno preliminarmente richiamare la nozione di dominanza teorizzata dalla Commissione europea (e successivamente avallata in sede giurisdizionale dalla Corte di giustizia) nel noto caso *United Brands*<sup>249</sup>, secondo cui "*un'impresa gode di posizione dominante se può tenere un comportamento indipendente, che le permette di agire senza tener conto dei concorrenti, dei clienti o dei fornitori*" (enfasi aggiunta).

**168.** Sulla base delle prerogative sopra richiamate, e da quanto più diffusamente esposto nelle sezioni III.1.1 e III.1.2, appare incontestabile che ACI possa attuare comportamenti indipendenti rispetto alla generalità degli organizzatori suoi concorrenti con riferimento alle manifestazioni automobilistiche a carattere agonistico, se non altro per il solo fatto che attraverso il ROF, il RSN, i RDS e i RPG, risulta il solo operatore di mercato che decide in autonomia le "regole del gioco" che i licenziati a vario titolo (soprattutto organizzatori e conduttori/concorrenti) debbono osservare per svolgere la propria attività nel mercato, stabilendo inoltre quali violazioni di tali regole siano passibili di sanzione.

In particolare i RPG, che tra i documenti elencati sono i soli predisposti dagli istanti titolari di licenza da organizzatore e che recano gli elementi principali della manifestazione tipizzati dal RSN<sup>250</sup>, devono essere redatti secondo le norme federali, utilizzando ove previsti i regolamenti tipo stabiliti dall'ACI<sup>251</sup>, e approvati da ACI in sede di rilascio del permesso di organizzazione<sup>252</sup>, nonché dei RDS.

**169.** ACI, contrariamente a quanto sostenuto dalle Parti, come ampiamente dimostrato, gode certamente di un ruolo egemone nell'automobilismo sportivo agonistico, al pari di tutte le Federazioni sportive oggetto della casistica citata nella CRI. In virtù di tale ruolo, la determinazione delle esatte quote di mercato appare in questo caso non rappresentativa del potere di mercato detenuto da ACI.

Nel ricordare che le quote di mercato sono solo uno degli indicatori sintomatici della posizione dominante, nel caso di specie è sufficiente rammentare come **tutta l'attività agonistica**, inclusa quella svolta da organizzatori terzi, è coordinata e controllata da ACI e **può realizzarsi solo sotto la sua egida**.

**170.** Come del resto affermato dalla Corte di giustizia nella recente sentenza *Superlega*<sup>253</sup> in tema di regole federali – corredate da sanzioni in caso di loro violazione – che presiedono all'autorizzazione di competizioni sportive e alla partecipazione dei *club* e degli sportivi a dette competizioni, "*il fatto di conferire a un'impresa che esercita una determinata attività economica il potere di determinare, de iure o anche de facto, quali altre imprese siano anch'esse autorizzate ad esercitare tale attività e di stabilire le condizioni in cui detta attività può essere svolta, la pone in*

<sup>248</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 1° luglio 2008, causa C-49/07 – *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID*.

<sup>249</sup> Sentenza della Corte di giustizia, causa C-27/26, 14 febbraio 1978.

<sup>250</sup> Cfr. articolo 53 del RSN.

<sup>251</sup> Cfr. articolo 52 del RSN.

<sup>252</sup> Cfr. articoli 52 e 54 del RSN.

<sup>253</sup> Sentenza della Corte di giustizia, causa C-333/21, 21 dicembre 2023, cit..

*una situazione di conflitto di interessi e le attribuisce un evidente vantaggio sui concorrenti*<sup>254</sup> (enfasi aggiunta).

**171.** Nel caso di ACI, tale potere e il vantaggio che ne deriva appare evidente nella misura in cui, in qualità di Federazione sportiva e a differenza di altri operatori, percepisce gli introiti dal rilascio delle licenze, dei permessi di organizzazione e delle iscrizioni al proprio Calendario.

**172.** Al riguardo, rileva considerare che tutti gli organizzatori di manifestazioni agonistiche devono necessariamente iscriverle al Calendario ACI, dovendo queste essere obbligatoriamente svolte sotto l'egida della Federazione<sup>255</sup>. Sul punto, i dati forniti dalle Parti danno conto della numerosità sia delle manifestazioni sia dei soggetti che le iscrivono a calendario. In particolare, nel solo triennio 2021-2023, risultano iscritte al Calendario ACI oltre 2.400 manifestazioni automobilistiche di natura agonistica (in media oltre 800 l'anno) da parte di oltre 500 soggetti per le manifestazioni svolte su strada e di oltre 250 per quelle svolte non su strada<sup>256</sup>.

**173.** Un ulteriore profilo a vantaggio della Federazione emerge anche dall'intensa e articolata promozione dei campionati federali e di singole manifestazioni di grande rilevanza – con il relativo sfruttamento commerciale che ne deriva – effettuata dalla Federazione per il tramite di ACI Sport, secondo quanto disciplinato anche da apposita convenzione.

**174.** La specificità delle prerogative di ACI la distingue, inoltre, da FISE, oggetto della sentenza del Consiglio di Stato citata dalle Parti e impropriamente richiamata al fine di contestare la dominanza vantata da ACI nel mercato di riferimento.

Posto infatti che, come già precisato, ACI risulta il solo operatore di mercato dotato di prerogative tali da risultare attivo in tutte le fasi dell'organizzazione e dello sfruttamento commerciale delle manifestazioni automobilistiche agonistiche, non può non rilevarsi come, a differenza di FISE, il legislatore nazionale abbia dotato ACI del potere consultivo (esercitato su delega del CONI) di cui all'articolo 9, comma 3, del CDS, che, con riferimento alle manifestazioni agonistiche su strada pubblica, rappresenta una modalità di esercizio dei predetti poteri di regolamentazione e coordinamento dello sport automobilistico sul territorio nazionale, che consente di determinare se, all'occorrenza, e a quali condizioni altre imprese possano accedere al mercato in questione e svolgervi le loro attività.

**175.** In relazione a un siffatto potere consultivo attribuito a Federazioni sportive, la Corte di giustizia, nella già citata sentenza *Motoe* - avente ad oggetto il potere conferito dalla legislazione greca all'Elliniki *Leschi Aftokinitou kai Perigiseon* ("ELPA")<sup>257</sup> di rendere parere nell'ambito di un procedimento autorizzatorio preordinato al rilascio di un nullaosta per l'organizzazione di gare di motociclette o ciclomotori da parte delle competenti Autorità pubbliche -, si è espressa nei seguenti termini: *"un'impresa può essere messa in una siffatta posizione [dominante, n.d.r.] quando le sono accordati diritti speciali o esclusivi che le consentono di determinare se e, all'occorrenza, a quali condizioni altre imprese possano accedere al mercato in questione e svolgervi le loro attività...[A]ffidare ad una persona giuridica come l'ELPA, che, essa stessa, organizza e sfrutta commercialmente gare motociclistiche, il compito di fornire all'amministrazione competente un parere conforme sulle domande di autorizzazione presentate ai fini dell'organizzazione di tali gare,*

<sup>254</sup> Sentenza della Corte di giustizia, causa C-333/21, 21 dicembre 2023, cit., p. 133.

<sup>255</sup> Si veda al riguardo l'articolo 46 del RSN già richiamato alla sezione III.1.2. alla quale si rinvia.

<sup>256</sup> Le elaborazioni dei dati contenuti nel presente paragrafo discendono dai numeri forniti dalle Parti e riportati nelle tabelle della sezione III.3.1. In particolare, il dato delle 2.400 manifestazioni agonistiche deriva dalla somma delle manifestazioni agonistiche degli anni 2021-23 della Tabella 1 (dalla quale si ricava la media aritmetica semplice delle circa 800 manifestazioni l'anno); i totali dei soggetti che iscrivono le manifestazioni agonistiche al Calendario ACI discende dalle somme dei dati relative alle manifestazioni agonistiche riportati rispettivamente nelle Tabelle 3 e 5.

<sup>257</sup> Si trattava della federazione greca membro della Federazione Internazionale di motociclismo.

*equivale de facto a conferirle il potere di designare i soggetti autorizzati ad organizzare le suddette gare nonché a fissare le condizioni in cui le stesse si svolgono, concedendo in tal modo all'ente in questione un evidente vantaggio sui concorrenti*<sup>258</sup> (enfasi aggiunta).

**176.** A tal proposito, il tentativo delle Parti denuncianti di sminuire l'efficacia del parere federale di cui al comma 3 dell'articolo 9 del CDS rispetto al potere consultivo oggetto di giudizio nel caso *Motoe*, risulta inconferente con la documentazione agli atti, laddove è la stessa ACI a enfatizzarne la natura obbligatoria e **vincolante** in diverse segnalazioni inviate alle APS<sup>259</sup>.

**177.** Alla luce degli elementi sopra delineati, ACI risulta detenere una posizione dominante *ex* articolo 102 TFUE sul mercato dell'organizzazione e sfruttamento commerciale delle manifestazioni automobilistiche agonistiche.

#### ***V.4 I comportamenti contestati: l'impossibilità di confermare l'ipotesi prospettata in avvio***

**178.** L'attività istruttoria non ha consentito di raccogliere elementi sufficienti a ricondurre la condotta delle parti ad un'ipotesi di abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 TFUE.

Come di seguito riportato, sebbene la documentazione agli atti evidenzi che nella sua attività segnalatoria ACI comunicasse alle APS (Prefetture, Questure e/o Autorità comunali) l'obbligatorietà del parere federale anche per le manifestazioni non agonistiche, tuttavia non sono emersi elementi sufficienti a dimostrare che tale attività sia stata idonea a favorire l'estensione della posizione dominante detenuta dalla Federazione sul mercato dell'organizzazione e dello sfruttamento commerciale delle manifestazioni agonistiche a quello relativo alle manifestazioni ludico-amatoriali, con l'effetto di escludere o quanto meno ostacolare i concorrenti in tale ultimo mercato.

**179.** Più precisamente, l'attività istruttoria ha confermato che ACI, operatore in posizione dominante nel mercato dell'organizzazione e sfruttamento commerciale di eventi sportivi automobilistici a carattere agonistico, anche in virtù dei poteri speciali ed esclusivi di regolamentazione e coordinamento nell'attività automobilistica conferiti ad essa dal CONI, ha posto in essere almeno dal 2013 e fino a tutto il 2023, un'attività segnalatoria indirizzata a diverse APS volta a evidenziare come le manifestazioni via via indicate non sarebbero state sottoposte al preventivo parere dell'ACI, e ciò a prescindere dalla loro natura agonistica o ludico amatoriale, e nonostante la stessa Federazione abbia pacificamente riconosciuto che solo le manifestazioni agonistiche sono disciplinate dall'articolo 9 del CDS mentre quelle ludico-amatoriali dal TULPS. Nondimeno, ad avviso di ACI, la condotta sarebbe stata sostanzialmente imposta: i) dalla circolare del 2011 del Ministero dell'Interno, "contraddetta" dal medesimo Ministero solo nel 2022; e ii) dalle ricorrenti circolari del MIT. In tale prospettiva, il parere di ACI sarebbe stato necessario per svelare la natura eventualmente abusiva di gare presentate falsamente come ludico-amatoriali.

**180.** La pretesa di ACI di esercitare la funzione consultiva che le deriva dalle previsioni del CDS per tutte le manifestazioni sportive automobilistiche (anche a carattere ludico-amatoriale<sup>260</sup>, al fine di verificarne l'eventuale natura "abusiva", in quanto celatamente agonistiche), tuttavia, non pare poter trovare giustificazione nelle circolari del MIT richiamate dalla stessa Federazione nelle proprie segnalazioni alle APS. Ciò sia in quanto, a prescindere dal contrasto con le circolari del Ministero dell'Interno, verificatosi in effetti solo a partire dal maggio 2022, le circolari del MIT appaiono porsi in contrasto col tenore letterale di una norma loro sovraordinata (ossia l'articolo 9 del CDS che

<sup>258</sup> Cfr. Sentenza della Corte di giustizia, causa C-49/07, 1° luglio 2008, cit., pp. 38 e 51.

<sup>259</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, doc. 400.

<sup>260</sup> Tale pretesa risulta evincibile sia dalle singole segnalazioni (cfr., ad esempio, docc. 487, 626, 670, 674, 949) che dalle interazioni a carattere generale intraprese con le varie Istituzioni (cfr., ad esempio, docc. 368 e 835).



utilizza volutamente il termine “gare”), sia per il loro carattere contraddittorio, nella misura in cui affermano, da un lato, che la disciplina di cui all’articolo 9 del CDS non trova applicazione in presenza di manifestazioni non agonistiche e, dall’altro, richiedono che ACI rilasci il parere preventivo qualunque sia il tipo di manifestazione (agonistica o ludico-amatoriale).

In tal senso, sembra più aderente al dettato normativo la Circolare del Ministero dell’Interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza del 31 maggio 2022, nella quale, superando quanto precedentemente espresso nella richiamata circolare del 2011, di analogo tenore a quelle del MIT, è stato infine sostenuto che il regime autorizzatorio di cui all’articolo 9 del CDS si applica alle sole manifestazioni a carattere agonistico, essendo quelle a carattere non agonistico assoggettate alle previsioni del TULPS.

**181.** Tanto premesso, al di là delle dichiarazioni rilasciate dai segnalanti e da alcuni EPS in merito a una presunta contrazione delle rispettive attività dovuta all’azione di ACI, i riscontri probatori non sono risultati sufficienti a concludere che la condotta contestata, peraltro cessata come dichiarato da ACI nel corso del procedimento, sia risultata idonea a ostacolare e/o escludere i concorrenti della Federazione dal mercato dell’organizzazione e dello sfruttamento commerciale delle manifestazioni automobilistiche non agonistiche.

Difatti, posto che in circa il 40% delle segnalazioni di ACI agli atti appare comunque indicata la natura celatamente agonistica dell’evento in base a elementi specifici dello stesso, a riprova della sua possibile abusività, vi sono comunque scarse evidenze che, per i restanti casi, come conseguenza diretta del comportamento di ACI, le APS abbiano poi vietato lo svolgimento dell’evento oggetto di segnalazione, né risulta possibile escludere che, ove siano stati adottati provvedimenti di divieto, questi non siano dovuti a carenze documentali degli organizzatori o alla circostanza che i relativi eventi avessero una natura celatamente agonistica.

## VI. CONCLUSIONI

**182.** In definitiva, l’attività istruttoria svolta, anche attraverso le attività ispettive, non ha consentito di acquisire elementi sufficienti a ritenere che le condotte di ACI, ACI Sport e ACI Storico, integrino una violazione dell’articolo 102 del TFUE, consistente in una strategia abusiva idonea ad ostacolare e/o escludere i concorrenti dal mercato dell’organizzazione e sfruttamento commerciale delle manifestazioni motoristiche a carattere ludico-amatoriale.

RITENUTO, pertanto, alla luce degli elementi di fatto e di diritto illustrati, che le evidenze agli atti non consentono di dimostrare che Automobile Club d’Italia-ACI, ACI Sport S.p.A. e Club ACI Storico abbiano posto in essere le condotte abusive della posizione dominante ipotizzate nel provvedimento di avvio;

Tutto ciò premesso e considerato:

### DELIBERA

che in base alle informazioni disponibili sono venuti meno i motivi di intervento, ai sensi dell’articolo 102 del TFUE, nei confronti di Automobile Club d’Italia-ACI, ACI Sport S.p.A. e Club ACI Storico.

Il presente provvedimento sarà notificato a tutte le parti del procedimento e pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**I801AC - SERVIZI DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO TAXI - ROMA -  
INOTTEMPERANZA***Provvedimento n. 31428*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 15, comma 2, della citata legge, nella parte in cui prevede che, in caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 1 dello stesso articolo, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione di cui al comma 1, di importo non inferiore al doppio della sanzione già applicata con un limite massimo del dieci per cento del fatturato, determinando altresì il termine entro il quale il pagamento della sanzione deve essere effettuato. Nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività d'impresa fino a trenta giorni;

VISTO, altresì, l'articolo 15, comma 2-bis, lettera a), della citata legge che prevede che l'Autorità può irrogare alle imprese e associazioni di imprese penalità di mora il cui importo può giungere fino al 5 per cento del fatturato medio giornaliero realizzato a livello mondiale durante l'esercizio sociale precedente per ogni giorno di ritardo a decorrere dalla data fissata nella decisione, al fine di costringerle a ottemperare alla diffida di cui al comma 1 del presente articolo;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

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

VISTO il proprio provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, con il quale è stato accertato che le società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa e Samarcanda - Società Cooperativa hanno posto in essere intese restrittive della concorrenza con riferimento alla previsione, negli atti che disciplinano i rapporti tra le predette società e i tassisti aderenti, di clausole che individuano specifici obblighi di non concorrenza, che, nel loro insieme, sono suscettibili di produrre effetti anticoncorrenziali impedendo od ostacolando l'ingresso sul mercato di nuovi operatori;

VISTA la lettera b) del dispositivo del citato provvedimento, con cui si ordina alle società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa e Samarcanda - Società Cooperativa di adottare, entro centoventi giorni dalla notifica del presente provvedimento, misure idonee a eliminare l'infrazione accertata e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione stessa;

VISTA la lettera c) del dispositivo del citato provvedimento, con il quale si richiede alle società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa e Samarcanda - Società Cooperativa di dare comunicazione all'Autorità delle iniziative adottate per ottemperare a quanto richiesto dalla lettera b) del dispositivo, trasmettendo specifica relazione scritta entro centoventi giorni dalla notifica del provvedimento;

VISTE le sentenze del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 7991/2020 del 14 dicembre 2020 e n. 8061/2020 del 15 dicembre 2020;

VISTO il proprio provvedimento n. 29969 dell'11 gennaio 2022 con il quale è stato deliberato: a) che il comportamento di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, consistente nel non aver adottato alcuna misura volta a eliminare o ridurre la portata delle clausole di non concorrenza, nonché nella mera non applicazione delle suddette clausole, integra inottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990; b) di irrogare a Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, per tale comportamento e per quanto esposto in motivazione, una sanzione amministrativa pecuniaria di 21.000 € (ventunomila euro);

VISTA la sentenza del Tar del Lazio, sez. I, del 20 marzo 2023, n. 4769;

VISTO il proprio provvedimento n. 31302 del 30 luglio 2024 con il quale è stato deliberato: a) che il comportamento di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, consistente nel non aver adottato misure idonee all'eliminazione dell'infrazione e nel non essersi astenuta dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione, non avendo in particolare modificato le clausole statutarie e regolamentari di non concorrenza a portata assoluta nei termini indicati in motivazione, integra inottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990; b) di irrogare a Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, per tale comportamento e per quanto esposto in motivazione, una sanzione amministrativa pecuniaria di 140.043,95 € (centoquarantamilaquarantatré/95 euro); c) di imporre, per quanto esposto in motivazione, una penalità di mora di 214,40 € (duecentoquattordici/40 euro) a Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa per ogni giorno di ritardo nell'adempimento della diffida di cui al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, a decorrere dal termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento; d) che Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa deve presentare, entro sessanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, una relazione scritta sulle misure che intende adottare ai fini dell'ottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, dell'8 novembre 2024, n. 8937, che ha confermato la sopra citata sentenza del TAR Lazio n. 4769/2023, rigettando l'appello di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa avverso il provvedimento dell'Autorità n. 29969 dell'11 gennaio 2022 con cui era stata accertata la prima inottemperanza di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. PREMESSA**

1. Con provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018 (di seguito, anche "Provvedimento"), confermato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 7991 del 14 dicembre 2020 (di seguito anche "sentenza del Consiglio di Stato" o "Sentenza"), l'Autorità ha accertato che le società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa, Samarcanda - Società Cooperativa hanno posto in essere intese restrittive della concorrenza con riferimento alla previsione, negli atti che disciplinano i rapporti tra le predette società e i tassisti aderenti, di clausole che individuano specifici obblighi di non concorrenza, che, nel loro insieme, sono suscettibili di produrre effetti anticoncorrenziali impedendo od ostacolando l'ingresso di imprese concorrenti nel

mercato della fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi nel Comune di Roma<sup>1</sup>.

2. Con il medesimo provvedimento, è stato ordinato alle Parti di porre fine al comportamento distortivo della concorrenza e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quello oggetto dell'infrazione accertata. In tale ottica è stata prescritta la trasmissione di una relazione scritta al fine di dare conto all'Autorità delle iniziative volte a ottemperare a quanto disposto<sup>2</sup>.

3. Con provvedimento n. 29969 dell'11 gennaio 2022, l'Autorità ha deliberato che il comportamento di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa (di seguito anche "Radiotaxi 3570"), consistente nel non aver adottato alcuna misura volta a eliminare o ridurre la portata delle clausole di non concorrenza, nonché nella mera non applicazione delle suddette clausole, integrasse inottemperanza al provvedimento n. 27244/2018, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990, irrogando a Radiotaxi 3570 una sanzione amministrativa pecuniaria di 21.000 euro<sup>3</sup>.

4. Radiotaxi 3570 ha proposto ricorso al TAR Lazio per l'annullamento del provvedimento n. 29969/2022, che è stato integralmente rigettato con sentenza n. 4769 del 20 marzo 2023<sup>4</sup>. La società ha proposto ricorso in appello, che è stato parimenti rigettato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 8937 dell'8 novembre 2024<sup>5</sup>, con cui è stato dunque confermato il provvedimento di accertamento dell'inottemperanza di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa.

5. Infine, con provvedimento n. 31302 del 30 luglio 2024, notificato in data 8 agosto 2024, l'Autorità ha deliberato che il comportamento di Radiotaxi 3570, consistente in una modifica della clausola statutaria di non concorrenza volta a riconoscere ai tassisti soci la sola possibilità di accettare chiamate provenienti "da piattaforme terze che abbiano concluso accordi di interoperabilità con la piattaforma proprietaria ItTaxi", integrasse una perdurante inottemperanza al provvedimento n. 27244/2018, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990<sup>6</sup>, irrogando alla

<sup>1</sup> Per quanto concerne in particolare Radiotaxi 3570 sono previsti espliciti obblighi di non concorrenza agli articoli 4, 5 e 10 dello Statuto; clausole di analoga portata sono presenti anche nel Regolamento interno (cfr. paragrafi 37 e 38 del provvedimento n. 27244/2018).

<sup>2</sup> Pronto Taxi 6645 e Samarcanda hanno ottemperato al provvedimento, rimuovendo le rispettive clausole di non concorrenza.

<sup>3</sup> Né, peraltro, l'ottemperanza delle altre Parti del procedimento, Pronto Taxi 6645 e Samarcanda, con conseguente liberazione di capacità, esentava Radiotaxi 3570 dall'eseguire la diffida.

<sup>4</sup> Il TAR Lazio ha osservato che una parziale apertura del mercato, all'esito dell'ottemperanza da parte degli altri partecipanti all'intesa sanzionata, "non elide l'obbligo che gravava su Radio Taxi 3570 di porre in essere le medesime attività di adeguamento". Inoltre, "la dedotta liberazione del mercato potrebbe essere un fatto del tutto contingente e potenzialmente anche temporaneo [...]" e "seguendo la tesi di parte ricorrente, verrebbe del tutto neutralizzata l'efficacia deterrente del provvedimento, il quale ha anche una portata precettiva e assiologica de futuro [...]".

<sup>5</sup> Il Consiglio di Stato ha ritenuto, in particolare, che "l'effetto utile della diffida contenuta nel provvedimento n. 27244/2018 deve essere raggiunto attraverso l'opera di tutte le singole imprese destinatarie dell'atto, giacché altrimenti, come dedotto in modo condivisibile nella motivazione del provvedimento e illustrato dalla stessa difesa erariale, si disincentiverebbe l'ottemperanza di un qualunque provvedimento antitrust qualora avente più destinatari, potendo ciascuno di essi sperare ovvero approfittare del fatto che l'ottemperanza delle altre imprese compartecipi del medesimo illecito plurisoggettivo possa soddisfare le ragioni della concorrenza". Sulle condotte di ottemperanza, la sentenza ha ribadito che "[...] viene imposta, in via alternativa, la eliminazione totale delle clausole di esclusiva a portata assoluta oppure la sostituzione delle stesse con clausole modificate che consentano a far ritornare nella disponibilità dei tassisti soci una quota della propria capacità produttiva liberamente impiegabile in favore di altre piattaforme di intermediazione concorrenti [...]" (enfasi aggiunta).

<sup>6</sup> Ciò, in quanto tale misura impedisce "ai tassisti soci di mettere direttamente a disposizione di qualsiasi piattaforma di intermediazione terza la capacità produttiva eccedente quella necessaria al funzionamento della cooperativa", non garantendo così "la concorrenza tra piattaforme che erogano servizi di intermediazione della domanda e dell'offerta del servizio taxi, che costituisce l'obiettivo perseguito dal provvedimento dell'Autorità del 2018", in linea peraltro con la sentenza del Consiglio di Stato del dicembre 2020, di conferma del provvedimento del 2018 (parr. 50 e 51). Nel provvedimento è precisato al riguardo che la misura di ottemperanza adottata dalla Parte "riconosce alla piattaforma

società, per tale comportamento, una sanzione amministrativa pecuniaria di 140.043,95 euro. Inoltre, con il medesimo provvedimento, in ragione della pervicace inottemperanza di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, veniva irrogata alla società una penalità di mora di 214,40 euro per ogni giorno di ritardo nell'adempimento della diffida di cui al provvedimento n. 27244/2018, a decorrere dal termine di novanta giorni dalla notificazione del provvedimento n. 31302/2024<sup>7</sup>. E infine, si ordinava alla società di presentare, entro sessanta giorni dalla notificazione del provvedimento n. 31302/2024, una relazione scritta sulle misure che intendesse adottare ai fini dell'ottemperanza.

6. Radiotaxi 3570 ha proposto ricorso al TAR Lazio per l'annullamento, previa sospensiva, del provvedimento n. 31302/2024. Nell'udienza del 20 novembre 2024, la causa è stata cancellata dal ruolo.

7. Allo stato, Radiotaxi 3570 non ha inviato la relazione scritta sulle misure che intende adottare ai fini dell'ottemperanza al provvedimento n. 27244/2018 di cui alla lettera d) del dispositivo del provvedimento n. 31302/2024, che l'Autorità avrebbe dovuto ricevere entro il 7 ottobre 2024; né ha provveduto a versare la sanzione amministrativa pecuniaria pari a 140.043,95 euro, irrogata con il provvedimento da ultimo citato.

## II. LA PARTE

8. Radiotaxi 3570 è la principale società di gestione del radiotaxi a Roma per numero di tassisti aderenti, pari a oltre 3.500. Radiotaxi 3570 è una cooperativa di servizi attiva a Roma sin dal 1968 e offre ai tassisti aderenti, oltre al servizio radiotaxi, anche l'utilizzo dell'applicazione *itTaxi*, sviluppata nell'ambito dell'Unione dei Radiotaxi d'Italia-URI, a cui possono aderire solo i gestori di radiotaxi e non più di un radiotaxi per città. A Roma la società è, appunto, Radiotaxi 3570.

## III. VALUTAZIONI

9. Radiotaxi 3570 non risulta aver dato esecuzione alle prescrizioni contenute nel provvedimento dell'Autorità n. 27244/2018, non avendo presentato la relazione scritta sulle misure adottate per ottemperare a tale provvedimento, di cui alla lettera d) del dispositivo del provvedimento n. 31302/2024 entro il termine del 7 ottobre 2024.

10. Alla luce di quanto precedentemente esposto, occorre dunque contestare alla Parte la perdurante inottemperanza al provvedimento dell'Autorità n. 27244/2018. In esito al presente procedimento, accertata l'inottemperanza e la sua durata, dovrà essere definito anche il *quantum* della penalità di mora, indicata nella lettera c) del dispositivo del provvedimento n. 31302/2024, che la Parte sarà tenuta a pagare fino a quando non ottempererà al provvedimento dell'Autorità n. 27244/2018.

11. Inoltre, in esito al presente procedimento, in caso di perdurante inottemperanza potrà essere irrogata una nuova penalità di mora.

12. Infine, si osserva che, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, legge n. 287 del 1990, nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività d'impresa fino a trenta giorni.

---

*itTaxi il ruolo di intermediario necessario, che decide al posto del tassista come e nei confronti di quali operatori quest'ultimo può mettere a disposizione la propria capacità inutilizzata, ossia quella quota di capacità che dovrebbe essere invece lasciata completamente libera". Dunque, "per effetto della misura, sarà la piattaforma itTaxi a stabilire quali soggetti potranno entrare nel mercato e a quali condizioni, definendone anche il modello di business, in spregio allo sviluppo di una concorrenza effettiva nel mercato de quo" (par. 51).*

<sup>7</sup> Cfr. in tal senso, la decisione della Commissione europea AT.39740 - *Google Search (Shopping)*, del 27 giugno 2017, che ha introdotto la penalità di mora immediatamente nella decisione di divieto, per indurre l'impresa a cessare la violazione e a rispettare i rimedi eventualmente imposti.

RITENUTO, pertanto, che la condotta di Radiotaxi 3570, consistente nel non aver adottato misure idonee all'eliminazione dell'infrazione e nel non essersi astenuta dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione, possa integrare, ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 2-bis, della legge n. 287/1990, una perdurante inottemperanza alla diffida emanata ai sensi dell'articolo 15, comma 1, con il provvedimento n. 27244/2018;

RITENUTO, altresì, necessario definire, nell'ambito del presente procedimento, l'importo della penalità di mora che Radiotaxi 3570 dovrà corrispondere in esecuzione della lettera c) del dispositivo del provvedimento n. 31302/2024;

#### DELIBERA

a) di contestare a Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa la violazione di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990 per reiterata inottemperanza al provvedimento dell'Autorità del 27 giugno 2018, n. 27244;

b) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Chiara de Mari;

c) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Trasporti Energia e Ambiente del Dipartimento Concorrenza - 2 di questa Autorità dai legali rappresentanti di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, nonché da persone da essi delegate;

d) che, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 689/1981, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, gli interessati possono far pervenire all'Autorità scritti difensivi e documenti e chiedere di essere sentiti;

e) che il procedimento deve concludersi entro centottanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**1805H - PREZZI DEL CARTONE ONDULATO/RIDETERMINAZIONE SANZIONE IMBALLAGGI PIEMONTESI**

*Provvedimento n. 31429*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la propria delibera del 22 ottobre 2014, n. 25152, con cui sono state adottate le *“Linee guida sulle modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90”* (di seguito, in breve, *“LG”*);

VISTO il proprio provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27849, con il quale l'Autorità ha accertato che la società Imballaggi Piemontesi S.r.l. e le società Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda S.p.A., Laveggia S.r.l., Scatolificio Laveggia S.p.A., Ondulati Santerno S.p.A., DS Smith Packaging Italia S.p.A., Smurfit Kappa Italia S.p.A., Innova Group Stabilimento di Caino S.r.l., Adda Ondulati Società per Azioni, Ondulati Nordest S.p.A., Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A., Ondulato Piceno S.r.l., ICOM S.p.A., Ondulati del Savio S.r.l., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbrikanti Cartone Ondulato, hanno posto in essere un'intesa per oggetto restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 TFUE, consistente in un'unica e complessa intesa continuata nel tempo volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato, e che l'infrazione di Scatolificio Laveggia S.p.A. e Ondulati Santerno S.p.A. viene imputata in solido a Laveggia S.r.l., quella di DS Smith Packaging Italia S.p.A. viene imputata in solido a DS Smith Holding Italia S.p.A., quella di Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A. e Plurionda S.p.A. viene imputata in solido a Pro-Gest S.p.A., mentre quella di Innova Group Stabilimento di Caino S.r.l. viene imputata in solido a Innova Group S.p.A;

VISTO che, per la partecipazione alla menzionata intesa nel mercato dei fogli in cartone ondulato, la società Imballaggi Piemontesi S.r.l. è stata sanzionata per 6.147.746 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, del 1° marzo 2023, n. 2118, con cui, in parziale accoglimento del ricorso proposto da Imballaggi Piemontesi S.r.l. per la riforma della sentenza del TAR del Lazio, Sez. I, n. 6052/2021, è stato annullato il Provvedimento nella sola parte relativa alla determinazione della sanzione disposta a carico di Imballaggi Piemontesi S.r.l.;

VISTA, in particolare, la parte motiva della sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che *“lo scarto esistente fra il minimo valore percentuale del 15% del coefficiente in questione e il massimo valore percentuale del tetto imposto dalla norma nel 10%, determina nel concreto un appiattimento della sanzione su quest'ultimo valore frustrando la ratio della disciplina di settore, sia di rango legislativo che regolamentare, astrattamente improntata ad una differenziazione della sanzione in funzione delle specificità delle condotte e dei ruoli imputabili a ciascun singolo operatore”*, aggiungendo inoltre che *“la ratio sottesa alla norma di legge, individuabile nella necessità di*



*contenere l'entità della sanzione entro limiti di sostenibilità finanziaria, di fatto limita, quando non esclude, la possibilità di graduare la stessa adeguandola alle effettive responsabilità degli autori delle condotte illegittime”;*

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di eliminare “*tale discrasia [...] in sede di ridefinizione degli importi delle sanzioni considerando il valore primario della disposizione di cui all'articolo 15 della L n. 287/90 rideterminando la sanzione – nella specie invero non di importo proibitivo – specificamente motivando in ordine alla sua adeguatezza e proporzionalità, al fine eventualmente di personalizzarla”;*

VISTO il proprio provvedimento del 4 aprile 2023, n. 30589, con cui è stato avviato il procedimento I/805H, volto alla rideterminazione della sanzione nei confronti della società Imballaggi Piemontesi S.r.l.;

VISTO E CONSIDERATO quanto rilevato da Imballaggi Piemontesi S.r.l. nell'audizione davanti agli Uffici del 5 giugno 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, n. 30822 con cui è stato deliberato di prorogare al 29 febbraio 2024 il termine di conclusione del procedimento;

VISTA la comunicazione del termine infra-procedimentale di chiusura della fase istruttoria trasmessa il 3 novembre 2023 dalla Direzione Cartelli, *Leniency* e *Whistleblowing* ad Imballaggi Piemontesi S.r.l., in cui venivano illustrate le modalità di rideterminazione della sanzione e la relativa quantificazione, nonché fissata al 15 dicembre 2023 la data di chiusura della fase istruttoria relativa al caso I/805H;

VISTA E CONSIDERATA la memoria di Imballaggi Piemontesi S.r.l. trasmessa il 15 dicembre 2023;

VISTO il proprio provvedimento del 20 febbraio 2024, n. 31075 con cui è stato deliberato di prorogare al 31 dicembre 2024 il termine di conclusione del procedimento, alla luce dell'accoglimento in via rescindente di uno dei motivi di revocazione eccepiti da Imballaggi Piemontesi S.r.l. rispetto alla sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, del 1° marzo 2023, n. 2118 da parte della stessa Sezione VI, con sentenza non definitiva del 5 gennaio 2024, n. 198;

VISTA l'ordinanza del Consiglio di Stato, sez. VI, del 26 agosto 2024, n. 7243 con cui è stata rimessa alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) una questione pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* (Causa C-588/24) nell'ambito del ricorso per revocazione sollevato da Imballaggi Piemontesi S.r.l. nei confronti della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, del 1° marzo 2023 n. 2118;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** Imballaggi Piemontesi S.r.l. (di seguito anche Imballaggi Piemontesi, la Parte o la Società) è una società attiva nella produzione e commercializzazione di fogli e imballaggi in cartone ondulato, attraverso un unico sito produttivo sito a Caramagna Piemonte (CN)<sup>1</sup>. Nel 2018, il fatturato generato da Imballaggi Piemontesi era stato pari a circa 61 milioni di euro.

---

<sup>1</sup> Il capitale sociale di Imballaggi Piemontesi, al tempo dell'accertamento dell'infrazione, era detenuto da Sava S.r.l. (50%) e da F.C.F. S.r.l. (50%).

## II. IL PROVVEDIMENTO E LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO

2. L'Autorità, con il provvedimento del 17 luglio 2019, n. 27849 (di seguito anche il Provvedimento), ha accertato che la società Imballaggi Piemontesi S.r.l. e le società Pro-Gest S.p.A., Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A., Plurionda S.p.A., Laveggia S.r.l., Scatolificio Laveggia S.p.A., Ondulati Santerno S.p.A., DS Smith Packaging Italia S.p.A., Smurfit Kappa Italia S.p.A., Innova Group Stabilimento di Caino S.r.l., Adda Ondulati Società per Azioni, Ondulati Nordest S.p.A., Ondulati ed Imballaggi del Friuli S.p.A., Ondulato Piceno S.r.l., ICOM S.p.A., Ondulati del Savio S.r.l., nonché l'associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbrikanti Cartone Ondulato, hanno posto in essere un'intesa per oggetto restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 TFUE, consistente in un'unica e complessa intesa continuata nel tempo volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nel mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato, e che l'infrazione di Scatolificio Laveggia S.p.A. e Ondulati Santerno S.p.A. viene imputata in solido a Laveggia S.r.l., quella di DS Smith Packaging Italia S.p.A. viene imputata in solido a DS Smith Holding Italia S.p.A., quella di Cartonstrong Italia S.r.l., Ondulato Trevigiano S.r.l., Ondulati Maranello S.p.A. e Plurionda S.p.A. viene imputata in solido a Pro-Gest S.p.A., mentre quella di Innova Group Stabilimento di Caino S.r.l. viene imputata in solido a Innova Group S.p.A..

3. In particolare, Imballaggi Piemontesi è stata destinataria della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 6.147.746 euro per aver partecipato a un'intesa unica complessa e continuata nel mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato.

4. Con sentenza n. 2118 del 1° marzo 2023, il Consiglio di Stato, Sezione VI, ha annullato parzialmente il citato provvedimento di chiusura del caso I/805 nella sola parte relativa alla quantificazione della sanzione disposta a carico di Imballaggi Piemontesi S.r.l. Nello specifico, il giudice dell'appello ha ritenuto, con riferimento al coefficiente di gravità, che *“lo scarto esistente fra il minimo valore percentuale del 15% del coefficiente in questione e il massimo valore percentuale del tetto imposto dalla norma nel 10%, determina nel concreto un appiattimento della sanzione su quest'ultimo valore frustrando la ratio della disciplina di settore, sia di rango legislativo che regolamentare, astrattamente improntata ad una differenziazione della sanzione in funzione delle specificità delle condotte e dei ruoli imputabili a ciascun singolo operatore”*, aggiungendo inoltre che *“la ratio sottesa alla norma di legge, individuabile nella necessità di contenere l'entità della sanzione entro limiti di sostenibilità finanziaria, di fatto limita, quando non esclude, la possibilità di graduare la stessa adeguandola alle effettive responsabilità degli autori delle condotte illegittime”*. Pertanto, il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di eliminare *“tale discrasia [...] in sede di ridefinizione degli importi delle sanzioni considerando il valore primario della disposizione di cui all'art. 15 della L n. 287/90 rideterminando la sanzione – nella specie invero non di importo proibitivo - specificamente motivando in ordine alla sua adeguatezza e proporzionalità, al fine di eventualmente personalizzarla”*.

## III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

5. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 2118 del 1° marzo 2023, l'Autorità, con decisione del 4 aprile 2023, ha avviato il presente procedimento per la rideterminazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 6.147.746 euro irrogata ad Imballaggi Piemontesi S.r.l. con il citato Provvedimento.

6. Nel procedimento di rideterminazione della sanzione, Imballaggi Piemontesi ha esercitato il proprio diritto di difesa chiedendo di essere sentita in audizione<sup>2</sup>. Nel corso dell'audizione svolta davanti agli Uffici il 5 giugno 2023, Imballaggi Piemontesi ha illustrato le proprie valutazioni in merito alla pronuncia del Consiglio di Stato sopra riportata, nonché formulato alcune osservazioni sulle concrete modalità di applicazione dei principi ivi enunciati<sup>3</sup>.

7. Successivamente alla notifica del provvedimento di proroga avvenuta il 23 ottobre 2023, Imballaggi Piemontesi S.r.l. in data 31 ottobre ha trasmesso una lettera con cui rappresentava che il d.P.R. n. 217/1998 non consente di disporre proroghe nell'ambito dei procedimenti sanzionatori<sup>4</sup>.

8. Gli Uffici hanno trasmesso una lettera in cui veniva comunicato il termine di conclusione della fase istruttoria alla Parte in data 3 novembre 2023 (d'ora in avanti anche "la lettera"). Nella medesima lettera, sono stati forniti gli argomenti di motivazione richiesti dal Giudice ed è stata prospettata un'ulteriore riduzione della sanzione<sup>5</sup>.

9. Nella lettera, infatti, venivano illustrati i criteri generali di rideterminazione delle sanzioni pecuniarie. Innanzitutto, sulla scorta di quanto indicato dal Consiglio di Stato in alcune sentenze di appello relative ai cartelli accertati con il Provvedimento finale, è stata distinta la partecipazione delle imprese in funzione del loro coinvolgimento "*pieno, medio o lieve di ogni singola impresa coinvolta*".

10. A tale fine, i parametri di gradazione adottati sono stati la durata della partecipazione e l'applicazione del punto 34 per elemento "soggettivo" delle LG sanzioni in sede di Provvedimento finale, così declinando il livello di partecipazione:

- *pieno*: Società che hanno svolto un ruolo primario nell'intesa, la cui partecipazione all'illecito ha comportato un maggiore impatto potenziale sui mercati, a cui non è stata pertanto applicata la riduzione ex punto 34 delle LG sanzioni. A tali Società non viene riconosciuta nessuna riduzione;

- *medio*: Società destinatarie della riduzione ex punto 34 cit.; partecipazione alle intese di durata uguale o superiore a tre anni e nessuna circostanza attenuante (esclusa l'adozione di un programma di *compliance*). A tali Società, oltre la conferma del livello di riduzione del 20% già individuato nel Provvedimento finale, si aggiunge un'ulteriore deduzione pari al 10%;

- *lieve*: Società destinatarie della riduzione ex punto 34 cit.; partecipazione alle intese di durata inferiore a tre anni oppure beneficiarie di una circostanza attenuante (esclusa l'adozione di un programma di *compliance*). A tali Società, oltre la conferma del livello di riduzione del 20% già individuato nel Provvedimento finale, si aggiunge un'ulteriore deduzione pari al 20%.

11. Riguardo alle Società destinatarie della sanzione sia per l'intesa dei fogli sia per quella degli imballaggi, si è aggiunta un'ulteriore riduzione del 20% sempre ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni da applicarsi sulla sanzione da irrogare per la partecipazione al cartello nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato. Inoltre, si incrementa di un ulteriore 5% la riduzione ex punto 34 cit. già applicata sulla sanzione da irrogare per il cartello nel mercato del foglio (pari al 15%), così da pervenire anche per questa intesa ad un decremento complessivo del 20%.

12. Infine, allo scopo di salvaguardare l'efficace funzionamento del programma di clemenza, si è applicato un ulteriore decremento alle sanzioni comminata ai *leniency applicant*, ai sensi del punto 34 delle LG.

---

<sup>2</sup> Doc. 3.

<sup>3</sup> Doc. 6.

<sup>4</sup> Doc. 11.

<sup>5</sup> Doc. 8.

13. Il 15 dicembre 2023 Imballaggi Piemontesi ha trasmesso una memoria, in cui ha anche formulato istanza di audizione davanti al Collegio, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del d.P.R. n. 217/1998<sup>6</sup>.

14. Con lettera del 7 marzo 2024 l'Autorità, ha comunicato alla Parte di avere deliberato nella riunione del 20 febbraio 2024 il rigetto di tale richiesta<sup>7</sup>.

#### IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

15. Nel corso del presente procedimento di rideterminazione e nell'esercizio del proprio diritto di difesa, ai fini della valutazione del coinvolgimento nell'intesa nell'ottica di giungere ad una corretta personalizzazione della sanzione, la Parte ha evidenziato che: *i*) l'intesa non ha prodotto effetti, atteso che non ha modificato il *modus operandi* della Società, soprattutto con riguardo alla formazione dei prezzi da praticare ai clienti; ciò sarebbe confermato dalla presenza di una sola azione risarcitoria nei confronti della Società per danno *antitrust*, posta in atto da un cliente che è anche un concorrente della Parte; *ii*) la Società non ha partecipato ai fermi produttivi accertati dall'Autorità; *iii*) l'Amministratore delegato di Imballaggi Piemontesi ha partecipato esclusivamente a sporadiche e risalenti riunioni organizzate dal GIFCO, mentre ad altre riunioni avrebbe presenziato un agente senza rappresentanza della Società (la cui condotta non sarebbe quindi imputabile alla Parte), di cui peraltro non vi è alcuna traccia ufficiale, se non nelle dichiarazioni di imprese concorrenti *iv*) tramite perizie ufficiali la Società ha dimostrato che essa non ha mai utilizzato il c.d. "Listino 2004" ma soltanto propri listini prezzi mostrando la metodologia con cui avvenivano le trattative con i clienti; *v*) la Società ha esibito opportuna documentazione a dimostrazione che i prezzi sono rimasti stabili dopo le date degli asseriti incontri (15 dicembre 2015 e 6 luglio 2016) o addirittura diminuiti nel corso del tempo; *vi*) con specifico riferimento alle trattative sul prezzo, la Parte sottolinea che i clienti sono geograficamente vicini alla Società e che ciò determina una diversa gestione dei rapporti con gli stessi rispetto al *modus operandi* di imprese multinazionali e/o di grandi dimensioni; *vii*) la partecipazione di Imballaggi Piemontesi sarebbe circoscritta al periodo 2010-2016 e non già a quello accertato dall'Autorità nel provvedimento di chiusura del caso (2004-2017), dal momento che la partecipazione della Parte alla prima riunione contestata sarebbe stata nel 2010. Ulteriori aspetti da considerare sarebbero, secondo la Società, l'adozione tempestiva di un programma di *compliance antitrust* che viene costantemente aggiornato e applicato, la totale collaborazione con l'Autorità, il ruolo marginale della Società nell'intesa e l'assenza di danni alla clientela. Tali elementi evidenzerebbero una partecipazione "nulla" della Società all'intesa contestata.

16. Quanto alla concreta implementazione dei principi enunciati dalla sentenza di appello, la Società ha in primo luogo osservato che il bilancio da considerare per la determinazione della sanzione sarebbe quello del 2016, chiuso prima dell'avvio dell'istruttoria, e non quello del 2018. Inoltre, ai fini del calcolo del massimo edittale, la Parte ha ritenuto che l'Autorità dovrebbe considerare il solo fatturato realizzato nel mercato dei fogli, atteso che la Società è stata estromessa dall'intesa sugli imballaggi.

17. La Parte ha poi richiamato due soluzioni, adottate in Spagna e in Germania, che si presterebbero ad essere implementate come *benchmark* per l'applicazione concreta dei principi di personalizzazione e differenziazione della sanzione. In particolare, con riferimento al caso trattato in: *i*) Germania, la Parte ha sottolineato come la giurisprudenza tedesca abbia ritenuto che il limite del 10% deve trovare applicazione in tutti i passaggi del calcolo della sanzione; questo principio è stato declinato nelle linee guida sulle sanzioni adottate in Germania nel 2021, le quali stabiliscono

---

<sup>6</sup> Doc. 13.

<sup>7</sup> Doc. 15.

un limite dell'importo base della sanzione pari al 5% del fatturato mondiale, lasciando così un margine per personalizzare la sanzione in funzione delle circostanze attenuanti e aggravanti; *ii*) Spagna, la Parte ha osservato che la giurisprudenza ha ritenuto come il trattamento sanzionatorio debba essere compreso motivatamente tra 0% e 10% del fatturato mondiale e calibrato sulla base di una pluralità di fattori quali ad esempio la condotta, il fatturato, i benefici ottenuti, la quota di mercato e le circostanze aggravanti e attenuanti. La Parte ha specificato infine che nel caso spagnolo, riguardante un'azienda molto simile ad Imballaggi Piemontesi dal punto di vista del fatturato generato e delle dimensioni aziendali, la sanzione è stata del 2,75% sul valore delle vendite oggetto di infrazione

**18.** Nella lettera del 31 ottobre 2023<sup>8</sup>, Imballaggi Piemontesi, da un lato, rappresentava che il d.P.R. n. 217/1998 non consente di disporre proroghe nell'ambito dei procedimenti sanzionatori e, dall'altro lato, evidenziava come la circostanza che la sentenza del Consiglio di Stato n. 2118/2023 sia attualmente oggetto di un giudizio di revocazione davanti allo stesso plesso giurisdizionale (R.G. n. 5182/2023), dovrebbe indurre l'Autorità ad astenersi dall'adottare ulteriori determinazioni riguardo al procedimento che la coinvolge.

## V. VALUTAZIONI E RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE

### *V.I. Osservazioni preliminari*

**19.** Innanzitutto, con riguardo al pendente giudizio di revocazione avverso la sentenza del Consiglio di Stato da cui discende il presente procedimento di rideterminazione, in risposta alle osservazioni sollevate dalla Parte nella lettera del 31 ottobre 2023 e in parte richiamate nella successiva memoria del 15 dicembre 2023, occorre precisare che la circostanza dell'attuale pendenza del giudizio di revocazione davanti al Consiglio di Stato, tenuto anche conto dell'intervenuto rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, non preclude all'Autorità di procedere alla rideterminazione della sanzione, stante l'ordine del Giudice di provvedere a ridefinire la sanzione in base alle indicazioni dettate con la sentenza n. 2118/2023.

**20.** In via preliminare poi si devono respingere tutte le argomentazioni e le osservazioni della Parte volte a rimettere in discussione l'accertamento svolto dall'Autorità sull'esistenza dell'infrazione e sulla responsabilità della Società per la stessa.

**21.** Infatti, la sentenza di appello ha confermato nel merito l'accertamento condotto dall'Autorità, limitando le proprie censure al profilo della proporzionalità della sanzione irrogata alla Parte, richiedendo di adeguarla al coinvolgimento della Società nell'infrazione accertata secondo le indicazioni fornite nella sentenza stessa.

**22.** Di conseguenza, l'accertamento dell'intesa sotto il profilo materiale, personale e temporale non è stato oggetto di revisione da parte della sentenza di appello, così confermando pienamente il perimetro dell'accertamento e la responsabilità per l'infrazione come declinati nel Provvedimento.

**23.** Né tanto meno in questa sede possono essere valutate nuovamente le evidenze impiegate dall'Autorità per fondare l'accertamento nei confronti della Società. Il giudice amministrativo ha infatti ritenuto tali elementi idonei e sufficienti a provare l'infrazione in tutti i suoi aspetti, nonché la responsabilità della Parte per la stessa.

**24.** Parimenti, la richiamata sentenza non ha messo in discussione gli elementi impiegati dall'Autorità ai fini della commisurazione della sanzione e la loro quantificazione nell'ambito della definizione del trattamento sanzionatorio, bensì ha esclusivamente richiesto all'Autorità di

---

<sup>8</sup> Doc. 11.

rideterminare l'entità della sanzione in osservanza dei principi di adeguatezza e proporzionalità, al fine di eventualmente personalizzarla.

**25.** Ciò posto, in risposta alle eccezioni sollevate dalla Parte, da ultimo precisate nella memoria del 15 dicembre 2023, si osserva che le valutazioni relative alla contemporanea sussistenza delle dimensioni delle imprese e della circostanza di non aver svolto un ruolo primario o trainante nella concertazione sono state già svolte in sede di Provvedimento finale includendo nel novero: Gruppo Innova, Ondulati e Imballaggi del Friuli, Adda Ondulati, Ondulato Piceno, ICOM e Ondulati del Savio (§ 508 Provvedimento I805). Pertanto, solo a partire da tali valutazioni, indiscusse dal Giudice amministrativo, si ritiene di svolgere la richiesta personalizzazione e differenziazione sanzionatoria. Inoltre, esorbiterebbe il perimetro del giudicato svolgere delle considerazioni rispetto agli effetti delle intese, essendo in presenza di un accertamento di intese orizzontali, di natura segreta e restrittive della concorrenza per oggetto (§ 476 Provvedimento finale).

**26.** Né si può considerare paradossale la circostanza che si applichi uno specifico coefficiente di riduzione in capo alle società verticalmente integrate, alla luce del precipuo dettato delle sentenze relative a tali società, in cui è lo stesso Giudice a richiedere all'Autorità di rivalutare la complessiva sanzione, ritenendo che *“il criterio di calcolo della sanzione basato sul c.d. cumulo materiale, connotato da un certo automatismo, se generalmente adottabile, non risulti conforme al principio di proporzionalità, quantomeno nei casi, come quello di specie, nei quali la condotta addebitata, incidente su mercati tra loro interconnessi, sia riguardabile come continuata (a parte subiecti), e la configurazione di un duplice illecito sia dipesa solo dalla circostanza, del tutto estrinseca rispetto all'impresa sanzionata, della mancata prova che tutti gli altri operatori economici coinvolti condividessero l'obiettivo comune. E invero, ritiene il Collegio, che in tali casi, l'istituto penalistico della continuazione, pur non direttamente applicabile alle sanzioni antitrust, debba, comunque orientare l'azione dell'Autorità nel determinare in concreto la pena pecuniaria applicabile restando il cumulo materiale il limite massimo – fra l'altro più favorevole del limite penalistico – ma operando un aumento proporzionato sul richiamato massimo del 10% ) [...] Per conseguenza, l'Autorità dovrà procedere a rideterminare l'entità delle due sanzioni in osservanza dell'enunciato principio, facendo sì che il loro complessivo ammontare si mantenga, comunque, superato il limite edittale del 10% del fatturato globale dell'impresa, in misura superiore ma proporzionata alla interconnessione delle due diverse intese”* (Consiglio di Stato, sez. VI, sent. n. 1159 del 2 febbraio 2023).

**27.** Inoltre, appare priva di pregio l'eccezione della Parte per cui la rideterminazione andrebbe operata sulla falsariga della metodologia implementata dalla giurisprudenza spagnola e tedesca. Infatti, la sentenza di appello non ha censurato l'iter sanzionatorio individuato dalle LG sanzioni, ma ha unicamente richiesto all'Autorità di considerare le specifiche circostanze del caso concreto per rimodulare le percentuali di riduzione a partire dagli importi delle ammende originariamente irrogate.

**28.** In risposta alle osservazioni relative al bilancio da considerare si richiama il paragrafo 492 del Provvedimento, nella parte in cui precisa che per il calcolo dell'importo base della sanzione si debba fare riferimento *“all'ultimo anno intero di partecipazione all'infrazione (e dunque nel 2016, posto che l'infrazione si considera cessata per tutte le parti nel marzo 2017)”*, in linea con quanto previsto dall'articolo 15, comma 1-bis, della l. n. 287/1990 e dal punto 8 delle LG sanzioni. Inoltre, con riferimento al limite edittale, si richiama il paragrafo 503, ove si rinvia all'articolo 15 della l. n. 287/1990, per cui il tetto del 10% deve essere commisurato al fatturato globale dell'impresa (e, quindi, non solo i fogli) calcolato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della

diffida, che – nel caso di specie – è proprio il 2018, essendo stato notificato il Provvedimento nel 2019.

**29.** Con riferimento all'eccezione di Imballaggi Piemontesi svolta nella citata lettera del 31 ottobre, per cui il d.P.R. n. 217/1998 non consente di disporre proroghe nell'ambito dei procedimenti sanzionatori, in attesa della pronuncia della CGUE nell'ambito del citato rinvio pregiudiziale, si rileva che il Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di concorrenza di cui al d.P.R. n. 217/1998 non individua un termine perentorio di conclusione del procedimento. L'articolo 6, comma 3, del d.P.R. n. 217/1998 dispone invece che il provvedimento di avvio dell'istruttoria debba indicare il termine di conclusione del procedimento, senza tuttavia affatto qualificarlo come perentorio. La perentorietà del termine, d'altronde, è stata costantemente esclusa dalla giurisprudenza nazionale nonché – per quanto attiene agli analoghi procedimenti di accertamento condotti dalla Commissione europea – dalle Corti dell'Unione.

**30.** Conseguentemente, come l'Autorità ha il potere di autodeterminare caso per caso l'arco temporale necessario alla conclusione del procedimento, così ha parimenti il potere di rideterminarne la durata in corso di accertamento, purché ciò avvenga prima della scadenza del termine e con atto congruamente motivato, come avvenuto appunto nel caso di specie.

## ***V.II. La rideterminazione della sanzione***

### *a) Criteri generali*

**31.** Prima di entrare nel merito della rideterminazione delle sanzioni irrogate alla Società, va evidenziato che il procedimento di cui si discute costituisce una situazione affatto eccezionale in cui molte delle imprese coinvolte hanno partecipato a due intese certamente distinte, ma intimamente connesse, come evidenziato dallo stesso Consiglio di Stato laddove sottolinea che *“la configurazione di un duplice illecito sia dipesa solo dalla circostanza, del tutto estrinseca rispetto all'impresa sanzionata, della mancata prova che tutti gli altri operatori economici coinvolti condividessero l'obiettivo comune”* (sent. n. 1159 del 2 febbraio 2023).

**32.** Tale peculiare circostanza ha portato il Consiglio di Stato ad assumere una precisa posizione in merito alla proporzionalità del complessivo trattamento sanzionatorio riservato dall'Autorità alle imprese coinvolte in entrambe tali intese, tradottasi nelle indicazioni contenute nella citata Sentenza e richiamate nei paragrafi che precedono, secondo cui – in sostanza – il cumulo delle sanzioni nel caso di specie dovrebbe essere maggiormente orientato alle *“effettive responsabilità”* della singola impresa (*i.e.* al relativo grado di partecipazione) attestandosi su importi più aderenti al limite edittale di cui all'art. 15 della l. n. 287/1990, facendo sì che *“il loro complessivo ammontare si mantenga, comunque, superato il limite edittale del 10% del fatturato globale dell'impresa, in misura superiore ma proporzionata alla interconnessione [...] delle due diverse intese”* (sent. n. 1159 del 2 febbraio 2023).

**33.** Il Consiglio di Stato, inoltre, riferendosi anche alle imprese che hanno partecipato a una sola delle intese accertate, ha richiesto una rivalutazione della proporzionalità delle sanzioni irrogate nel caso di specie che tenga conto dell'effettivo coinvolgimento degli autori delle condotte illegittime.

**34.** Gli importi delle ammende originariamente irrogate andranno, quindi, ridefiniti per il caso di specie sulla base di tali indicazioni.

**35.** Al fine di ottemperare alle indicazioni del giudice si procederà, quindi, a rimodulare le percentuali di riduzione ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni, fermo restando che - tenuto conto di quanto osservato sopra, nonché delle argomentazioni della Parte - dovranno trovare conferma tutti gli elementi impiegati per la quantificazione della sanzione nel provvedimento di chiusura del caso

I/805 (nello specifico: valore delle vendite, coefficiente di gravità, durata dell'infrazione, eventuali circostanze attenuanti o aggravanti).

**36.** In tale ottica, si ritiene utile, sulla scorta di quanto indicato dal Consiglio di Stato in alcune sentenze di appello relative al medesimo cartello<sup>9</sup>, distinguere la partecipazione delle imprese in funzione del loro coinvolgimento “*pieno, medio o lieve*”. Questa differenziazione consentirà di modulare il trattamento sanzionatorio di ciascuna impresa in relazione alle infrazioni di cui si sia resa responsabile. In tale esercizio, tuttavia, l'Autorità terrà conto che le intese orizzontali segrete di durata protratta nel tempo rappresentano le violazioni più gravi del diritto antitrust e giustificano, al fine di assicurare un apprezzabile effetto deterrente, sanzioni prossime al massimo edittale o comunque particolarmente elevate in relazione al fatturato realizzato sul mercato rilevante.

**37.** Ciò posto, il parametro fondamentale per l'inclusione nei livelli di coinvolgimento “*lieve*” e “*medio*” è costituito dal fatto che alle Società sia stato riconosciuto un ruolo non primario nell'intesa e che la loro partecipazione abbia avuto un potenziale impatto minore sui mercati. Tali elementi hanno determinato – in sede di Provvedimento - l'applicazione della riduzione c.d. “soggettiva” del 20% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni<sup>10</sup>.

**38.** Conseguentemente, ai fini della rideterminazione del trattamento sanzionatorio, si conferma il coinvolgimento “pieno” delle Società a cui – avendo esse svolto un ruolo di primario rilievo nell'intesa e alla luce del maggiore impatto potenziale sui mercati della loro partecipazione all'illecito - non è stata applicata la riduzione ex punto 34 delle LG sanzioni.

**39.** Per le Parti a cui, invece, è stata riconosciuta suddetta riduzione, il coinvolgimento nella condotta anticoncorrenziale andrà distinto tra *lieve* e *medio*.

**40.** Sarà quindi considerato *lieve* il coinvolgimento delle Società la cui partecipazione alle intese ha avuto una durata inferiore a tre anni oppure a cui sia stata riconosciuta una circostanza attenuante, ad eccezione di quella relativa all'adozione di un programma di *compliance antitrust*. A riguardo, anche in risposta alle eccezioni di Parte, si precisa che il Consiglio di Stato ha richiesto di adeguare la sanzione tenendo conto del grado di coinvolgimento di ogni singola impresa autrice dell'accertato illecito concorrenziale. Ad ogni buon fine, si osserva che la Società ha beneficiato di una riduzione dell'importo base della sanzione pari al 5%, in ragione dell'introduzione tempestiva di un programma di *compliance antitrust* dopo l'avvio del procedimento istruttorio ed una riduzione ulteriore non appare ragionevole, tenuto conto della limitata efficacia del programma adottato, che non ha condotto la Società - preso atto delle proprie condotte illecite - a formulare una domanda di clemenza in relazione al cartello in questione, collaborando pienamente con l'Autorità nel corso dell'istruttoria.

**41.** Diversamente, il coinvolgimento *medio* nella perpetrazione dell'intesa comprende quelle Società che abbiano aderito per un periodo uguale o superiore a tre anni e che non abbiano beneficiato di alcuna circostanza attenuate, escludendo per le medesime ragioni di cui sopra quella concessa in relazione ai programmi di *compliance*.

**42.** La Tabella di seguito riassume la divisione in livelli di coinvolgimento.

---

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 19 gennaio 2023, n. 671 e del 20 gennaio 2023, n. 688, 690, 691.

<sup>10</sup> Nel Provvedimento è stata attribuita una riduzione c.d. “soggettiva” per l'intesa nel mercato dei fogli a quelle imprese che “in ragione delle dimensioni delle stesse e della circostanza di non aver svolto un ruolo primario o trainante nella concertazione” (§ 508 provv.), mentre per l'intesa nel mercato degli imballaggi tale riduzione è stata attribuita alle imprese per le quali “in ragione o della ridotta dimensione aziendale o del più limitato ambito di commercializzazione dei prodotti, la partecipazione all'intesa ha potenzialmente avuto un impatto minore sui mercati” (§ 527 provv.).



Livello di coinvolgimento	Art. 34 Sogg.	Durata/attenuanti
Lieve	Si	< 3 anni o almeno una circostanza attenuante
Medio	Si	≥ 3 anni
Pieno	No	≥ 3 anni

43. Per quanto concerne la rideterminazione della sanzione si conferma la riduzione del 20% *ex* punto 34 cit. alle Società rientranti nel livello lieve e medio. Inoltre, si attribuisce alle Parti classificate in tali livelli un'ulteriore deduzione ai sensi del punto 34 delle LG rispetto a quanto già riconosciuto nel Provvedimento, calcolata sulla soglia di cui all'articolo 15, comma 1-*bis*, l. 287/1990, come illustrato nella seguente Tabella.

Livello	Deduzione <i>ex</i> punto 34 sogg. (Prov.)	Ulteriore Deduzione (Rideterminazione)	Deduzione complessiva
Lieve	20%	20%	40%
Medio	20%	10%	30%
Pieno	0%	0%	0%

44. I livelli delle riduzioni risultano congrui alla luce della gravità dell'infrazione commessa dalle imprese, essendo i cartelli tra le violazioni più gravi delle regole di concorrenza. Livelli di riduzione maggiori rischierebbero di privare la sanzione della propria forza deterrente e di vanificare la funzione di prevenzione generale e speciale del trattamento sanzionatorio per questo tipo di infrazioni di per sé molto gravi.

45. Infine, per le imprese che hanno partecipato a entrambi i cartelli e a cui è stato applicato un trattamento sanzionatorio per ciascuna infrazione, la cui legittimità è stata confermata dal Consiglio di Stato, occorre procedere – seguendo le indicazioni del Giudice – con un ulteriore correttivo, al fine di assicurare la proporzionalità del complessivo trattamento sanzionatorio alla luce del cumulo delle due sanzioni irrogate.

46. Tale circostanza era già stata considerata dall'Autorità nel Provvedimento, dove a tali imprese era stata riconosciuta per la sola sanzione inflitta per il cartello del foglio una riduzione del 15% ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni (c.d. riduzione per elemento oggettivo). Infatti, ai §§ 509 e 510 del Provvedimento si legge: *“l'intesa di cui trattasi [n.d.r. quella nel mercato dei fogli] è caratterizzata dal fatto di riguardare un mercato, quale quello della produzione e commercializzazione del foglio in cartone ondulato, che si pone a monte della più ampia filiera che ricomprende a valle la produzione e commercializzazione di imballaggi ottenuti dalla trasformazione di detto foglio, sui quali spesso operano le stesse imprese o i medesimi gruppi societari. Ciò comporta che, ad alcuni soggetti integrati, in ragione dell'accertamento della loro partecipazione anche a un'intesa su tale secondo mercato, verranno applicate sanzioni tanto nel mercato a monte del foglio quanto nel mercato a valle degli imballaggi, con un possibile effetto di sproporzione della sanzione complessivamente comminata rispetto alla sua finalità di deterrenza. In tal senso, si ritiene opportuno applicare per tali soggetti (si tratta di Smurfit Kappa, gruppo Progest, gruppo DS Smith, gruppo Laveggia, Innova, Ondulati e Imballaggi del Friuli, Ondulato Piceno e ICOM) una riduzione percentuale del 15% del valore della sanzione applicata per l'intesa foglio”*.

47. Il giudice dell'appello ha tuttavia ritenuto non sufficiente il correttivo individuato dall'Autorità per ripristinare una corretta proporzionalità del complessivo trattamento sanzionatorio.

48. Si ritiene pertanto di attribuire alle imprese che ricevono un duplice trattamento sanzionatorio, per aver partecipato ad entrambi i cartelli accertati dall'Autorità con il Provvedimento, un'ulteriore riduzione del 20% sempre ai sensi del punto 34 delle LG sanzioni da applicarsi sulla sanzione da irrogare per la partecipazione al cartello nel mercato degli imballaggi in cartone ondulato. Inoltre, si incrementa di un ulteriore 5% la riduzione ex punto 34 cit. già applicata sulla sanzione da irrogare per il cartello nel mercato del foglio in cartone ondulato (pari al 15%), così da pervenire anche per questa intesa ad un decremento complessivo del 20%.

49. Infine, allo scopo di salvaguardare l'efficace funzionamento del programma di clemenza, si applica un ulteriore decremento alle sanzioni comminata ai *leniency applicant*, ai sensi del punto 34 delle LG.

*b) La rideterminazione della sanzione di Imballaggi Piemontesi S.r.l.*

50. Applicando la cornice valutativa sopra delineata al caso di specie, si ritiene che il livello di partecipazione della Società all'infrazione deve considerarsi *pieno*.

51. Infatti, codesta Società non ha ricevuto la riduzione c.d. "soggettiva" in applicazione del punto 34 delle LG sanzioni e ha partecipato all'intesa illecita per l'intera durata del cartello (13,16 anni).

52. Pertanto, si conferma che la sanzione da applicare ad Imballaggi Piemontesi S.r.l. per la partecipazione all'intesa nel mercato della produzione e vendita dei fogli in cartone ondulato risulta pari a 6.147.746 euro, corrispondente al 10% del fatturato complessivo della Società e, quindi, nei limiti del massimo edittale.

53. In conclusione, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato, si ritiene di rideterminare la sanzione nell'importo di 6.147.746 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO, pertanto, in ottemperanza alla citata sentenza del Consiglio di Stato, di quantificare la sanzione da irrogare ad Imballaggi Piemontesi S.r.l. per la violazione accertata nell'importo di 6.147.746 € (seimilionicentoquarantasettemilasettecentoquarantasei euro);

### DELIBERA

di irrogare alla società Imballaggi Piemontesi S.r.l. la sanzione amministrativa pecuniaria per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità n. 27849 del 17 luglio 2019, pari a 6.147.746 euro (seimilionicentoquarantasettemilasettecentoquarantasei euro);

La sanzione amministrativa pecuniaria e gli interessi corrispettivi ex articolo 1282 c.c., calcolati nella misura del tasso legale a decorrere dalla data di scadenza originaria del pagamento della sanzione e fino alla data di pubblicazione della richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 2118/2023, devono essere pagati entro il termine di trenta giorni dalla notifica del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o

da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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

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 comunicazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del Provvedimento stesso.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**1864 - PREZZO DEL BIOCARBURANTE PER AUTOTRAZIONE***Provvedimento n. 31430*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la propria delibera adottata in data 11 luglio 2023, con la quale è stata avviata, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, un'istruttoria nei confronti delle società ENI S.p.A., Esso Italiana S.r.l., Saras S.p.A., Kuwait Petroleum Italia S.p.A., Tamoil Italia S.p.A. (anche con riferimento alle attività poste in essere da Repsol Italia S.p.A.), Italiana Petroli S.p.A. e Iplom S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 TFUE;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATA la complessità della fattispecie oggetto di analisi, in ragione anche della copiosità della documentazione acquisita agli atti, con particolare riguardo alla consistente mole e articolazione dei documenti oggetto di più recente acquisizione, dell'elevato numero di Parti coinvolte e della molteplicità delle condotte da esaminare;

CONSIDERATA pertanto, la necessità di elaborare compiutamente le informazioni contenute nella complessiva documentazione acquisita agli atti del Procedimento;

RITENUTO, pertanto, necessario prorogare il termine di conclusione del procedimento, attualmente fissato al 31 dicembre 2024;

**DELIBERA**

di prorogare al 1° luglio 2025 il termine di conclusione del procedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**1867 - AUMENTI DEI PREZZI DEL VETRO CAVO***Provvedimento n. 31431*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modifiche;

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

VISTO il proprio provvedimento del 31 ottobre 2023, n. 30847, con il quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Berlin Packaging Italy S.p.A., Bormioli Luigi S.p.A., O-I Italy S.p.A., Verallia Italia S.p.A., Vetreria Cooperativa Piegarese Società Cooperativa, Vetreria Etrusca S.p.A., Vetri Speciali S.p.A., Vetropack Italia S.r.l. e Zignago Vetro S.p.A., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE ;

VISTI gli atti del procedimento e, in particolare, gli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti ispettivi effettuati, ai sensi dell'articolo 14, comma 2-*quater*, della legge n. 287/1990, in data 10 aprile 2024, presso le sedi delle società Berlin Packaging Italy S.p.A., Bormioli Luigi S.p.A., O-I Italy S.p.A., Verallia Italia S.p.A., Vetreria Cooperativa Piegarese Società Cooperativa, Vetreria Etrusca S.p.A., Vetri Speciali S.p.A., Vetropack Italia S.r.l. e Zignago Vetro S.p.A.;

VISTO il termine di conclusione del procedimento fissato al 31 dicembre 2024 nel provvedimento di avvio del 31 ottobre 2023, n. 30847;

CONSIDERATA la complessità della fattispecie oggetto di analisi in ragione anche della copiosità della documentazione acquisita agli atti, dell'elevato numero di parti coinvolte e della molteplicità delle condotte da esaminare;

CONSIDERATA, inoltre, la necessità di elaborare compiutamente le informazioni contenute nella documentazione acquisita, garantendo, al contempo, alle parti del procedimento il più ampio esercizio del diritto di difesa e il pieno dispiegarsi del contraddittorio;

RITENUTO, pertanto, necessario prorogare il termine di conclusione del procedimento, attualmente fissato al 31 dicembre 2024;

**DELIBERA**

di prorogare il termine di conclusione del procedimento al 31 dicembre 2025.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12667 - PAC2000A/RAMI DI AZIENDA DI DOC ROMA-UNICOOP FIRENZE**

*Provvedimento n. 31424*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società PAC 2000A Soc. Coop., pervenuta in data 3 settembre 2024;

VISTA la propria delibera del 24 settembre 2024, n. 31184 con la quale l'Autorità ha avviato, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, il procedimento nei confronti delle società PAC 2000A Soc.coop. e Unicoop Firenze soc. coop.;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie trasmessa in data 27 novembre 2024;

VISTE le memorie conclusive presentate dalle società PAC 2000A Soc.coop. e Unicoop Firenze soc. coop. in data 5 dicembre 2024;

SENTITI in audizione finale, in data 10 dicembre 2024, i rappresentanti della società PAC 2000A Soc.coop.;

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

CONSIDERATO quanto segue:

#### **I. LE PARTI**

##### ***I.1. Conad***

**1.** PAC 2000A Soc.coop. (di seguito, "PAC") è la più grande cooperativa del Consorzio Nazionale Dettaglianti CONAD S.c. a r.l. (di seguito, "CONAD") ed è attiva nella distribuzione di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo.

**2.** Il modello organizzativo del sistema CONAD si struttura su tre livelli: (i) il primo livello è rappresentato dai singoli imprenditori, soci delle cooperative e titolari dei punti vendita, che svolgono il *business* e gestiscono i punti vendita sul territorio, operando in proprio e con proprio rischio di impresa, avvalendosi della somministrazione di merci e di servizi da parte della singola cooperativa. Il singolo socio è quindi, al tempo stesso, commerciante, imprenditore e cooperatore; (ii) il secondo livello, nel quale si colloca PAC, è rappresentato dalle cinque cooperative socie del consorzio nazionale (oltre a PAC, Conad Nord Ovest, Conad Adriatico, Conad Centro Nord e Commercianti Indipendenti Associati), che supportano e coordinano i singoli imprenditori fornendo servizi amministrativi, commerciali, logistici e finanziari; (iii) il terzo livello è costituito dal consorzio nazionale CONAD, che opera da centrale di acquisto e di servizi, si occupa della pianificazione strategica, dell'attività di *marketing* e di comunicazione per tutto il sistema, nonché della produzione, della promozione e dello sviluppo del marchio CONAD.

3. PAC opera attraverso una rete di vendita diretta e associata, composta dai punti vendita con insegne Conad e Todis<sup>1</sup>, attivi nell'Italia centro-meridionale (Umbria, Lazio, Campania, Calabria e Sicilia). A PAC fanno capo oltre millenovecento punti vendita in Italia, di cui oltre duecento nel Lazio<sup>2</sup>. PAC, nel 2023, ha realizzato in Italia un fatturato paria circa [4-5]\* miliardi di euro.

#### **I.2. I rami di azienda di DOC Roma e Unicoop Firenze**

4. I rami di azienda oggetto di acquisizione (di seguito, "rami Target" o "Target") sono attualmente di proprietà di DOC\* Roma S.r.l. (di seguito, "DOC") e/o della sua controllante Unicoop Firenze soc. coop. (di seguito, "Unicoop").

5. In particolare, i rami Target consistono in tredici punti vendita a insegna DOC, tutti situati nel territorio di Roma e provincia (di cui dodici a insegna DOC di proprietà di DOC e un ramo di azienda a insegna DOC di proprietà della controllante Unicoop e gestito, in affitto di ramo di azienda, da DOC stessa). Rientrano altresì nel compendio aziendale oggetto di cessione: (i) un ramo d'azienda composto da quattro esercizi commerciali di proprietà di DOC, concessi in affitto di azienda a terzi operatori non operanti nella grande distribuzione organizzata (rispettivamente, un *pet shop*, un bar, un negozio di telefonia e un ottico); (ii) un ramo d'azienda composto da due esercizi commerciali di proprietà di DOC, concessi in affitto di azienda a terzi operatori non operanti nella grande distribuzione organizzata (rispettivamente, un bar e un ottico) e (iii) due rami d'azienda di proprietà di Unicoop destinati ad "autorimessa".

6. Il fatturato realizzato dalla Target nel 2023 è stato di circa [100-567] milioni di euro, interamente realizzato in Italia.

## **II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE**

7. L'operazione di concentrazione in esame (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione da parte di PAC, direttamente o per il tramite di società controllate, della proprietà di tredici punti vendita, di cui dodici rami di azienda a insegna DOC di proprietà di DOC e un ramo di azienda a insegna DOC di proprietà della controllante Unicoop e gestito in affitto di ramo di azienda da DOC.

8. Inoltre, è prevista la cessione da parte di DOC di: (i) un ramo d'azienda composto quattro esercizi commerciali di proprietà di DOC, concessi in affitto di azienda a terzi operatori non operanti nella grande distribuzione organizzata (rispettivamente, un *pet shop*, un bar, un negozio di telefonia e un ottico) e (ii) un ramo d'azienda composto da due esercizi commerciali di proprietà di DOC, concessi in affitto di azienda a terzi operatori non operanti nella distribuzione organizzata (rispettivamente, un bar e un ottico). Infine, è prevista la cessione da parte di Unicoop di due rami d'azienda entrambi a destinazione "autorimessa".

9. L'Operazione non è soggetta ad alcuna condizione sospensiva o risolutiva. In particolare, il *closing* dell'operazione è stato realizzato il 16 settembre 2024, con il trasferimento della proprietà dei rami di azienda e il subentro nel possesso di tutti i punti vendita, avutosi, in modo graduale, nel corso del mese di settembre 2024.

---

<sup>1</sup> I *discount* a insegna "Todis", insegna di proprietà di IGES S.r.l., società controllata da PAC.

<sup>2</sup> Cfr. docc. 45.3 e 45.4.

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



10. Nell'ambito del contratto preliminare sottoscritto tra le parti sono altresì previste alcune clausole di non concorrenza e di limitazione alle eventuali rivendite dei punti vendita da parte di PAC<sup>3</sup>.

11. In particolare, in favore di PAC, l'articolo 17 (*Divieto di concorrenza. Limitazioni al trasferimento dei Rami di Azienda*) prevede, al punto 1, che DOC e Unicoop si impegnano a non iniziare, direttamente o indirettamente, una nuova impresa che per oggetto, ubicazione nel Comune di Roma o di Marino, nonché Comuni confinanti con il Comune di Roma o il Comune di Marino o altre circostanze, sia idonea a sviare la clientela relativa a ciascun rispettivo punto vendita oggetto della prospettata operazione<sup>4</sup>.

12. Inoltre, ai sensi del successivo punto 2 del medesimo articolo 17, "*su esplicita richiesta e nell'interesse di UNICOOP (per la quale anche la presente clausola costituisce presupposto negoziale)*", PAC si obbliga, per un periodo di cinque anni, a non trasferire o a non far trasferire - anche da eventuali cessionari, in qualsiasi modo, anche per conferimento o fusione - la proprietà o la disponibilità dei Rami di Azienda (aventi a oggetto la vendita di prodotti alimentari o autorimesse) a catene della distribuzione o a imprenditori della distribuzione che operino, anche in *franchising*, in Toscana, ivi compresi quelli che operino con l'insegna "Conad"<sup>5</sup>.

13. A tali clausole deve aggiungersi anche l'ulteriore previsione di cui all'articolo 8.1 (*Notificazione Antitrust e procedure di informazione sindacale*) del medesimo contratto preliminare sottoscritto tra le parti, ai sensi della quale PAC si fa carico di tutti gli oneri antitrust derivanti dall'Operazione, ivi inclusa la gestione di eventuali misure correttive in caso di procedimento istruttorio dell'Autorità e, qualora per esigenze di rispetto della disciplina concorrenziale sia tenuta a cedere (essa stessa o i suoi aventi causa) alcuni Rami di Azienda oggetto dell'Operazione, si impegna a trasferirli a qualsivoglia terzo "*con espressa esclusione del concorrente Esselunga e di altre società del Sistema Conad*"<sup>6</sup>.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

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

15. L'Operazione rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) 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 567 milioni di euro e il fatturato realizzato nell'ultimo

---

<sup>3</sup> Cfr. doc. 7.2.1.

<sup>4</sup> Più specificamente, l'articolo 17.1 del contratto di cessione dei punti vendita oggetto dell'operazione dispone testualmente: "*Per un periodo di 2 (due) anni decorrente dalla Data del Closing, DOC e Unicoop si obbligano a non iniziare, direttamente o indirettamente, una nuova impresa che per oggetto, ubicazione nel Comune di Roma o nel Comune di Marino (nonché comuni confinanti con il Comune di Roma o il Comune di Marino) o altre circostanze, sia idonea a sviare la clientela relativa a ciascun rispettivo Ramo di Azienda compravenduto*" (cfr. doc. 7.2.1).

<sup>5</sup> L'articolo 17.2 del contratto di cessione dei punti vendita oggetto dell'operazione recita invece: "*Fermi gli obblighi di cui all'Articolo 8.1, su esplicita richiesta e nell'interesse di UNICOOP (per la quale anche la presente clausola costituisce presupposto negoziale), PAC si obbliga (anche quale promessa del fatto del terzo) per un periodo di 5 (cinque) anni dalla Data del Closing a non trasferire, o lasciar trasferire dai suoi aventi causa o degli aventi causa da questi ultimi sotto qualsiasi forma (e quindi anche per conferimento o fusione), la proprietà o la disponibilità dei Rami di Azienda (aventi ad oggetto la vendita di prodotti alimentari o autorimesse) a catene della distribuzione o a imprenditori della distribuzione che operino, anche in franchising, in Toscana, ivi compresi quelli che operino con l'insegna «Conad»*" (cfr. doc. 7.2.1).

<sup>6</sup> Cfr. doc. 7.2.1.

esercizio a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

#### IV. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

16. L'Operazione è stata comunicata da PAC in data 3 settembre 2024, integrata in data 4 settembre 2024<sup>7</sup>.

17. In data 24 settembre 2024 è stata avviata la presente istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti delle società PAC e Unicoop in considerazione della circostanza che l'operazione di concentrazione fosse 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 o del rafforzamento di una posizione dominante, nei mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo, in particolare modo in alcuni mercati locali identificati dalle isocrone n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13.

18. L'operazione è stata realizzata in data 16 settembre 2024 e PAC ha proceduto ad acquisire la proprietà e la disponibilità dei rami di azienda. I punti vendita a marchio DOC acquisiti sono stati chiusi e riaperti con il marchio Conad successivamente all'acquisizione del loro possesso<sup>8</sup>.

19. Nel corso del procedimento sono state effettuate diverse richieste di informazioni a PAC e Unicoop, nonché agli operatori attivi nel settore della grande distribuzione organizzata (centrali di acquisto, centri di distribuzione, operatori della grande distribuzione)<sup>9</sup>. Inoltre, sono state svolte audizioni con le società PAC, Unicoop, Esselunga S.p.A. (nel seguito, "Esselunga"), Gruppo PAM S.p.A. (nel seguito, "PAM") e CE.DI. GROS Società Consortile a r.l. (nel seguito, "Gruppo Romano Supermercati" o "GROS").

20. Inoltre, al fine di meglio comprendere le abitudini di acquisto dei consumatori e, in particolare, la prossimità concorrenziale tra le Parti, funzionale alla raccolta di elementi utili alla valutazione della concentrazione in esame, è stata effettuata una *survey* attraverso un questionario somministrato dalla società GfK-Nielsen S.p.A. (di seguito, "GfK-Nielsen") a un campione rappresentativo di consumatori presso alcuni dei punti vendita oggetto della concentrazione<sup>10</sup>. I dati risultanti dalla *survey*, nonché le domande e la nota metodologica sono state trasmesse alle parti subito dopo la loro trasmissione da parte della società di rilevazione<sup>11</sup>.

21. Le parti PAC e Unicoop sono state sentite in audizione rispettivamente in data 11 novembre<sup>12</sup> e in data 7 novembre 2024<sup>13</sup> e hanno avuto accesso agli atti in data 4 ottobre<sup>14</sup> e 23 ottobre<sup>15</sup> 2024

---

<sup>7</sup> Cfr. docc. 7 e 8.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 12.

<sup>9</sup> Cfr. docc. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 30. Si vedano, inoltre, i docc. 2, 3, 6.

<sup>10</sup> In particolare, i questionari sono stati somministrati a un campione di 1.000 consumatori (200 per punto vendita), che effettuano acquisti presso i seguenti punti vendita n. 1 – [omissis] – Roma; 2 – [omissis] – Roma; 10 – [omissis] – Roma; 12 – [omissis] – Roma; 13 – [omissis] – Roma.

<sup>11</sup> In particolare, il *dataset* contenente le risposte e le statistiche descrittive è pervenuto da GfK-Nielsen il 25 ottobre 2024 (cfr. doc. 73 e allegati) e il giorno stesso è stato trasmesso a PAC (cfr. doc. 74). Inoltre, la nota metodologica con l'indicazione dettagliata delle modalità di esecuzione dell'indagine campionaria e delle domande somministrate, comprensive delle istruzioni all'intervistatore, è pervenuta il 31 ottobre 2024 (cfr. doc. 90 e allegato) ed è stata trasmessa a PAC in data 7 novembre 2024 (cfr. doc. 104).

<sup>12</sup> Cfr. doc. 126.

<sup>13</sup> Cfr. doc. 118.

<sup>14</sup> Cfr. doc. 35

<sup>15</sup> Cfr. doc. 69

nonché in data 25 ottobre<sup>16</sup>, 31 ottobre<sup>17</sup> e 7 novembre 2024<sup>18</sup> e 22 novembre 2024<sup>19</sup>. In data 12 novembre 2024, contestualmente alla risposta alle domande 1 e 2 della richiesta di informazioni del 30 ottobre 2024, PAC ha trasmesso una nota, predisposta dal proprio consulente, in cui risultano formulate alcune osservazioni sulla metodologia di calcolo degli indicatori economici<sup>20</sup>.

22. La comunicazione delle risultanze istruttorie è stata trasmessa in data 27 novembre 2024<sup>21</sup>. PAC e Unicoop hanno presentato memorie finali in data 5 dicembre 2024<sup>22</sup>. Infine, l'audizione finale, richiesta da PAC, si è tenuta in data 10 dicembre 2024<sup>23</sup>.

## V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

### V.1. Premessa

23. L'Operazione interessa il settore della distribuzione moderna di prodotti alimentari e non alimentari di largo e generale consumo (di seguito, "GDO"). La concorrenza in questo settore è estremamente articolata, giocandosi su diverse variabili strategiche e su diversi ambiti territoriali.

24. In particolare, in tale settore operano soggetti con dimensioni, caratteristiche e formule organizzative estremamente variegata. Una prima grande distinzione al riguardo viene effettuata tra Grande Distribuzione (di seguito, "GD"), costituita da catene di punti vendita facenti capo a un'unica impresa o gruppo societario di imprese (le c.d. imprese a succursali), e Distribuzione Organizzata (di seguito, "DO"), che comprende catene di punti vendita facenti capo a soggetti imprenditoriali giuridicamente distinti (generalmente società di piccola o media dimensione), ma legati da un rapporto di collaborazione volontaria, formalizzato mediante vincoli contrattuali e/o formule associative quali consorzi, unioni volontarie, cooperative di consumo, ecc. Attualmente, pur nella varietà delle rispettive forme giuridiche e strutture organizzative, tutti i gruppi della DO possono di fatto considerarsi aggregazioni di dettaglianti volte a sviluppare forme di collaborazione più o meno intensa su diverse funzioni aziendali, tra cui, in tutti i casi, quella di contrattazione degli acquisti.

25. Allo sfruttamento delle sinergie derivanti dalla centralizzazione delle trattative sugli acquisti si sono aggiunte, nel corso del tempo, altre aree di collaborazione su funzioni quali la logistica, la politica d'insegna, la gestione dei prodotti a marchio privato (*private label*), ecc., generando quindi la necessità di condividere, all'interno del gruppo, buona parte del *know-how* aziendale, del coordinamento strategico, delle iniziative promozionali e, più in generale, delle politiche commerciali<sup>24</sup>.

26. Quanto alla politica di approvvigionamenti, in prima battuta i singoli punti vendita sono raggruppati da un centro distribuzione (di seguito, "CE.DI"), che rappresenta l'impianto centrale di una catena di supermercati o ipermercati che riceve la merce e la stocca e rifornisce i punti di vendita. Un secondo grado di aggregazione è rappresentato dalle centrali di acquisto, che svolgono il compito

---

<sup>16</sup> Cfr. doc. 74

<sup>17</sup> Cfr. doc. 89

<sup>18</sup> Cfr. doc. 104

<sup>19</sup> Cfr. doc. 129

<sup>20</sup> Cfr. doc. 107.1

<sup>21</sup> Cfr. docc. 132 e 133.

<sup>22</sup> Cfr. docc. 137, 138, 142.

<sup>23</sup> Cfr. doc. 147.

<sup>24</sup> Cfr. IC43 - *Settore della grande distribuzione organizzata*, provvedimento n. 24465 del 24 luglio 2013, in Bollettino n. 31/2013.

di contrattazione centralizzata delle forniture (centrali di acquisto). A sua volta, le centrali di acquisto possono ulteriormente aggregarsi in supercentrali.

**27.** Pertanto, a livello nazionale, la concorrenza all'interno del settore della GDO si sviluppa essenzialmente tra catene distributive, intese come insiemi di punti vendita che operano con una sostanziale uniformità di insegna e di immagine. Il confronto competitivo avviene sulla dimensione complessiva della catena stessa, l'immagine e la capacità di penetrazione dell'insegna, la localizzazione dei punti vendita, la copertura dei diversi mercati locali, le politiche di approvvigionamento, ecc.

**28.** Sul punto, occorre osservare che talune catene della GDO - sia operatori della DO, quali Conad e Coop, che operatori della GD, quali Esselunga, Pam, Carrefour, Lidl, Eurospin - presentano una uniformità significativa tra punti vendita e, in generale, nelle politiche commerciali della catena stessa. Conseguentemente, emerge un ruolo della catena in termini di strategie con impatto oltre il perimetro locale sulle singole isocrone. Al contrario, alcune "alleanze" della GDO - quali, ad esempio, gli operatori della DO afferenti a Selex Commerciale<sup>25</sup> o al Gruppo Végé<sup>26</sup> - presentano una maggiore differenziazione tra consorziati che, quindi, definiscono spesso in modo autonomo il *format* di vendita, i marchi del punto vendita (che spesso differiscono significativamente e hanno una connotazione più locale) e altri elementi caratteristici del profilo commerciale del punto vendita.

**29.** A livello locale, invece, il confronto competitivo si svolge più propriamente sulle politiche dirette al consumatore, improntate sui prezzi di vendita, l'assortimento, le promozioni, le politiche di fidelizzazione al punto vendita e, più in generale, le strategie commerciali a livello *retail*.

#### *V.1.a. Il contesto nazionale*

**30.** Nel settore della GDO risultano operare attualmente oltre venti catene distributive, di cui dieci con una quota nazionale complessiva superiore al 3%. Le quote di mercato calcolate partendo dai dati Nielsen relativi al peso concorrenziale delle singole centrali di acquisto<sup>27</sup> sono mostrate nella Tabella 1 *infra*.

**31.** A livello nazionale, Conad e Selex sono le prime due centrali di acquisto, che raggruppano i punti vendita che sviluppano, ciascuna, un fatturato di circa il 15% del totale nazionale (Tabella 1). Inoltre, considerando gli operatori che hanno una rete omogenea di punti vendita, vale a dire accomunata dai medesimi marchi, segni distintivi e formati a livello nazionale, Conad è la prima rete, seguita da Coop (con una rete di punti vendita che rappresenta circa l'11% del fatturato totale nazionale), Esselunga (operatore della GD con il 7,5% del fatturato totale nazionale), Eurospin (7,4%) e Lidl (circa il 6%).

<sup>25</sup> All'interno di Selex, i singoli CE.DI. presentano *format* e marchi differenti, ad esempio: Supermercati Cadoro (Cadoro Supermercati S.p.A.); Supermercati Gulliver (Alfi S.r.l.); Oasi-Tigre (Gabrielli Magazzini S.p.A.); Famila-Max-IlCentesimo (CDS S.p.A.); Il Castoro-Ipertriscout-DEM-Pewex-Sacof-Ipercarni-Iperfamili (DE.DI Gros S.c.a.r.l.); Italmark (Italbrix S.p.A.); Elite (Superelite S.p.A.); Ali-Aliper (Ali S.p.A.); SiConTé (CE.DI. Marche S.c.a.r.l.); Mercatò-MercatòExtra-MercatòBig-MercatòLocal (Dimar S.p.A.); EMISupermercati (GMF S.p.A.), ecc.

<sup>26</sup> All'interno di Végé, i singoli CE.DI. presentano *format* e marchi differenti, ad esempio: Bennet (Bennet S.p.A.); Decò-IperConveniente (F.lli Arena S.r.l.); IperTosano (Supermercati Tosano Cerea S.r.l.); DiMeglio (GFE S.r.l.), ecc.

<sup>27</sup> In particolare, i dati utilizzati sono quelli della Guida Nielsen Largo Consumo - Prima Edizione 2024 e analizzano il peso concorrenziale delle singole centrali di acquisto e delle supercentrali di acquisto, secondo la metodologia già indicata in precedenza.

**Tabella 1 - Stima del peso delle centrali di acquisto della GDO<sup>28</sup>**

Supercentrale di acquisto	Centrale di acquisto	Quota %
<b>Aicube</b>		<b>12,20%</b>
	Gruppo Carrefour Italia Spa	3,92%
	Gruppo Végé	8,27%
<b>Conad + Finiper</b>		<b>17,33%</b>
	Conad	15,01%
	Finiper	2,33%
<b>Coop</b>		<b>11,41%</b>
	Coop Italia	11,41%
	(di cui DOC)	(0,11%)
<b>Esd Italia</b>		<b>21,43%</b>
	Agorà Network Scarl	4,22%
	Aspiag	2,14%
	Selex Commerciale	15,06%
<b>Esselunga</b>	Esselunga	<b>7,51%</b>
<b>Forum</b>		<b>7,05%</b>
	C3	1,83%
	Coralis	0,17%
	Crai	1,74%
	D.It. Distribuzione Italiana	1,45%
	Despar Servizi	1,87%
<b>Gruppo Pam</b>	Gruppo Pam	<b>2,88%</b>
<b>Italy Discount</b>	Italy Discount	<b>0,49%</b>
<b>Altri</b>		<b>19,71%</b>
	Aldi	0,73%
	Catene Indipendenti	0,12%
	Eurospin	7,41%
	Lidl Italia	5,95%
	Md	3,30%
	Negozi Indipendenti	0,37%
	Prix Quality	0,50%
	Rewe	1,34%

<sup>28</sup> Elaborazioni su doc. 13.5.

*V.1.b. Le diverse modalità organizzative della GDO*

*(a) La grande distribuzione e le centrali di acquisto della distribuzione organizzata*

**32.** Come anticipato, il settore della GDO si caratterizza per molteplici modalità organizzative, con forme di aggregazione varie e tali da incidere in modo differenziato sulla omogeneità commerciale della rete.

**33.** In primo luogo, occorre menzionare gli operatori della grande distribuzione (GD), quali Carrefour, Esselunga, PAM, Eurospin, Lidl, ecc.<sup>29</sup>. Per tali catene di punti vendita facenti capo ad un'unica impresa o gruppo societario di imprese (le c.d. imprese a succursali), le politiche commerciali e di *marketing* sono solitamente centralizzate<sup>30</sup>, ma comunque declinate secondo una prospettiva locale<sup>31</sup>.

**34.** Con riferimento, invece, alla distribuzione organizzata (DO), vale a dire forme aggregative di realtà di operatori, si osserva che, come più volte riscontrato nei precedenti dell'Autorità, il grado di integrazione esistente all'interno di ciascuna catena dipende sia dalla quantità e tipologia delle funzioni e servizi centralizzati, sia dal numero e dal grado di eterogeneità dei singoli operatori aderenti alla catena stessa<sup>32</sup>.

**35.** In primo luogo, occorre menzionare forme di cooperazione meno strutturate tra operatori della distribuzione organizzata (DO). In particolare, vanno richiamate le forme di aggregazione delle funzioni di acquisto offerte dalle centrali di acquisto (quali Selex e Vegé).

**36.** Il gruppo Vegé, ad esempio, opera a favore delle singole imprese operative, negoziando le condizioni di acquisto riservate dai fornitori alle singole imprese (accordi quadro) e della programmazione delle iniziative promozionali. Al contempo, le attività di acquisto e rivendita di merce non viene invece ordinariamente svolta dalla centrale (Vegé), ma le singole imprese aderenti si occupano delle politiche di approvvigionamento, nonché di contrattare ulteriormente e in modo individuale le condizioni di approvvigionamento<sup>33</sup>.

**37.** Anche il gruppo Selex fornisce in favore dei propri soci servizi di negoziazione delle condizioni di acquisto con i fornitori, contenenti le condizioni di base delle forniture alle imprese socie, le quali gestiscono i propri punti vendita *“utilizzando una pluralità di insegne alcune nella titolarità di Selex e altre nella titolarità delle imprese socie”*<sup>34</sup>. Anche con riferimento ai prodotti a marca privata, Selex si occupa delle attività di certificazione e selezione dei fornitori, definizione dei capitolati dei prodotti, controllo qualità e negoziazione degli acquisti, mentre i prodotti *private label* non presentano una uniformità in quanto sono proposti ai consumatori con diversi *brand*

<sup>29</sup> Cfr. doc. 34

<sup>30</sup> Cfr. doc. 39.1, 40, 41, 46.1, 47.1 e 51.1.

<sup>31</sup> Ad esempio, Esselunga riferisce che la politica dei prezzi si basa su un monitoraggio costante di tutti i concorrenti (ipermercati, supermercati, discount e specializzati), nelle aree in cui è presente, con l'obiettivo di garantire il miglior prezzo su tutti i prodotti confrontabili e di mantenere un posizionamento competitivo in ciascun momento dell'anno. Alcuni elementi tenuti in considerazione sono, ad esempio, l'elenco dei concorrenti presenti nel bacino (isocrona) di riferimento, i dati sociodemografici, ecc. (cfr. doc. 40). MD indica che le politiche commerciali dei punti vendita a marchio “MD” sono individuate per lo più a livello centrale, ma con un'attenzione particolare e sempre più crescente alle diverse esigenze dei territori (cfr. doc. 41). Carrefour riferisce che la politica di *pricing* viene effettuata a livello centralizzato e basato su caratteristiche “di piazza” che varia in base alla regione di riferimento (cfr. docc. 46.1 e 47.1). Le politiche commerciali di Penny Market vengono decise a livello centrale, a cui vengono affiancate decisioni di tipo locale (cfr. doc. 51.1).

<sup>32</sup> Cfr. IC43 - *Settore della grande distribuzione organizzata*, provvedimento n. 24465 del 24 luglio 2013, in Bollettino n. 31/2013.

<sup>33</sup> Cfr. doc. 38.1.

<sup>34</sup> Cfr. doc. 42.1. In particolare i marchi di titolarità di Selex sono “Famila” e “A&O”, che sono concessi in licenza ai soci che ne fanno richiesta.

(Selex, Consilia, Vale, il Gigante), alcuni dedicati a singoli soci.<sup>35</sup> Infatti, la centrale di acquisto Selex “è identificabile come una struttura a cui partecipano diverse imprese della distribuzione nazionale con marchi diversi e con l’obiettivo primario di negoziare in modo più efficiente con i fornitori, [...] tale aggregazione serve principalmente ad ottenere prezzi di acquisto più vantaggiosi che favoriscono anche i consumatori finali”<sup>36</sup>

**38.** Con riferimento agli aderenti alle centrali di acquisto Selex e Vegé, si osserva che le modalità organizzative appaiono essere molteplici e variegata. In particolare, il gruppo Super Elite, aderente a Selex, gestisce la propria rete di punti vendita con “un unico marchio riconoscibile sia da fornitori che clienti, [...]. Nella sede centrale si determinano le politiche di approvvigionamento, la scelta di fornitori e la gestione degli acquisti con i relativi prezzi. Sono, inoltre, gestite le strategie promozionali, le politiche commerciali e le relative campagne pubblicitarie per l’intera filiera commerciale.”<sup>37</sup>. Medesime considerazioni sono espresse da Magazzini Gabrielli, la quale osserva l’assenza di una influenza nelle politiche distributive che non sono delegate alla centrale di acquisto Selex<sup>38</sup>.

**39.** Alcune forme organizzative della distribuzione organizzata, al contrario, appaiono ridurre le forme di cooperazione al mero acquisto di prodotti e gestione logistica, lasciando gli aspetti più prettamente commerciali (quali individuazione delle insegne e di altri segni distintivi, politiche di prezzo e assortimento o politiche di espansione territoriale) ai singoli imprenditori associati al centro distribuzione.

**40.** In particolare, uno dei principali centri di distribuzione presenti nel territorio laziale, vale a dire GROS, illustra che il proprio ambito di attività “è relativ[o] all’acquisto e alla distribuzione delle merci presso i punti vendita, mentre la stessa non ha alcun ruolo nella gestione dei punti vendita dei soci”<sup>39</sup>.

**41.** Sul punto, si osservi che GROS non ha sviluppato degli strumenti idonei a supportare una organizzazione centralizzata. Nello specifico, GROS non ha in essere una infrastruttura capace di convogliare i dati dai punti vendita delle consorziate, avendo implementato esclusivamente un applicativo usato dai punti vendita per effettuare gli ordini che “non comunica con i gestionali adottati dalle singole insegne - non prevede l’immissione da parte dei punti vendita dei prezzi applicati effettivamente, né dei dati sulle vendite o dei clienti”<sup>40</sup>.

**42.** Infatti, gli ambiti di collaborazione tra i supermercati associati a GROS non comprendono la condivisione dei dati relativi alla loro attività, i quali “costituiscono un patrimonio informativo importante per la concorrenza”<sup>41</sup>; non riguardano le politiche di fidelizzazione dei clienti<sup>42</sup> o la definizione dei formati della rete di vendita o la predisposizione di una rete di punti vendita con

---

<sup>35</sup> Cfr. doc. 42.1.

<sup>36</sup> Cfr. doc. 85.

<sup>37</sup> Cfr. doc. 85.

<sup>38</sup> Cfr. doc. 106. Analoghe considerazioni si possono riscontrare nella risposta fornita da CE.DI.GROS, la quale evidenzia la vocazione prettamente logistica della propria attività a favore delle insegne associate (cfr. doc. 94), nonché da Multicedi (cfr. doc. 98).

<sup>39</sup> Cfr. doc. 125.

<sup>40</sup> Cfr. doc. 125.

<sup>41</sup> Cfr. doc. 125.

<sup>42</sup> Secondo GROS, “le tessere fedeltà e i dati sugli acquisti derivanti dalle stesse sono gestite in modo separato per ciascun socio/insegna e non sono condivisi tra i soci del Consorzio e non vengono utilizzati per iniziative promozionali comuni a più insegne” (cfr. doc. 125).

insegne comuni<sup>43</sup>. In tale contesto, alcuni elementi di comunanza tra le insegne della DO che aderiscono a GROS sono le iniziative promozionali proposte dalla centrale di acquisto a cui aderiscono (ESD/Selex)<sup>44</sup>, sebbene anche nei casi di promozioni similari, ogni insegna agisce autonomamente poiché *“tutte le attività accessorie, quali ad esempio la creazione del volantino sono gestite dal punto vendita, per cui esiste comunque una certa differenziazione tra insegne”*<sup>45</sup>.

(b) *I sistemi cooperativi: il sistema Conad*

**43.** Rispetto agli operatori della distribuzione organizzata (DO) precedentemente citati, si osserva che la tendenza dei due grandi sistemi cooperativi (Coop e Conad) appare quello di perseguire un maggiore accentramento dei livelli decisionali nell'ambito di ciascuna catena in tutto paragonabile a quello delle imprese a succursali<sup>46</sup>. Infatti, tali catene, oltre a gestire la collaborazione tra le cooperative associate su un numero molto elevato di funzioni aziendali, dispongono di una struttura organizzativa che consente un controllo capillare del comportamento degli associati, prevedendo articolate strutture decisionali, gestionali e operative decentrate a livello territoriale, in grado di esercitare un coordinamento molto ampio dei comportamenti delle imprese associate alla catena presenti in ciascuna area di azione.

**44.** Il modello organizzativo Conad è un modello di filiera *“fondato sulla figura del commerciante-cooperatore, ovvero dell'imprenditore del commercio associato in cooperativa”*<sup>47</sup>. In tale modello, il socio cooperatore *“rappresenta il promotore e cardine strategico dell'intero sistema”*<sup>48</sup>.

**45.** Il sistema Conad si struttura su tre livelli:

i. il primo rappresentato dai singoli imprenditori, soci delle cooperative e titolari dei punti vendita, che sono contestualmente commercianti, imprenditori e cooperatori e, in tale veste, il socio cooperatore *“si inserisce in un sistema collettivo che ha a cuore l'interesse per il buon funzionamento e i risultati della Cooperativa e del Sistema Conad nella sua totalità”*<sup>49</sup>;

ii. il secondo livello è rappresentato dalle cooperative, socie del consorzio nazionale Conad (oltre a PAC, Conad Nord Ovest, Conad Adriatico, Conad Centro Nord e Commercianti Indipendenti Associati), a cui corrisponde una zona di operatività locale con limitate sovrapposizioni<sup>50</sup> (Figura 1

<sup>43</sup> Nella specie, *“le varie insegne socie di GROS hanno reti eterogenee tra di loro, sia per le dimensioni (ad esempio, vi sono insegne socie che sono attive principalmente con punti vendita più piccoli) che per la percezione da parte dei consumatori. In particolare, ogni socio decide il suo posizionamento commerciale nei confronti dei clienti (ad esempio, maggiore o minore orientamento al primo prezzo, presenza di prodotti di qualità o locali) e scelgono tra le referenze trattate da GROS, nonché gli altri fornitori (ad esempio, per le carni e il pane che sono elementi distintivi per la qualità, GROS non offre ai propri soci alcuna griglia di fornitori, come invece avviene per i freschissimi) per creare un profilo commerciale aderente al proprio posizionamento. In questo senso, GROS fornisce la possibilità di trattare più di 25.000 referenze e ogni socio decide l'assortimento del punto vendita e, di conseguenza, il profilo commerciale che vuole avere nei confronti dei consumatori. GROS non entra in alcun modo in tale ambito commerciale estremamente rilevante per la percezione dell'insegna sui consumatori.”* (cfr. doc. 125).

<sup>44</sup> In tali casi, secondo GROS *“in ragione dell'adesione a pacchetti promozionali elaborati a monte [...] è possibile osservare una certa omogeneità nelle offerte promozionali anche tra insegne caratterizzate da formati o politiche commerciali generalmente differenti”* (cfr. doc. 125).

<sup>45</sup> Cfr. doc. 125.

<sup>46</sup> Cfr. IC43 - *Settore della grande distribuzione organizzata*, provvedimento n. 24465 del 24 luglio 2013, in Bollettino n. 31/2013.

<sup>47</sup> Cfr. doc. 108.5.

<sup>48</sup> Cfr. doc. 108.6.

<sup>49</sup> Cfr. doc. 108.3.

<sup>50</sup> In particolare, PAC opera nel Lazio (500 pv), Umbria (163 pv), Calabria (176 pv), Sicilia (321 pv), Campania (296 pv) e, limitatamente, in Toscana (2 pv) e Basilicata (5 pv). Conad Nord Ovest è attiva in Liguria (55 pv), Lazio (81 pv), Sardegna (77 pv), Toscana (189 pv), Piemonte (67 pv), Valle d'Aosta (5 pv), Emilia-Romagna (99 pv) e, in modo molto



*infra*), che supportano e coordinano i singoli imprenditori fornendo servizi amministrativi, commerciali, logistici e finanziari. In tal senso, a questo livello appartengono “*le Cooperative che operano nelle diverse aree del Paese e che coordinano l’attività commerciale a livello territoriale*”<sup>51</sup>;

iii. il terzo livello è costituito dal consorzio nazionale Conad, che opera da centrale di acquisto nazionale e internazionale con fornitori di merci e servizi, dell’attività di *marketing* e di comunicazione per tutto il sistema, nonché della produzione, della promozione e dello sviluppo dei prodotti a marchio Conad<sup>52</sup>.

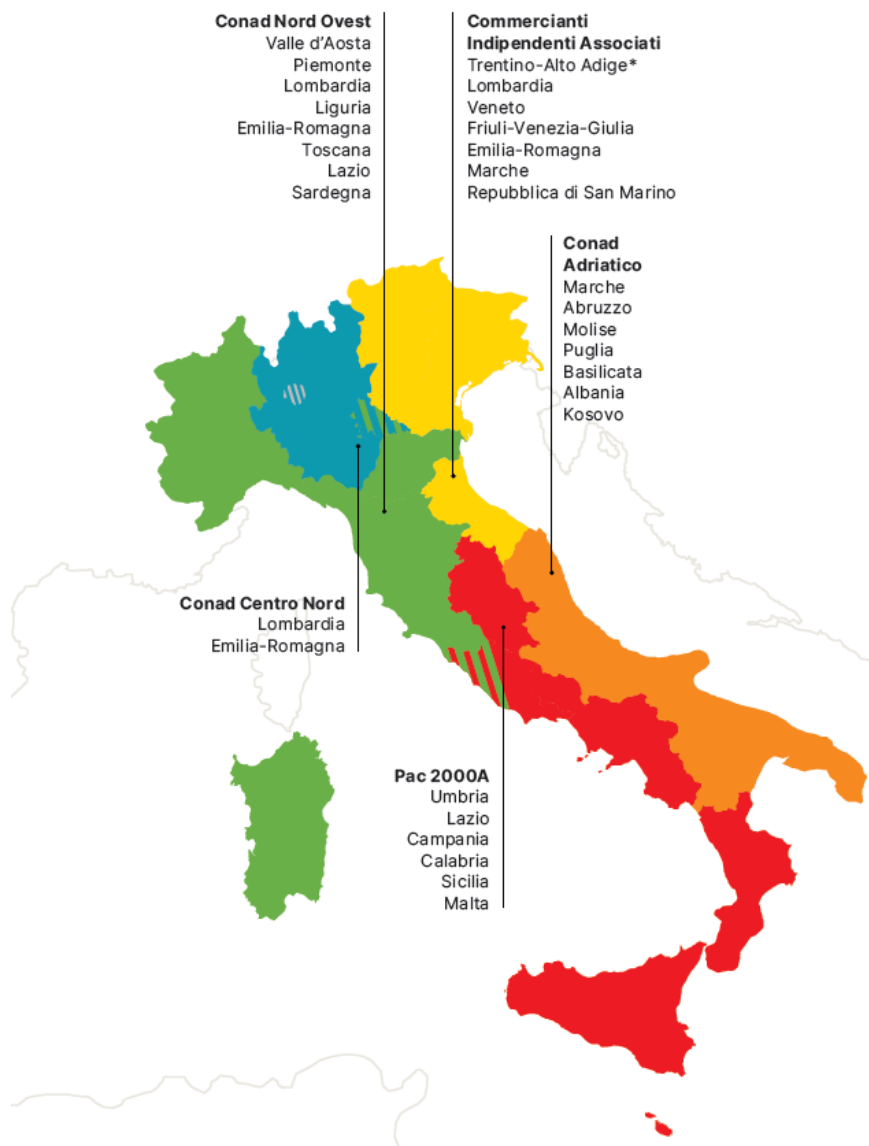
---

limitato in Veneto (1 pv) e Lombardia (4 pv). Commercianti Indipendenti Associati è attiva in Emilia-Romagna (125 pv), Friuli Venezia-Giulia (28 pv), Lombardia (25 pv), Marche (50 pv) e Veneto (34 pv). Conad Centro Nord è attiva in Lombardia (182 pv) ed Emilia-Romagna (86 pv). Conad Adriatico è attiva in Abruzzo (137 pv), Puglia (166 pv), Marche (66 pv) Basilicata (7 pv) e Molise (15 pv). Cfr. doc. 13.5.

<sup>51</sup> Cfr. doc. 108.4.

<sup>52</sup> Cfr. doc. 8.1 e 108.4.

**Figura 1 – Dislocazione territoriale delle cooperative di secondo livello aderenti a Conad nazionale<sup>53</sup>**



46. Quanto al Consorzio Conad nazionale, si osserva che la struttura cooperativa che lo connota è finalizzata, oltre che all'organizzazione degli approvvigionamenti, alla [omissis]<sup>54</sup>. Al fine dell'affermazione della rete Conad, quindi, il marchio e le insegne rappresentano elementi utilizzati [omissis]<sup>55</sup>. Il marchio Conad e i prodotti a marchio del distributore, quindi, sono elementi strategici e distintivi della rete di punti vendita delle cooperative di secondo livello.

47. Quanto alle cooperative di secondo livello del sistema Conad, come PAC, queste si occupano delle politiche di sviluppo (aperture, *franchising* e affiliazioni), delle politiche promozionali (prodotti a marchio, insegne) e commerciali (ad esempio, attraverso l'indicazione di prezzi

<sup>53</sup> Cfr. doc. 108.1

<sup>54</sup> Cfr. doc. [omissis].

<sup>55</sup> Cfr. doc. [omissis].

consigliati e il supporto alle decisioni di assortimento e posizionamento commerciale), delle politiche di acquisto (ad esempio, l'assortimento e i fornitori), la logistica e la definizione di offerte promozionali e delle politiche di fidelizzazione<sup>56</sup>. Infatti, la stessa PAC ha diverse funzioni aziendali dedicate alla gestione e assistenza della rete di punti vendita<sup>57</sup>.

**48.** In particolare, secondo gli stessi documenti di PAC, quest'ultima *“è impegnata a promuovere la cooperazione fra gli esercenti, a tutelare e far crescere la redditività delle imprese associate, a sviluppare qualità nel servizio e nell'offerta e a rinnovarsi continuamente per essere vicina alle esigenze dei clienti”*<sup>58</sup>. In tal senso, PAC si occupa di coordinare ogni giorno i soci cooperatori, *“supportandoli in tutti gli aspetti della loro attività: dalle politiche commerciali a quelle di marketing, passando per i temi legati all'amministrazione, all'area finanziaria e alla logistica, fino alla formazione del personale”*<sup>59</sup>.

**49.** Si tratta di un vero e proprio obbligo contrattuale derivante dal rapporto associativo e mutualistico, espressamente previsto dal *“Patto Associativo Cooperativa-Socio”*<sup>60</sup> e quindi di un progetto imprenditoriale cooperativo accomunato da una strategia commerciale, promozionale e di marketing condivisa: *[omissis]*<sup>61</sup>.

**50.** La struttura organizzativa di PAC prevede un contributo attivo dei soci cooperatori nell'attività di definizione delle scelte strategiche di PAC, al fine di *“stimolare nuove idee e proposte che, trasformate in azioni concrete, siano in grado di sostenere e indirizzare la crescita dei punti vendita, della cooperativa e di tutto il Gruppo”*<sup>62</sup>. Ad esempio, per ogni regione, sono attive delle commissioni di soci (ad esempio, ortofrutta, carni, commerciale-marketing, ittico), che *“rappresentano uno strumento a sostegno del miglioramento dell'impresa. Si tratta, dunque, non di un organo decisionale, ma di un importante supporto che permette alla Cooperativa di confrontarsi con i propri imprenditori sul territorio riguardo a scelte strategiche, per stimolare nuove idee e proposte che, trasformate in azioni concrete, siano in grado di sostenere e indirizzare la crescita non solo dei punti vendita ma dell'intero Gruppo. [...] Le commissioni trattano una vasta gamma di temi, dall'ortofrutta alle carni, dall'attività commerciale e marketing all'innovazione”*<sup>63</sup>. I documenti interni di PAC confermano che le commissioni sono interessate delle questioni di tipo concorrenziale (Figura 2).

---

<sup>56</sup> Cfr. doc. 8.1, si veda anche IC43 - *Settore della grande distribuzione organizzata*, provvedimento n. 24465 del 24 luglio 2013, in Bollettino n. 31/2013.

<sup>57</sup> La stessa PAC indica la presenza di 5 responsabili d'area, 5 coordinatori della rete insieme, nonché di svariato personale dedicato al commerciale vendite, all'assistenza alle ristrutturazioni e nuove aperture, nonché ulteriori assistenti e promoters. Cfr. doc. 108.6.

<sup>58</sup> Cfr. doc. 108.5.

<sup>59</sup> Cfr. doc. 108.5.

<sup>60</sup> Cfr. *[omissis]*.

<sup>61</sup> Cfr. doc. *[omissis]*.

<sup>62</sup> Cfr. doc. 108.5.

<sup>63</sup> Cfr. doc. 108.6.

**Figura 2 – Estratto del documento redatto dalla Commissione Commerciale Lazio<sup>64</sup>**



51. Sono svariati, infatti, i documenti in cui PAC presenta la propria rete in modo unitario e analizza le dinamiche concorrenziali prendendo a riferimento le catene distributive nella sua unità<sup>65</sup>, con una prospettiva strategica centrata sui punti vendita, avendo l’obiettivo di massimizzare i ricavi e la redditività della rete di punti vendita.

52. Ad esempio, secondo quanto indicato dal Presidente di PAC “ogni nostro punto vendita è molto più di un semplice negozio: è un luogo di incontro, un riferimento, dove ogni cliente è accolto con calore e rispetto.”<sup>66</sup>. Di medesimo tenore sono le dichiarazioni dell’Amministratore delegato di PAC, il quale scrive che quest’ultima “ha adottato una strategia mirata a tutelare il potere di acquisto della clientela, attraverso la valorizzazione dei prodotti a marchio Conad e maggiori attività di promozione. Oggi la competizione nei mercati è cresciuta notevolmente e, per far fronte ai nuovi scenari e all’emergere di nuove insegne, la nostra Cooperativa sta intensificando gli sforzi per innovare la propria offerta e trasmettere in modo chiaro la capacità di convenienza che la nostra rete può offrire. A fronte di un contesto competitivo sempre più sfidante, il nostro obiettivo è dunque quello di rimanere un punto di riferimento per i nostri clienti, garantendo qualità, affidabilità e un servizio sempre attento alle loro esigenze”.

53. Tra le altre funzioni di PAC, come detto, si annoverano le politiche di sviluppo (aperture, franchising e affiliazioni), le politiche promozionali (prodotti a marchio, insegne), le politiche di acquisto (ad esempio, l’assortimento e i fornitori), la logistica e la definizione di offerte promozionali e delle politiche di fidelizzazione. Si tratta, come indicato da PAC, delle politiche dirette al consumatore che caratterizzano il confronto competitivo tra punti vendita a livello locale<sup>67</sup>.

54. Secondo quanto emerge dalla documentazione agli atti, tali politiche hanno come riferimento il cliente finale, in una prospettiva di vendita al dettaglio: “Al centro delle scelte strategiche, operative e delle politiche aziendali, il cliente rappresenta un interlocutore attivo con cui PAC

<sup>64</sup> Cfr. doc. 115.30.

<sup>65</sup> In particolare, si vedano i docc. 45, 45.3 e 45.4 in cui si indica il numero di punti vendita di PAC in Italia e nel Lazio. Si veda altresì, il doc. 4.2, realizzato all’interno di PAC per monitorare l’andamento della rete di vendita PAC nel canale supermercati (superficie superiore a 400mq, escluso gli ipermercati) in, Si veda, inoltre, [omissis].

<sup>66</sup> Cfr. doc. 108.6.

<sup>67</sup> Secondo PAC, “[a] livello locale, il confronto competitivo avviene più propriamente sulle politiche dirette al consumatore, improntate sui prezzi di vendita, l’assortimento, le promozioni, le politiche di fidelizzazione al punto vendita, e via di seguito.” Cfr. doc. 8.1.

2000A instaura relazioni durature nel tempo, [...] Lo scaffale, quindi, non è solo il punto finale del processo, ma il risultato di un pensiero che ha radici profonde ed estese”<sup>68</sup>.

55. Tali politiche discendono dal rapporto associativo e mutualistico che lega PAC ai propri soci. Questi ultimi, infatti, sulla base del “Patto Associativo Cooperativa-Socio”, sono espressamente tenuti a [omissis]<sup>69</sup>, nonché ad [omissis]<sup>70</sup>. Quanto alle politiche commerciali, PAC comunica ai propri punti vendita i prezzi consigliati dei prodotti, su base sub-regionale e suddivisa per insegna e canale<sup>71</sup>. In particolare, il sistema informativo di PAC permette di comunicare con i singoli punti vendita [omissis]. Il sistema di PAC, inoltre, permette di registrare tutte le vendite dei singoli punti vendita e, pertanto, tutte le righe scontrino di tutti i punti vendita vengono acquisite nel database centrale di PAC (Figura 3)<sup>72</sup>.

### **Figura 3 – Schermata esemplificativa del gestionale di punto vendita<sup>73</sup>**

[omissis]

56. Infatti, i sistemi informativi di PAC sono stati sviluppati per “supportare il management di PAC 2000A nel monitoraggio delle performance commerciali e logistiche, sia in ambito Sell-in, quindi per le vendite della Cooperativa, sia in Sell-out, cioè per le vendite della nostra rete”. Alcuni esempi delle applicazioni del sistema di PAC riguardano i seguenti ambiti: “- Margine commerciale settimanale, [...] - Analisi OS (offerta/standard) “contingentate”: monitoraggio delle vendite degli articoli in OS riservate ai possessori Fidelity Card, - Monitoraggio e budget Ipermercati (vendite, marginalità e conto economico), - Analisi competitività rete con controllo pricing e marginalità, - Gestione dei premi di fine anno e contributi da fornitori, - Monitoraggio logistica, - Analisi vendite canale Discount [...]”<sup>74</sup>.

57. Inoltre, PAC “contribuisce alla definizione delle politiche promozionali e di marketing per i punti vendita, [omissis]”<sup>75</sup>. Inoltre, per talune tipologie di prodotti i soci operatori di PAC hanno altresì minori margini di autonomia, non potendosi discostare dalla politica di posizionamento dei prezzi massimi, ciò avviene ad esempio per le campagne “[omissis], le quali sono trasversali a tutto il mondo Conad ([omissis]) e solo ai punti vendita PAC aderenti [omissis]”<sup>76</sup>.

58. Quanto alle politiche di assortimento, si osserva che il Regolamento Interno per i Soci Operatori di PAC prevede, in attuazione del rapporto di scambio mutualistico, la necessità di rispettare un indice di fedeltà commerciale e, particolare, [omissis]<sup>77</sup> e, inoltre, la non adesione (occasionale o sistematica) alla politica commerciale di PAC potrà comportare misure sanzionatorie di entità decisa dagli organi gestionali di PAC.

<sup>68</sup> Cfr. doc. 108.6.

<sup>69</sup> Cfr. doc. [omissis].

<sup>70</sup> Cfr. doc. [omissis].

<sup>71</sup> Cfr. doc. 112

<sup>72</sup> Cfr. doc. 112. In particolare, la licenza software prevede espressamente che i moduli software utilizzati abbiano, tra le altre, le seguenti funzioni: [omissis].

<sup>73</sup> Cfr. doc. 112. [omissis].

<sup>74</sup> Cfr. doc. 123.

<sup>75</sup> Cfr. doc. 126

<sup>76</sup> Cfr. doc. 126

<sup>77</sup> Cfr. doc. [omissis].

59. Sempre con riferimento alle politiche di assortimento, PAC è attiva nello svolgere “*un insieme di azioni che hanno l’obiettivo di razionalizzare gli sforzi di gestione del punto di vendita sia in termini di tenuta assortimentale che di gestione delle referenze promozionali*”<sup>78</sup> In particolare, ha adottato “*algoritmi di ultima generazione, che utilizzano informazioni di mercato combinate con la customer base, ... lancia[ndo] il Progetto Assortimento, con cui è stato avviato un processo di ottimizzazione dell’assortimento di prodotti nei nostri punti vendita per seguire l’evoluzione dei bisogni e dei consumi [...] Attraverso un’analisi dei settori merceologici e di assortimenti campione di referenze Conad, e non, all’interno dei punti vendita, verranno selezionati periodicamente i prodotti da movimentare e post intervento, ne viene monitorata l’efficacia commerciale, razionalizzando l’offerta.*”<sup>79</sup>.

60. Con riferimento alla politica di fidelizzazione e alle attività promozionali, oltre alle tradizionali attività di fidelizzazione legate alla sottoscrizione di *fidelity card*<sup>80</sup> (che nel Lazio coprono l’84,67% del fatturato realizzato nei punti vendita PAC), PAC ha sviluppato un sistema di *Customer Relationship Management* (CRM) che “*non è più un semplice software di gestione contatti, ma è diventato il fulcro delle strategie aziendali, capace di personalizzare l’esperienza di acquisto, raccogliendo e interpretando i dati, prevedendo i comportamenti e soprattutto creando un legame con i propri clienti. Con l’introduzione di tecnologie avanzate, come il sistema di analisi di category management basato su algoritmi, la strategia customer-centric di PAC 2000A consente di elaborare analisi dettagliate, garantendo un’offerta sempre all’avanguardia, conveniente e distintiva e in perfetta sintonia con le aspettative dei consumatori. Attraverso l’attività di comunicazione customer marketing, la Cooperativa riesce a costruire relazioni a lungo termine con i clienti esistenti, al fine di aumentarne la fidelizzazione, la retention e il valore a lungo termine attraverso lo sviluppo di programmi di fedeltà, l’adozione di una comunicazione personalizzata e un servizio clienti dedicato. L’efficacia di questo modello ha portato, nel 2023, oltre 3,7 milioni di famiglie a scegliere i punti vendita della Cooperativa per la spesa, per un valore di 39,2 milioni di euro di vendite incrementali nette*”<sup>81</sup>. Altresì, vi sono progetti di pubblicità e strategia digitale che permettono di raggiungere i singoli clienti “*in modo diretto in cassa*”<sup>82</sup>.

---

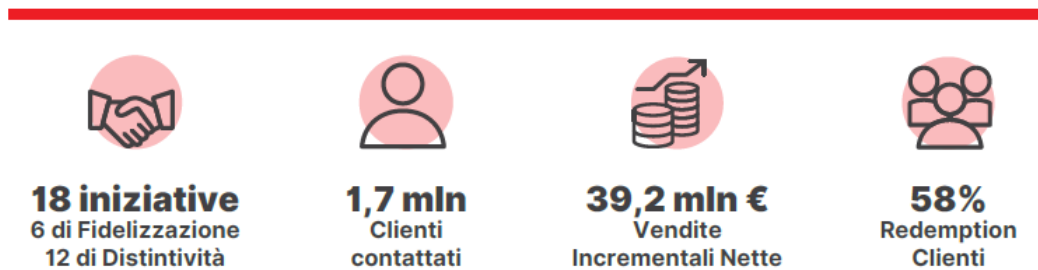
<sup>78</sup> Cfr. doc. 108.6.

<sup>79</sup> Cfr. doc. 108.6.

<sup>80</sup> Sul punto, si osservi che, nel sistema Conad, il programma di fidelizzazione appare avere due livelli. In particolare, Conad nazionale ha implementato un programma di fidelizzazione a cui i clienti CONAD possono accedere gratuitamente tramite la sottoscrizione della tessera *fidelity*. Il programma di fidelizzazione è annuale e prevede l’erogazione di punti “*mipremio*” a fronte di una spesa da parte del cliente. Le cooperative di secondo livello, tra cui PAC, possono erogare punti extra su determinati *brand* o categorie. Inoltre, i clienti avranno diritto ad alcuni sconti esclusivi che variano da cooperativa a cooperativa, queste ultime possono anche integrare i cataloghi premi o i buoni erogati rispetto a quanto definito a livello nazionale da CONAD. Cfr. doc. 8.1. In particolare, PAC “*nel 2023 ha scelto di ampliare l’offerta ai clienti e garantire maggior convenienza anche attraverso i cataloghi premi. Riducendo la numerica di punti necessari a ottenere i premi, la Cooperativa ha, infatti, permesso ai propri clienti di prenotare o ricevere premi fisici o esperienze, anche digitali, a fronte di una minore spesa effettuata presso i punti vendita*”; cfr. doc. 108.6.

<sup>81</sup> Cfr. doc. 108.6.

<sup>82</sup> Cfr. doc. 108.6.

**Figura 4 – Risultati delle strategie di Customer Relationship Management di PAC<sup>83</sup>****Risultati 2023 CRM**

61. A questo si aggiunga che, per i punti vendita di proprietà di PAC e da questa concessi in affitto a terzi, dalla documentazione contrattuale<sup>84</sup> - tra i quali quelli oggetto della presente Operazione<sup>85</sup> - emerge una ancor più limitata autonomia gestionale in capo ai soci affittuari che, in generale, devono attenersi alla filosofia e immagine definiti da PAC (articolo 6) e, in particolare, sono specificamente obbligati, tra l'altro, ad “c) aderire alle relative campagne promozionali [...]; d) approvvigionarsi per l'acquisto delle merci esclusivamente presso la PAC 2000 A [...] e sue controllate, salvo che per quelle forniture per cui sarà espressamente autorizzata [...]; e) accettare senza riserva alcuna i cambi di insegna e di immagine proposti da”<sup>86</sup> PAC, con cui sono obbligati a mantenere il rapporto di associazione per tutta la durata del contratto, e la quale incide su molti aspetti gestionali quali, ad esempio, le giornate di chiusura e la gestione dei reparti.

62. Gli elementi fin qui rappresentati caratterizzano la rete di punti vendita di PAC come connotata di un elevato grado di uniformità commerciale. Sono svariati infatti gli elementi che confermando che, dal punto di vista del formato di vendita (insegne, marchi, altri segni distintivi), delle politiche commerciali, promozionali e di marketing, la rete di punti di punti vendita di PAC agisce come un'unica rete di punti vendita secondo un posizionamento commerciale coerente e uniforme.

63. Questi elementi hanno portato l'Autorità a considerare, nei suoi precedenti, al considerare la rete di PAC come unitaria. Oltre a ciò, gli ulteriori elementi di uniformità tra i punti vendita delle altre cooperative Conad (le cooperative del c.d. secondo livello del sistema Conad, come Conad Adriatico o Conad Nord Ovest) hanno portato a considerare questi ultimi concorrenti non idonei ad esercitare una adeguata pressione competitiva sui punti vendita a medesimo marchio Conad<sup>87</sup>.

64. In tal senso, Selex osserva che “Coop e Conad, pur essendo realtà che aggregano realtà autonome come il gruppo Conad, [...] hanno contrariamente a noi, sia un'unica insegna, sia un unico brand per le loro Marche del Distributore”<sup>88</sup>.

<sup>83</sup> Cfr. doc. 108.6.

<sup>84</sup> Cfr. docc. da 115.1 a 115.14.

<sup>85</sup> Per quanto concerne [omissis].

<sup>86</sup> Cfr. docc. da 115.1 a 115.14.

<sup>87</sup> Cfr., ex multis: C12247B - BDC Italia-Conad/Auchan, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Bollettino n. 10/2020. In tal senso, ad esempio, nella valutazione dell'Autorità, le quote di mercato di tutte le cooperative Conad sono state considerate in modo congiunto.

<sup>88</sup> Cfr. doc. 42.1.

**65.** Sul punto, anche nei documenti della stessa PAC si rileva come l'insegna sia "*un unicum differente da ogni altra formula distributiva presente sul territorio*"<sup>89</sup>.

**V.2. Il contesto di mercato del territorio del comune di Roma**

**V.2.a. Le dinamiche concorrenziali locali**

**66.** Lo scenario della GDO nel territorio comunale di Roma appare presentare alcune caratteristiche peculiari rispetto a quanto osservabile in altre aree territoriali. In particolare, nel territorio vi è una maggiore penetrazione di punti vendita con superfici minori, connotati da una vocazione di prossimità, mentre vi è una minore diffusione degli ipermercati. Ad esempio, come è possibile osservare nella Tabella 2 *infra*, nel territorio di Roma (e, in generale, nel Lazio), la superficie media dei punti vendita della GDO è di circa 650-700mq, rispetto ai circa 850-1.000mq della Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia. La percentuale di ipermercati, inoltre, si attesta al 2-3% a Roma e nel Lazio, rispetto al 5-7% delle aree dell'Italia settentrionale.

---

<sup>89</sup> Cfr. doc. 108.6.



**Tabella 2 – Caratteristiche dei punti di vendita della GDO nel comune di Roma e comparazione geografica<sup>90</sup>**

Regione	Numero punti vendita	Superficie media	% Discount	% Ipermercati	% Supermercati
Piemonte	1735	857,8	26%	6%	31%
Valle D'Aosta	66	634,6	14%	3%	18%
Liguria	813	533,6	27%	1%	26%
Lombardia	3042	1062	29%	8%	32%
<b>Tot. Area 1</b>	<b>5656</b>	<b>918,4</b>	<b>28%</b>	<b>7%</b>	<b>31%</b>
Trentino-Alto Adige	750	519,1	13%	1%	33%
Veneto	1932	940,1	27%	7%	35%
Emilia-Romagna	1569	876,7	25%	5%	39%
Friuli-Venezia Giulia	588	870,8	26%	5%	39%
<b>Tot. Area 2</b>	<b>4839</b>	<b>845,9</b>	<b>24%</b>	<b>5%</b>	<b>36%</b>
Toscana	1189	772,3	24%	5%	32%
Umbria	498	694,4	20%	2%	39%
Marche	755	701,3	14%	4%	38%
Lazio	2301	693,2	25%	2%	37%
<i>di cui Roma</i>	992	725,9	25%	3%	39%
Sardegna	1181	513,9	21%	1%	25%
<b>Tot. Area 3</b>	<b>5924</b>	<b>674,5</b>	<b>22%</b>	<b>3%</b>	<b>34%</b>
Abruzzo	600	742,2	24%	4%	38%
Basilicata	366	447,7	21%	1%	25%
Calabria	1063	582,9	14%	2%	33%
Campania	2542	490,4	12%	1%	34%
Molise	135	615,9	22%	3%	30%
Puglia	1872	558,8	23%	1%	32%
Sicilia	2127	602,6	25%	1%	37%
<b>Tot. Area 4</b>	<b>8705</b>	<b>561,3</b>	<b>19%</b>	<b>1%</b>	<b>34%</b>
<b>Italia</b>	<b>25124</b>	<b>723,2</b>	<b>23%</b>	<b>4%</b>	<b>34%</b>

67. Secondo quanto emerso nella documentazione interna di DOC, infatti, “[n]elle zone entro il raccordo si è assistito negli ultimi 5 anni ad una crescita esponenziale di esercizi di vicinato (superficie di vendita < 250 mq) per lo sviluppo promosso da Pam Local, Distribuzione Roma, Conad City, etc. [...] Il parametro di densità distributiva «mq.DM\*1000 res.» è pari a 252 a Roma contro 292 in Italia e 235 in Toscana.”<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> Elaborazioni su doc. 13.5.

<sup>91</sup> Cfr. doc. 5.3.

**68.** Secondo i dati forniti da Esselunga, basati sugli spazi di vendita destinati alle varie tipologie di punti vendita, *“nel 2024 la “quota spazio” destinata al c.d. “format Supermercato” vale il 52,2% del totale spazio di vendita GDO. Segue la quota del c.d. “format Discount” con il 24,5%. Nel confronto con il totale Italia, la quota di superfici  $\geq 2500$  mq. (del c.d. “format Ipermercati”), appare sottodimensionata (12% vs 21,3%)”*<sup>92</sup>. Anche nel territorio del comune di Roma, lo spazio dedicato al formato di vendita “ipermercato” è inferiore rispetto alla media italiana<sup>93</sup>.

**69.** Infatti, secondo quanto emerge dai documenti interni della stessa DOC, nel territorio di Roma vi è *“un solo punto vendita con un giro d'affari sopra 50 milioni (ed è l'Esselunga di via Prenestina); tanto per fare un esempio nel Comune di Firenze che conta 360.000 residenti (il 13% dei residenti romani), ci sono ben 6 punti vendita con vendite maggiori di 50 milioni [...] questa differenza denota caratteristiche di comportamenti di consumo che nel mercato romano privilegiano di più i supermercati medio piccoli (strutture di vicinato) rispetto alle strutture di grande attrazione, e questa può essere anche una riflessione di cui tener conto per disegnare i format più appropriati”*<sup>94</sup>.

**70.** La presenza di punti vendita di dimensioni più ridotte nel territorio di Roma appare discendere, secondo Esselunga, da *“ostacoli amministrativi e burocratici che rendono complessa e lenta l'apertura di nuovi punti vendita, nonostante Roma rappresenti un'area di interesse per Esselunga ed è inclusa nei piani di espansione della società”*<sup>95</sup>, a cui deve aggiungersi una generale complessità nell'apertura di superfici di vendita superiori ai 2.500 mq nelle aree centrali di Roma<sup>96</sup>.

**71.** Anche PAM osserva difficoltà di espansione nel territorio comunale di Roma, in particolare, *“il principale ostacolo all'espansione nel comparto dei punti vendita di prossimità, e più in generale dei punti vendita presenti nei centri cittadini più densamente popolati come Roma, è quello relativo all'apertura dei punti vendita, in ragione delle difficoltà relative alla reperibilità di sedi adatte alle esigenze commerciali dell'insegna, nonché di ordine amministrativo e burocratico. Oltre a tali difficoltà legate ad esigenze operative, va poi fatta una valutazione economica tra i costi dell'operazione e la possibilità di avere una domanda sufficiente a fronte dei concorrenti presenti, che nei punti vendita più piccoli dei centri cittadini sono più ridotte dei superstore, con oneri maggiori (ad esempio, degli affitti) e quindi va considerata anche la densità dei punti vendita già presenti”*<sup>97</sup>.

**72.** Quanto alle dinamiche sperimentate, secondo quanto emerge dai documenti interni di DOC, nel comune di Roma *“[l]e opportunità di sviluppo sono state prevalentemente per sviluppo indiretto (acquisizioni) e tramite riqualificazione di situazioni esistenti; pochissime sono state le aperture di nuove medie strutture (superficie di vendita  $> 250$  mq) entro il raccordo negli ultimi 5 anni e tra l'altro 2 le ha effettuate doc\*Roma”*<sup>98</sup>.

**73.** Nella Tabella 3 *infra* sono mostrate le quote di mercato calcolate partendo dai dati Nielsen relativi al peso concorrenziale delle singole centrali di acquisto di secondo livello<sup>99</sup> (e, specificando,

<sup>92</sup> Cfr. doc. 40.

<sup>93</sup> Cfr. doc. 40.

<sup>94</sup> Cfr. doc. 5.3.

<sup>95</sup> Cfr. doc. 82.

<sup>96</sup> Cfr. doc. 82.

<sup>97</sup> Cfr. doc. 91.

<sup>98</sup> Cfr. doc. 5.3.

<sup>99</sup> In particolare, i dati utilizzati sono quelli della Guida NielsenIQ Largo Consumo - Prima Edizione 2024 e analizzano il peso concorrenziale delle singole centrali di acquisto e CE.DI. della GDO basandosi sul fatturato della distribuzione moderna, considerando la distinzione tra i *format* dei punti vendita e declinandolo secondo i tre macro-indici (i) potenziale largo consumo confezionato, (ii) potenziale freschissimo, (iii) potenziale non food.

nei casi rilevanti, i CE.DI, tra cui PAC e Unicoop/Doc) nel territorio del Lazio e del comune di Roma. Nel Lazio, e in particolare nel territorio di Roma, si assiste ad una elevata concentrazione tra operatori della GDO. In particolare, il gruppo Conad detiene punti vendita che rappresentano oltre il 25% del fatturato realizzato a Roma (e PAC detiene una quota di circa il 21%) e rappresenta il secondo centro di distribuzione dopo GROS<sup>100</sup> (32%). La rete di punti vendita di PAC è la principale rete presente sia nel Lazio, che a Roma.

**Tabella 3 - Grande distribuzione nel territorio del Lazio e del comune di Roma<sup>101</sup>**

Centrale di acquisto	Lazio	Comune di Roma
<b>Conad</b>	<b>31%</b>	<b>25%</b>
<i>di cui PAC</i>	26%	21%
<b>Coop Italia</b>	<b>4%</b>	<b>4%</b>
<i>di cui Unicoop (DOC)</i>	1%	2%
<b>Selex Commerciale</b>	<b>29%</b>	<b>40%</b>
<i>di cui CE.DI GROS Scarl<sup>102</sup></i>	23%	32%
<i>di cui Gabrielli Magazzini S.p.A.</i>	3%	3%
<b>Carrefour Italia</b>	<b>7%</b>	<b>9%</b>
<b>Pam</b>	<b>6%</b>	<b>7%</b>
<b>Eurospin</b>	<b>10%</b>	<b>6%</b>
<b>Lidl Italia</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>
<b>Gruppo Végé</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>
<b>Altri</b>	<b>7%</b>	<b>5%</b>
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

74. Sul punto, Lidl osserva che “il mercato della GDO nel Lazio ha come leader Conad con circa 400 punti vendita (240 superette, 155 supermercati e 5 ipermercati). Conad è presente su Roma con circa 130 punti vendita (70 superette, 59 supermercati e 1 ipermercato). Inoltre, tale mercato è caratterizzato dalla forte presenza di operatori locali, come ad esempio Pewex, PIM, DEM ed Elite”<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> GROS è un consorzio di operatori della distribuzione organizzata, prettamente localizzati nel territorio di Roma, a cui fanno riferimento i punti vendita a marchio: Agorà Piazza Del Fresco; CTS Supermercati; Dem; Idromarket Dem; Iper Dem; Ipercarni; Ipertriscout; Lemark; Ma Supermercati; Iper Pewex; Pewex; Pewex City EffepiuEffepiù; Il Castoro; Pim e Sacoph.

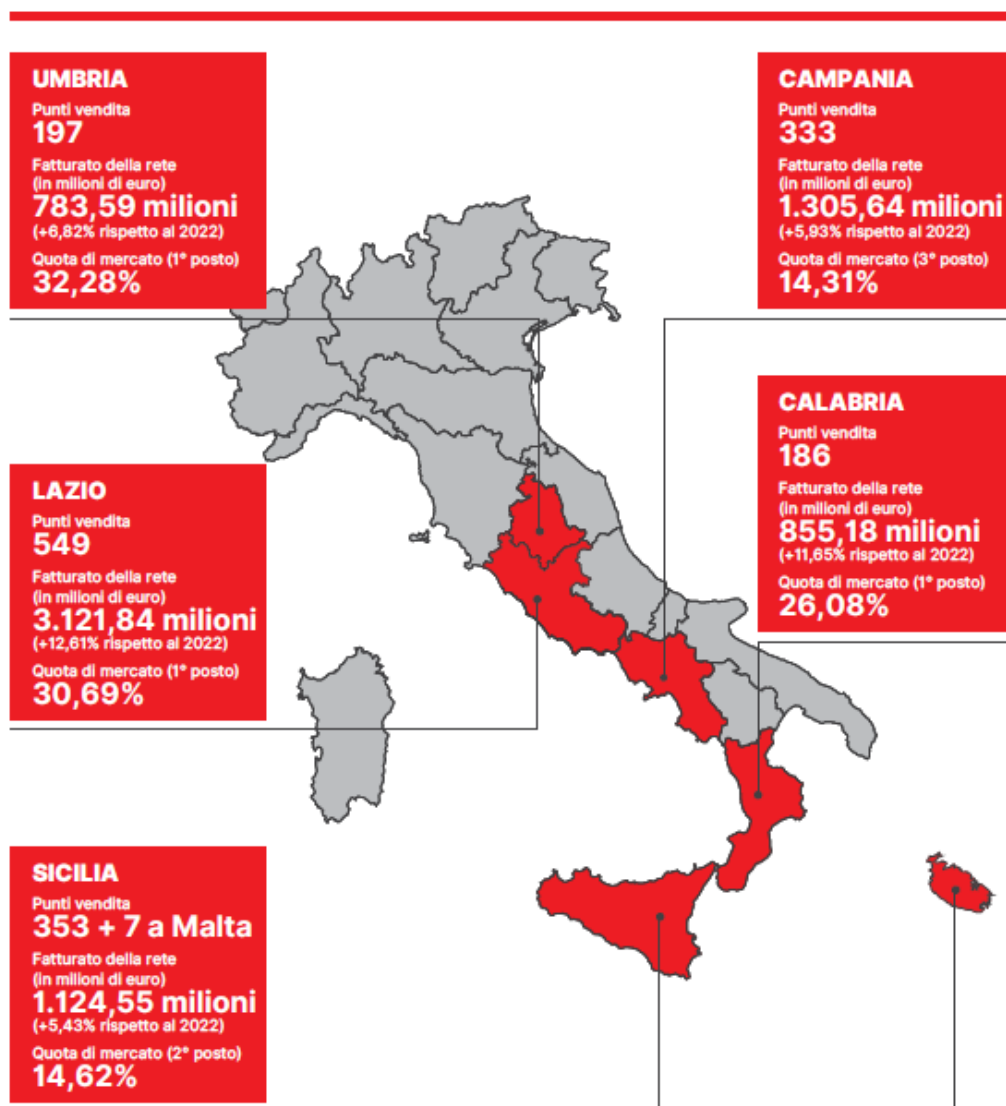
<sup>101</sup> Elaborazioni su doc. 13.5

<sup>102</sup> Per GROS, si osserva che la quota della principale insegna aderente a GROS (vale a dire PIM insieme ad Agorà Piazza del Fresco) è pari a circa il 5% nel Lazio e del 10% a Roma (cfr. doc. 13.5).

<sup>103</sup> Cfr. doc. 44.1.

75. La stessa PAC riconosce, nei propri documenti, la “posizione di leadership nelle regioni del Centro - Sud Italia”<sup>104</sup>. Infatti, come è possibile osservare nella Figura 5 *infra*, PAC si identifica come primo operatore del Lazio, con una quota di mercato del 30,69%. Secondo l’analisi svolta da The European House - Ambrosetti per PAC, la stessa “*detiene la leadership di mercato nella GDO in 3 delle 5 Regioni in cui opera*” inoltre, PAC è l’ottava azienda tra le principali industriali e di servizi con sede legale nelle 5 Regioni di attività e ha la prima posizione nel settore di riferimento<sup>105</sup>.

Figura 5 – Analisi della rete di PAC<sup>106</sup>



<sup>104</sup> Cfr. doc. 108.6.

<sup>105</sup> In particolare, per valore dei ricavi si posiziona dopo Enel, Eni, Kuwait Petroleum Italia, Ferrovie dello Stato Poste Italiane, Italiana Petroli e Axpo Italia (cfr. doc. 124).

<sup>106</sup> Cfr. doc. 108.6.

76. A tal riguardo, secondo PAM, “*si assiste nel territorio laziale e in particolare nella città metropolitana di Roma ad una crescita della concentrazione dei punti vendita.*”<sup>107</sup>, tale circostanza si innesta in un contesto di mercato connotato da un significativo grado di complessità, come mostrano alcuni passaggi proprietari di alcune catene<sup>108</sup>.

77. In tal senso, evidenzia Esselunga, la regione Lazio si colloca al sedicesimo posto su venti regioni con un indice di convenienza pari a 102,5, risultando quindi meno conveniente rispetto la media Italiana (indice 100). Inoltre, la provincia di Roma si posiziona, in Italia, al 67° posto tra le 86 provincie considerate, risultando quindi una delle meno convenienti, con un indice di convenienza di 102,6<sup>109</sup>. In particolare, Roma risulta meno conveniente anche di altre aree territoriali quali Milano (che risulta la diciottesima provincia più conveniente d’Italia, con un indice di 98,4), Firenze (26° posto, con un indice di 99,3), Napoli (8° posto, indice di convenienza 97,7) e Torino (31° posto, con un indice di convenienza di 99,4)<sup>110</sup>. Infatti, Esselunga osserva che “*la piazza romana è già caratterizzata da una bassa pressione competitiva sui prezzi, vale a dire da un livello di prezzi più alto della media delle altre aree geografiche*”<sup>111</sup>.

78. Infatti, secondo PAM, “*in linea di principio, più è alto il livello di concentrazione di un operatore in alcune aree, maggiore sarà la capacità di gestire il territorio con le proprie politiche commerciali. Questo può determinare una certa autonomia nella scelta delle politiche di prezzo e promozione, a causa della posizione che si acquisisce sull’area locale. [...] le differenze che intercorrono nelle diverse aree locali in Italia sono in genere notevoli, [...] normalmente, le aree del centro città sono caratterizzate da punti vendita di prossimità, con prezzi più elevati e con una pressione concorrenziale minore laddove, ad esempio, non vi è la spinta competitiva dei grandi ipermercati*”<sup>112</sup>.

#### V.2.b. Caratteristiche dell’offerta di PAC e Unicoop nel territorio di Roma

79. L’offerta di PAC nel Lazio e, più nello specifico, a Roma avviene mediante punti vendita che presentano marchi differenziati a seconda del formato di vendita scelto (Figura 6, nonché Tabella 4 e Tabella 5 *infra*).

---

<sup>107</sup> Cfr. doc. 39.1.

<sup>108</sup> Cfr. doc. 39.1. In particolare, PAM riferisce delle cessioni di Dok Supermercati e di Unicoop Tirreno avvenute a Roma.

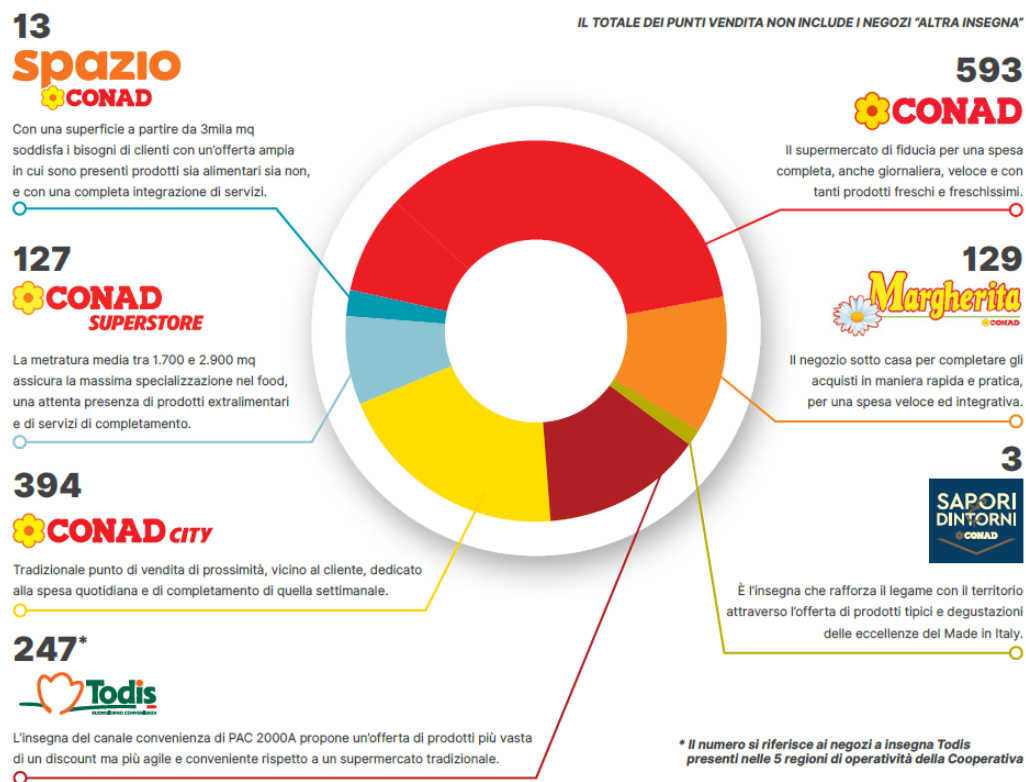
<sup>109</sup> Cfr. doc. 40.

<sup>110</sup> Cfr. doc. 40.

<sup>111</sup> Cfr. doc. 82.

<sup>112</sup> Cfr. doc. 91.

Figura 6 – Formati di vendita della rete di PAC nelle proprie aree di operatività<sup>113</sup>



80. In particolare, i punti vendita Conad City e Margherita<sup>114</sup> rappresentano un formato di vendita caratterizzato da una minore superficie di vendita, minori referenze<sup>115</sup>, sono generalmente punti vendita di vicinato, senza la presenza di parcheggio. I negozi a marchio Conad<sup>116</sup> e Conad Superstore<sup>117</sup> sono caratterizzati da superficie di vendita più alta (in media rispettivamente di circa 800 e 1.700 metri quadri) e un più ampio numero di referenze, nonché una generalizzata disponibilità di parcheggio. I punti vendita a marchio Spazio Conad<sup>118</sup> rappresentano il formato di vendita ipermercato, con grandi superfici di vendita, in media circa 5.000 metri quadri.

<sup>113</sup> Cfr. doc. 108.6.

<sup>114</sup> I punti vendita a marchio Conad City e Margherita afferenti a PAC e alle sue associate/affiliate rappresentano rispettivamente il 17% e il 4% dei punti vendita PAC nel Lazio e il 9% e 3% nel comune di Roma. Cfr. doc. 13.5.

<sup>115</sup> Ad esempio, solo il 53% dei punti vendita Conad City nel Lazio ha il reparto carne, solo il 19% dei medesimi ha il reparto pasticceria fresco e solo il 7% degli stessi presenta un reparto pesce fresco. Cfr. Tabella 4 e Tabella 5.

<sup>116</sup> I punti vendita a marchio Conad rappresentano rispettivamente il 33% e il 36% dei punti vendita afferenti a PAC a Roma e nel Lazio. Cfr. doc. 13.5.

<sup>117</sup> I punti vendita a marchio Conad Superstore rappresentano rispettivamente il 5% e l'8% dei punti vendita afferenti a PAC a Roma e nel Lazio. Cfr. doc. 13.5.

<sup>118</sup> I punti vendita a marchio Spazio Conad rappresentano rispettivamente il 2% e l'1% dei punti vendita afferenti a PAC a Roma e nel Lazio. Cfr. doc. 13.5.

**Tabella 4 – Caratteristiche dei punti vendita delle parti nel Lazio<sup>119</sup>**

Insegne dei punti vendita	N. punti vendita	Media dei metri quadri dei punti vendita	Presenza Banco Assistito	Presenza Banco Surgelati/ Gelati	Presenza Reparto Carne	Presenza Reparto Pane Fresco	Presenza Reparto Pasticceria Fresca	Presenza Reparto Pesce Fresco	Presenza Reparto Salumi-Formag. - Gastronomia	Presenza Reparto Frutta/Verdura	Presenza Posteggio
Conad	181	885,8	99%	100%	94%	97%	43%	46%	100%	97%	70%
Conad City	86	261,4	99%	100%	53%	95%	19%	7%	100%	83%	44%
Conad Superstore	39	1718	100%	100%	100%	97%	56%	85%	100%	100%	92%
Margherita	20	149	100%	100%	5%	85%	15%	0%	100%	50%	35%
Spazio Conad	5	4810	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Todis	167	593,8	83%	97%	94%	93%	43%	27%	100%	96%	63%
<b>Tot. PAC 2000</b>	<b>500<sup>120</sup></b>	<b>752,6</b>	<b>94%</b>	<b>99%</b>	<b>84%</b>	<b>95%</b>	<b>39%</b>	<b>34%</b>	<b>100%</b>	<b>93%</b>	<b>64%</b>
<b>DOC</b>	<b>14<sup>121</sup></b>	<b>1010</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>79%</b>	<b>93%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>79%</b>

81. Infine, i punti vendita ad insegna Todis<sup>122</sup> costituiscono l'offerta di PAC nel segmento *discount*, a marca privata, e anch'essi orientati ad un posizionamento di prossimità, con minori superfici di vendita (in media circa 500 mq) e minore disponibilità di parcheggi.

<sup>119</sup> Elaborazioni su doc. 13.5 (dati aggiornati al 1° gennaio 2024).

<sup>120</sup> Si precisa che per 2 punti vendita, il database Nielsen (codici 0000087757 e 0000001496) non indica l'insegna e, pertanto, il totale dei punti vendita PAC (500) risulta superiore alla somma dei punti vendita per insegna (498).

<sup>121</sup> Si precisa che dei 14 pv di DOC, solo 13 sono stati oggetto di cessione a PAC.

<sup>122</sup> I punti vendita a marchio Todis rappresentano rispettivamente il 49% e l'33% dei punti vendita afferenti a PAC a Roma e nel Lazio. Cfr. doc. 13.5.

**Tabella 5 - Caratteristiche dei punti vendita delle parti nel comune di Roma<sup>123</sup>**

Insegne dei punti vendita	N. punti vendita	Media dei metri quadri dei punti vendita	Presenza Banco Assistito	Presenza Banco Surgelati/ Gelati	Presenza Reparto Carne	Presenza Reparto Pane Fresco	Presenza Reparto Pasticceria Fresca	Presenza Reparto Pesce Fresco	Presenza Reparto Salumi-Formag. - Gastronomia	Presenza Reparto Frutta/Verdura	Presenza Posteggio
Conad	65	929,0	99%	100%	94%	97%	43%	46%	100%	97%	70%
Conad City	18	250,1	99%	100%	53%	95%	19%	7%	100%	83%	44%
Conad Superstore	9	1735,0	100%	100%	100%	97%	56%	85%	100%	100%	92%
Margherita	5	131,0	100%	100%	5%	85%	15%	0%	100%	50%	35%
Spazio Conad	3	5053,3	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Todis	98	532,1	83%	97%	94%	93%	43%	27%	100%	96%	63%
<b>PAC 2000</b>	<b>198</b>	<b>749,8</b>	<b>94%</b>	<b>99%</b>	<b>84%</b>	<b>95%</b>	<b>39%</b>	<b>34%</b>	<b>100%</b>	<b>93%</b>	<b>64%</b>
<b>DOC</b>	<b>13</b>	<b>1024</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>79%</b>	<b>93%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>79%</b>

82. I rami Target consistono in tredici punti vendita della GDO a marchio DOC situati a Roma e provincia elencati nella Tabella 6 seguente, tutti rientranti nella categoria dei supermercati, vale a dire punti vendita con metratura compresa tra i 400 e i 2.500 mq. In particolare, dei 13 punti vendita, 10 hanno una metratura compresa tra 400 e 1.000 mq, mentre i tre restanti punti vendita oggetto di cessione hanno una superficie superiore a 1.000 mq (Tabella 6 *infra*). La superficie media dei punti vendita è di circa 950-1.000 mq, mentre la superficie mediana è di circa 800-850 mq.

<sup>123</sup> Elaborazioni su doc. 13.5 (dati aggiornati al 1° gennaio 2024). Si precisa che, secondo i dati più aggiornati forniti da PAC in data 9 ottobre 2024, il numero di punti vendita nel territorio comunale di Roma è incrementato a 206.



**Tabella 6 - Elenco dei punti vendita oggetto di cessione**

N.	Indirizzo	Comune	Provincia	Regione	Superficie
1	[omissis]	Roma	RM	Lazio	400-1.000
2	[omissis]	Roma	RM	Lazio	1.700-2.500
3	[omissis]	Roma	RM	Lazio	400-1.000
4	[omissis]	Roma	RM	Lazio	400-1.000
5	[omissis]	Roma	RM	Lazio	400-1.000
6	[omissis]	Roma	RM	Lazio	400-1.000
7	[omissis]	Roma	RM	Lazio	400-1.000
8	[omissis]	Marino	RM	Lazio	400-1.000
9	[omissis]	Roma	RM	Lazio	400-1.000
10	[omissis]	Roma	RM	Lazio	400-1.000
11	[omissis]	Roma	RM	Lazio	1.000-1.700
12	[omissis]	Roma	RM	Lazio	400-1.000
13	[omissis]	Roma	RM	Lazio	1.000-1.700

83. Infatti, come è possibile desumere dalla presentazione interna di PAC mostrata nella Figura 7 *infra*, tra i punti vendita DOC oggetto di cessione possono essere individuati alcuni punti vendita c.d. “di vicinato”, di minore dimensione e prettamente locati nel centro storico cittadino, nonché punti vendita di dimensioni più ampie che rientrano nel classico formato di supermercato.

**Figura 7 – Illustrazione dei punti vendita oggetto di cessione<sup>124</sup>**

[omissis]

84. I punti vendita DOC possono essere suddivisi, pertanto, in due tipologie: i) un primo gruppo di punti vendita con superficie ridotta e posizione centrale, con una connotazione commerciale di vicinato, ii) un secondo gruppo di punti vendita con superficie più ampia, superiore ai 1.000 mq, più aderente al classico supermercato. Secondo quanto indicato da PAC nei propri verbali del Consiglio di Amministrazione, [omissis]<sup>125</sup>.

85. I punti vendita in questione si caratterizzano per una superficie ridotta e per un’offerta di prodotti pensata per il consumo giornaliero e la vendita di beni ad “alta rotazione”, ossia beni non destinati a essere stoccati per lunghi periodi. Queste caratteristiche sono tipiche dei supermercati di “prossimità”, una categoria a cui i punti vendita oggetto dell’operazione appartengono. I supermercati di prossimità servono un bacino di utenza limitato, costituito principalmente da consumatori residenti in un raggio ridotto e che si recano al punto vendita prevalentemente a piedi. Tale bacino ristretto, unitamente alla conseguente riduzione della pressione concorrenziale, colloca

<sup>124</sup> Cfr. doc. [omissis].

<sup>125</sup> Cfr. doc. [omissis].

i punti vendita DOC in una posizione meno vantaggiosa nell'indice di convenienza, con un indice di prezzo complessivo pari a 108,26, nettamente superiore a quello degli altri punti vendita di Unicoop, che si attesta a 93,74<sup>126</sup>.

**86.** Infine, nella Tabella 7 *infra*, sono mostrate le quote di mercato – indicate nel provvedimento di avvio del procedimento per ciascun mercato rilevante dei supermercati – comprensive di tutti i punti vendita di dimensione maggiore ai 100 mq situati entro 15 minuti di guida, in effettive condizioni di traffico, per i mercati dei supermercati e degli ipermercati – di PAC e dei rami di azienda Target. Sul punto occorre osservare, che le quote sono state fornite da PAC nel formulario<sup>127</sup> e, in particolare, la quota dell'acquirente è stata calcolata da PAC considerando in modo unitario tutti i punti vendita Conad, sia quelli afferenti alla rete di vendita PAC che quelli relativi alla rete di vendita Conad Nord Ovest (nel seguito, anche "CNO"), altra cooperativa di secondo livello del sistema Conad, presente in alcune aree del Lazio.

**Tabella 7 - Quote di mercato indicate del formulario**<sup>128</sup>

N.	Indirizzo	Quota CONAD	Quota Target	Quota Congiunta	Quota primo concorrente	Delta HHI
1	[omissis]	30-35%	5-10%	35-40%	15-20%	379
2	[omissis]	30-35%	1-5%	30-35%	5-10%	127
3	[omissis]	30-35%	<1%	35-40%	5-10%	64
4	[omissis]	20-25%	1-5%	25-30%	15-20%	180
5	[omissis]	20-25%	1-5%	25-30%	20-25%	184
6	[omissis]	20-25%	1-5%	25-30%	20-25%	117
7	[omissis]	20-25%	1-5%	20-25%	20-25%	98
8	[omissis]	15-20%	1-5%	20-25%	15-20%	127
9	[omissis]	15-20%	5-10%	20-25%	15-20%	190
10	[omissis]	20-25%	1-5%	25-30%	15-20%	162
11	[omissis]	20-25%	1-5%	25-30%	15-20%	183
12	[omissis]	30-35%	5-10%	35-40%	10-15%	432
13	[omissis]	30-35%	5-10%	35-40%	10-15%	420

**87.** Nel corso dell'attività istruttoria, PAC ha ritenuto di fornire delle quote di mercato aggiornate<sup>129</sup>. Gli aggiornamenti riguardavano: (i) una distinzione tra la rete di punti vendita di Conad-PAC rispetto a quella di Conad-CNO, (ii) una aggregazione di alcuni concorrenti accomunati dal medesimo CE.DI, (iii) un aggiornamento delle nuove aperture e delle chiusure alla luce dei nuovi

<sup>126</sup> Cfr. doc. 5.3.

<sup>127</sup> Cfr. doc. 7.3. Si precisa che anche le quote del primo concorrente sono state fornite da PAC nel formulario.

<sup>128</sup> Cfr. doc. 7.3.

<sup>129</sup> Cfr. doc. 126.

dati Nielsen. In ragione delle significative discrepanze emerse, è stato richiesto di fornire i dati delle isocrone da cui potevano essere verificate le elaborazioni di PAC<sup>130</sup>. Dal controllo effettuato è emerso che le nuove quote di mercato illustrate da PAC nel corso dell'audizione, lungi dall'essere un mero aggiornamento di dettaglio, sono state calcolate inserendo oltre 400 punti vendita non inclusi nel formulario e con distanze di percorrenza superiori ai 15 minuti, risultando quindi inesatte e inattendibili<sup>131</sup>.

**88.** Nella tabella seguente, comunque, si è provveduto a calcolare – per le isocrone n. 1-6 e 10-13 oggetto dell'istruttoria – le quote di mercato utilizzando i dati forniti nel formulario, con un maggior dettaglio rispetto agli operatori presenti in tali mercati.

---

<sup>130</sup> Cfr. doc. 109, recante la richiesta di informazioni, nonché i docc. n. 112 e 115.25, recanti le risposte alla richiesta di chiarimenti.

<sup>131</sup> Sul punto, si veda la richiesta di chiarimenti in merito ai dati, cfr. doc. 114. In tal senso, PAC ha confermato che le nuove quote di mercato erano frutto di un errore materiale nel codice per l'estrazione dei dati della *Matrix distance* di Google, il quale ha determinato l'inserimento di punti vendita con tempo di percorrenza nel traffico superiori a 15 minuti (cfr. doc. 119,

**Tabella 8 – Dettaglio delle quote di mercato nelle isocrone n. 1-6 e 10-13<sup>132</sup>**

	1	2	3	4	5	6	10	11	12	13
Conad-PAC	25-30%	25-30%	30-35%	10-15%	10-15%	10-15%	10-15%	15-20%	25-30%	25-30%
Target	5-10%	1-5%	<1%	1-5%	1-5%	1-5%	1-5%	1-5%	5-10%	5-10%
<b>Totale PAC+Target</b>	<b>30-35%</b>	<b>25-30%</b>	<b>30-35%</b>	<b>15-20%</b>	<b>15-20%</b>	<b>10-15%</b>	<b>15-20%</b>	<b>20-25%</b>	<b>30-35%</b>	<b>30-35%</b>
Conad-CNO	1-5%	5-10%	1-5%	5-10%	5-10%	10-15%	10-15%	5-10%	1-5%	5-10%
<b>Totale Conad+Target</b>	<b>35-40%</b>	<b>30-35%</b>	<b>35-40%</b>	<b>25-30%</b>	<b>25-30%</b>	<b>25-30%</b>	<b>25-30%</b>	<b>25-30%</b>	<b>35-40%</b>	<b>35-40%</b>
PAM-Panorama	7,6%	8,7%	3,7%	4,9%	8,9%	0,7%	4,7%	5,6%	2,9%	4,5%
Carrefour	10,5%	5,6%	4,4%	15,2%	10,3%	17,6%	17,3%	1,9%	12,3%	6,9%
PIM-Agorà (CE.DI. GROS)	18,7%	8,0%	8,3%	8,2%	25,5%	26,9%	8,5%	22,7%	19,0%	11,0%
Il Castoro (CE.DI. GROS)	0,0%	0,0%	2,1%	8,1%	0,0%	3,2%	6,4%	0,0%	0,0%	1,1%
Pewex (CE.DI. GROS)	6,3%	7,4%	6,7%	2,6%	3,4%	4,0%	6,2%	2,9%	5,7%	12,0%
MA Supermercati (CE.DI. GROS)	2,4%	1,9%	5,0%	1,6%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	2,8%	2,1%
Ipertriscout-Ipercarni (CE.DI. GROS)	0,7%	1,2%	5,0%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,9%	0,6%
Elite	2,4%	6,9%	3,4%	3,7%	1,9%	1,6%	3,9%	4,7%	2,8%	6,2%
Eurospin	2,7%	6,2%	8,9%	1,0%	4,4%	0,7%	1,0%	10,9%	2,5%	2,5%
Tigre	2,9%	1,3%	0,0%	10,0%	3,2%	4,2%	11,9%	0,3%	3,5%	2,1%
Lidl	2,2%	2,2%	2,3%	2,1%	2,3%	0,0%	2,2%	3,1%	2,5%	1,9%
Penny	0,8%	0,4%	0,0%	1,2%	0,8%	0,4%	1,0%	0,6%	0,7%	0,7%
Esselunga	0,7%	0,0%	0,0%	1,3%	1,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Altri (CE.DI. GROS)	1,6%	5,1%	9,3%	1,1%	4,4%	5,7%	0,0%	9,4%	1,9%	4,0%
Altre insegne	1-5%	10-15%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	1-5%	1-5%

### V.3. *La Exit survey*

#### V.3.a. *Premessa*

**89.** Al fine di meglio analizzare al meglio la concentrazione in esame, è stata svolta una ricerca di mercato campionaria (di seguito, sinteticamente, la “Exit survey”) funzionale alla verifica dei rapporti di sostituibilità tra PAC e la Target, all’analisi degli effetti della concentrazione e, più in generale, alla raccolta di elementi utili alla valutazione della concentrazione nel settore della GDO.

**90.** La concentrazione è stata effettuata attraverso la somministrazione, da parte della società commissionata GfK-NielsenIq, a un campione nazionale rappresentativo di consumatori, di un

<sup>132</sup> Elaborazioni su documento n. 115.24.

questionario all'uscita delle casse di alcuni dei punti vendita della Target in modalità CAPI (Computer Aided Personal Interviewing)<sup>133</sup>.

**91.** Le rilevazioni sono state effettuate nei punti vendita centroidi delle isocrone: 1 – [omissis] – Roma; 2 – [omissis] – Roma; 10 – [omissis] – Roma; 12 – [omissis] – Roma; 13 – [omissis] – Roma, nei giorni compresi tra il 9 e 16 ottobre 2024. Per ciascun punto vendita sono state completate circa 200 interviste, per un totale di 1.018 interviste per i 5 punti vendita.

*V.3.b. Principali risultati dell'exit survey*

**92.** Secondo quanto emerge dalla *survey*, i punti vendita di DOC di minore dimensione (inferiore a circa 1.000 mq) presentano un profilo commerciale di vicinato, con una porzione maggioritaria di consumatori che raggiunge il punto vendita a piedi (pari o superiore a circa il 60% nelle isocrone nn. 1, 10, 12; cfr. Tabella 9 *infra*).

**Tabella 9 – Modalità con cui vengono raggiunti i punti vendita<sup>134</sup>**

N.	Indirizzo	Sup.	A piedi	In auto/moto	Mezzi pubblici/altro
1	[omissis]	400-1.000	59,6%	40,4%	0,0%
2	[omissis]	1.700-2.500	15,1%	84,4%	0,5%
10	[omissis]	400-1.000	62,1%	36,9%	1,0%
12	[omissis]	400-1.000	78,1%	21,0%	1,0%
13	[omissis]	1.000-1.700	31,3%	68,3%	0,5%

**93.** Quanto ai tempi di percorrenza, la *survey* ha confermato che la quasi totalità dei consumatori utilizza punti vendita raggiungibili con un tempo di percorrenza inferiore ai 15 minuti. Infatti, in media l'89,7% degli intervistati raggiunge il punto vendita entro 15 minuti di tragitto (Tabella 10 *infra*).

<sup>133</sup> Cfr. docc. 73 (e allegati) e 90.1.

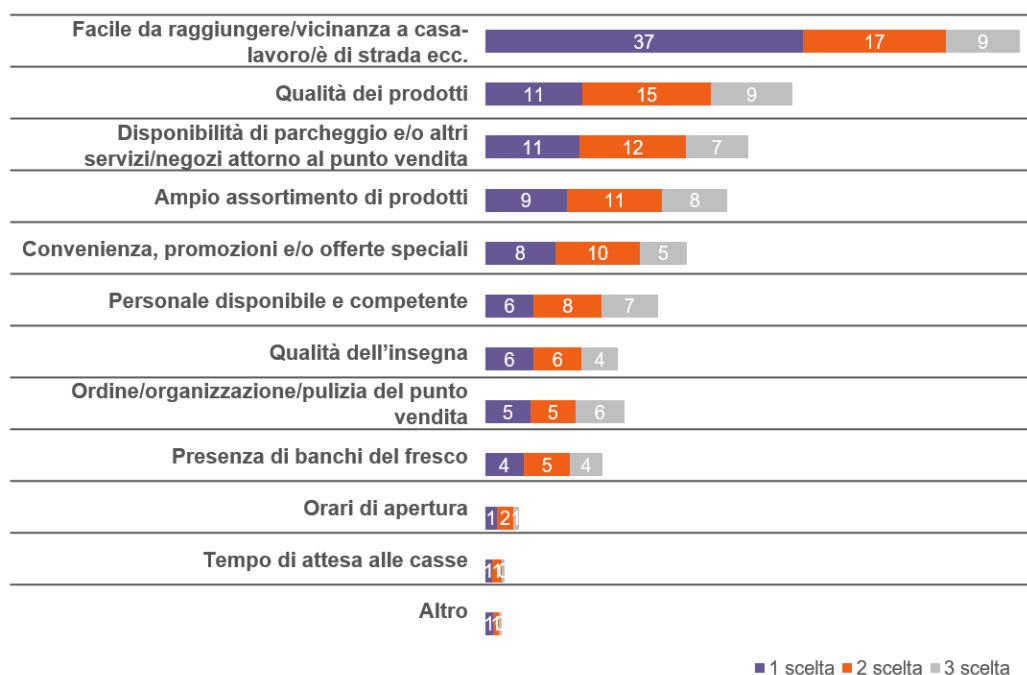
<sup>134</sup> Elaborazioni su documento n. 73.2 (domanda n. 9). Per i valori sulla superficie di vendita si veda il doc. 13.5

**Tabella 10 – Tempi di percorrenza per raggiungere il punto vendita<sup>135</sup>**

N.	Indirizzo	Percentuali di rispondenti					Distribuzione cumulata				
		Meno di 5 min.	6-10 min.	11-15 min.	16-20 min.	Oltre 20 min.	Meno di 5 min.	6-10 min.	11-15 min.	16-20 min.	Oltre 20 min.
1	[omissis]	54,2%	30,5%	9,4%	4,4%	1,5%	54,2%	84,7%	94,1%	98,5%	100,0%
2	[omissis]	17,6%	33,2%	16,1%	9,0%	24,1%	17,6%	50,8%	66,8%	75,9%	100,0%
10	[omissis]	27,3%	40,9%	26,3%	5,6%	0,0%	27,3%	68,2%	94,4%	100,0%	100,0%
12	[omissis]	65,2%	28,1%	5,2%	1,0%	0,5%	65,2%	93,3%	98,6%	99,5%	100,0%
13	[omissis]	42,3%	43,8%	7,7%	3,4%	2,9%	42,3%	86,1%	93,8%	97,1%	100,0%
	<i>Media</i>	41,7%	35,3%	12,8%	4,6%	5,7%	41,7%	76,9%	89,7%	94,3%	100,0%

**94.** Un secondo elemento emerso riguarda le principali motivazioni di scelta del punto vendita dei clienti. In particolare, la principale motivazione indicata dai consumatori intervistati presso i punti vendita riguarda la facilità di raggiungere il punto vendita e la vicinanza dai punti di riferimento del cliente (casa, lavoro), indicato come prima opzione dal 37% dei rispondenti, e come seconda e terza opzione rispettivamente dal 17% e 9% degli stessi (Figura 8). Ulteriori elementi di scelta ritenuti importanti dai consumatori sono la qualità dei prodotti e la disponibilità di parcheggio o la presenza di altri negozi attorno al punto vendita.

<sup>135</sup> Elaborazioni su documento n. 73.2 (domanda n. 8).

**Figura 8 – Principali motivi di scelta del punto vendita**<sup>136</sup>

### V.3.c. Prossimità concorrenziale e incentivo ad aumentare i prezzi

95. Utilizzando i risultati dell'exit survey è possibile analizzare la prossimità concorrenziale delle parti e, in particolare, i cd. *diversion ratio* (DR), che consentono di analizzare quanta parte delle vendite perse da un determinato punto vendita (a causa, ad esempio, di un aumento del prezzo praticato o della sua chiusura) viene "catturata" da ciascun concorrente. In altri termini, il DR rappresenta un indice in grado di cogliere gli effettivi rapporti di sostituibilità (e concorrenza reciproca) tra punti vendita inseriti nel medesimo mercato rilevante.

96. In particolare, la survey, essendo stata svolta all'uscita dei punti vendita della società target – che costituiscono anche il centro delle isocrone – ha consentito di quantificare la quota di vendite che si sposterebbe da questi ultimi ai punti vendita di PAC presenti nei diversi mercati locali.

97. In tal modo, è possibile stimare il grado di prossimità concorrenziale che i negozi dell'acquirente esercitano sui centroidi e, quindi, il vincolo competitivo esercitato che verrebbe meno a valle della concentrazione, elemento atto ad incidere in ultima analisi anche sull'incentivo dell'entità post-merger ad aumentare i prezzi a seguito dell'operazione.

98. Nel caso di specie, ai consumatori di ciascuno dei punti vendita oggetto di rilevazione (i centroidi delle rispettive isocrone) è stato chiesto a quale punto vendita si rivolgerebbero nel caso in cui il punto vendita non fosse più disponibile. In tal modo, è stata calcolata la quota di vendite realizzata in un determinato punto vendita DOC che si dirigerebbe verso i punti vendita di PAC.

99. Una prima evidenza riguarda, innanzitutto, la circostanza che la quasi totalità dei consumatori si sposterebbe verso un altro punto vendita della GDO (Tabella 11 *infra*): in media l'89% dei consumatori sceglierebbe un altro punto vendita della GDO, mentre solo una parte minoritaria dei

<sup>136</sup> Elaborazioni su documento n. 73.2 (domanda n.7).

consumatori si sposterebbe quindi verso le *outside option* della spesa online (3%) o di altri negozi (8%).

**Tabella 11 – Scelta alternativa al punto vendita DOC<sup>137</sup>**

Punto vendita	Media	1 - [omissis]	2 -[omissis]	10 - [omissis]	12 - [omissis]	13 - [omissis]
Superficie		400-1.000	1.700-2.500	400-1.000	400-1.000	1.000-1.700
Altro supermercato/discount	89%	92%	97%	78%	76%	99%
On-line	3%	6%	0%	6%	6%	0%
Altro tipo di negozio	8%	3%	3%	16%	18%	1%

**100.** Nella Tabella 12 e nella Tabella 13 sono mostrate le percentuali di consumatori (rispettivamente calcolati in volume, vale a dire numero di consumatore, o di valore, vale a dire calcolati in valore della spesa indicata da ciascun rispondente) che si sposterebbero dal punto vendita oggetto di rilevazione verso altri punti vendita della GDO, nonché verso altre opzioni (acquisto *on-line*, altre tipologie di negozi). In particolare, ai consumatori è stato chiesto di indicare in modo spontaneo e senza sollecitazioni il punto vendita a cui si rivolgerebbero in alternativa a quello oggetto di rilevazione<sup>138</sup>.

**101.** Una evidenza particolarmente significativa riguarda la percentuale di consumatori che sposterebbe la spesa effettuata presso i punti vendita DOC che costituiscono i centroidi delle isocrone n. 1, 2, 12 e 13, verso i punti vendita di PAC (con i marchi Conad o Todis). Nei suddetti punti vendita oggetto di rilevazione, i DR da DOC a PAC sono significativamente elevati, essendo comprese tra 40% e il 49%. In sostanza, nelle isocrone n. 1, 2, 12 e 13, quasi un consumatore su due si sposterebbe dal punto vendita DOC ad un punto vendita della rete PAC.

**102.** In tale contesto, DOC e PAC sono sempre i concorrenti più prossimi nelle suddette isocrone (n. 1, 2, 12 e 13), infatti, i punti vendita della rete di PAC sono sempre la prima preferenza da parte dei consumatori dei punti vendita DOC oggetto di trasferimento a PAC.

<sup>137</sup> Elaborazioni su documento n. 73.2 (domande n. 10 e 11). Si precisa che i valori percentuali non considerano le risposte in cui i consumatori hanno indicato “non so” nelle domande n. 10 e 11.

<sup>138</sup> Sul punto, si veda il doc. 90.1 contenente la nota metodologica della *survey* in cui si indica come istruzione all’intervistatore “Per l’intervistatore: lasciare libera la risposta, ma eventualmente guidarla per individuare il punto vendita da barrare (ad esempio, chiedere l’insegna e poi individuare l’indirizzo)”.



**Tabella 12 – Punti vendita della GDO alternativi a DOC (calcolo basato sul numero di rispondenti)<sup>139</sup>**

Punto vendita	1 - [omissis]	2 -[omissis]	10 - [omissis]	12 - [omissis]	13 - [omissis]
Conad-PAC	13%	41%	9%	42%	47%
Todis	27%	0%	1%	1%	1%
<b>Tot. PAC</b>	<b>40%</b>	<b>41%</b>	<b>10%</b>	<b>44%</b>	<b>49%</b>
Conad-CNO	0%	1%	12%	0%	1%
Supermercati PIM	31%	1%	3%	12%	22%
Tigre	17%	0%	9%	1%	0%
Pam	1%	4%	19%	10%	0%
Elite	1%	17%	6%	1%	0%
Carrefour	1%	4%	2%	0%	8%
Eurospin	0%	15%	0%	0%	0%
Esselunga	0%	0%	4%	0%	0%
Altri (CE.DI.Gros)	0%	12%	14%	6%	18%
Altri	1%	3%	0%	3%	1%
<b>Tot. Supermercati</b>	<b>92%</b>	<b>97%</b>	<b>78%</b>	<b>76%</b>	<b>99%</b>
On-line	6%	0%	6%	6%	0%
Altro tipo di negozio	3%	3%	16%	18%	1%

**103.** Considerando il valore della spesa i *diversion ratio* risulterebbero ulteriormente accresciuti, come si evince dalla Tabella 13. Sul punto, si precisa che i DR sono calcolati tenendo in considerazione, come alternative, sia gli acquisti *on-line*, sia altre tipologie di negozio.

<sup>139</sup> Elaborazioni su documento n. 73.2 73.2 (domande n. 10 e 11). I valori sono calcolati come percentuali di rispondenti alle domande n. 10 e 11. Si precisa che i valori percentuali non considerano le risposte in cui i consumatori hanno indicato “non so” nelle domande n. 10 e 11. Tuttavia, anche considerando i valori “non so” delle risposte n. 10 e 11, le percentuali di consumatori che si sposterebbero dal punto vendita centroide a marchio DOC a un punto vendita alternativo di PAC (con i marchi Conad e Todis) sarebbero estremamente alte nelle isocrone n. 1, 2, 12, 13 e, in particolare pari a: Isocrona n. 1: 30,5%; Isocrona n. 2: 39,2%; Isocrona n. 10: 9,5%; Isocrona n. 12: 29,0% e Isocrona n. 13: 47,6%.

**Tabella 13 – Punti vendita della GDO alternativi a DOC (calcolo basato sul valore della spesa)<sup>140</sup>**

Punto vendita	1 - [omissis]	2 - [omissis]	10 - [omissis]	12 - [omissis]	13 - [omissis]
Conad-PAC	12%	44%	11%	43%	47%
Todis	29%	0%	0%	1%	4%
<b>Tot. PAC</b>	<b>41%</b>	<b>44%</b>	<b>11%</b>	<b>44%</b>	<b>50%</b>
Conad-CNO	0%	0%	13%	0%	0%
Supermercati PIM	32%	0%	3%	12%	19%
Tigre	18%	0%	8%	1%	0%
Pam	1%	5%	17%	10%	0%
Elite	1%	18%	7%	1%	0%
Carrefour	1%	4%	2%	0%	7%
Eurospin	0%	13%	0%	0%	0%
Esselunga	0%	0%	2%	0%	0%
Altri (CE.DI.Gros)	0%	11%	16%	5%	20%
Altri	1%	4%	0%	3%	1%
<b>Tot. Supermercati</b>	<b>96%</b>	<b>99%</b>	<b>79%</b>	<b>75%</b>	<b>98%</b>
On-line	3%	0%	6%	6%	1%
Altro tipo di negozio	1%	1%	15%	19%	0%

**104.** Per completezza di analisi rispetto alle precedenti evidenze circa gli effetti della concentrazione, sono state svolte ulteriori analisi per valutare l’impatto del mutamento della struttura dei mercati derivanti dall’operazione in esame in termini di effetti unilaterali. In particolare, si fa riferimento all’indice GUPPI (“*Gross Upward Pricing Pressure Indicator*”), un modello che quantifica l’incentivo delle parti ad aumentare i prezzi (o più in generale a peggiorare la propria offerta in un dato punto vendita), integrando le informazioni contenute nei DR con le informazioni sui margini sui costi e sul rapporto relativo dei prezzi tra punti vendita: più alto è il GUPPI, maggiore è l’incentivo ad aumentare il prezzo.

**105.** Come nei consolidati orientamenti in tema di concentrazione della GDO<sup>141</sup>, nonché, più in generale, delle catene al dettaglio<sup>142</sup>, il GUPPI è calcolato secondo la seguente formula:

<sup>140</sup> Elaborazioni su documento n. 73.2 (domande n. 10 e 11). I valori sono calcolati come percentuali di rispondenti pesati per la spesa dichiarata (domanda n. 5) alle domande n. 10 e 11. Quando i soggetti non hanno dichiarato un valore di spesa puntuale (variabile “vD5\_txt”) è stato utilizzato il valore intermedio del range fornito dal medesimo consumatore (variabile “vD5.1”). Si precisa che i valori percentuali non considerano le risposte in cui i consumatori hanno indicato “non so” nelle domande n. 10 e 11. Tuttavia, anche considerando i valori “non so” delle risposte n. 10 e 11, le percentuali di consumatori che si sposterebbero dal punto vendita centroide a marchio DOC a un punto vendita alternativo di PAC (con i marchi Conad e Todis) sarebbero estremamente alte nelle isocrone n. 1, 2, 12, 13 e, in particolare, pari a: Isocrona n. 1: 31,7%, Isocrona n. 2: 42,6%; Isocrona n. 10: 10,7%; Isocrona n. 12: 30,3% e Isocrona n. 13: 49,8%.

<sup>141</sup> Cfr. *ex multis* C12247B - BDC Italia-Conad/Auchan, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Bollettino n. 10/2020; C12315 - Bennet/Otto punti vendita di Margherita Distribuzione, provvedimento n. 28351 del 15 settembre 2020, in Bollettino n. 39/2020; C12279 - Dipendi/Rami di azienda di SMA e Società Generale Distribuzione, provvedimento n. 28326 del 4 agosto 2020, in Bollettino n. 34/2020.

<sup>142</sup> Cfr. *ex multis* C12488 - Bubbles Bidco/Quattro, provvedimento n. 30404 del 2 dicembre 2022, in Bollettino n. 46/2022; C12410B - Cinven Capital Management-Fressnapf Beteiligungs/Agrifarma - Maxi Zoo Italia, provvedimento n. 30037 del 22 febbraio 2022, in Bollettino n. 9/2022.

$$GUPPI_{DOC} = DR_{DOC>PAC} \cdot m_{PAC} \cdot P_{PAC/DOC}$$

106. Dove  $m_{PAC}$  è il margine al dettaglio realizzato dai punti vendita della rete PAC (la cui media è stata stimata da PAC pari al [20-30%])<sup>143</sup>, mentre  $P_{PAC/DOC}$  è il rapporto tra i prezzi praticati dai punti vendita PAC e i punti vendita DOC (il cui valore stimato da PAC è pari al [0,5-1])<sup>144</sup>. Nella Tabella 14 seguente sono mostrati i valori dell'indice GUPPI calcolati utilizzando i valori dei DR, in volume e valore, nonché i dati relativi ai margini e al rapporto dei prezzi.

**Tabella 14 - Gross Upward Pricing Pressure Indicator**

	1 - [omissis]	2 - [omissis]	10 - [omissis]	12 - [omissis]	13 - [omissis]
GUPPI con DR calcolati in numero di rispondenti	[8-10%]	[8-10%]	[2-4%]	[8-10%]	[8-10%]
GUPPI con DR calcolati in valore della spesa	[8-10%]	[8-10%]	[2-4%]	[8-10%]	[10-12%]

#### V.4. Le valutazioni dei terzi in merito alla concentrazione

107. Con riferimento all'operazione in esame, è stato richiesto ai principali gruppi della GDO attivi nel territorio di Roma di fornire una valutazione in merito all'operazione<sup>145</sup>.

108. Le società Esselunga S.p.A., Pam S.p.A., Carrefour/GS S.p.A. e Penny Market S.r.l. hanno evidenziato la possibile dannosità concorrenziale della stessa. Infatti, Esselunga osserva che l'acquisizione comporta un incremento delle quote di PAC2000A potrebbe "comportare un maggior potere nella determinazione dei prezzi e nella definizione dell'offerta commerciale [...]"<sup>146</sup>, mentre PAM commenta che "l'operazione in oggetto abbia dimensione tali per cui sussista la possibilità di effetti sulle dinamiche competitive del settore ma, allo stato, non disponiamo dei dati e delle informazioni necessarie per prendere una posizione precisa sul merito della questione[...]"<sup>147</sup>; sul punto, Penny Market sottolinea la pericolosità, sotto il profilo concorrenziale, della sostituzione di un operatore poco conosciuto come DOC (il quale è, come precedentemente affermato dalla stessa Unicoop non è associato al mondo Coop) con uno molto conosciuto e radicato nel territorio romano: "si considera nondimeno che l'eventuale ulteriore rafforzamento della già considerevole posizione e presenza sul mercato locale del gruppo Conad, anche in ragione della notorietà del marchio, possa pregiudicare la concorrenza sul mercato della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari, riducendo l'offerta per il consumatore finale. L'operazione, peraltro, determinerebbe la sostituzione di un operatore - DOC Roma - di dimensione locale medio-piccola, con un operatore - Conad - rispetto al quale, nella città di Roma, Penny Market non è in grado di esercitare un'effettiva pressione concorrenziale [...]"<sup>148</sup>.

<sup>143</sup> Cfr. doc. 107.1

<sup>144</sup> Cfr. doc. 107.1

<sup>145</sup> Si precisa che le società Gruppo Végé Società Cooperativa, Selex Gruppo Commerciale S.p.A., Lidl Italia S.r.l. e Magazzini Gabrielli S.p.A. non hanno espresso alcuna valutazione in merito all'operazione e ai suoi impatti concorrenziali. Cfr. doc. 38.1, 42.1, 44.1., 106.

<sup>146</sup> Cfr. doc. 40.1

<sup>147</sup> Cfr. doc. 39.1

<sup>148</sup> Cfr. doc. 51.1

**109.** Infine, le società Eurospin Italia S.p.A. e Multicedi S.r.l. ritengono che l'operazione non abbia un impatto concorrenziale significativo<sup>149</sup>, mentre le società MD S.p.A., Super Elite S.p.A. esprimono valutazioni neutre rispetto alle implicazioni<sup>150</sup>, ritenendo che l'operazione non abbia un impatto sulla propria attività.

#### **V.5. Le considerazioni di Unicoop**

**110.** Unicoop ha inteso illustrare, nel corso del procedimento, le ragioni della vendita dei rami di azienda oggetto della presente istruttoria, spiegando che la vendita trae origine dagli insufficienti risultati economici che il management è riuscito a conseguire dalla loro apertura. Infatti, *“solo per un paio di anni è stato generato un cash-flow positivo, e sempre il risultato di esercizio non è stato sufficiente a coprire gli ammortamenti dell'avviamento”*<sup>151</sup>. gestire

**111.** In particolare, *“[d]al 2013 al 2022 il fatturato non ha mai superato i 140 milioni di euro e, ad eccezione del 2020 (anno della pandemia), non è stato mai raggiunto un risultato sufficiente a coprire l'ammortamento dell'avviamento”*; Inoltre, *“nel 2022, la gestione commerciale ha fatto registrare un risultato finale negativo (-785mila euro), anche per effetto della politica contenimento dell'impatto inflattivo sui prezzi di vendita e dell'incremento dei costi diretti (locazioni, utenze)”*<sup>152</sup>.

**112.** Le ragioni del basso livello di redditività dei supermercati DOC sono da attribuirsi, principalmente: a una struttura organizzativa, quella di Unicoop, che ha una scarsa conoscenza delle caratteristiche del mercato romano<sup>153</sup> e che non è in grado di *“[...] gestire strategie commerciali [...] adeguate per punti vendita locati in territori diversi da quello toscano – in cui le logiche del mercato sono molto diverse, i consumatori hanno abitudini di spesa differenti”*<sup>154</sup>; all'utilizzo del marchio DOC che *“rendeva i punti vendita scarsamente riconoscibili dal consumatore, che non riuscivano ad associarli al mondo Coop”*<sup>155</sup>, della cui notorietà, pertanto, non potevano beneficiare, così come rimanevano privi della possibilità di utilizzare in modo completo la leva promozionale e pubblicitaria adottata da Unicoop<sup>156</sup>.

**113.** Ciò in un contesto estremamente competitivo, caratterizzato da operatori che, al contrario di Unicoop, conoscono il mercato romano e le abitudini dei consumatori<sup>157</sup>. Inoltre, il territorio della città di Roma non si presta all'apertura di supermercati di grandi dimensioni (ossia superiori ai 2500 mq) per varie ragioni, quali *“la difficoltà di trovare gli spazi idonei ad un Superstore, nonché la minore propensione o la maggiore difficoltà agli spostamenti”*<sup>158</sup>.

---

<sup>149</sup> In particolare, Eurospin ritiene che *“la trasformazione dei punti vendita da insegna DOC a insegna CONAD non possa avere un impatto significativo dal punto di vista della prossimità concorrenziale”* (cfr. doc. 34), mentre Multicedi *“non ravvisa significative criticità sotto il profilo concorrenziale”* (cfr. doc. 98).

<sup>150</sup> In particolare, MD ritiene di non rilevare *“nessuna differenza relativo all'impatto economico sulla nostra azienda, trattasi di un mero cambio insegna e quindi non maggiore concorrenza”* (cfr. doc. 41); Super Elite afferma che *“L'operazione non ha particolari effetti sulla società scrivente”* (cfr. doc. 85)

<sup>151</sup> Cfr. doc. 118.

<sup>152</sup> Cfr. doc. 137 e doc. 5.9.

<sup>153</sup> Cfr. doc. 137.

<sup>154</sup> Cfr. doc. 118.

<sup>155</sup> Cfr. doc. 118.

<sup>156</sup> Cfr. doc. 137.

<sup>157</sup> In particolare, Unicoop cita, a titolo di esempio, *“l'apertura di Esselunga nella zona molto centrale di viale Liegi, che ha inciso sulla redditività del punto vendita di via Tirso e l'apertura di Eurospin di fronte al punto vendita sito in via del Fosso Torriano, con prezzi competitivi e un parcheggio più grande”* (cfr. doc. 137).

<sup>158</sup> Cfr. doc. 118.

**114.** Da cui la volontà, da parte del management di Unicoop, di chiudere i propri punti vendita nelle aree del Lazio. In particolare, Unicoop ha deciso di uscire dal mercato romano in quanto, altrimenti, “*sarebbero stati necessari dei cambiamenti nella strategia e ingenti investimenti con conseguenti rischi di ritorno degli stessi che Unicoop non era intenzionata a correre*”<sup>159</sup>.

**115.** In particolare gli investimenti sarebbero serviti per lo sviluppo massiccio della rete di vendita e per aumentare la conoscibilità del marchio DOC, anche al fine di associarlo al ben più conosciuto marchio COOP<sup>160</sup>. Unicoop ha pertanto ritenuto di non effettuare simili investimenti in considerazione de: (i) il proprio *business model*; (ii) il posizionamento dei prezzi della concorrenza sul comune di Roma che non risultava compatibile con le politiche commerciali di DOC; (iii) gli impegni che Unicoop sta sostenendo sul proprio territorio tradizionale, in Toscana, dove ha le sue origini e, da sempre, ha svolto prioritariamente la sua attività caratteristica e dove, pertanto, ha deciso di concentrare le proprie attività; il mutato contesto economico negli ultimi anni (pandemia, iperinflazione, crisi consumi) <sup>161</sup>. Sono stati quindi individuati, come potenziali interlocutori prioritari, “*Gruppo GROS (direttamente con Pewex, Pim, Il Castoro), Magazzini Gabrielli, Gruppo PAM, Gruppo VEGE' (per le associate F.Ili Arena e Multicedi) e CARREFOUR*” <sup>162</sup>. Di questi, “*solo Pewex – appartenente al gruppo GROS - aveva formulato una proposta non vincolante*” per un prezzo ritenuto ben lontano dalle aspettative di Unicoop che, nel frattempo, riceveva una manifestazione d’interesse da parte di PAC con la quale ha avviato una trattativa in esclusiva. In particolare, Unicoop ha effettuato tale scelta in quanto PAC era “*disposta a (a) offrire un prezzo più alto, (b) garantire il mantenimento dei rapporti di lavoro con il personale dipendente addetto alla sede di Roma (non solo, quindi, del personale impiegato nei singoli punti vendita) nonché (c) ad assumere a proprio carico ogni rischio derivante da un’eventuale autorizzazione condizionata*” dell’Autorità<sup>163</sup>.

#### **V.6. Le considerazioni di PAC**

**116.** La Società rappresenta che l’acquisto dei punti vendita DOC costituisce per PAC un ampliamento della rete di vendita associata, ossia una opportunità di ampliamento della propria rete di vendita in favore dei soci, nell’ambito del sistema mutualistico che la caratterizza<sup>164</sup>.

**117.** Infatti, PAC persegue l’obiettivo di *[omissis]*<sup>165</sup>. Infatti, “*le decisioni aziendali vengono prese centralmente da PAC secondo uno spirito mutualistico cooperativo, in linea con il proprio oggetto sociale*”<sup>166</sup> che guida le funzioni della Società, tra le quali l’espansione della rete poiché, sebbene generalmente siano i singoli soci ad acquisire i punti vendita, *[omissis]*<sup>167</sup>. In altri termini, PAC fornirebbe un supporto ai soci, evitando loro di sobbarcarsi di eccessivi investimenti iniziali, con un meccanismo del tutto simile al credito di fornitura che viene concesso da PAC ai punti vendita associati nella fornitura dei prodotti.

<sup>159</sup> Cfr. doc. 118.

<sup>160</sup> Cfr. doc. 137.

<sup>161</sup> Cfr. doc. 137.

<sup>162</sup> Cfr. doc. 137.

<sup>163</sup> Cfr. doc. 137.

<sup>164</sup> Cfr. doc. 126.

<sup>165</sup> Cfr. doc. 126.

<sup>166</sup> Cfr. doc. 126.

<sup>167</sup> Cfr. doc. 126.

**118.** Inoltre, PAC gestisce alcune altre funzioni per le associate, tra le quali quelle di marketing e logistica le quali sono remunerate [omissis]<sup>168</sup>.

**119.** In merito alla valutazione dell'Operazione, PAC ritiene che, ai fini della prova della presenza di un ostacolo significativo alla concorrenza effettiva dell'Operazione in esame, non sia stato soddisfatto il rigoroso standard di valutazione prognostica consistente nel fatto che sia più probabile che improbabile che la concentrazione di cui trattasi ostacoli o meno in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato<sup>169</sup>.

*V.6.a. Il contesto di mercato*

**120.** In primo luogo, secondo PAC, vi sarebbe una errata percezione del contesto di mercato in cui avviene l'Operazione di concentrazione e, in particolare, delle peculiarità del territorio romano. Secondo PAC nel Comune di Roma è possibile osservare una significativa dinamicità concorrenziale. Non vi sarebbero, infatti, difficoltà nell'apertura di punti vendita, come dimostrerebbe la circostanza che (i) dal 2017, Esselunga ha aperto quattro punti vendita e prevede di aprirne altri due nei prossimi anni; (ii) vi sarebbero operatori con numerosi punti vendita (ad esempio, PAM con circa 121 punti vendita di cui uno aperto nell'ultimo anno); (iii) diversi concorrenti hanno in programma nuove aperture<sup>170</sup>.

**121.** La conferma di una elevata dinamicità del mercato sarebbe altresì confermata dalla circostanza che in ciascuna isocrona sono presenti molti punti vendita dei concorrenti e, in tal senso, *“i punti vendita alternativi all'entità post-concentrazione sono nell'ordine delle centinaia”*<sup>171</sup>.

**122.** In tal senso, le condizioni di mercato riscontrabili a Roma sono simili a quelle riscontrabili nei centri storici di altre città italiane, nelle quali *“la spesa si concentr[a] nei piccoli punti vendita di prossimità, con prezzi necessariamente più elevati di quelli delle aree periferiche e provinciali. Non si tratta, quindi, di una peculiarità del solo centro storico di Roma, ma di tutti i centri storici, dove le superette scontano inevitabilmente costi molto più elevati, come ad esempio negli affitti e nella logistica e ove peraltro il cliente tipo è rappresentato da un soggetto con livello di reddito pro-capite medio o elevato”*<sup>172</sup>. Inoltre, sarebbero altre peculiarità dei centri storici a determinare prezzi più alti, come ad esempio i costi di logistica o i costi di gestione dei piccoli punti vendita, *“senza contare che il profilo del consumatore medio nelle zone del centro storico non appare né particolarmente meritevole né tanto meno particolarmente interessato ad avvantaggiarsi di una politica di prezzi popolari”*<sup>173</sup>.

**123.** In secondo luogo, secondo PAC, non si sarebbe dato debito risalto al ruolo svolto dalle vendite on-line. Infatti, secondo *“sondaggi molto recenti, dell'ottobre 2024, confermano che più di un quarto degli italiani (27%) ha utilizzato la spesa online negli ultimi tre mesi. Senza considerare che il Lazio è una delle regioni di Italia storicamente più coperte dai servizi di consegna online della spesa (insieme a Lombardia e Piemonte) e la spesa online è maggiormente diffusa nelle aree geografiche dove aumenta la densità di popolazione”*<sup>174</sup>.

---

<sup>168</sup> Cfr. doc. 126.

<sup>169</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>170</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>171</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>172</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>173</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>174</sup> Cfr. doc. 138.

*V.6.b. I concorrenti di PAC*

**124.** Con riferimento agli effetti della concentrazione, PAC eccepisce la congruenza del metodo di calcolo delle quote dei concorrenti. Nello specifico, obietta il calcolo separato delle quote di mercato per le insegne afferenti a GROS le quali sono caratterizzate da un notevole allineamento sul piano delle offerte promozionali. Per tale ragione afferma che *“il valutarla come una entità unica metterebbe in evidenza un maggiore potere disciplinante dello stesso su PAC-Conad, riducendo in modo significativo l’impatto della concentrazione in esame*<sup>175</sup>.

**125.** In tal senso, secondo PAC, *“[l]e insegne afferenti a GROS (Pewex, PIM, DEM, ecc.) devono essere considerate congiuntamente in ragione dell’uniformità delle politiche commerciali che sono poste in essere dai consorziati di GROS; questa circostanza rende GROS un’organizzazione simile a quella di PAC e, dunque, fa di GROS un unico concorrente dotato di quote di mercato significative nelle isocrone oggetto della CRI, capace di ‘contrastare’ (se mai ve ne fosse bisogno) l’entità post-concentrazione”*<sup>176</sup>.

**126.** Non vi sarebbero, quindi, differenze sostanziali tra quanto avviene in PAC e quanto avviene in GROS e ciò sarebbe confermato da diverse evidenze agli atti che contraddirebbero le stesse affermazioni di GROS, su cui si sarebbero appiattite le risultanze istruttorie.

**127.** In primo luogo, infatti, in alcuni precedenti dell’Autorità, GROS sarebbe stato considerato come un’unica entità e, in alcuni casi, la stessa Selex sarebbe stata considerata come unitaria<sup>177</sup>.

**128.** In secondo luogo, le evidenze agli atti dimostrerebbero che GROS ricopre un ruolo nella definizione delle politiche commerciali delle insegne che rappresenta. Infatti, la struttura di *governance* di GROS è espressione diretta delle 12 insegne riunite sotto il sistema consortile e vi sarebbero legami personali tra gli organi di GROS e i titolari delle insegne socie<sup>178</sup>. Inoltre, lo *“statuto prevede espressamente all’art. 8(3) tra i requisiti per l’ammissione nella compagine sociale l’accertamento «della non concorrenzialità di tali imprese, rispetto a quelle dei Soci, sia sul piano locale che nazionale/internazionale», e che, all’art. 10(4), nel disciplinare le cause di recesso ed esclusione del singolo socio, contempla l’ipotesi per la quale il socio medesimo «trasferisca a qualsiasi titolo, per atto tra vivi, l’azienda commerciale nel suo complesso o tutte o parte delle quote di partecipazione della Società che gestisce l’attività che usufruisce degli acquisti e servizi comuni, a favore di persone fisiche o enti giuridici che siano portatori di interessi commerciali concorrenziali o in contrasto con quelli perseguiti dalla Società Consortile per il raggiungimento del suo scopo sociale»*<sup>179</sup>, vi sarebbe quindi un *“[o]bligo statutario di non concorrenza tra soci”*<sup>180</sup>.

**129.** Esempi che dimostrerebbero una incidenza da parte di GROS sulle politiche commerciali delle insegne socie sarebbero: (i) il marchio *“Maestri del Fresco”*<sup>181</sup>, (ii) strategia comune per l’e-commerce, con la messa a disposizione di un deposito per la logistica dove partono gli ordini ricevuti *on-line*; (iii) utilizzo del canale online per pubblicizzare iniziative rivolte al consumatore, comuni a

<sup>175</sup> Cfr. doc. 126.

<sup>176</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>177</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>178</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>179</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>180</sup> Cfr. doc. 147, all. 4.

<sup>181</sup> La strategia *“Maestri del fresco”* si riferisce all’offerta di canale preferenziale per i fornitori locali che offrono prodotti conformi ai requisiti previsti dai capitolati dei fornitori di GROS con il loro marchio ma con un’apposita comunicazione visiva, in grado di evidenziare le referenze scelte dagli esperti, in tal senso *“[i] prodotti sono inseriti nel volantino «Maestri del Fresco» che ha un calendario promozionale con 35 uscite l’anno e 500 articoli in offerta”* (cfr. doc. 138).

tutte le insegne del Consorzio (ad esempio, la campagna benefica “Pensieri dolcissimi”, Figura 9 *infra*); (iv) messa a disposizione a beneficio di tutti i soci di “pool di esperti” per testare la qualità dei prodotti commercializzati.

**Figura 9 – Campagna benefica Pensieri dolcissimi**<sup>182</sup>



**130.** Inoltre, tra PAC e GROS vi sarebbero le stesse dinamiche in termini di assortimento e di prezzi consigliati, in quanto “*in entrambi i casi esiste un sistema di prezzi consigliati e un sistema di supporto alle attività promozionali e dunque sui prezzi da proporre nei volantini*”<sup>183</sup>. Vi sarebbe, inoltre, una uniformità di assortimenti, valori, percezione del marchio tra le varie insegne socie. Anche alcuni concorrenti percepirebbero GROS come un’unica entità.

**131.** Dal punto di vista dell’attività promozionale, vi sarebbe una assoluta uniformità nei volantini delle insegne del gruppo GROS (si veda, ad esempio, la Figura 10 *infra*). In particolare, da un’analisi dei volantini e dei siti *on-line* delle insegne, vi sarebbe (i) un livello altissimo di sovrapposizione di referenze e relativi prezzi applicati (sempre sopra al 90% a eccezione di “macelleria” e “pescheria”, rispettivamente con 30% e 76% di sovrapposizione); (ii) utilizzo di *art-work* (immagini dei prodotti) identici concordati con i vari fornitori coinvolti; (iii) un’assoluta uniformità di prodotti e prezzi dei prodotti commercializzate sui rispettivi canali di *e-commerce* dalle imprese parti del Consorzio; (iv) la presenza di campagne promozionali radiofoniche relative al marchio GROS<sup>184</sup>.

<sup>182</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>183</sup> Cfr. doc. 147, all. 4.

<sup>184</sup> Cfr. doc. 138, 147, all. 4.



Figura 10 – Prime pagine di alcuni volantini delle insegne GROS fornite da PAC<sup>185</sup>



132. Infatti, secondo PAC, “lo stesso Statuto di GROS annovera nell’oggetto sociale tra i servizi resi ai soci: “azioni di marketing, pubblicità e promozione dell’immagine; in particolare la

<sup>185</sup> Cfr. doc. 142.30, 142.33, 142.34, 142.36, 142.41, 142.42.

*promozione della diffusione dei prodotti dei Soci attraverso la partecipazione a manifestazioni fieristiche, lo svolgimento di azioni pubblicitarie anche su internet o su altri sistemi informativi, l'espletamento di studi e ricerche, l'approntamento di cataloghi e la predisposizione di qualsiasi altro mezzo promozionale ritenuto idoneo*<sup>186</sup> che sarebbero effettivamente svolti come risultante dalle poste economiche nel bilancio di GROS<sup>187</sup>. Vi sarebbe, infine, un'uniformità nel layout dei punti vendita e un coordinamento di tutti i servizi relativi alla logistica, nonché l'erogazione di servizi relativi alla fidelizzazione comune<sup>188</sup>.

**133.** Alla luce di tali elementi, PAC ritiene che GROS, nella sua interezza, sia un concorrente in grado di disciplinare la rete di PAC. In particolare, *“considerata unitariamente la quota di mercato dei punti vendita della rete GROS, in ciascuna delle tre isocrone rilevanti il Consorzio si attesta quale concorrente immediatamente prossimo all'entità post-concentrazione*<sup>189</sup>, essendovi un quadro del tutto diverso rispetto a quello di avvio dell'istruttoria, con un differenziale ridotto nelle quote di mercato detenute da PAC, primo operatore, e GROS, secondo operatore, nelle isocrone n. 1, 12 e 13. Inoltre, l'incremento dell'indice di concentrazione (HHI) dovuto alla considerazione di GROS come un unico operatore comporterebbe una *“diversa teoria del danno [...] in merito a eventuali effetti coordinati dell'operazione”*<sup>190</sup>.

**134.** Inoltre, sebbene le quote di PAC superino il 30%, *“[d]a una ricognizione dei precedenti dell'AGCM risulta evidente che, nella maggior parte dei casi, isocrone con quote comprese tra il 30 e il 35% sono state considerate non problematiche, avendo l'AGCM valorizzato elementi quali la presenza di concorrenti con quote rilevanti (anche se significativamente inferiori a quelle delle parti della concentrazione) e la numerosità dei punti vendita alternativi (del tutto omessa nella CRI). Inoltre, in circostanze nelle quali la quota post-concentrazione risultava pari al 30-35%, un incremento compreso tra il 5 e il 10% (cioè proprio il nostro caso) è stato considerato “non elevato” e tale da ritenere non problematica la relativa isocrona, nonostante una diversion ratio (“DR”) significativa”*<sup>191</sup>.

*V.6.c. La exit survey, il calcolo dei DR e del GUPPI*

**135.** In primo luogo, con riferimento alla exit survey, PAC ritiene *“che il Sondaggio AGCM non possa restituire risultati attendibili, per la semplice circostanza che esso è stato somministrato quando i punti vendita acquisiti avevano già cambiato insegna: di conseguenza, i consumatori acquisiti dopo il cambio di insegna sono più attratti dall'insegna Conad e quindi più inclini a scegliere un altro punto Conad in alternativa al centroide DOC, sovrastimando quindi le diversion ratio dai centroidi DOC ai punti vendita PAC limitrofi. [...] Questo fatto ha determinato un cambiamento nella composizione dei clienti dei punti vendita target, che ha verosimilmente distorto - nella direzione di sovrastimarli - i diversion ratio dai centroidi (ex DOC) ai punti vendita PAC limitrofi (ad esempio, alcuni clienti abituali degli ex DOC potrebbero già essersi spostati verso un punto vendita diverso: si tratta di quelli che, verosimilmente, non avrebbero indicato un punto vendita PAC come insegna più prossima; viceversa, clienti affezionati all'insegna Conad che prima non frequentavano DOC - non avrebbero partecipato all'indagine campionaria e invece,*

<sup>186</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>187</sup> Cfr. doc. 138, 147, all. 4.

<sup>188</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>189</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>190</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>191</sup> Cfr. doc. 138.

*partecipandovi, hanno con ogni probabilità indicato un punto vendita Conad come alternativa più prossima, così aumentando artificialmente la DR verso Conad; anche una parte dei clienti abituali di DOC potrebbe considerare oggi l'insegna Conad come più prossima – avendola apprezzata dopo la concentrazione – ma non l'avrebbe considerata tale prima dell'Operazione*)<sup>192</sup>.

**136.** In secondo luogo, “[i]l fascicolo istruttorio non contiene informazioni sulle istruzioni date agli intervistatori. Pertanto, non è chiaro il modo in cui sono state identificate le opzioni di risposta alla domanda 11. In particolare, non è chiaro se i consumatori abbiano indicato i punti vendita alternativi senza sollecitazioni o se invece essi abbiano scelto da una lista predefinita fornita dagli intervistatori (potenzialmente con la possibilità di indicare un altro punto vendita non presente nella lista). Nell'ultimo caso, i consumatori intervistati potrebbero essere stati influenzati dalla lista presentata dall'intervistatore e aver scelto con più frequenza i punti vendita Conad e Todis”<sup>193</sup>.

**137.** In terzo luogo, vi sarebbero errori nella metodologia per il calcolo del GUPPI in quanto non terrebbe in debito conto i reali incentivi di PAC<sup>194</sup>. D'altro canto, secondo PAC, i soci sono del tutto autonomi “*potendo decidere l'assortimento, avendo facoltà di rifornirsi anche da fornitori diversi da PAC (ad esempio, per i prodotti da banco e i freschi) e, in una qualche misura, delle politiche promozionali*”<sup>195</sup>.

**138.** Per i motivi di cui sopra, nel valutare la concentrazione, PAC ritiene che l'analisi dell'indice GUPPI (solitamente svolta nelle concentrazioni per valutare l'incentivo al rialzo dei prezzi che deriva dall'operazione di concentrazione), dovrebbe “*considerare le peculiarità dell'ecosistema PAC, in cui i soci proprietari dei punti vendita agiscono come imprenditori autonomi, e, pertanto, utilizzare esclusivamente il margine wholesale, invece che quello retail, poiché quest'ultimo non è percepito da PAC ma è invece riferibile al singolo socio/punto vendita (fermo l'uso del margine retail per i punti vendita gestiti direttamente da PAC o da sue controllate)*”<sup>196</sup>. Si tratterebbe di modificare la formula del GUPPI per considerare diversi incentivi economici del mondo PAC, in analogia a un precedente dell'Autorità nel settore dei carburanti<sup>197</sup>. In tal senso, il caso IP/ESSO sarebbe “*perfettamente calzante: in quel caso, “l'analisi del GUPPI teneva in considerazione diverse tipologie contrattuali di gestione delle reti di stazioni di rifornimento” e il modo in cui la merged entity avrebbe estratto marginalità da queste operazioni; ciò è esattamente quello che si sta chiedendo di fare anche in questo caso*”<sup>198</sup>. In sostanza, considerando la formula del GUPPI modificata, PAC non avrebbe alcun incentivo ad aumentare i prezzi e, anzi, si avrebbe un GUPPI negativo (che corrisponderebbe a un incentivo a diminuire i prezzi)<sup>199</sup>.

**139.** Infine, PAC rileva di non fissare “*i prezzi retail ma comunica, per una parte dei prodotti, prezzi consigliati*”<sup>200</sup>. Tuttavia, i prezzi consigliati non sarebbero definiti per singolo punto vendita,

---

<sup>192</sup> Cfr. doc. 138. Si vedano anche i docc. 138.1 e 147, all. 4.

<sup>193</sup> Cfr. doc. 138.1.

<sup>194</sup> Cfr. doc. 138. Si vedano anche i docc. 138.1 e 147, all. 4.

<sup>195</sup> Cfr. doc. 126.

<sup>196</sup> Cfr. doc. 126. In particolare, “*Dalle vendite al dettaglio di questi p.v. PAC realizza margini: - al dettaglio (retail) solo nei negozi gestiti direttamente; - all'ingrosso (wholesale) in tutti gli altri p.v. [...]*” (cfr. doc. 147, all. 4).

<sup>197</sup> In particolare, PAC si riferisce al caso C12535 - *IP Italiana Petroli/Esso Italiana*, provvedimento n. 30745 del 1° agosto 2023, in Bollettino n. 30/2023.

<sup>198</sup> Cfr. doc. 138.1.

<sup>199</sup> Cfr. docc. 138.1 e 147, all. 4.

<sup>200</sup> Cfr. doc. 138.1.

ma sono determinati su base sub-regionale e suddivisa per insegna e canale<sup>201</sup> e, in tal senso, “L’Operazione non è in grado di incidere sulle scelte di prezzo nella province di Roma e Rieti”<sup>202</sup>

## VI. VALUTAZIONE DELL’OPERAZIONE

### VI.1. I mercati rilevanti

VI.1.a. *I mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo*

**140.** Nell’ambito dei consolidati orientamenti relativi a operazioni di concentrazione nel settore della GDO<sup>203</sup>, l’Autorità ha, in primo luogo, incluso i punti vendita gestiti con formula *discount* nei mercati rilevanti relativi alle tipologie di punti vendita della GDO di dimensione corrispondente, e cioè superette (100-399 mq), supermercati (400-2.499 mq) e ipermercati (dai 2.500 mq in su), in quanto considerati dai consumatori un’opzione di acquisto sostituibile con tali altre tipologie di punto vendita della GDO.

**141.** Inoltre, con riferimento a ipermercati, supermercati e superette, l’Autorità ha definito i seguenti mercati merceologici distinti:

- i. *il mercato delle superette*, comprensivo di tutti i punti vendita di dimensione compresa tra 100 e 2499 mq (e cioè le stesse superette, i supermercati e i discount di dimensione inferiore ai 2500 mq);
- ii. *il mercato dei supermercati*, comprensivo di tutti i punti vendita di dimensione dai 100 mq in su (e cioè supermercati, superette, ipermercati e discount);
- iii. *il mercato degli ipermercati*, comprensivo di tutti i punti vendita da 400 mq in su (e cioè ipermercati, supermercati e *discount* di dimensione pari o superiore ai 400 mq).

**142.** Sotto il profilo geografico, sono stati definiti mercati locali costituiti da curve isocrone centrate sui punti vendita *target* dell’ampiezza di 10 minuti di guida, in effettive condizioni di traffico, per il mercato delle superette e di 15 minuti di guida, in effettive condizioni di traffico, per i mercati dei supermercati e degli ipermercati.

### VI.2. Gli effetti dell’Operazione nei mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo (isocrone n. 1, 12 e 13)

VI.2.a. *Premessa*

**143.** Il procedimento in esame è stato avviato ai sensi dell’articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti delle società PAC e Unicoop in considerazione della circostanza che l’operazione di concentrazione fosse suscettibile di ostacolare, ai sensi dell’articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo, in particolar modo in alcuni mercati locali identificati dalle isocrone n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13. Infatti, nei mercati locali individuati dalle isocrone n. 1-6 e 10-13, l’entità risultante dalla concentrazione avrebbe detenuto quote significative, superiori al 25%, spesso superiori al 35%, con incrementi significativi della quota di mercato.

<sup>201</sup> Cfr. doc. 112.

<sup>202</sup> Cfr. doc. 147, all. 4.

<sup>203</sup> Cfr., *ex multis*: C12247B - BDC Italia-Conad/Auchan, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Bollettino n. 10/2020; C12509 - PAC 2000A/Vari Rami di azienda, provvedimento n. 30500 del 28 febbraio 2023, in Bollettino n. 11/2023; C12487 - IN’S Mercato/Ramo di azienda DICO, provvedimento n. 30414 del 13 dicembre 2022, in Bollettino n. 1/2023; C12490 - Fratelli Arena/Due Rami di azienda di Superisola, provvedimento n. 30337 dell’11 ottobre 2022, in Bollettino n. 39/2022 e C12580 - Conad Nord Ovest/Ramo di azienda di Bennet, provvedimento n. 30885 del 21 novembre 2023, in Bollettino n. 47/2023.

**144.** Oltre a tali elementi strutturali, nel provvedimento di avvio si considerava la possibilità che PAC e DOC potessero avere una maggiore prossimità concorrenziale, in ragione del *format* commerciale e del livello qualitativo che caratterizza i punti vendita a marchio DOC e quelli PAC, e tali da determinare maggiori effetti anticoncorrenziali rispetto a quelli ravvisabili dalla mera osservazione delle quote di mercato.

**145.** Infine, nel provvedimento di avvio si poneva l'accento, da un lato, alla scomparsa di Unicoop dal territorio del comune di Roma e, dall'altro, dalla posizione detenuta da PAC, e dal sistema Conad, nel territorio locale. Tali elementi potrebbero rafforzare i possibili effetti anticoncorrenziali dell'operazione.

**146.** A seguito degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria, si ritiene che l'operazione possa determinare significativi effetti anticoncorrenziali nei mercati locali della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo identificati con le isocrone n. 1, 12 e 13.

**147.** Infatti, seguendo l'approccio consolidato in tema di valutazione della concentrazione nel settore della grande distribuzione organizzata, l'analisi delle quote di mercato viene integrata con una stima del grado di sostituibilità tra il punto vendita acquisito e gli altri punti vendita presenti all'interno della medesima isocrona. Tale rapporto di sostituibilità di ogni punto vendita con il centroide - che tende ad approssimare la pressione concorrenziale su quest'ultimo che può esercitare un punto vendita localizzato nella stessa isocrona - è funzionale a costruire i *diversion ratio*, indicatori volti a misurare il grado di prossimità concorrenziale tra le Parti.

**148.** Come più diffusamente spiegato nel seguito, infatti, gli elementi acquisiti in istruttoria permettono di concludere, in maniera concordante, che l'Operazione è idonea a determinare significativi effetti anticoncorrenziali, di carattere unilaterale, nelle isocrone n. 1, 12 e 13, in quanto:

- i. le quote di mercato congiunte di PAC e della Target, anche nell'ipotesi più cautelativa per le Parti che considera come concorrenti i punti vendita Conad di CNO, sono sempre sensibilmente superiori al 30%, con un incremento significativo dovuto ai punti vendita Target (superiori al 5%);
- ii. l'Operazione avviene in un mercato concentrato e determina un incremento del livello di concentrazione significativo (Delta HHI superiore a 350) e superiore alle soglie di attenzione utilizzate nella prassi, anche nell'ipotesi più cautelativa per le Parti in cui i concorrenti aderenti a GROS non sono considerati in modo unitario;
- iii. la concentrazione elimina la concorrenza tra i due concorrenti più prossimi (in termini di *diversion ratio*, distanza, ecc.);
- iv. la concentrazione determina un incentivo all'aumento dei prezzi della rete PAC nelle isocrone considerate.

#### *VI.2.b. Gli effetti unilaterali dell'operazione di concentrazione*

##### *(a) Quote di mercato e il contesto del mercato locale*

**149.** Nei mercati locali, costituiti da tutti i punti vendita della GDO di dimensione superiore a 100 mq collocati in un'isocrona di massimo 15 minuti di guida da ciascun punto vendita oggetto di cessione, l'Operazione comporterà l'acquisizione dei punti di vendita a marchio DOC da parte di PAC. Nella Tabella 15 *infra* sono riepilogate le quote di mercato di PAC e della Target, nonché di CNO e dei principali concorrenti e l'indice di concentrazione (HHI) e la variazione dell'indice di concentrazione.

Tabella 15 – Quote di mercato e indici di concentrazione<sup>204</sup>

	Isocrone									
	1	2	3	4	5	6	10	11	12	13
Conad-PAC	25-30%	25-30%	30-35%	10-15%	10-15%	10-15%	10-15%	15-20%	25-30%	25-30%
Target	5-10%	1-5%	<1%	1-5%	1-5%	1-5%	1-5%	1-5%	5-10%	5-10%
<b>Totale PAC+Target</b>	<b>30-35%</b>	<b>25-30%</b>	<b>30-35%</b>	<b>15-20%</b>	<b>15-20%</b>	<b>10-15%</b>	<b>15-20%</b>	<b>20-25%</b>	<b>30-35%</b>	<b>30-35%</b>
Conad-CNO	4,2%	7,3%	1,7%	8,5%	8,2%	12,2%	11,1%	6,0%	3,7%	5,4%
<b>Totale Conad+Target</b>	<b>35-40%</b>	<b>30-35%</b>	<b>35-40%</b>	<b>25-30%</b>	<b>25-30%</b>	<b>25-30%</b>	<b>25-30%</b>	<b>25-30%</b>	<b>35-40%</b>	<b>35-40%</b>
Primo concorrente	18,7%	8,7%	8,9%	15,2%	25,5%	26,9%	17,3%	22,7%	19,0%	12,0%
Secondo concorrente	10,5%	8,0%	8,3%	10,0%	10,3%	17,6%	11,9%	10,9%	12,3%	11,0%
HHI post	1700	1125	1468	942	1288	1423	1040	1255	1757	1590
Delta HHI	327	98	61	114	117	56	102	139	379	352

150. L'Operazione appare essere idonea a determinare effetti anticoncorrenziali considerevoli nelle isocrone n. 1, 12 e 13<sup>205</sup>, dove le quote di mercato congiunte di PAC e della Target sono sempre sensibilmente superiori al 30%, con un incremento significativo dovuto ai punti vendita Target (superiori al 5%).

151. Sul punto, si rileva che le valutazioni sono state svolte in base a quanto richiesto dall'articolo 6 della legge n. 287/1990, come novellato dalla Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021<sup>206</sup>, la quale ha introdotto il nuovo *test* SIEC delle concentrazioni consistente nella verifica della presenza di un ostacolo significativo la concorrenza effettiva, innovando il regime di valutazione precedente (doppio *test*) in cui era necessario verificare sia la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, che l'eliminazione o la riduzione sostanziale e durevole della concorrenza. Pertanto, non rilevano le argomentazioni di PAC, secondo la quale, in presenza di isocrone con quote post-operazione comprese tra il 30 e il 35% e un incremento compreso tra il 5

<sup>204</sup> Elaborazioni su documento n. 115.24. Si veda la Tabella 8 *supra* per maggiori dettagli su tutti gli operatori per ciascuna isocrona.

<sup>205</sup> Si precisa che non si è proseguito con l'analisi delle isocrone n. 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11 per le seguenti ragioni. In primo luogo, nell'isocrona n. 3, la variazione della quota di mercato è molto ridotta, inferiore all'1%, e, sebbene quindi vi sia una quota di mercato *post-merger* detenuta da PAC superiore al 30%, si ritiene che l'impatto della concentrazione sia comunque limitato. Altresì, nelle isocrone n. 4-6 e 10-11, sebbene le quote di mercato *post-merger* di Conad (intese come quelle di PAC e CNO considerate congiuntamente) siano superiori al 25%, esse sono comunque inferiori al 30%. Inoltre, considerando la sola PAC, le quote *post-merger* sarebbero inferiori al 20% nelle isocrone n. 4-6 e 10 e inferiori al 25% nell'isocrona n. 11. In tale contesto, i DR che ne sarebbero derivati (come confermato da quanto rilevato nell'isocrona n. 10 oggetto di *survey*) sarebbero tali da non far emergere problemi concorrenziali. Per quanto concerne l'isocrona n. 2, sebbene la variazione della quota di mercato sia superiore all'1%, si osserva che la quota di mercato post concentrazione risulta comunque prossima al 25%, sebbene leggermente superiore a tale soglia, e l'incremento della concentrazione (HHI) è inferiore a 150 (con un HHI compreso tra 1.000 e 2.000). Inoltre, nel raggio di circa 5 minuti di guida dal centroide vi sono 5 punti vendita di cui 4 concorrenti di Conad.

<sup>206</sup> Articolo 32, comma 1, lettera a), legge 5 agosto 2022, n. 118.

e il 10%, l’Autorità, nei suoi precedenti, avrebbe ritenuto non problematica la concentrazione nella relativa isocrona.

**152.** In tal senso, ad esempio, nel precedente citato da PAC, l’Autorità ha escluso che gli indicatori valutati nell’isocrona fossero “*suscettibil[i] di determinare la costituzione di una posizione dominante in capo alla Parte*”<sup>207</sup>. Analoghe considerazioni possono essere svolte anche con riferimento agli altri precedenti citati da PAC, in cui oltre a una valutazione sull’assenza di una posizione dominante, si osserva che gli indicatori presi in considerazione in talune isocrone ritenute non problematiche non restituivano un quadro univoco sulle implicazioni concorrenziali dell’operazione e, pertanto, sono stati valorizzati ulteriori elementi, quali la numerosità dei punti vendita alternativi<sup>208</sup>. Ulteriori precedenti citati appaiono del tutto inconferenti sia in ragione dell’assenza di modifiche del mercato intervenute per effetto dell’operazione di concentrazione<sup>209</sup>, che in ragione dell’ambito geografico in cui erano rilevante le quote di mercato<sup>210</sup>.

**153.** Peraltro, proprio con riferimento al numero di concorrenti presenti nelle isocrone, da un lato, PAC si contraddice sostenendo, da un lato, che questo sia un elemento idoneo a determinare l’assenza di effetti anticoncorrenziali dell’operazione di concentrazione, dall’altro, rileva *[omissis]*<sup>211</sup>. Quindi è la stessa PAC, contraddittoriamente, a ritenere che il numero di concorrenti presenti nelle isocrone n. 1, 12 e 13 sia sufficiente a escludere la produzione di effetti della concentrazione, sebbene la stessa ritiene che il numero di concorrenti non sia idoneo a influenzare il livello dei prezzi.

**154.** Si osservi, inoltre, che tali quote di mercato escludono gli altri punti vendita a marchio Conad afferenti alla cooperativa CNO. Ciò costituisce una ipotesi del contesto concorrenziale cautelativa

---

<sup>207</sup> Cfr. C12246 - *Fratelli Arena/Rami di azienda di SMA-Distribuzione Cambria-Roberto Abate*, provvedimento n. 28038 dell’20 dicembre 2019, in Bollettino n. 52/2019, par. 94. In tal senso, va altresì letto il precedente C12279, in cui le nuove aperture avvenute nell’isocrona in un solo anno (ben cinque ingressi nel 2020 del primo concorrente Esselunga), l’esistenza di barriere all’entrata relativamente basse, nonché la numerosità di punti vendita nell’isocrona, complessivamente considerate, hanno fatto ritenere “*altamente probabile [...] [l’intervento di] [...] mutamenti strutturali tali da ridurre gli incentivi dell’operatore post merger a peggiorare le condizioni di offerta. [e] [...] pertanto, che l’operazione non d[esse] luogo alla creazione o al rafforzamento di una posizione dominante in capo a Carrefour*” (cfr. C12279 - *Diperdi/Rami di azienda di SMA e Società Generale Distribuzione*, provvedimento n. 28326 del 4 agosto 2020, in Bollettino n. 34/2020, par. 86).

<sup>208</sup> In particolare, nel citato precedente C1224B, si osserva che nelle isocrone I\_26, SU\_17 e SU\_21, in cui le quote *post-merger* erano comprese tra il 30% e il 35%, si avevano - a differenza del caso di specie - DR prossimi al 20% e GUPPI prossimi al 5%, vale a dire in prossimità dei valori soglia utilizzati nella prassi dell’Autorità. In altre isocrone (ad esempio, SU\_5 e I\_8), vi erano persino quote di mercato inferiori (25%-30%). In tale contesto, la presenza di un numero ampio di concorrenti (almeno 100 esercizi commerciali per i 3 mercati dei supermercati e almeno 50 per i 2 mercati degli ipermercati) è stato ritenuto un ulteriore elemento idoneo ad escludere la costituzione di una posizione dominante in capo alla nuova entità. Cfr. C12247B - *BDC Italia-Conad/Auchan*, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Bollettino n. 10/2020, par. 93 e Tabelle 9-10.

<sup>209</sup> Ad esempio, nel caso C12376, si osserva che l’operazione consisteva nel consolidamento della piena proprietà a seguito dell’estinzione dell’usufrutto triennale in favore di soggetti appartenenti a Coop e, in tal senso, la concentrazione non comportava una modifica delle condizioni di concorrenza del mercato in quanto “*i punti vendita del nuovo operatore continueranno a essere contraddistinti dalle medesime insegne del sistema Coop che già attualmente li identificano e che ne comportano una larga condivisione dell’immagine e della politica commerciale. Pertanto, anche in virtù della comune appartenenza delle Parti alla medesima catena, l’acquisizione del Ramo Toscana da parte di UF non comporterebbe l’eliminazione di un reale vincolo competitivo per l’acquirente. Inoltre, le quote di mercato complessive delle società facenti capo al sistema Coop e attive con le medesime insegne della catena non si modificherebbero a esito dell’Operazione.*” (cfr. C12376 - *Terre di Mezzo/29 Rami di Azienda*, provvedimento n. 29741 del 1° luglio 2021, in Bollettino n. 29/2021).

<sup>210</sup> In particolare, nei precedenti citati da PAC C11985 e C12163, risalenti nel tempo, è stato utilizzato un approccio valutativo ormai superato, consistente nel considerare le quote di mercato provinciali, prescindendo quindi dalla definizione dei mercati come isocrone di dimensioni pari a 10 o 15 minuti di guida, basate sulle abitudini di consumo dei clienti che non sono disposti ad affrontare lunghe percorrenze (il territorio di una provincia) per effettuare la spesa (cfr. C11959 - *Carrefour/53 Punti vendita Billa*, provvedimento n. 25113 del 2 ottobre 2014, in Bollettino n. 41/2014; C12163 - *Nuova Discount/Ramo di Azienda di Dico*, provvedimento n. 27178 del 29 maggio 2018, in Bollettino n. 23/2018).

<sup>211</sup> Cfr. doc. *[omissis]*.

per l'Acquirente – infatti, le quote post-merger considerando anche CNO supererebbero il 35% e arriverebbero fino a circa il 40% – poiché si deve rilevare che la concorrenza esercitata dai punti vendita Conad di CNO sui punti vendita Conad di PAC appare affievolita rispetto a quella esercitata da altre insegne concorrenti.

**155.** Infatti, vi sono numerose ragioni che fanno ritenere che CNO, nei limitatissimi territori di sovrapposizione con PAC<sup>212</sup>, non sia un concorrente a pieno titolo o comunque sia un concorrente meno efficace di altri nei confronti di PAC.

**156.** In primo luogo, sia CNO che PAC appartengono al sistema Conad e ne condividono l'insegna, i formati commerciali, le promozioni di portata nazionale, nonché i prodotti a marchio del distributore (la marca Conad rappresenta circa il 30% di tutti gli acquisti dei prodotti di largo consumo confezionati venduti in Italia nei supermercati<sup>213</sup>). Dal punto di vista del consumatore, quindi, non vi è una percezione chiara delle differenze tra punti vendita Conad di CNO e PAC. In sostanza, Conad è *“in grado di presidiare tutto il territorio nazionale con format di vendita differenti per vocazione e missione ma tutti contraddistinti dalla stessa insegna e da un'univoca e coerente promessa ai clienti”*<sup>214</sup>.

**157.** In secondo luogo, occorre osservare che secondo lo statuto di Conad nazionale, le singole cooperative di secondo livello, tra cui PAC, sono obbligate a mantenere una uniformità dei marchi, delle insegne e dei caratteri distintivi di Conad, e assicurare la presenza dei prodotti a marchio del distributore coerentemente con le linee guida commerciali deliberate, nonché a fornire a Conad nazionale informazioni di carattere commerciale e statistico sull'andamento della propria attività<sup>215</sup>.

**158.** Parimenti, il contratto licenza del marchio tra Conad, PAC e i singoli dettaglianti prevede, oltre alla necessaria presenza dei prodotti a marchio Conad nei punti vendita e alla adesione sistematica alle promozioni, l'obbligo di non operare in conflitto con gli interessi degli aderenti a Conad e a PAC<sup>216</sup>. Pertanto, anche dal punto di vista dell'offerta, vi sono minori spazi di differenziazione tra i punti vendita appartenenti a diverse cooperative di secondo livello del sistema Conad.

**159.** Peraltro, è la stessa PAC che ha fornito le quote congiunte relative ai punti vendita Conad sia della rete PAC che della rete CNO<sup>217</sup>, considerando in prima battuta i punti vendita a marchio Conad, a prescindere dalla cooperativa di secondo livello, come un *unicum*<sup>218</sup>.

**160.** Sul punto, si osservi che proprio PAC ha confermato che, mentre vengono svolte analisi periodiche sui concorrenti, *“le presentazioni elaborate non contengono un esplicito riferimento a*

<sup>212</sup> Sul punto, si veda la Figura 1 *supra* in cui emerge che PAC e CNO si sovrappongono in limitati territori del Lazio. In particolare, a fronte di 622 CAP in cui sono presenti i punti vendita di PAC e a fronte di 374 CAP in cui sono presenti i punti vendita di CNO, solo in 40 CAP vi sono sovrapposizioni tra PAC e CNO. Pertanto, solo nel 6% dei CAP coperti da PAC si hanno sovrapposizioni con punti vendita di Conad Nord Ovest (cfr. doc. 13.5).

<sup>213</sup> In particolare, *“Nel 2023 l'MDD Conad ha raggiunto il 33,2% di quota nel largo consumo confezionato a livello Italia (canale super), continuando a svolgere un ruolo fondamentale anche per il consolidamento della leadership di mercato di Conad. Il prodotto a marchio rappresenta per milioni di italiani un punto di riferimento, garanzia di prodotti di qualità e convenienti, a maggior ragione nell'attuale periodo storico, tra inflazione e incertezze del contesto geopolitico”*. Per PAC, la quota di vendite della marca del distributore Conad sono pari al 27,3% de tutte le vendite di prodotti di largo consumo confezionati venduti nelle aree in cui è presente. Cfr. doc. 108.4.

<sup>214</sup> Cfr. doc. 108.4.

<sup>215</sup> In particolare, secondo l'articolo 9 dello Statuto di Conad nazionale i soci sono obbligati a *[omissis]*.

<sup>216</sup> In particolare, il licenziatario (i) non deve svolgere attività o pratiche commerciali *[omissis]*.

<sup>217</sup> Cfr. doc. 7.3.

<sup>218</sup> Si precisa che anche nella concentrazione C12247B tra le varie cooperative a marchio Conad e i punti vendita SMA e Auchan, le quote di mercato dei punti vendita Conad sono stati considerati come unitari. Cfr. C12247B - *BDC Italia-Conad/Auchan*, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Bollettino n. 10/2020.



*Conad Nord Ovest poiché tale attività è volta a monitorare solo i principali concorrenti del territorio e non tutte le insegne presenti*<sup>219</sup>. In sostanza, PAC non considera CNO come uno dei principali concorrenti nel territorio di Roma e del Lazio.

**161.** In conclusione, le quote di mercato, già significative, sottostimano la posizione di PAC nei mercati locali interessati dall'Operazione, data la presenza di un concorrente, Conad Nord Ovest, meno efficace - in considerazione dell'uniformità dei formati di vendita e dei marchi distintivi dei punti vendita, nonché dei legami dovuti alla partecipazione al sistema Conad - nell'esercitare una adeguata pressione concorrenziale<sup>220</sup>.

**162.** Altresì, nelle isocrone considerate, l'Operazione ha luogo in un contesto di mercato concentrato (sempre nell'ipotesi favorevole per la parte di considerare CNO come un concorrente di PAC), con un indice HHI delle isocrone n. 1, 12 e 13 in media superiore a 1.600 unità, con un incremento che è in media superiore a 350 unità<sup>221</sup>. Secondo gli orientamenti della Commissione in tema di concentrazioni orizzontali, la presenza di un mercato concentrato (indice HHI compreso tra 1.000 e 2.000) e un delta HHI superiore a 250<sup>222</sup> sono elementi sintomatici della presenza di effetti unilaterali prodotti dalla concentrazione.

**163.** Infine, occorre osservare che PAC è il primo operatore a Roma e nel Lazio e nei propri documenti riconosce la "*posizione di leadership nelle regioni del Centro – Sud Italia*"<sup>223</sup>, con una quota di mercato del 30,69% nel Lazio (si veda, sul punto, la presentazione di PAC nella Figura 5 *supra*).

(b) *La prossimità concorrenziale*

**164.** Oltre agli elementi strutturali fin qui considerati, occorre osservare che i punti vendita di PAC e DOC sono tra loro concorrenti prossimi per i consumatori interpellati. Infatti, come è possibile osservare nella Tabella 12 e nella Tabella 13 *supra*, le quali riportano i *diversion ratio*, oltre il 40% e fino al 50% dei rispondenti ha indicato la volontà di sostituire i punti vendita centroidi delle isocrone n. 1, 12 e 13 con i punti vendita della rete di PAC.

**165.** Ciò dimostra che, nelle suddette isocrone, quasi un cliente su due dei suddetti punti vendita della Target si sposterebbe in un punto vendita di PAC. Quindi PAC, prima della concentrazione, era l'operatore in grado di esercitare la maggiore pressione concorrenziale nei confronti dei suddetti punti vendita della Target.

<sup>219</sup> Cfr. doc. 112.

<sup>220</sup> Sul punto, si osserva che tale approccio valutativo di natura sostanziale è stato adottato dall'Autorità anche nei propri precedenti relativi al sistema Coop. In tal senso, l'Autorità ha ad esempio ritenuto che ad esito di alcune operazioni di concentrazione non vi fossero sostanziali modifiche strutturali nel mercato in quanto "*i punti vendita del nuovo operatore continueranno ad essere contraddistinti dalle medesime insegne del sistema Coop che già attualmente li identificano e che ne comportano una larga condivisione dell'immagine e della politica commerciale. La fusione in esame, pertanto, anche in virtù della precedente comune appartenenza delle Parti al sistema Coop, appare inidonea a determinare significativi mutamenti dell'assetto concorrenziale preesistente, aventi ad oggetto società aderenti alla catena Coop*" (cfr. C12328 - *Coop Lombardia/Coop Vicinato Lombardia*, provvedimento n. 28588 del 23 febbraio 2021, in Bollettino 11/21). Si vedano altresì C12376 - *Terre di Mezzo/29 Rami di Azienda*, provvedimento n. 29741 del 1° luglio 2021, in Bollettino n. 29/2021; C12015 - *Coop Estense-Coop Consumatori Nordest-Coop Adriatica/Coop Alleanza 3.0*, provvedimento n. 25774 del 10 dicembre 2015, in Bollettino n. 48/15; C11968 — *Coop Centro Italia/Grandi Magazzini Superconti-Superconti Supermercati Ternisuperconti Service*, provvedimento n. 25419 dell'8 aprile 2015, in Bollettini n. 14/2015. caso., si ritiene che l'Operazione non sia idonea a determinare sostanziali modifiche dell'assetto concorrenziale esistente.

<sup>221</sup> Inoltre, nelle isocrone n. 1, 12 e 13, l'indice HHI è sempre superiore a 1.500, con un incremento sempre superiore a 300 unità.

<sup>222</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese* (2004/C 31/03)

<sup>223</sup> Cfr. doc. 108.6.

**166.** I punti vendita della Target e i punti vendita della rete PAC, quindi, non sono solo concorrenti molto prossimi, ma anche i concorrenti più prossimi<sup>224</sup>. Infatti, i DR sono i più alti e si distanziano significativamente rispetto a quello degli altri concorrenti<sup>225</sup>.

**167.** Si rileva, diversamente da quanto affermato da PAC, che l'analisi svolta tiene espressamente conto delle vendite *on-line*<sup>226</sup>. Infatti, secondo quanto emerso dalla *exit survey*, i canali tradizionali sono ancora i preferiti dai consumatori e, in media, solo il 3% dei consumatori si sposterebbe verso il canale *on-line* (Tabella 11 *supra*). In tal senso, l'analisi della prossimità concorrenziale considera espressamente le vendite *on-line*, come pure le altre tipologie di negozi non appartenenti alla GDO. Infatti, i DR suindicati, che presentano valori altamente problematici dell'Operazione nelle isocrone n. 1, 12 e 13, sono stati calcolati considerando anche tali opzioni (*on-line* e altre tipologie di negozi, si vedano la Tabella 12 e la Tabella 13 *supra*). Se le vendite *on-line* fossero state escluse, i DR delle Parti sarebbero ancora più alti.

**168.** In questo contesto, quanto più elevati sono i *diversion ratio* tra le due imprese oggetto della concentrazione tanto più elevate saranno le vendite che la concentrazione consentirà di internalizzare - nel senso che un'elevata parte dei consumatori continuerebbe a effettuare i propri acquisti presso punti vendita dell'entità post merger - rendendo maggiormente probabili la produzione di effetti anticoncorrenziali dell'operazione.

**169.** Si osservi che, nei precedenti dell'Autorità, livelli superiori al 20% sono stati ritenuti tali da comportare l'esplicitarsi di effetti unilaterali della concentrazione<sup>227</sup>. Pertanto, un livello dei *diversion ratio* così elevato (sempre superiore al 40% e fino al 50%) permette di concludere che, nelle isocrone n. 1, 12 e 13, la concentrazione appare idonea a determinare effetti significativi per la concorrenza, confermando anche l'analisi basata sulle quote di mercato.

<sup>224</sup> Sul punto si osserva, peraltro, che, secondo gli orientamenti giurisdizionali in tema di concentrazione non è necessario che la concentrazione determini la rimozione dei vincoli concorrenziali tra i concorrenti più stretti ma è sufficiente dimostrare che sia più probabile che no che la concentrazione, eliminando un vincolo concorrenziale rilevante, possa determinare un significativo impedimento alla concorrenza effettiva e “[i]n tale contesto esigere, ai fini della valutazione della prossimità della concorrenza tra le parti di una concentrazione, che queste ultime siano concorrenti «particolarmente stretti» implica l'esistenza di un livello molto elevato di sostituibilità tra i prodotti di dette imprese partecipanti su un mercato di prodotti differenziati. Orbene, un siffatto livello di sostituibilità non è necessariamente richiesto. Infatti, anche quando la sostituibilità tra i prodotti delle imprese partecipanti alla concentrazione non è particolarmente elevata, può comunque sussistere un livello inferiore di sostituibilità tra i prodotti di tali imprese partecipanti e quelli delle imprese non partecipanti all'operazione di concentrazione, il che può indurre le parti di detta operazione a aumentare i prezzi dei loro prodotti”. Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 13 luglio 2023, caso C-376/20 P - *Commission v CK Telecoms UK Investments*, ECLI:EU:C:2023:561.

<sup>225</sup> In particolare - come è possibile osservare nella Tabella 12 e nella Tabella 13 *supra* - nell'isocrona n. 1, a fronte di un DR in volume (valore) verso PAC del 40% (41% in valore), il principale concorrente - Supermercati PIM - ha un DR del 31% (32% in valore), con una differenza di 9 punti percentuali (sia in volume che in valore, e quindi una differenza di oltre il 21% rispetto al DR di PAC), il medesimo dato si ha considerando Gros (di cui Supermercati PIM fa parte) come un unico soggetto. Nell'isocrona n. 12, a fronte di un DR verso PAC del 44% (in volume e in valore), vi è un DR del 12% (in volume e valore) se si considera singolarmente Supermercati PIM o del 18% in volume e del 17% in valore se si considerano tutti i supermercati Gros insieme. Nell'isocrona n. 12, quindi vi è una differenza di 17-18 punti percentuali tra PAC e il primo concorrente (anche considerando Gros come unico soggetto), vale a dire una differenza di oltre il 59% rispetto al DR di PAC. Infine, nell'isocrona n. 13, a fronte di un DR verso PAC del 49% in volume e del 50% in valore, si ha un DR verso il primo concorrente - Supermercati PIM - del 22% (19% in valore). Considerando Gros (di cui Supermercati PIM fa parte) come un unico soggetto, i DR verso Gros sono del 40% in volume e 39% in valore, con una di 9-11 punti percentuali (rispettivamente, in valore e in volume), vale a dire una differenza di oltre il 18% rispetto ai valori di PAC.

<sup>226</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>227</sup> Cfr. C12247B - *BDC Italia-Conad/Auchan*, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Bollettino n. 10/2020; C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro*, provvedimento n. 30404 del 2 dicembre 2022, in Bollettino n. 46/2022; C12410B - *Cinven Capital Management-Fressnapf Beteiligungs/Agrifarma - Maxi Zoo Italia*, provvedimento n. 30037 del 22 febbraio 2022, in Bollettino n. 9/2022; C12625 - *Frozen Investments-Sammontana Finanziaria/Sammontana-Forno D'Asolo*, provvedimento n. 31293 del 23 luglio 2024, in Bollettino n. 30/2024.

**170.** In merito alla metodologia seguita nel calcolo del DR si precisano due profili di rilievo. In primo luogo, e contrariamente a quanto affermato da PAC secondo cui “*non è chiaro se i consumatori abbiano indicato i punti vendita alternativi senza sollecitazioni o se invece essi abbiano scelto da una lista predefinita fornita dagli intervistatori (potenzialmente con la possibilità di indicare un altro punto vendita non presente nella lista)*”<sup>228</sup>, i consumatori sono stati lasciati liberi di indicare (senza alcuna lista pre-determinata che potesse condizionarne la scelta) il punto vendita alternativo a quello oggetto di rilevazione (come emerge dalla nota metodologica della *exit survey*)<sup>229</sup>.

**171.** In secondo luogo, appare necessario ricordare - in risposta a PAC, la quale ritiene che i risultati della *survey* possano essere stati inficiati dalla circostanza che la stessa sia stata svolta dopo la chiusura dei punti vendita DOC e della successiva riapertura degli stessi con il marchio Conad - che è stata una decisione della stessa PAC di realizzare l'operazione pochi giorni dopo la notifica dell'Operazione e prima dell'avvio dell'istruttoria di concentrazione<sup>230</sup>. Pertanto, le modalità di svolgimento della *survey* sono dovute alla scelta deliberata di PAC di procedere all'operazione e di chiudere i punti vendita<sup>231</sup>.

**172.** Inoltre, la rilevazione è stata fatta nei confronti dei soli soggetti che erano già clienti dei punti vendita quando questi erano a marchio DOC<sup>232</sup>. In particolare, se i consumatori intervistati non erano già clienti di DOC, l'intervistatore non poteva proseguire la *survey*<sup>233</sup>, in tal modo impedendo di includere, alla radice, “*clienti attratti dall'insegna Conad e che prima dell'Operazione non avrebbero partecipato all'indagine campionaria*”<sup>234</sup>, come erroneamente sostenuto da PAC.

**173.** Per di più, l'indagine è stata svolta in concomitanza alla riapertura dei punti vendita<sup>235</sup>, al fine di avere un campione di consumatori rappresentativo di quelli che frequentavano il punto vendita prima dell'acquisizione da parte di PAC in ragione del consolidarsi nel tempo delle esperienze di acquisto con la nuova insegna. A conferma del fatto che non sono intervenute modifiche della clientela dei punti vendita, si osserva che tutti gli oltre mille intervistati hanno dichiarato di essere clienti abituali del punto vendita anche quando questo era ad insegna DOC<sup>236</sup>.

---

<sup>228</sup> Cfr. doc. 138.1.

<sup>229</sup> Sul punto, si veda il doc. 90.1 contenente la nota metodologica della *survey* - cui PAC ha avuto accesso in data 7 novembre 2024 (cfr. doc. 104) - in cui si indica come istruzione all'intervistatore “*Per l'intervistatore: lasciare libera la risposta, ma eventualmente guidarla per individuare il punto vendita da barrare (ad esempio, chiedere l'insegna e poi individuare l'indirizzo)*”.

<sup>230</sup> Cfr. doc. 12. Inoltre, l'autorizzazione a far accedere i soggetti incaricati di svolgere la *exit survey* alle casse dei punti vendita è stata inviata solo il 4 ottobre 2024 (cfr. doc. 32), vale a dire dopo la chiusura dei punti vendita, sebbene la richiesta fosse stata avanzata già prima. In tal senso, già il 20 settembre 2024, i legali di PAC comunicavano di aver informato dello svolgimento della *survey* (cfr. doc. 12) ma l'autorizzazione da trasmettere alla società incaricata dello svolgimento della rilevazione statistica è pervenuta solo in data 4 ottobre 2024 (cfr. doc. 32).

<sup>231</sup> In tal senso, occorre rispondere alla memoria economica di PAC secondo cui sarebbe stato preferibile svolgere analisi alternative alla *exit survey* (cfr. doc. 138.1) si osserva che è stata acquisita in istruttoria anche la *survey* realizzata per la concentrazione C12247B - BDC Italia-Conad/Auchan, che vedeva la stessa PAC, svolta mediante interviste telefoniche (cfr. doc. 102). Tale *survey*, sebbene risalente nel tempo e senza la distinzione del marchio DOC rispetto a Coop, è stata acquisita al fascicolo al fine di fornire a PAC ulteriori dati (sebbene non necessari) che potessero confermare la validità delle analisi svolte in termini di stima dei DR.

<sup>232</sup> In particolare, la domanda posta ai consumatori è stata: “*4. Si definirebbe un cliente abituale di questo punto vendita, anche quando era un a marchio DOC? Cioè, effettuava qui la maggior parte dei suoi acquisti di prodotti alimentari anche quando era a marchio DOC?*” (cfr. docc. 73 e 90.1.).

<sup>233</sup> Cfr. docc. 73 e 90.1.

<sup>234</sup> Cfr. doc. 139.1.

<sup>235</sup> In particolare, la rilevazione è stata effettuata nei giorni compresi tra il 9 e 16 ottobre 2024 (cfr. docc. 73 e 90.1), vale a dire al momento della riapertura dei punti vendita centroidi delle isocrone n. 1, 12 e 13 (cfr. doc. 12).

<sup>236</sup> Cfr. docc. 73 e 90.1.

**174.** Ad ulteriore conferma dell'assenza di criticità in merito al campione di soggetti intervistati, occorre considerare che la principale motivazione di scelta per i consumatori è la facilità di raggiungere il punto vendita e la vicinanza dai punti di riferimento del cliente (casa, lavoro)<sup>237</sup>, come riconosciuto dalla stessa PAC<sup>238</sup>. Si tratta, quindi, di motivazioni di scelta che prescindono dalla circostanza che i consumatori siano più o meno "affezionati all'insegna DOC"<sup>239</sup> o "attratti dall'insegna Conad"<sup>240</sup> o Todis<sup>241</sup>.

**175.** Sul punto, l'analisi di PAC non è idonea a dimostrare<sup>242</sup>, tramite stime dei ricavi potenziali dei punti vendita chiusi, l'inattendibilità delle stime dei DR, che risultano quindi valide. Alla luce dei loro valori molto elevati dei DR rispetto a quelli normalmente considerati come valori soglia (si tratta di valori più del doppio di quelli critici), è possibile confermare la presenza di effetti anticoncorrenziali dell'operazione con un ampio margine di certezza. D'altronde, sulla base dei dati forniti dalla stessa PAC, emerge che vi è una prossimità geografica significativa tra i punti vendita PAC e DOC. Ad esempio, entro i 5 minuti di guida dai centroidi n. 1, 12 e 13, l'entità post concentrazione detiene quote di mercato superiori al [40-45%] e fino al [75-80%]<sup>243</sup>. Ciò significa

<sup>237</sup> In tal senso, la vicinanza è indicata come prima opzione dal 37% dei rispondenti, e come seconda e terza opzione rispettivamente dal 17% e 9% degli stessi (Figura 8 *supra*).

<sup>238</sup> La stessa PAC riconosce che la maggior parte dei consumatori "si muove in un raggio di percorrenza limitato e sceglie il punto vendita principalmente in base alla facilità di raggiungere il punto vendita la vicinanza rispetto a casa/lavoro mentre residuale è la motivazione legata alla qualità dell'insegna" (cfr. doc. 138).

<sup>239</sup> Cfr. doc. 138.1.

<sup>240</sup> Cfr. doc. 138.1.

<sup>241</sup> Sul punto, occorre rilevare che, proprio con riferimento all'insegna Todis, è emersa una significativa prossimità concorrenziale tra alcuni punti vendita della Target e i punti vendita Todis, in ragione della distanza. Ad esempio, per l'isocrona n. 1, come risulta nella Tabella 12 e nella Tabella 13, i DR verso i punti vendita Todis rappresentano la maggior parte dei DR verso la rete di PAC (che controlla al 100% IGES S.r.l. e il marchio Todis).

<sup>242</sup> A tal proposito, PAC tenta di dimostrare che i DR sono sovrastimati, proponendo una stima dei fatturati dei punti vendita DOC chiusi e poi stimando il possibile aumento delle vendite presso un punto vendita Conad vicino a quello DOC (cfr. doc. 138.1). Tali stime non sono attendibili. In primo luogo, si osserva che le stime di PAC sono basate su fatturati del tutto ipotetici, calcolati a partire dall'anno 2023 e per i quali si assume che l'andamento del fatturato di DOC si muova in modo uniforme rispetto a quello di altri operatori della GDO (o sia costante negli anni). Tale assunzione è destituita di fondamento, come dimostra il documento interno di DOC del giugno 2024, il quale registra una riduzione mensile del proprio fatturato del -0,6% a fronte di un aumento mensile del fatturato di tutti gli operatori della GDO nel Lazio dello 0,7%, nonché una riduzione del fatturato di DOC rispetto al *budget* del 6,9%. (cfr. doc. 5.2). Si tratta di un documento che dimostra che le ipotesi alla base di tali elaborazioni non sono corrette, inficiando i risultati dell'esperimento naturale dei consulenti economici. Questo non risulta valido sia quando si prende a riferimento il fatturato dell'anno precedente, posto che il fatturato di DOC si è ridotto, che – a maggior ragione – quando si corregge il fatturato, incrementandolo. In secondo luogo, si omette di calcolare il fatturato relativo a una parte del periodo di chiusura del punto vendita. Infatti, mentre la chiusura dei punti vendita è avvenuta dal sabato 28 settembre al mercoledì 9 ottobre 2024, i fatturati presi in considerazione da PAC sono quelli dal lunedì 30 ottobre alla domenica 6 ottobre, vale a dire un sottoinsieme degli stessi. Questo fa sì che le vendite spostate da DOC a PAC nel weekend del 28-29 settembre 2024 e all'inizio della settimana del 7-9 ottobre non sono state considerate. Poiché i consumatori non sono distribuiti uniformemente nel tempo (ad esempio, alcuni di essi fanno la spesa ogni 8 giorni), tale omissione determina un ulteriore problema nella stima in quanto si escludono soggetti che fanno la spesa con per un periodo maggiore di una settimana, i quali sono ragionevolmente quelli che spendono di più nello scontrino (in quanto fanno maggiore scorta di prodotti). Anche questa assunzione, quindi, inficia le elaborazioni di parte, che non sono quindi inattendibili.

<sup>243</sup> Cfr. doc. 115.24. In particolare, entro i 5 minuti di guida dal centroide, le quote di mercato congiunte di PAC e della Target sono pari al 44% nell'isocrona 1, al 76% nell'isocrona 12 e al 70% nell'isocrona 13. Entro 8 minuti di guida, le quote di mercato congiunte di PAC e della Target sono pari al 42% nell'isocrona 1, al 35% nell'isocrona 12 e al 42% nell'isocrona 13. Entro 10 minuti di guida, le quote di mercato congiunte di PAC e della Target sono pari al 33% nell'isocrona 1, al 36% nell'isocrona 12 e al 38% nell'isocrona 13. Si tratta di valori superiori alle quote di mercato, che mostrano quindi che c'è una particolare vicinanza geografica tra PAC e i punti vendita Target. In particolare, entro i 5 minuti di guida dal centroide, le quote di mercato congiunte di PAC e della Target sono pari al 44% nell'isocrona 1, al 76% nell'isocrona 12 e al 70% nell'isocrona 13. Entro 8 minuti di guida, le quote di mercato congiunte di PAC e della Target sono pari al 42% nell'isocrona 1, al 35% nell'isocrona 12 e al 42% nell'isocrona 13. Entro 10 minuti di guida, le quote di mercato congiunte di PAC e della Target sono pari al 33% nell'isocrona 1, al 36% nell'isocrona 12 e al 38% nell'isocrona 13. Si tratta di valori superiori alle quote di mercato, che mostrano quindi che c'è una particolare vicinanza geografica tra PAC e i punti vendita Target.

che i punti vendita PAC e DOC sono particolarmente vicini in termini geografici<sup>244</sup>. In sostanza, tali elementi confermano la circostanza che PAC e DOC sono concorrenti prossimi e quindi esercitano maggiore concorrenza tra di loro, come confermato dalla *exit survey* e dai DR.

**176.** Oltre all'analisi della prossimità concorrenziale misurato dai DR, è stato stimato l'indice GUPPI, il quale, confermando le conclusioni dell'analisi precedente, mostra che la concentrazione è idonea a determinare (nelle isocrone n. 1, 12 e 13) forti incentivi ad aumentare i prezzi. Infatti, tale indice assume valori sempre superiori all'8%, significativamente più elevati rispetto alla soglia del 5% comunemente utilizzata nei precedenti dell'Autorità nei mercati della GDO e della distribuzione commerciale<sup>245</sup>.

**177.** Sul punto, si rileva la correttezza della metodologia usata, che si fonda sull'analisi dell'operazione come concentrazione orizzontale sui mercati locali della distribuzione al dettaglio e l'incoerenza delle osservazioni formulate da PAC.<sup>246</sup>

**178.** In primo luogo, occorre osservare che nei precedenti consolidati dell'Autorità in tema di concentrazioni della GDO, relativi alla stessa Conad, nonché in generale in tema di distribuzione al dettaglio<sup>247</sup>, sono sempre stati adoperati i margini (al dettaglio) realizzati dalla rete di vendita. Infatti, la stima del GUPPI è volta proprio a verificare in che misura una concentrazione orizzontale determini un incentivo considerando la marginalità (al dettaglio) delle vendite che verrebbero recuperate dalla rete dei punti vendita appartenenti a PAC.

**179.** In secondo luogo, PAC fa riferimento al precedente C12535<sup>248</sup> - relativo alla concentrazione tra IP ed Esso - sostenendo, erroneamente, che in tale caso sono stati utilizzati i margini all'ingrosso.

**180.** Sul punto, si osserva che la ricostruzione effettuata da PAC è parziale e fuorviante. In tale concentrazione, l'analisi del GUPPI teneva in considerazione diverse tipologie contrattuali di gestione delle reti di stazioni di rifornimento. In particolare, nei casi in cui le stazioni di rifornimento erano gestite da terzi, si distinguevano due modalità commerciali: da un lato, vi era la "*formula Listino*", nel caso in cui la compagnia forniva il carburante a un prezzo stabilito ai gestori e raccomandava un prezzo al dettaglio (ma non direttamente vincolante per il gestore), dall'altro, vi erano formule di cessione all'ingrosso (ad esempio, la formula Platts+) in cui non vi era la possibilità di suggerire i prezzi al dettaglio delle stazioni di rifornimento (e quindi di incidere sulle strategie al dettaglio, oltre che, indirettamente attraverso la leva dei prezzi all'ingrosso).

**181.** Per la rete che utilizzava la "*formula Listino*" - situazione assimilabile a quella in esame dei soci cooperatori di PAC - l'analisi del GUPPI utilizzava il margine al dettaglio (più una componente del margine all'ingrosso). Infatti, l'inclusione del margine al dettaglio rispondeva all'esigenza di misurare gli effetti dell'operazione di concentrazione in un contesto in cui era possibile, per la parte, condizionare le scelte di prezzo della rete di carburanti, sebbene tale margine al dettaglio – essendo

---

<sup>244</sup> Come anzidetto anche con riferimento all'insegna Todis, vi è una significativa prossimità concorrenziale legata alla prossimità geografica (ad esempio, nell'isocrona n. i DR verso i punti vendita Todis rappresentano la maggior parte dei DR verso la rete di PAC).

<sup>245</sup> Cfr. C12247B - *BDC Italia-Conad/Auchan*, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Bollettino n. 10/2020; C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro*, provvedimento n. 30404 del 2 dicembre 2022, in Bollettino n. 46/2022; C12410B - *Cinven Capital Management-Fressnapf Beteiligungs/AgriFarma - Maxi Zoo Italia*, provvedimento n. 30037 del 22 febbraio 2022, in Bollettino n. 9/2022, C12625 - *Frozen Investments-Sammontana Finanziaria/Sammontana-Forno D'Asolo*, provvedimento n. 31293 del 23 luglio 2024, in Bollettino n. 30/2024.

<sup>246</sup> Cfr. doc. 138.1.

<sup>247</sup> Cfr. C12247B - *BDC Italia-Conad/Auchan*, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020, in Bollettino n. 10/2020; C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro*, provvedimento n. 30404 del 2 dicembre 2022, in Bollettino n. 46/2022; C12410B - *Cinven Capital Management-Fressnapf Beteiligungs/AgriFarma - Maxi Zoo Italia*, provvedimento n. 30037 del 22 febbraio 2022, in Bollettino n. 9/2022.

<sup>248</sup> Cfr. C12535 - *IP Italiana Petroli/Esso Italiana*, provvedimento n. 30745 del 1° agosto 2023, in Bollettino n. 30/2023.

le stazioni di rifornimento gestite anche da terzi affiliati – non era un profitto direttamente attribuibile a IP. Al contrario, per le altre stazioni di rifornimento, caratterizzate da un mero rapporto di fornitura all'ingrosso (senza sistema di prezzi consigliati), è stato utilizzato il solo margine *upstream*.

**182.** Ciò conferma la bontà dell'analisi GUPPI svolta nel presente procedimento, posto che la corretta lettura del precedente citato da PAC indica che, in una situazione analoga alla presente (stazioni di rifornimento gestite da terzi e caratterizzate dalla “*formula Listino*”) è stato utilizzato il margine al dettaglio persino con l'aggiunta del margine *wholesale*<sup>249</sup>.

**183.** In terzo luogo, occorre tenere in considerazione la funzione mutualistica di PAC, per la quale vi è un allineamento di incentivi della cooperativa (PAC) e dei soci cooperatori aderenti a PAC (punti vendita della rete di PAC). Come osservato *supra*, infatti, si tratta di un progetto imprenditoriale cooperativo accomunato da una strategia commerciale, promozionale e di *marketing* condivisa tra i soci cooperatori.

**184.** In tale contesto, l'uso dei margini al dettaglio nell'analisi del GUPPI rispecchia la struttura della cooperativa PAC e la condivisione della visione mutualistica dei singoli soci cooperatori: per dirla con le stesse parole di PAC, quest'ultima “è impegnata a promuovere la cooperazione fra gli esercenti, a tutelare e far crescere la redditività delle imprese associate”<sup>250</sup>. Si ha quindi un preciso obiettivo sociale di incremento della redditività dei singoli punti vendita associati, ragione per la quale rilevano i margini al dettaglio (oltre che la marginalità realizzata *upstream* da PAC)<sup>251</sup>.

**185.** In tal senso, vanno lette le note a corredo del bilancio 2023, in cui si legge: “*Si è proseguito il lavoro in termini di maggiore efficienza e contenimento dei costi potendo così raggiungere i risultati in commento oltre a un corretto equilibrio economico patrimoniale e finanziario anche migliorando la marginalità dei punti vendita associati. Un grosso impegno è stato rivolto a migliorare il sostegno delle vendite dei propri associati per contrastare l'asfittica competizione concorrenziale. Gli interventi non si sono limitati alla sola attività promozionale e di prezzo, ma, con un grosso sforzo organizzativo, anche con un impegno di tutta la struttura per rivisitare e riqualificare le nostre insegne, la comunicazione, i prodotti e implementare il tutto nei nostri punti di vendita associati*”<sup>252</sup>. In sostanza, il supporto alla marginalità (al dettaglio) dei punti vendita della rete di PAC è un obiettivo che è anche ufficialmente dichiarato nel bilancio della cooperativa.

<sup>249</sup> Sul punto, appare inconferente anche il caso *Tesco/Booker* della *Competition and Market Authority* (CMA). Quel caso, infatti, riguarda l'acquisizione da parte di Tesco, operatore della GDO nel Regno Unito, di un grossista che riforniva punti vendita della GDO dei concorrenti di Tesco e non aveva punti vendita propri. In quel caso, quindi, si era inteso valutare il rapporto di fornitura all'ingrosso tra Booker e i punti vendita non Tesco, valutando le vendite che – a seguito di un aumento dei prezzi all'ingrosso da parte di Booker nei confronti dei punti vendita non Tesco – sarebbero state dirottate da punti vendita Tesco. Si tratta, quindi, di un caso differente rispetto a quello in esame, in cui tutti i punti vendita sono inclusi nella rete di PAC e per i quali PAC ha la possibilità di incidere sul posizionamento strategico al dettaglio (prezzi, assortimento, piani di espansione, ecc.) e per il quale, di conseguenza, devono essere valutati i ricavi al dettaglio (e non all'ingrosso). Nel caso *Tesco/Booker*, infatti, la nuova entità non aveva la possibilità di incidere (se non indirettamente attraverso i prezzi all'ingrosso) sui punti vendita non Tesco forniti da Booker e pertanto l'analisi assumeva una prospettiva puramente all'ingrosso.

<sup>250</sup> Cfr. doc. 108.5.

<sup>251</sup> Sul punto, si osservi che, secondo quanto riferito da PAC, i punti vendita associati potrebbero decidere di fuoriuscire dalla cooperativa PAC (cfr. doc. 126). In primo luogo, occorre osservare che, oltre alla circostanza che PAC è proprietaria di svariati punti vendita (inclusi quelli oggetto dell'Operazione), in virtù del “Patto Associativo Cooperativa-Socio”, PAC gode di un diritto di *[omissis]*. Pertanto, in tale contesto, la struttura contrattuale della cooperativa appare avere degli strumenti atti a preservare il valore della rete di vendita anche nel caso di cessione, mediante la possibilità di acquisire i singoli punti vendita per farli permanere all'interno della cooperativa. In secondo luogo, occorre osservare che proprio in virtù della necessità di garantire il benessere dei soci cooperatori e di preservare la diffusione della rete PAC, quest'ultima deve necessariamente massimizzare la redditività e la marginalità dei singoli punti vendita.

<sup>252</sup> Cfr. doc. 7.7. A tal fine, il Regolamento di PAC prevede la possibilità di differenziare le azioni commerciali e promozionali per specifici canali e territori, in particolare: *[omissis]*.

**186.** Peraltro, il sostegno alla marginalità dei punti vendita è un obiettivo primario di PAC, la quale è disposta anche a sacrificare – coerentemente con il fine mutualistico – i risultati di gestione della stessa cooperativa. Sul punto appare sufficiente citare la stessa nota ad accompagnamento del bilancio dell'anno 2022 di PAC, in cui si evince che, nel contesto della crisi energetica, PAC ha *“stimola[to] i Soci a rivisitare i propri costi oltre che aumentando la loro marginalità tramite gli strumenti previsti dallo Statuto e dal Regolamento Interno. Nel contesto di questi scenari negativi la Cooperativa ha anche dato alla base sociale un immediato sostegno finanziario rappresentato dall'erogazione in via anticipata di un acconto straordinario sullo sconto differito “Premio di Fedeltà”, in corso di maturazione, per far fronte alle scadenze delle bollette di luglio/agosto oltre che aumentare progressivamente la marginalità dei punti di vendita, anche a discapito della marginalità in capo alla Cooperativa. Inoltre, sempre nell'ambito della funzione mutualistica propria della Cooperativa, è stato previsto uno stanziamento di risorse straordinarie per dare un parziale ristoro ai Soci a fronte dell'aumentata incidenza dei costi legati all'energia nei conti economici delle imprese associate”*<sup>253</sup>.

**187.** In sostanza, la documentazione interna di PAC conferma la bontà dell'analisi GUPPI svolta, nella misura in cui si considera la marginalità al dettaglio dei punti vendita della rete<sup>254</sup>, che la stessa PAC individua come obiettivo primario nella propria strategia commerciale<sup>255</sup>.

**188.** Si rileva, inoltre, che la richiesta di modifica della formula *standard* di calcolo del GUPPI, appare non condivisibile alla luce delle significative problematiche della formula alternativa proposta da PAC, mostrata nel seguito:

$$GUPPI = M^{PAC} \frac{W^{PAC}}{P_0} S(D_{0j} + D_{0i} + D_{0T}^{OWN} - 1) + (R_f + R_p) \frac{P_j}{P_0} D_{0j} + R_p \frac{P_i}{P_0} D_{0i} \\ + M_m^{PAC_{retail}} \frac{P_m}{P_0} D_{0m} + (R_f + R_p) \frac{C}{P_0} (D_{0T}^{OWN} - 1).$$

**189.** Nello specifico, la formula proposta considera PAC come un operatore quasi esclusivamente all'ingrosso (come mero fornitore dei punti vendita Conad della sua rete e solo in numero residuale di casi come venditore diretto al pubblico). Tale formula non considera quindi i profitti al dettaglio realizzati dagli associati PAC, che la struttura mutualistica di PAC è tesa a “far crescere”.

**190.** Inoltre, nell'adottare una prospettiva (di fatto, unicamente) verticale utilizza come variabile di scelta il solo prezzo al dettaglio dei punti vendita<sup>256</sup> omettendo di considerare il prezzo all'ingrosso quale ulteriore variabile rilevante per PAC<sup>257</sup>. Ne consegue che la formula restituisce quasi tautologicamente il risultato che non vi sarebbe mai un incentivo ad aumentare i prezzi al dettaglio.

<sup>253</sup> Cfr. doc. 7.6. Medesime considerazioni si trovano nel bilancio 2022 (cfr. doc. 7.5).

<sup>254</sup> Sul punto, si osservi che i risultati di avanzo della gestione di PAC sono considerati un “ristorno ai Soci”. Cfr. docc. 7.5 e 7.6.

<sup>255</sup> Peraltro, alla luce della circostanza che gli avanzi della gestione della cooperativa sono poi oggetto di retrocessione ai soci in qualità di ristoro, l'utilizzo del dato relativo al solo margine al dettaglio, senza sommare i margini della cooperativa che vengono redistribuiti ai soci, risulta un'analisi molto cautelativa per la parte, posto che considerando anche tali valori, l'incentivo ad aumentare i prezzi sarebbe superiore, essendo quindi di fronte a un contesto molto peggiorativo per la concorrenza.

<sup>256</sup> In sostanza, al fine di massimizzare i profitti di PAC derivanti dalle forniture all'ingrosso ai punti vendita, si utilizza come variabile decisionale il solo prezzo al dettaglio praticato dal punto vendita.

<sup>257</sup> La presenza di una rete più estesa consente infatti maggiori possibilità di internalizzare le vendite perse a seguito di un aumento del prezzo all'ingrosso, determinando quindi una pressione al rialzo su quest'ultimo che verrebbe ribaltata sul prezzo al dettaglio.

**191.** Difatti, occorre osservare che, anche in presenza di una struttura di mercato tendenzialmente monopolistica, l'applicazione di tale formula comporterebbe il paradossale risultato di restituire valori negativi del GUPPI. In altri termini, anche se in un mercato locale vi fossero solo punti vendita Conad della rete PAC, secondo la formula prospettata, non si avrebbe alcun incentivo ad aumentare i prezzi al dettaglio<sup>258</sup>.

**192.** In sostanza, la formula proposta presenta tre limiti: (i) non è adatta alla situazione in esame in quanto esclude la natura unitaria della rete di PAC e la sua incidenza sulle strategie al dettaglio dei punti vendita associati; (ii) non considera gli obiettivi di PAC volti alla massimizzazione dei margini dei punti vendita associati, limitando l'analisi, per questi ultimi, ai soli profili verticali di fornitura; e (iii) imposta, altresì, il rapporto verticale di fornitura su variabili decisionali parziali (omettendo il prezzo di cessione all'ingrosso come variabile decisionale).

**193.** Infine, occorre confutare la tesi di PAC secondo cui la presenza di prezzi definiti su un livello geografico più ampio (macro aree) impedirebbe il prodursi di effetti nelle singole isocrone (considerate nell'analisi dell'Autorità)<sup>259</sup>. Sul punto si osserva invece che è possibile per la stessa PAC, tramite il proprio sistema gestionale, definire le politiche commerciali anche a livello del singolo punto vendita<sup>260</sup>. In sostanza, le argomentazioni proposte dalla Parte non consentono di confutare l'ambito geografico rilevante ai fini della presente Operazione, in quanto questa, eliminando rilevanti vincoli concorrenziali, crea un incentivo ad aumentare i prezzi nei mercati locali.

**194.** In conclusione, le considerazioni precedenti confermano la correttezza delle analisi svolte in merito agli incentivi dell'entità risultante dall'operazione di concentrazione in esame ad aumentare i prezzi, come analizzato dal GUPPI.

(c) *Altri elementi di contesto di mercato*

**195.** Infine, occorre considerare ulteriori elementi atti a determinare un maggiore rischio concorrenziale dell'operazione. In primo luogo, si annovera la circostanza che il comune di Roma è caratterizzato, come emerso nel corso del procedimento, da una maggiore difficoltà all'apertura di nuovi punti vendita, soprattutto di maggiori dimensioni (ipermercati). Sul punto, PAC ritiene che, al contrario, vi sarebbe una significativa dinamicità del mercato e, in tal senso, richiama il numero di aperture di Esselunga e altri operatori che riguardano il centro di Roma.

<sup>258</sup> In particolare, basta considerare, a mero titolo di esempio, valori dei DR che arrivano al 100% (nessun concorrente oltre ai punti vendita PAC) e si avrebbe un GUPPI negativo (ad esempio, inserendo nella formula i valori dei DR  $D_{0j} = 40\%$ ,  $D_{0i} = 50\%$ ,  $D_{0m} = 5\%$ ,  $D_{0T}^{OWN} = 50\%$ ), si avrebbe un DR negativo.

<sup>259</sup> Ciò sarebbe dimostrato, secondo PAC, dall'assenza di una relazione significativa tra prezzi al dettaglio e il numero di concorrenti presenti entro determinate distanze (ad esempio, entro 1 km, ecc.). Sul punto, si rileva che le analisi proposte risultano incomplete e inattendibili. In particolare, la regressione considera esclusivamente il numero di concorrenti ma non include le tipiche variabili concorrenziali che influenzano i prezzi (quali le quote di mercato detenute dal centroide e dai concorrenti o la prossimità concorrenziale degli operatori presenti nei diversi ambiti geografici). Si tratta, pertanto, di un esercizio incompleto e inattendibile, che produce stime distorte.

<sup>260</sup> In sostanza, la scelta delle modalità di definizione dei prezzi consigliati è il risultato di scelte aziendali suscettibili di variazione nel tempo, laddove sia conveniente farlo, come nel caso della presenza di un incentivo ad aumentare i prezzi (GUPPI) a seguito di un'operazione di concentrazione. indica la presenza di una convenienza economica all'aumento dei prezzi. In tal senso, vale rilevare, ad esempio, che per le decisioni di assortimento, vale a dire una variabile altrettanto importante quanto il prezzo, vi sono meccanismi decisionali basate sulle referenze dei punti vendita, anche tramite algoritmi complessi. Ad esempio, PAC ha adottato "algoritmi di ultima generazione, che utilizzano informazioni di mercato combinate con la custode base, ... lancia[ndo] il Progetto Assortimento, con cui è stato avviato un processo di ottimizzazione dell'assortimento di prodotti nei nostri punti vendita per seguire l'evoluzione dei bisogni e dei consumi [...] Attraverso un'analisi dei settori merceologici e di assortimenti campione di referenze Conad, e non, all'interno dei punti vendita, verranno selezionati periodicamente i prodotti da movimentare e post intervento, ne viene monitorata l'efficacia commerciale, razionalizzando l'offerta." (cfr. doc. 108.6).



**196.** Sul punto, si osserva che, diversamente da quanto sostenuto da PAC, le nuove aperture – ovviamente considerate laddove ricadenti nelle isocrone analizzate<sup>261</sup> – sono in realtà un fenomeno estremamente contenuto. Basti pensare che Esselunga, uno dei primari operatori in Italia, ha aperto solo quattro punti vendita in otto anni (2017-2024), come riconosciuto dalla stessa PAC<sup>262</sup>. Peraltro, la quasi totalità degli altri casi citati da PAC, sono in realtà cambi di insegne di punti vendita già esistenti<sup>263</sup>. Infine, la stessa Unicoop, nei suoi documenti interni, rileva che *“le opportunità di sviluppo sono state prevalentemente per sviluppo indiretto (acquisizioni) e tramite riqualificazione di situazioni esistenti; pochissime sono state le aperture di nuove medie strutture (superficie di vendita > 250 mq) entro il raccordo negli ultimi 5 anni e tra l’altro 2 le ha effettuate doc\*Roma”*<sup>264</sup>. In conclusione, quindi, gli elementi agli atti permettono di concludere l’assenza di rilevanti mutamenti nella struttura concorrenziale dei mercati oggetto di analisi nel medio periodo e, quindi, di elementi che possano ridurre gli effetti dell’Operazione.

(d) *Conclusioni in merito alla presenza di effetti unilaterali dell’Operazione*

**197.** Pertanto, i dati analizzati e sopra riportati evidenziano come l’operazione, valutando gli effetti unilaterali, ha fatto venir meno gli incentivi a competere tra due concorrenti prossimi (la Target e PAC). Tali conclusioni sono basate su un complesso di elementi univoci e concordanti quali le quote dell’entità *post-merger* e il loro incremento, il livello di concentrazione (HHI) *post-merger* e la sua variazione dovuta all’Operazione (Delta HHI), la prossimità concorrenziale (DR) e gli incentivi ad alzare i prezzi (GUPPI). Sul punto si osservi, peraltro, che l’eventuale valutazione del concorrente GROS come rete unitaria, come richiesto da PAC, rende ancora più elevato il rischio di effetti restrittivi, oggetto di analisi con il *test* SIEC. Infatti, in ragione della circostanza che l’Operazione elimina il rapporto tra due concorrenti prossimi, l’incremento del livello di concentrazione ne acuirebbe gli effetti unilaterali.

VI.2.c. *I punti vendita delle insegne consorziate a GROS*

**198.** In merito al ruolo di GROS, le evidenze acquisite confermano che le insegne ad essa afferenti (Pewex, PIM, DEM, ecc.) non possano essere considerate in modo unitario. Infatti, diversamente da quanto affermato da PAC, vi sono notevoli differenze tra PAC e GROS, le quali appaiono determinare un maggior grado di autonomia delle insegne associate a GROS rispetto a quanto osservabile per la rete di punti vendita di PAC<sup>265</sup>.

<sup>261</sup> Si faccia riferimento, ad esempio, alla richiesta di informazioni del 30 ottobre 2024 in cui si è richiesto di fornire, per l’isocrona n. 4 al fine di tenere conto del nuovo punto vendita Esselunga precedentemente non incluso nell’isocrona (cfr. doc. 83).

<sup>262</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>263</sup> Ad esempio, la stessa PAC identifica tra le aperture: *“Castoro ha rilevato dal Gruppo Maiorana (IperLa Spesa) i punti vendita di viale Manzoni, Via Renzo Da Ceri e via Chiabrera nel 2024 [...] PIM nel 2025 aprirà due punti vendita in via dei Boccabelli (ex Panorama) [...] Nel 2024 i seguenti punti vendita sono passati da insegna Sacoph (gruppo GROS) a insegna Decò e Dodeca, aderendo a Multicedi S.r.l.: via Tuscolana e Circonvallazione Nomentana, a insegna Decò, e via Val Trompia, via dei Due Ponti e viale di Castel Porziano a insegna Dodeca.”* (cfr. doc. 138).

<sup>264</sup> Cfr. doc. 5.3.

<sup>265</sup> Sul punto, in alcuni passaggi della memoria finale, PAC ipotizza la possibilità di considerare tutti i punti vendita riconducibile alla centrale di acquisto Selex come un unico concorrente (cfr. doc. 138). Tali considerazioni, peraltro non adeguatamente motivate, risultano in evidente contraddizione con le difese volte a considerare CNO e PAC, entrambe appartenenti al sistema Conad come soggetti differenti, nonostante operino con le stesse insegne. Inoltre, basti osservare che Selex fornisce in favore dei propri soci servizi di negoziazione delle condizioni di acquisto con i fornitori, contenenti le condizioni di base delle forniture alle imprese socie, le quali gestiscono i propri punti vendita *“utilizzando una pluralità di insegne alcune nella titolarità di Selex e altre nella titolarità delle imprese socie”* e, con riferimento ai prodotti a marca privata, si occupa delle attività di certificazione e selezione dei fornitori, definizione dei capitolati dei prodotti, controllo qualità e negoziazione degli acquisti, mentre i prodotti *private label* non presentano una uniformità in quanto sono proposti ai consumatori con diversi *brand*, alcuni dedicati a singoli soci (cfr. doc. 42.1).

**199.** In premessa, occorre precisare che, diversamente da quanto sostenuto da PAC, l'articolo 8(3) dello Statuto di GROS prevede una clausola di gradimento in base alla quale l'eventuale *“ingresso nella Società Consortile di nuovi soci è subordinato al gradimento dell'Assemblea dei soci che dovrà dare il suo assenso, con espressa delibera, previo riscontro”* di alcuni requisiti, tra i quali vi è anche la *“non concorrenzialità di tali imprese, rispetto a quelle dei Soci, sia sul piano locale che nazionale/internazionale”*<sup>266</sup>.

**200.** Si tratta dunque di un requisito di ammissione al consorzio, volto a valutare l'interesse a far entrare nella rete un nuovo aderente tenendo conto della sua presenza sul mercato e a evitare legami con aspiranti soci che sono concorrenti prossimi dei membri attuali di GROS. Pertanto, al contrario di quanto sostenuto da PAC, non appare esservi un *“obbligo statutario di non concorrenza tra soci”*<sup>267</sup> nella disciplina statutaria sull'attività dei soci del consorzio.

**201.** Analogamente, anche l'articolo 10(4) dello Statuto<sup>268</sup> non prevede un patto di non concorrenza ma la mera esclusione dalla compagine sociale di un socio nel caso in cui questi ceda o trasferisca l'azienda a soggetti portatori di interessi in concorrenza o contrasto con quelli perseguiti (non dagli altri soci ma) *“dalla Società Consortile per il raggiungimento del suo scopo sociale”*<sup>269</sup>. Si tratta di una previsione atta a evitare che la qualità di socio possa essere mantenuta, a seguito di trasferimento d'azienda, da un soggetto che usufruisce di acquisti e servizi comuni da centri distributivi diversi da GROS<sup>270</sup>.

**202.** GROS, da quanto emerso in istruttoria, svolge per i propri associati la sola funzione di acquisizione e distribuzione logistica dei prodotti, senza intervenire in alcun modo nella definizione delle linee commerciali dei suoi consorziati o nella definizione degli assortimenti dei prodotti<sup>271</sup> o di politiche di espansione dei punti vendita<sup>272</sup>. A differenza di PAC, quindi, non svolge un ruolo di coordinamento commerciale nei confronti degli associati e non colleziona informazioni sull'attività commerciale al dettaglio svolta dai singoli punti vendita<sup>273</sup>, mettendola a fattor comune per

<sup>266</sup> Cfr. doc. 142.17.

<sup>267</sup> Cfr. doc. 147, all. 4.

<sup>268</sup> Cfr. doc. 142.17. Più specificamente, la clausola di cui all'articolo 10(4) dello Statuto di GROS prevede che *“Un Socio può essere escluso, con delibera dell'Assemblea, anche quando trasferisca a qualsiasi titolo, per atto tra vivi, l'azienda commerciale nel suo complesso o tutte o parte delle quote di partecipazione della Società che gestisce l'attività che usufruisce degli acquisti e servizi comuni, a favore di persone fisiche o enti giuridici che siano portatori di interessi commerciali concorrenziali od in contrasto con quelli perseguiti dalla Società Consortile per il raggiungimento del suo scopo sociale”*.

<sup>269</sup> Cfr. doc. 142.17.

<sup>270</sup> La predetta previsione statutaria, dunque, risulta volta a disciplinare i rapporti verticali tra consorzio e singoli (differenti) consorziati non rilevando alla stregua di un obbligo statutario di non concorrenza tra soci, come asserito da PAC.

<sup>271</sup> Nella specie, *“le varie insegne socie di GROS hanno reti eterogenee tra di loro, sia per le dimensioni (ad esempio, vi sono insegne socie che sono attive principalmente con punti vendita più piccoli) che per la percezione da parte dei consumatori. In particolare, ogni socio decide il suo posizionamento commerciale nei confronti dei clienti (ad esempio, maggiore o minore orientamento al primo prezzo, presenza di prodotti di qualità o locali) e scelgono tra le referenze trattate da GROS, nonché gli altri fornitori (ad esempio, per le carni e il pane che sono elementi distintivi per la qualità, GROS non offre ai propri soci alcuna griglia di fornitori, come invece avviene per i freschissimi) per creare un profilo commerciale aderente al proprio posizionamento. In questo senso, GROS fornisce la possibilità di trattare più di 25.000 referenze e ogni socio decide l'assortimento del punto vendita e, di conseguenza, il profilo commerciale che vuole avere nei confronti dei consumatori. GROS non entra in alcun modo in tale ambito commerciale estremamente rilevante per la percezione dell'insegna sui consumatori.”* (cfr. doc. 125).

<sup>272</sup> In tal senso, si osservi che la stessa Unicoop ha trattato la cessione dei punti vendita con singoli associati di GROS e non - come avvenuto per PAC - con GROS (cfr. 137).

<sup>273</sup> Sul punto, PAC, nella memoria finale, cita parzialmente la risposta di GROS e sostiene che vi sia uno scambio di informazioni sulle vendite dei punti vendita dai consorziati a GROS (cfr. doc. 138). Tuttavia, tale ricostruzione non è corretta, in quanto sono i singoli punti vendita che *“si avvalgono quindi della centrale acquisti [GROS] per la parte di acquisti per la parte logistica e per la parte statistica e informatica, ottenendo dati relativi agli acquisti e alla*

migliorare la redditività dell'intera rete di vendita mediante azioni relative al *pricing* o all'assortimento<sup>274</sup>.

**203.** In secondo luogo, i supermercati associati a GROS sono dotati ciascuno di una propria insegna, gestiscono in autonomia il volantino (che, a differenza di PAC, viene elaborato graficamente da ciascuna insegna in modo autonomo), non hanno formati dei punti vendita comuni, e non hanno sistemi fedeltà in comune (*fidelity card*). Sul punto, ad esempio, i dati forniti dalla stessa PAC<sup>275</sup> relativi all'analisi dei volantini delle diverse insegne aderenti a GROS mostrano una significativa differenza nel numero di referenze incluse da ciascuna insegna nei propri volantini. La variabilità delle referenze incluse è compresa tra il 12% per la categoria merceologica *pet food* al 38% del reparto macelleria (Tabella 16).

**Tabella 16 – Analisi effettuata da PAC sui volantini delle insegne aderenti a GROS<sup>276</sup>**

Tipologie di prodotti in volantino	Numero di referenze nei volantini di ciascuna insegna			Coefficiente di variazione
	Minimo	Massimo	Media	
Generi vari	44	138	117	21%
Bevande	14	90	69	26%
Gastronomia	24	49	41	17%
Freschi e freschissimi	59	161	137	19%
Pescheria	1	13	9	36%
Macelleria	19	67	35	38%
Ortofrutta	19	65	53	23%
Igiene casa e persona	13	39	33	19%
Surgelati	21	46	37	18%
Pet food	8	13	12	12%
Anteprima natale	12	29	23	20%

**204.** Si tratta di una significativa variabilità del numero di referenze incluse (in modo autonomo) da ciascuna insegna riferibile a GROS, che hanno ciascuna un volantino proprio, a fronte di un volantino unico e centralizzato realizzato da PAC per i punti vendita aderenti alla cooperativa.

**205.** Inoltre, la percentuale di promozioni comuni tra le insegne GROS, rilevate da PAC (dal 30% al 100%) risulta sovrastimata in quanto (i) si considera che vi sia una uniformità di promozioni comuni anche quando la promozione è presente nei volantini di solo alcune insegne GROS e non di

*movimentazione delle merci*" (cfr. doc. 94). Sono quindi i singoli punti vendita che ottengono i dati sui loro acquisti e non si riscontra, al contrario come sostenuto da PAC, un processo inverso di trasmissione dei dati (analogo a quello di PAC).

<sup>274</sup> Sul punto, la stessa PAC afferma di occuparsi del coordinamento dei soci cooperatori, "supportandoli in tutti gli aspetti della loro attività: dalle politiche commerciali a quelle di marketing, passando per i temi legati all'amministrazione, all'area finanziaria e alla logistica, fino alla formazione del personale" (cfr. doc. 108.5). Al contempo, GROS afferma che "Un esempio lampante della differenziazione e, per certi versi, del livello di concorrenza intercorrente tra le diverse insegne socie di GROS può essere osservato in occasione delle nuove aperture di punti vendita di una insegna socia GROS vicino a quello di un'altra insegna socia GROS. In quelle occasioni si assiste a volantini speciali al fine di non perdere clienti in favore del nuovo punto vendita concorrente, si tratta di una forte promozionalità che mostra una concorrenza tra insegne differenti e che non hanno una strategia commerciale unitaria." (cfr. doc. 125).

<sup>275</sup> Cfr. doc. 142.18.

<sup>276</sup> Cfr. doc. 142.18.

tutte<sup>277</sup> (ii) non si considera che i volantini hanno un numero di referenze differenti e, pertanto, che le singole insegne decidono autonomamente quali promozioni inserire nel volantino (e se inserirle)<sup>278</sup>.

**206.** Peraltro, la presenza di alcune offerte in comune<sup>279</sup> o dei prodotti a marchio del distributore Consilia in tutti i punti vendita, appare essere legata alla contrattazione collettiva dei prodotti con i fornitori da cui discendono anche le iniziative promozionali. In particolare, le centrali di acquisto contrattano con l'industria lo svolgimento di campagne promozionali periodiche su determinati prodotti, alle quali le insegne possono decidere di aderire, spesso avendo un incentivo a farlo in ragione del miglior posizionamento di prezzo dei prodotti verso i consumatori: ciò spiegherebbe la presenza di alcune offerte simili nelle prime pagine dei volantini dei consorziati. Si precisa che, la circostanza che GROS svolga alcune pubblicità o iniziative promozionali integrative<sup>280</sup>, non appare sufficiente ad assimilare questa a PAC, per la quale si riscontra un livello centralizzato delle decisioni strategiche.

**207.** In sostanza, anche dal punto di vista del posizionamento commerciale, vi è una maggiore eterogeneità rispetto ai punti vendita di PAC che sono improntati (i) a uniformità dei punti vendita, la quale è un obiettivo statutario della cooperativa PAC, (ii) alla condivisione di offerte promozionali gestite centralmente da PAC (ad esempio, il volantino offerte uniforme), nonché di politiche di prezzo uniforme su alcune linee di prodotti (ad esempio, “bassi e fissi” e “convenienti sempre”), sistemi di prezzi consigliati con gestionale che permette il monitoraggio degli stessi, e, in generale, (iii) alla presenza di marchi, segni distintivi e formati di vendita comuni, non solo a PAC, ma a tutte le cooperative del sistema Conad.

(a) *La presenza di effetti unilaterali dell'Operazione a prescindere dalla considerazione unitaria di GROS*

**208.** In ogni caso, occorre osservare che, anche considerando GROS come un unico operatore, le quote congiunte sarebbero comunque inferiori a quelle di PAC nelle isocrone n. 1, 12 e 13 (con una distanza di circa il 3-4% considerando solo PAC e del 7-9% considerando tutti i punti vendita a marchio Conad). PAC resterebbe quindi il primo operatore nelle isocrone n. 1, 12 e 13. Peraltro, ciò

<sup>277</sup> In sostanza, PAC ritiene che ci sia uniformità nelle promozioni di tutte le insegne GROS anche quando vi aderiscono soltanto alcune di queste. Il che, ad esempio, farebbe scendere la stima di comunanza delle offerte di generi vari fatta da PAC dal 97% in media (cfr. doc. 142.18) al massimo al 32% (poiché almeno un operatore, che ha solo 44 referenze nel volantino, non può essere considerato come aderente alle promozioni di un'altra insegna che ha 138 referenze nel volantino, cfr. Tabella 16)

<sup>278</sup> Se tale circostanza fosse considerata, si avrebbe una percentuale ancora inferiore di promozioni in comune tra le insegne riferibili a GROS, con una comunanza media delle promozioni del 71%. In particolare, PAC calcola la percentuale di promozioni comuni come il numero di referenze presenti nel proprio volantino che presentano prezzi uguali a quelli di almeno un'altra insegna diviso al numero di referenze presenti nel proprio volantino. Tuttavia, occorre osservare che questa analisi non considera il fatto che la singola insegna ha anche scelto di includere o di escludere alcuni prodotti dal proprio volantino (e quindi di decidere *ex ante* quale prodotto mettere in promozione e pubblicizzare). Pertanto, calcolando la percentuale di promozioni comuni come il numero di referenze presenti nel proprio volantino che presentano prezzi uguali a quelli di almeno un'altra insegna sul totale di referenze massimo per una determinata categoria merceologica (e non sul totale di referenze di tale categoria merceologica presente nel singolo volantino), si avrebbero percentuali di comunanze delle promozioni comprese tra il 15% della macelleria e il 94% del *pet food* e in media pari al 71% (cfr. doc. 142.18).

<sup>279</sup> Sul punto, si osservi che PAC, nei propri documenti interni, conferma che i “punti in comune tra le insegne del gruppo [GROS:] le prime pagine sono simili (meccaniche dei prodotti)” (cfr. doc. 115.30).

<sup>280</sup> Sul punto si osserva che, come è possibile verificare sia dai volantini trasmessi da PAC (Figura 10 *supra*), sia dal numero di referenze nei volantini (Tabella 16) vi sono significative differenze tra le diverse insegne di GROS rispetto a quanto riscontrabile per il volantino definito in modo centralizzato da PAC. Inoltre, PAC, nel richiamare il volantino mostra, al contrario, le pagine web delle insegne di GROS (cfr. doc. 147, all.4) le quali hanno un layout comune in virtù della circostanza che “GROS ha affidato a una società informatica (Digitelematica) la creazione di un'infrastruttura web che si avvale di un software multi-azienda, ossia di una piattaforma personalizzabile e adattabile alle esigenze delle singole insegne.” (cfr. doc. 125).

avverrebbe considerando CNO come un concorrente pieno quando, invece, potrebbe considerarsi nella rete in quanto aderente a Conad<sup>281</sup>.

**209.** Inoltre, i punti vendita della Target e quelli di PAC sarebbero comunque i concorrenti più prossimi, con il livello di DR più alti tra loro. In particolare, a fronte di un DR dalla Target verso PAC sempre superiore al 40% (e che arriva fino al 50%), il DR della Target verso GROS nella sua interezza è sempre significativamente inferiore (tra il 18% e il 62%) rispetto a quello di PAC<sup>282</sup>. In tal senso, l'analisi della prossimità concorrenziale conferma (i) l'eliminazione di un forte vincolo concorrenziale tra la Target e PAC, nonché (ii) di un minor vincolo concorrenziale esistente tra la Target e GROS nella sua interezza. Ciò confuta la tesi di PAC secondo cui GROS, se considerato congiuntamente, sarebbe *“un concorrente più forte [che] renderebbe meno problematica”*<sup>283</sup> l'Operazione.

**210.** Inoltre, se si considerasse GROS come un'unica entità, il livello di concentrazione nel mercato aumenterebbe significativamente<sup>284</sup> e, pertanto, gli effetti della concentrazione sarebbero accentuati in quanto avrebbero luogo in un contesto competitivo con un minor numero di operatori indipendenti. In particolare, secondo gli orientamenti della Commissione, quando la concentrazione elimina un'importante forza concorrenziale, gli effetti anticoncorrenziali derivanti dall'eliminazione di una simile impresa potrebbero essere ulteriormente accentuati quando il mercato è già concentrato<sup>285</sup>. Si tratta, in particolare, di effetti unilaterali dell'operazione ovvero il venir meno dell'incentivo a competere, dovuti alla circostanza che la concentrazione elimina una importante forza concorrenziale in un mercato in cui le condizioni di concorrenza sono già deteriorate dagli alti livelli di concentrazione.

#### *VI.2.d. Conclusioni*

**211.** In conclusione, gli elementi anzi considerati permettono di concludere che l'Operazione è suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo identificati dalle isocrone n. 1, 12, 13.

---

<sup>281</sup> A tal riguardo, PAC osserva nelle proprie memorie che, nel provvedimento di avvio, veniva indicato come elemento problematico la significativa distanza dal secondo operatore e, in tal senso, ritiene che tale distanza non sia presente considerando GROS congiuntamente (cfr. doc. 138, 147). Tuttavia, si osserva che la distanza tra il primo e il secondo operatore non è un elemento che è stato considerato nell'analisi degli effetti della concentrazione nella comunicazione delle risultanze istruttorie, nell'ambito della quale la presenza di un ostacolo significativo alla concorrenza effettiva è stata verificata con riferimento a svariati e diversi indicatori, tutti precisi e concordanti (quote di mercato e sui variazioni, indice di concentrazione e sue variazioni, prossimità concorrenziale e incentivi ad aumentare i prezzi). Infatti, come detto, l'analisi non riguarda la costituzione di una posizione dominante nei mercati locali interessati, ma invece la presenza di effetti concorrenziali dovuti all'eliminazione dei vincoli tra due concorrenti prossimi.

<sup>282</sup> In particolare, come è possibile osservare nella Tabella 12 (DR in volume): (i) nell'isocrona 1 a fronte di un DR verso PAC del 40%, si avrebbe un DR verso GROS del 31%, vale a dire una differenza di 9 punti percentuali (differenza del 23%); (ii) nell'isocrona 12 a fronte di un DR verso PAC del 44%, si avrebbe un DR verso GROS del 18%, vale a dire una differenza di 26 punti percentuali (differenza del 59%) infine, (iii) nell'isocrona 13 a fronte di un DR verso PAC del 49%, si avrebbe un DR verso GROS del 40%, vale a dire una differenza di 9 punti percentuali (differenza del 18%). Considerando i DR in valore della spesa (

Tabella 13): (i) nell'isocrona 1 a fronte di un DR verso PAC del 41%, si avrebbe un DR verso GROS del 32%, vale a dire una differenza di 9 punti percentuali (differenza del 22%); (ii) nell'isocrona 12 a fronte di un DR verso PAC del 44%, si avrebbe un DR verso GROS del 17%, vale a dire una differenza di ventisette punti percentuali (differenza del 62%) infine, (iii) nell'isocrona 13 a fronte di un DR verso PAC del 50%, si avrebbe un DR verso GROS del 39%, vale a dire una differenza di undici punti percentuali (differenza del 22%).

<sup>283</sup> Cfr. doc. 147.

<sup>284</sup> In particolare, in media l'indice HHI *post-merger* sarebbe superiore a 2.200 unità nelle isocrone n. 1, 12 e 13.

<sup>285</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese* (2004/C 31/03).

### ***VI.3. I patti di non concorrenza in favore del venditore***

**212.** Con specifico riferimento ai patti di non concorrenza previsti dalle descritte clausole di cui all'articolo 17 del contratto di cessione dei rami d'azienda oggetto dell'Operazione nonché dell'ulteriore illustrata previsione di cui all'articolo 8 del medesimo contratto si osserva quanto segue.

**213.** Il patto di non concorrenza di cui all'articolo 17.1 risulta chiaramente inserito nell'interesse dell'acquirente e può essere ritenuto accessorio e necessario alla realizzazione dell'Operazione in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dei rami d'azienda oggetto di acquisizione, risultando peraltro limitato, geograficamente, all'area d'attività di questi ultimi, merceologicamente, alla tipologia di servizi ivi svolti e, temporalmente, ad un periodo di due anni.

**214.** Viceversa, la previsione di cui all'articolo 17.2, dell'obbligo a carico di PAC, per cinque anni, di non cedere o far cedere i rami d'azienda oggetto di acquisizione a catene e/o imprenditori della distribuzione (ivi compresi altri operatori con insegna "Conad") attivi in Toscana, non può essere considerata, ai sensi della Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni<sup>286</sup>, come accessoria e necessaria alla realizzazione dell'operazione.

**215.** Si tratta infatti di una previsione che, come espressamente riconosciuto nella medesima clausola contrattuale, è stata inserita "*su esplicita richiesta e nell'interesse di UNICOOP (per la quale anche la presente clausola costituisce presupposto negoziale)*"<sup>287</sup>. Al riguardo, dai verbali del CdA di Unicoop acquisiti agli atti del procedimento<sup>288</sup> così come dalle dichiarazioni rese dai rappresentanti della medesima società in occasione dell'audizione del 7 novembre 2024<sup>289</sup>, risulta chiaramente che Unicoop non intendesse cedere i rami d'azienda oggetto dell'Operazione ad operatori economici ritenuti diretti concorrenti in quanto già presenti in Toscana, vale a dire nel territorio geografico in cui operava prevalentemente Unicoop<sup>290</sup>.

**216.** Parimenti, anche la pattuizione riportata all'articolo 8.1 del medesimo contratto, ai sensi della quale PAC, nell'eventualità in cui dovesse risultare necessario cedere alcuni Rami di Azienda oggetto dell'Operazione per esigenze di rispetto della disciplina concorrenziale, si obbliga espressamente a non trasferirli ad Esselunga o ad altre società del Sistema Conad risulta prevista in favore del venditore, in quanto volta ad escludere che una simile eventualità possa costituire un'opportunità di sviluppo per i concorrenti di Unicoop attivi in Toscana, dando così attuazione proprio alla descritta strategia aziendale di Unicoop.

**217.** Pertanto, le summenzionate clausole contenute nei richiamati articoli 8.1 e 17.2 del contratto di cessione dei rami d'azienda oggetto dell'Operazione, come espressamente indicato nella richiamata Comunicazione sulle restrizioni accessorie, non possono essere considerate accessorie e necessarie ai fini dell'Operazione stessa in quanto risultano espressamente previste nell'interesse esclusivo della sola parte venditrice e, in considerazione dell'oggetto e dell'ambito territoriale d'applicazione, si configurano come idonee a determinare restrizioni concorrenziali del tutto

---

<sup>286</sup> Cfr. *Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03)*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 5 marzo 2005.

<sup>287</sup> Cfr. doc. 7.2.1.

<sup>288</sup> Cfr. doc. da 31.2 a 31.16.

<sup>289</sup> Cfr. doc. 118.

<sup>290</sup> Sul punto, Unicoop ha affermato che "*l'orientamento iniziale di Unicoop era quello di non vendere a un operatore presente in Toscana, per non rafforzarlo ulteriormente rispetto al territorio principale in cui opera Unicoop. Per tale ragione, i limiti di rivendita sono stati introdotti nei patti accessori allo scopo di evitare il rafforzamento di concorrenti già molto forti nel territorio toscano*" (cfr. doc. 118).

ingiustificate, nella misura in cui non risultano nemmeno funzionali alla realizzazione della concentrazione.

**218.** Le stesse pattuizioni, inoltre, sono idonee a pregiudicare l'efficacia di eventuali soluzioni rimediali che dovessero risultare necessarie, all'esito dell'istruttoria, al fine di eliminare le maggiori criticità concorrenziali. Sul punto, si osserva che le Parti hanno fatto espressa rinuncia alle clausole 8.1 e 17.2 del contratto preliminare<sup>291</sup>

#### **VI.4. Misure correttive**

**219.** Nei mercati identificati con le isocrone n. 1, 12 e 13, l'istruttoria in oggetto ha permesso di appurare che la concentrazione in esame sia idonea ad ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva.

**220.** L'Operazione di concentrazione è stata realizzata in data 16 settembre 2024 e il trasferimento dei punti vendita in favore di PAC è già avvenuto. Inoltre, i punti vendita sono stati già oggetto di modifica dell'insegna e sono oggi operati da PAC, anche per il tramite dei suoi associati.

**221.** Gli articoli 6 e 18, comma 3, della legge n. 287/1990 prevedono che se l'Autorità, in esito all'istruttoria, accerta che una concentrazione è suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva e l'operazione di concentrazione è già stata realizzata, l'Autorità può prescrivere le misure necessarie a ripristinare le condizioni di concorrenza effettiva eliminando gli effetti distorsivi.

**222.** Nelle proprie memorie finali<sup>292</sup>, PAC ha proposto una misura consistente nella cessione in affitto del ramo d'azienda consistente nel punto vendita *[omissis]*, per un periodo di tempo determinato.

**223.** Successivamente, con comunicazione del 13 dicembre 2024<sup>293</sup>, PAC ha presentato una nuova proposta di impegni consistente nella dismissione, tramite vendita ad un soggetto terzo, di due punti vendita: *[omissis]*.

**224.** Si ritiene che le proposte di misure correttive, come da ultimo integrate in data 13 dicembre 2024, consistenti nella cessione di due punti vendita, siano idonee a ripristinare le condizioni di concorrenza effettiva nelle tre isocrone n. 1, 12 e 13.

**225.** Infatti, la cessione dei due punti vendita individuati da PAC, i quali sono localizzati in modo da ricadere in tutte e tre le isocrone critiche, permette di attenuare e, in alcuni casi azzerare, gli indicatori utilizzati per l'analisi degli effetti concorrenziali.

**226.** Nella specie, oltre a una riduzione delle quote di mercato nelle isocrone n. 1, 12 e 13, che divengono prossime al 30%, la cessione determina altresì una significativa riduzione nel livello di concentrazione (con il delta HHI che risulta sempre inferiore a 250 e arriva fino a circa 100 unità nell'isocrona n. 1), nonché un abbassamento dei valori dei DR e del GUPPI (in particolare, nell'isocrona n. 12).

**227.** Quanto alle modalità di cessione i suddetti punti vendita dovranno essere ceduti in un tempo breve, ad un soggetto terzo e indipendente, attivo nella distribuzione al dettaglio di prodotti alimentari. In tal senso, le pattuizioni dell'articolo 8.1 e dell'articolo 17 del contratto preliminare<sup>294</sup>, per cui le Parti hanno fatto espressa rinuncia, non dovranno pregiudicare l'efficacia del processo di cessione, che quindi dovrà avvenire in modo trasparente e non discriminatorio verso tutti gli operatori interessati all'acquisto dei suddetti punti vendita.

---

<sup>291</sup> Cfr. doc. 137 e doc. 138.

<sup>292</sup> Cfr. doc. 138.

<sup>293</sup> Cfr. doc. 149.

<sup>294</sup> Cfr. doc.7.2.1.

**228.** Gli acquirenti dei punti vendita dovranno soddisfare i seguenti requisiti: (i) essere dei soggetti indipendenti, anche commercialmente, da PAC e dalle imprese ad essa collegate, nonché dai soggetti posti ai vertici della catena di controllo delle Parti o afferenti al sistema Conad; (ii) possedere i mezzi finanziari, nonché l'incentivo e la capacità di mantenere e sviluppare, su scala dimensionale efficiente, l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non (iii) essere soggetti già attivi nella vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non.

**229.** L'acquisizione dell'attività ceduta da parte di un acquirente proposto non deve creare nuovi problemi per la concorrenza, né comportare il rischio che l'attuazione delle misure venga rinviata.

**230.** PAC dovrà fornire tutte le informazioni necessarie sui punti vendita da cedere, per permettere ai potenziali acquirenti di valutarne il valore e la presumibile capacità commerciale. Inoltre, PAC dovrà preservare l'operatività economica, la commerciabilità e la competitività dei punti vendita oggetto delle misure, conformemente alla buona pratica commerciale, fino alla piena validità ed efficacia della loro cessione.

**231.** Il processo di dismissione dovrebbe essere monitorato da un apposito fiduciario incaricato (*monitoring trustee*), in conformità alla prassi dell'Autorità e della Commissione europea<sup>295</sup>.

**232.** Il *monitoring trustee* dovrà essere terzo e indipendente e avere le competenze per svolgere i seguenti compiti assegnati: (i) prima delle dismissioni, monitorare che l'operatività economica, la commerciabilità e la competitività dei punti vendita oggetto delle misure siano adeguatamente preservate dalle Parti; (ii) verificare l'avanzamento del processo di dismissione e la messa a disposizione ai potenziali acquirenti di tutte le informazioni rilevanti in merito ai punti vendita oggetto di cessione; (iii) trasmettere all'Autorità un parere, non vincolante, sull'idoneità tecnica e finanziaria nonché sull'indipendenza dei potenziali acquirenti dei punti vendita; (iv) trasmettere all'Autorità relazioni periodiche con gli esiti delle verifiche svolte.

**233.** Inoltre, in caso di esito infruttuoso della cessione da parte di PAC, dovrebbe essere prevista la figura di un apposito fiduciario incaricato della cessione (*divestiture trustee*), a cui la Parte dovrà conferire mandato irrevocabile alla cessione dei rami di azienda, senza la previsione di un prezzo minimo (inteso come prezzo zero o anche negativo, secondo la prassi della Commissione europea e dell'Autorità). Il *divestiture trustee* dovrà essere terzo e indipendente e avere le competenze per svolgere il compito assegnato.

**234.** PAC non potrà riacquistare, direttamente o indirettamente, e non potrà esercitare una influenza sui rami di azienda oggetto di cessione per un periodo di dieci anni dalla data di autorizzazione dell'Operazione<sup>296</sup>.

## VII. CONCLUSIONI

**235.** L'istruttoria in esame ha permesso di concludere che l'Operazione è suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo identificati dalle isocrone n. 1, 12, 13, ai sensi dell'articolo 6, della legge n. 287/1990.

**236.** Atteso che l'Operazione è già stata realizzata, risulta quindi necessario, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, prescrivere misure necessarie a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva, consistenti nella cessione di punti vendita come *supra* dettagliato.

---

<sup>295</sup> Cfr. *Best Practice Guidelines: The Commission's Model Texts for Divestiture Commitments and the Trustee Mandate under the EC Merger Regulation*.

<sup>296</sup> Secondo le linee guida della Commissione, il periodo di dieci anni per il divieto di riacquisizione è necessario, nelle misure di dismissione, per preservare il carattere strutturale della dismissione. Cfr. *Best Practice Guidelines: The Commission's Model Texts for Divestiture Commitments and the Trustee Mandate under the EC Merger Regulation*.



RITENUTO, sulla base degli elementi emersi nell'istruttoria, che l'Operazione in esame, già realizzata, è suscettibile, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo identificati dalle isocrone n. 1, 12, 13;

RITENUTO, pertanto, necessario prescrivere, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 287/1990, misure necessarie a ripristinare condizioni di concorrenza effettiva;

RITENUTO che l'Autorità, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/1990 infligge sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori all'uno per cento e non superiori al dieci per cento del fatturato delle attività di impresa oggetto della concentrazione nel caso in cui non ottemperino alle prescrizioni imposte ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 287/1990;

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

### DELIBERA

di autorizzare l'operazione di concentrazione e di prescrivere in capo a PAC 2000A Soc.coop. ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 287/1990, le seguenti misure:

a. PAC 2000A Soc.coop. dovrà cedere, entro il *[omissis]*, tramite la vendita a uno o più soggetti terzi e indipendenti, i punti vendita di *[omissis]* ;

a.i. l'acquirente (o gli acquirenti) dei punti vendita dovrà soddisfare i seguenti requisiti:

a.i.i. essere un soggetto indipendente, anche commercialmente, da PAC 2000A Soc.coop. e dalle imprese a esse collegate, nonché dai soggetti posti ai vertici della catena di controllo della stessa. Inoltre, il soggetto indipendente non dovrà essere parte del sistema Conad;

a.i.ii. possedere i mezzi finanziari, nonché l'incentivo e la capacità di mantenere e sviluppare, su scala dimensionale efficiente, l'attività di vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non;

a.i.iii. essere un operatore attivo nella distribuzione al dettaglio di prodotti alimentari e non in Italia;

a.i.iv. l'acquisizione dell'attività ceduta da parte di un acquirente proposto non deve creare nuovi problemi per la concorrenza, né comportare il rischio che l'attuazione delle misure venga rinviata;

a.ii. gli accordi relativi al trasferimento dei punti vendita di cui alla misura a) dovranno essere sottoposti all'Autorità, per l'approvazione dell'identità del cessionario (o dei cessionari) e degli accordi stessi, almeno 1 mese prima dei relativi termini di cui sopra;

a.iii. qualora non sia stato stipulato il contratto vincolante di compravendita con l'acquirente di uno o più punti vendita di cui al punto a) entro i termini ivi previsti, PAC 2000A Soc.coop. dovrà cedere, entro il *[omissis]*, i suddetti punti vendita individuando l'acquirente in questione senza la previsione di un prezzo minimo (inteso come prezzo zero o anche negativo secondo la prassi della Commissione europea e dell'Autorità), conferendo a tal fine un mandato irrevocabile a un apposito fiduciario incaricato alla vendita (*divestiture trustee*), sottoposto all'approvazione dell'Autorità, almeno due settimane prima del termine previsto al punto *sub a)*;

- a.iii.i. la comunicazione relativa alla nomina del *divestiture trustee* contiene tutte le informazioni atte a verificare l' idoneità dello stesso a svolgere il compito assegnato, analogamente a quanto previsto ai punti *c.ii)* e *c.iii)* seguenti;
- a.iii.ii. l' Autorità verifica il possesso dei suddetti requisiti da parte del *divestiture trustee* e, qualora tale verifica dia esito negativo, potrà richiederne la modifica, analogamente a quanto previsto al punto *c.iv.* seguente;
- a.iii.iii. PAC 2000A Soc.coop. deve conferire il mandato al *divestiture trustee* entro una settimana dall' approvazione da parte dell' Autorità;
- a.iii.iv. il *divestiture trustee* trasmette in qualsiasi momento, entro i termini previsti, le informazioni richieste dall' Autorità in merito all' andamento del processo di dismissione, ai potenziali acquirenti e agli sviluppi delle trattative con tali soggetti;
- a.iv. PAC 2000A Soc.coop. (o il soggetto indipendente incaricato della cessione) dovrà fornire tutte le informazioni necessarie in merito alla Società Proposta, per permettere a tutti i potenziali acquirenti di valutarne il valore e la presumibile capacità commerciale;
- a.v. PAC 2000A Soc.coop. (o il soggetto indipendente incaricato della cessione) dovrà svolgere il processo di cessione in modo trasparente e non discriminatorio, in modo tale da garantire che i soggetti rientranti nei casi individuati dagli articoli 8.1 e 17.2 del contratto di cessione dei rami d' azienda, se interessati all' acquisto, non siano esclusi ingiustificatamente dal processo di vendita;
- a.vi. le Parti dovranno preservare l' operatività economica, la commerciabilità e la competitività dei punti vendita oggetto di cessione, conformemente alla buona pratica commerciale, nel periodo intercorrente tra la data di autorizzazione dell' Operazione e la piena validità ed efficacia della loro cessione, mantenendo una gestione indipendente della Società proposta e impedendo l' acquisizione e/o l' utilizzo di informazioni riservate relative alla Società Proposta, salvo quanto strettamente necessario ai fini della cessione;
- b. PAC 2000A Soc.coop. non riacquisterà, direttamente o indirettamente, e non potrà esercitare una influenza sui punti vendita oggetto di cessione per un periodo di dieci anni dalla data di autorizzazione dell' Operazione;
- c. al fine del monitoraggio dell' attuazione delle misure di cui al punto *a)* precedente:
- c.i. entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento, PAC 2000A Soc.coop. dovrà sottoporre all' Autorità la proposta di nomina di un soggetto fiduciario ("*Monitoring Trustee*") per il monitoraggio del rispetto delle predette misure per la durata delle stesse;
- c.ii. il *Monitoring Trustee* deve soddisfare le seguenti caratteristiche: 1) essere un soggetto indipendente rispetto alle Parti e alle imprese facenti parte dei rispettivi gruppi; 2) possedere le qualifiche necessarie per svolgere il suo mandato; 3) non essere, né essere stato esposto, a un conflitto di interessi. In particolare, il fiduciario non può aver ricoperto alcun incarico significativo per conto delle Parti e relativi gruppi nell' anno precedente la propria nomina;
- c.iii. la proposta deve contenere informazioni sufficienti per consentire all' Autorità di verificare che il soggetto proposto come fiduciario soddisfi i requisiti di cui al punto *c.ii)* precedente e deve includere il *curriculum vitae* e i termini del mandato proposto, che comprenderanno tutte le disposizioni necessarie per consentire al fiduciario di adempiere ai suoi obblighi ai sensi delle presenti misure;
- c.iv. l' Autorità ha la facoltà di approvare o respingere il fiduciario proposto e di approvare il mandato proposto o di modificarlo opportunamente al fine di consentire al fiduciario di svolgere le proprie funzioni;

c.v. PAC 2000A Soc.coop. dovrà conferire l'incarico al fiduciario entro una settimana dalla comunicazione della delibera di approvazione da parte dell'Autorità;

c.vi. il *Monitoring Trustee* svolgerà il proprio compito facendo quanto necessario per assicurarsi che PAC 2000A Soc.coop. dia corretta esecuzione alle misure di cui al punto *a)* precedente;

c.vii. con riferimento, in particolare, alla misura di cui al punto *sub a)*, il *Monitoring Trustee* dovrà svolgere i seguenti compiti:

c.vii.i. prima della dismissione, monitorare che l'operatività economica, la commerciabilità e la competitività del complesso aziendale oggetto della misura di cessione siano adeguatamente preservate da PAC 2000A Soc.coop.;

c.vii.ii. verificare l'avanzamento del processo di dismissione e la messa a disposizione a tutti potenziali acquirenti di tutte le informazioni rilevanti in merito ai punti vendita, nonché verificare che il processo di vendita sia trasparente e non discriminatorio e tale da non escludere ingiustificatamente i potenziali acquirenti rientranti nei casi individuati dagli articoli 8.1 e 17.2 del contratto di cessione dei rami di azienda;

c.vii.iii. trasmettere all'Autorità un parere, non vincolante, sull'idoneità tecnica e finanziaria nonché sull'indipendenza dei potenziali acquirenti dei punti vendita oggetto di cessione, corredato da opportuna documentazione in merito a tali aspetti;

c.viii. il *Monitoring Trustee* dovrà:

c.viii.i. con riferimento ai compiti di cui al punto *c.vii)*, trasmettere all'Autorità una relazione trimestrale a partire dalla sua nomina e fino all'avvenuta cessione di cui alla misura *a)*, con gli esiti delle verifiche svolte;

c.viii.ii. informare l'Autorità ogni qual volta sorgano criticità nell'implementazione delle misure oggetto di monitoraggio.

Le misure di cui sopra entreranno in vigore al momento della notifica del provvedimento di autorizzazione della presente operazione.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

**C12687 - NUOVA SIDAP/RAMO DI AZIENDA DI IPLANET**

*Provvedimento n. 31425*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

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

VISTA la comunicazione della società Nuova Sidap S.r.l., pervenuta il 19 novembre 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue

**I. LE PARTI**

1. Nuova Sidap S.r.l. (di seguito, "NS") è una società attiva a livello nazionale sia nell'ambito della ristorazione commerciale (attraverso lo svolgimento di attività di somministrazione e vendita al dettaglio di prodotti alimentari e di altro genere e la gestione di bar, ristoranti, tavole calde), sia nella distribuzione di carburanti. Entrambe le attività sono svolte in aree di servizio situate su rete stradale e autostradale. NS è controllata al 100% da Autogrill Italia S.p.A. (di seguito, "Autogrill"), controllata a sua volta da World Duty Free S.p.A. (di seguito, "WDF"). A sua volta, WDF risulta controllata, da ultimo, dalla società svizzera Avolta AG, posta a capo dell'omonimo gruppo societario.

Autogrill ha realizzato nel 2023 un fatturato mondiale pari a circa [700-1.000]\* milioni di euro, di cui circa [700-1.000] realizzati in Italia.

2. IPlanet S.p.A. (di seguito, "IPPlanet") è una società di recente costituzione risultante dalla *joint venture* paritetica tra Italiana Petroli S.p.A. (di seguito, "IP", appartenente al gruppo petrolifero italiano API-IP) ed EV Asset Holdings S.p.A. (appartenente al gruppo Macquarie), autorizzata dalla Commissione Europea il 14 marzo 2024<sup>1</sup> e attiva da aprile 2024. La nascita di IPlanet era finalizzata allo sviluppo di infrastrutture di ricarica pubbliche *ultra-fast* per la mobilità elettrica in stazioni non autostradali. Il ramo d'azienda oggetto di cessione consiste in quaranta aree di servizio site su rete stradale ordinaria, la cui gestione verrà assunta da NS tramite il ricorso allo schema negoziale dell'affitto di azienda per le attività di ristorazione commerciale e di comodato d'uso di impianti per la distribuzione carburanti. Il fatturato attribuibile al ramo d'azienda ceduto nel 2023 risulta pari a circa [100-567] milioni di euro.

**II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE**

3. L'operazione comunicata (di seguito, "Operazione") riguarda l'acquisizione del controllo esclusivo da parte di NS (e, quindi, di Autogrill) del citato ramo d'azienda di IPlanet, nelle modalità

---

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

<sup>1</sup> Cfr. decisione della Commissione europea M11373 - IP / EV Asset Holding / IPnet JV del 14 marzo 2024. La nascita di IPlanet era finalizzata allo sviluppo di infrastrutture di ricarica pubbliche *ultra-fast* per la mobilità elettrica in stazioni non autostradali.

negoziali descritte. Le Parti, unitamente all'Operazione, hanno previsto ulteriori accordi. Tra di essi, figura *[omissis]*. Le Parti hanno inoltre previsto *[omissis]*.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

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

Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

Con riferimento alle pattuizioni relative *[omissis]*, si specifica che esse, per il loro specifico contenuto, non possono essere considerate accessorie all'Operazione.

Analogamente, *[omissis]*, non possono essere considerate accessorie all'Operazione<sup>2</sup>.

### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

#### *I mercati rilevanti e gli effetti dell'Operazione*

5. In ragione delle attività svolte dall'impresa oggetto di acquisizione, l'Operazione interessa il settore della distribuzione al dettaglio di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria e quello della ristorazione commerciale e vendita di alimenti e prodotti diversi presso esercizi di ristorazione.

#### *Il mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione in rete stradale ordinaria*

6. In base ai precedenti dell'Autorità<sup>3</sup>, nei mercati della distribuzione di carburanti per autotrazione in rete non si effettuano distinzioni, in termini merceologici, tra la tipologia di carburante distribuito. Vi è, in ogni caso, una distinzione tra distribuzione di carburanti in rete autostradale e quella, interessata dalla presente Operazione, in rete stradale ordinaria. Con riferimento alla dimensione geografica, essa è di tipo locale e, in particolare, corrisponde ai bacini di utenza (detti "*catchment areas*", di seguito anche "*c.a.*") tracciabili attorno a ciascun impianto, utilizzando un raggio pari, nel caso della rete stradale ordinaria, a una percorrenza di quindici minuti.<sup>4</sup>

7. Nel caso di specie, la posizione delle Parti può essere misurata, pertanto, nelle c.a. tracciabili attorno ai quaranta impianti la cui gestione sarà acquisita da parte di NS e del relativo gruppo.

8. In tal senso, si osserva ad ogni modo che, come anticipato, l'Operazione riguarda, per tutti i punti vendita che costituiscono i rami d'azienda *target*, la mera acquisizione temporanea della gestione finale - tramite la formula del comodato d'uso - di punti vendita che risultano già operanti tramite il marchio del gruppo IP e che continueranno a essere operativi nell'ambito della rete di tale gruppo, continuando a distribuire in esclusiva i carburanti di tale compagnia utilizzandone il marchio. Pertanto, per tali punti vendita, gli effetti concorrenziali dell'Operazione possono derivare

---

<sup>2</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C/56/03). *[Omissis]*.

<sup>3</sup> Cfr., *inter alia*, C12535 - *IP Italiana Petroli/Esso Italiana*, provvedimento n. 30745 del 1° agosto 2023, in Bollettino n. 30/2023 e C12386 - *Tamoil Italia/Repsol Italia*, provvedimento n. 29824 del 14 settembre 2021, in Bollettino. 39/2021.

<sup>4</sup> Cfr. C12535 - *IP Italiana Petroli/Esso Italiana*, cit..

unicamente dal cambiamento dell'identità del gestore finale dei punti vendita e degli ipotetici effetti che questo potrebbe avere nelle modalità di fissazione del prezzo finale al dettaglio, dato il prezzo all'ingrosso pagato alla compagnia petrolifera<sup>5</sup>. Al contrario, l'Operazione non comporta alcuna variazione della dimensione o delle quote di mercato attribuibili alle reti di vendita di IP o ad altre compagnie petrolifere o reti di distribuzione operanti con proprio marchio.

**9.** In ogni caso, non vi sono sovrapposizioni orizzontali con i punti vendita del gruppo acquirente all'interno delle *catchment area* tracciabili attorno agli impianti acquisiti, con una sola eccezione, quella di una *catchment area* relativa al comune di Zanica (BG). In essa, la somma delle gestioni finali dei punti vendita del gruppo acquirente e del punto vendita target verrebbe a rappresentare, in base alle stime delle Parti, una quota pari al [35-40%] del mercato finale della *catchment area* in termini di volumi stimati e al [20-25%] in termini di numero di punti vendita. Utilizzando dati più dettagliati, basati sui volumi erogati direttamente dagli operatori presenti nella *catchment area*, la quota congiunta ottenuta *post-merger* dalle Parti risulta non superiore al [25-30%].

**10.** Tale quota, come detto rappresentativa unicamente delle ipotetiche sovrapposizioni nell'ultimo livello della filiera, quello della fissazione del prezzo - e con esso del margine finale del gestore - a partire da quello all'ingrosso corrisposto al fornitore di carburanti, va peraltro a inserirsi in un mercato locale in cui, in assenza dell'Operazione, il gruppo IP detiene già, unitamente a IPlanet (società che IP controlla congiuntamente e ne costituisce il socio industriale, oltre che il fornitore in esclusiva di carburanti e titolare del marchio della rete a cui i punti vendita ceduti appartengono), una quota significativa, pari a circa il [30-35%] nella stima delle Parti<sup>6</sup>.

#### *Il settore della ristorazione commerciale*

**11.** Il mercato della ristorazione commerciale consiste nell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. In esso sono presenti diverse tipologie di esercizi commerciali, che vanno dal semplice bar, in grado di somministrare solo bevande e dolci, agli esercizi in grado di offrire anche un servizio di ristorazione veloce (*snack-bar, fast-food, pizzerie al taglio, self-service, take-away*), sino ai tradizionali ristoranti con servizio al tavolo. Ad ognuno di tali esercizi è associata almeno una delle seguenti licenze: a) servizi di ristorazione (ristoranti, pizzerie, trattorie, tavole calde e similari); b) somministrazione di bevande e dolci (bar, gelaterie, pasticcerie e similari). Ai fini della presente valutazione, tuttavia, non appare necessario stabilire se i bar e gli esercizi adibiti al servizio di ristorazione veloce identifichino, sotto il profilo merceologico, un mercato distinto rispetto a quello della ristorazione tradizionale, ovvero se essi facciano parte di un più ampio mercato della ristorazione. Del pari, non appare necessario individuare un mercato distinto di prodotti diversi che siano venduti presso gli esercizi di ristorazione.

**12.** Il mercato della ristorazione veloce è caratterizzato da un'estrema frammentazione dell'offerta e da un'ampia varietà di soluzioni organizzative, rese possibili, tra l'altro, dalla larga presenza di imprese a carattere familiare. In considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e, in particolare, dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti di ristoro, il mercato geografico interessato ha una dimensione locale, non superiore ai confini della provincia interessata<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Più in particolare, in base a quanto precisato dalla Parte notificante, gli impianti oggetto di acquisizione, inizialmente gestiti direttamente dal cedente, passeranno a una gestione diretta da parte di NS.

<sup>6</sup> È, pertanto, probabile che IP, in assenza dell'Operazione, possa esercitare un certo grado di controllo sulle decisioni commerciali dell'ultimo livello della filiera per almeno una parte dei punti vendita incusi in tale quota (compresi quelli ceduti in comodato da IPlanet al gruppo Autogrill).

<sup>7</sup> Cfr., ad esempio, C10585 - *Nuova Sidap/Ramo di azienda di Residence Castelcervo*, provvedimento n. 21219 del 9 giugno 2010, in Bollettino n. 23/2010; C11584 - *Autogrill/Ramo di azienda di TotalErg*, provvedimento n. 23562 del 9

13. Nel caso di specie, le Parti hanno fornito una stima della quota congiunta, raggiunta a livello provinciale, che risulta, in tutte le province coinvolte, inferiore all'1%. Alla luce di quanto evidenziato, l'Operazione non appare in grado di mutare sostanzialmente le condizioni concorrenziali esistenti in tali mercati.

14. Alla luce di quanto esposto, l'Operazione risulta, pertanto, inidonea a comportare effetti anticompetitivi nei mercati rilevanti in questione.

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

RITENUTO, altresì, che le pattuizioni tra NS e IPlanet riguardanti *[omissis]* non possono considerarsi accessorie all'Operazione e che l'Autorità si riserva di valutare, ove ne sussistano i presupposti, i suddetti patti;

#### 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 Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

**C12690 - DZBT HOLDINGS (MALTA)/SCOMMETTENDO**

*Provvedimento n. 31426*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

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 DZBT Holdings (Malta) Limited, pervenuta in data 21 novembre 2024 e parzialmente rettificata e integrata nelle date del 25, 27 novembre, 2 e 3 dicembre 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue

**I. LE PARTI**

1. DZBT Holdings (Malta) Limited (di seguito, "DZBT Holdings" o "Acquirente") è una società di diritto maltese che opera in Italia nei mercati della raccolta da scommesse e da giochi *online* mediante la propria controllata al 100% Bet Class Italia S.r.l. (di seguito, "Bet Class").

DZBT Holdings è interamente controllata da DZBT Holdings (Gibraltar) Limited (di seguito, "DZBT Gibraltar") che, a seguito della recente acquisizione avvenuta in data 4 ottobre 2024, è passata sotto il controllo di DAZN Brand Licensing Limited (di seguito, "DAZN Media"), a sua volta controllata dalla capogruppo DAZN Group Limited (di seguito, "DAZN").

DAZN è attiva nella:

- a) produzione e distribuzione di media audiovisivi<sup>1</sup>;
- b) vendita al dettaglio dei servizi televisivi a pagamento (*pay-tv*);
- c) raccolta da scommesse e raccolta da giochi *online*, a seguito della suddetta recente acquisizione da parte di DAZN Media di DZBT Gibraltar e, conseguentemente, di DZBT Holdings e Bet Class<sup>2</sup>.

2. Nel 2023, DAZN ha realizzato un fatturato complessivo a livello mondiale pari a circa [2-3]\* miliardi di dollari statunitensi<sup>3</sup> (circa [2-3] miliardi di euro), di cui circa [2-3] miliardi di dollari statunitensi (circa [2-3] miliardi di euro) realizzati in Europa e circa [700-1.000] milioni di dollari statunitensi (circa [700-1.000] milioni di euro) in Italia.

3. Scommettendo S.r.l. (di seguito, "Scommettendo" o "Target"), società attiva in Italia nella raccolta da scommesse, proveniente da scommesse sportive e non sportive, sia attraverso punti fisici

---

<sup>1</sup> In particolare, nella distribuzione a livello *retail* di contenuti relativi ai campionati di calcio e, in generale, della maggior parte degli eventi sportivi.

<sup>2</sup> Infatti, nel febbraio 2022, DZBT Gibraltar, che già controllava interamente DZBT Holdings, ha acquisito, per il tramite di quest'ultima, Bet Class.

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

<sup>3</sup> Bilancio consolidato relativo all'anno 2023 in corso di approvazione.



che tramite canale digitale, nella raccolta da giochi *online* e, in misura molto esigua, nella gestione delle sale da gioco, in quanto possiede e gestisce una sola sala scommesse a Ceglie Messapica (BR). Scommettendo non controlla alcuna società ed è detenuta al 50% da NGR Holding Development S.r.l. (di seguito, “NGR Holding”), controllata al 100% da una persona fisica, e, per il restante 50% dalla società The Ear S.r.l. (di seguito, “The Ear”), interamente controllata da un’altra persona fisica.

4. Nel 2023, Scommettendo ha realizzato, interamente in Italia, un fatturato complessivo a livello mondiale pari a [567-700] milioni di euro<sup>4</sup>.

## II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

5. In data 12 novembre 2024 The Ear, NGR Holding e DZBT Holdings hanno stipulato un contratto denominato “*Contratto di compravendita di quote relativo a Scommettendo S.r.l.*”, in forza del quale DZBT Holdings acquisterà il totale delle azioni detenute da The Ear e il 30% delle azioni detenute da NGR Holding, che detengono entrambe il 50% di Scommettendo.

Più precisamente, in base ai termini e alle condizioni stipulate, le Parti procederanno alla seguente compravendita: (i) The Ear cederà a DZBT Holdings una quota pari al 50% del capitale sociale di Scommettendo (di seguito, “Quota The Ear”) e (ii) NGR Holding cederà a DZBT Holdings una quota pari al 30% del capitale sociale di Scommettendo (di seguito, “Quota NGR Holding” e, congiuntamente alla Quota The Ear, le “Quote Rilevanti”), di modo che, per effetto e all’esito dell’esecuzione, il capitale sociale di Scommettendo sarà così ripartito:

- 80% detenuto da DAZN Malta;
- 20% detenuto NGR Holding (di seguito, “Quota di Minoranza”).

L’accordo prevede, inoltre, la facoltà di DZBT Holdings di esercitare un diritto ad acquisire l’intero capitale di Scommettendo, esercitabile dal terzo anno a far data dal perfezionamento dell’operazione di acquisizione (di seguito, “Operazione”).

6. Infine, l’accordo prevede anche un patto di non concorrenza e non sollecitazione, in forza del quale The Ear e NGR Holding si obbligano, direttamente o indirettamente, a meno che sia espressamente autorizzato per iscritto da DZBT Holdings, per un periodo di cinque anni a partire dal perfezionamento dell’Operazione e nei limiti del territorio della Repubblica Italiana, della Repubblica di San Marino e della Città del Vaticano, a:

- a) non eseguire, avviare, lavorare per, associarsi a, essere impiegato da, partecipare a, possedere o acquisire un interesse in, o essere un consulente per qualsiasi società, persona o impresa operante nell’attività di Scommettendo così come in quelle di DZBT Holdings e del Gruppo DAZN; e
- b) non proporre rapporti di lavoro, sia direttamente che indirettamente, a persone che sono, o sono state nei precedenti dodici mesi, legate a Scommettendo da rapporti di lavoro o di collaborazione a qualsivoglia titolo e non indurre i dipendenti a stabilire rapporti di lavoro, sia direttamente che indirettamente, o rapporti di collaborazione con Terzi che operano in concorrenza con l’attività di Scommettendo.

## III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

7. L’Operazione, in quanto comporta l’acquisizione del controllo di un’impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all’articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva disposto dall’articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato,

---

<sup>4</sup> Bilancio d’esercizio relativo all’anno 2023.

nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro<sup>5</sup>.

**8.** Per quel che concerne il patto di non concorrenza e non sollecitazione sopra descritto, si rappresenta che esso costituisce una restrizione direttamente connessa e necessaria alla realizzazione dell'Operazione, in quanto strettamente funzionale alla salvaguardia del valore della società acquisita, a condizione che esso sia limitato merceologicamente e geograficamente ai servizi offerti dall'impresa acquisita, non impedisca ai venditori 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 e abbia una durata non eccedente il periodo di due anni<sup>6</sup>.

#### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

**9.** L'Operazione, consiste nell'acquisizione da parte di DZBT Holdings, società del gruppo DAZN che opera in Italia nella raccolta da scommesse e da giochi *online* mediante la propria controllata Bet Class, di Scommettendo, società anch'essa attiva in Italia nella raccolta da scommesse e da giochi *online* e, in maniera del tutto marginale, nel mercato a valle della gestione delle sale da gioco, in quanto possiede e gestisce una sala giochi.

**10.** Più precisamente, Bet Class è un operatore di gioco d'azzardo *online* puro, titolare di una concessione di raccolta di gioco a distanza, che non detiene punti vendita e ricarica (di seguito anche "PVR") e svolge tutte le proprie attività sul sito *web* [www.daznbet.it](http://www.daznbet.it).

**11.** Scommettendo svolge la sua attività di concessionaria autorizzata alla raccolta da scommesse sia attraverso punti fisici, in quanto titolare di concessioni terrestri, sia attraverso il canale *online*, in quanto titolare di una concessione di raccolta di gioco a distanza (che comprende anche i giochi *online*).

La raccolta del gioco fisico è avvenuta, nel corso dell'anno 2023, tramite la sala giochi gestita direttamente dalla società ubicata a Ceglie Messapica (BR) e attraverso alcuni *corner*<sup>7</sup> ([*omissis*]) e alcune agenzie<sup>8</sup> ([*omissis*]) con diritti rilasciati a terzi, ubicati in Puglia, Campania, Marche, Piemonte, Lazio, Calabria e Sicilia.

La raccolta del gioco a distanza è avvenuta, nel corso dell'anno 2023, grazie al canale *online* attraverso i siti: [scommettendo.it](http://scommettendo.it), [il10bet.it](http://il10bet.it), [skiller.it](http://skiller.it), [gs24.org](http://gs24.org), [italiagioco.it](http://italiagioco.it), [gfbwin888.org](http://gfbwin888.org), [betshop375.it](http://betshop375.it), [ioscommetto.it](http://ioscommetto.it), [loginbet.it](http://loginbet.it), [overbet.eu](http://overbet.eu) e [sirplay.it](http://sirplay.it). Inoltre, in correlazione alla concessione di raccolta di gioco a distanza, Scommettendo detiene una rete di punti vendita e ricarica pari a [400-500], in prevalenza siti nel Centro-Sud Italia.

**12.** Infine, né Bet Class né Scommettendo sono attive nelle attività di produzione, sviluppo e fornitura di giochi e servizi di scommesse e di lotterie.

<sup>5</sup> Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 31088 del 5 marzo 2024 "Rivalutazione soglie fatturato ex art 16, comma 1, della legge n. 287/1990", in Bollettino n. 10/2024.

<sup>6</sup> Si veda al riguardo la "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni" (2005/C56/03), in GUCE del 5 marzo 2005, paragrafi 18 e ss..

<sup>7</sup> I *corner* hanno tutti un'attività prevalente diversa da quella dei giochi e possono esercitare l'attività di *corner* sportivo solo in una parte delimitata della loro attività che non può superare il 30% della superficie totale. Infatti, i *corner* in questione sono ubicati in bar, tabaccherie, cartolerie, copisterie, *internet point*, ecc..

<sup>8</sup> I negozi sono attività dedicate esclusivamente ai giochi e hanno un contratto di esclusiva con Scommettendo. Gli stessi possono, tuttavia, avere all'interno anche altri giochi non di Scommettendo quali ad esempio gratta e vinci o *slot machine*.

#### **IV.1 I mercati interessati**

##### **A) Il mercato della raccolta da scommesse**

**13.** Sotto il profilo merceologico, in linea con i precedenti dell’Autorità<sup>9</sup>, il mercato della raccolta da scommesse comprende sia le agenzie fisiche sia l’online<sup>10</sup> e, in via principale, le seguenti tipologie di scommesse<sup>11</sup>:

- a. Sport (*sports betting*) - Giochi che associano una vincita alla corretta predizione del risultato di un evento sportivo;
- b. Virtual (*virtual betting*) - Giochi che associano una vincita alla corretta predizione del risultato di un evento sportivo che viene simulato dal *provider* del gioco;
- c. Ippica (*horse racing betting*) - Giochi che associano una vincita alla corretta predizione del risultato di un evento associato alle corse di cavalli.

È altresì incluso in tale mercato il *betting exchange*, una particolare tipologia di scommesse *online* in cui il cliente finale ha la possibilità di fare da banco vendendo le quote sportive (“banca”), messe a disposizione dal concessionario, ad altri clienti (“punta”).

**14.** L’attività di raccolta da scommesse è subordinata al rilascio di una concessione da parte dell’Agenzia delle dogane e dei Monopoli (di seguito “ADM”) a seguito di una procedura di gara aperta e, attualmente, le concessioni rilasciate sono 211 (di cui circa novanta nel canale *online*)<sup>12</sup>; tali concessioni sono attualmente in regime di *prorogatio* dal 2012 e scadranno il 31 dicembre 2024, salvo nuove proroghe<sup>13</sup>. Sono necessarie due concessioni distinte a seconda che l’attività di scommesse sia esercitata presso punti di vendita fisici (c.d. offerta *retail* di scommesse) o nel canale *online*<sup>14</sup>. Per quanto riguarda il canale fisico, i punti vendita possono essere di proprietà degli stessi concessionari o, il più delle volte, di soggetti terzi convenzionati con i concessionari.

**15.** Sotto il profilo geografico, in linea con i citati precedenti dell’Autorità, il mercato in esame presenta dimensioni nazionali, in considerazione sia dell’omogeneità delle condizioni di offerta sul

---

<sup>9</sup> Cfr., *inter alia*, C12371 - *Gamenet Group/Lottomatica Videolot Rete-Lottomatica Scommesse*, provvedimento n. 29652 del 4 maggio 2021, in Bollettino n. 21/2021.

<sup>10</sup> Dalle informazioni acquisite da ultimo in relazione al caso C12618 - *Lottomatica/Sks365 Malta Holding*, risulta che la raccolta da scommesse realizzata sul canale *online* incide oramai per oltre la metà del valore complessivo (nel 2023, risulta che circa il 67% della raccolta da scommesse deriva dal canale *online*, in crescita rispetto al circa 58% rilevato nel 2019), a testimonianza del gradimento dei giocatori a effettuare le scommesse direttamente dai propri dispositivi mobili piuttosto che recarsi nei punti vendita della rete fisica. Dal lato dell’offerta, è emerso che tutti i principali operatori attivi nel canale fisico sono attivi anche nel canale *online*, e che non esistono sostanziali elementi di differenziazione tra le scommesse offerte attraverso i due canali in termini di gamma di eventi offerti e di quote.

<sup>11</sup> In relazione a una eventuale ulteriore segmentazione del mercato a seconda della tipologia di eventi (sportive, ippiche e virtuali), allo stato le evidenze fanno propendere per una definizione del mercato che le includa tutte, dal momento che gli utenti scommettono in genere indistintamente su diverse tipologie di eventi. La scelta di un giocatore non dipende tanto dal tipo di scommessa, ma da una pluralità di fattori quali, *inter alia*, l’offerta di promozioni, i *bonus*, l’esperienza di gioco, la facilità di uso del sito o dell’*app*, la modalità di gioco, i metodi di pagamento a disposizione *etc.*. In altri termini, la concorrenza tra gli operatori parrebbe svolgersi per lo più sulla qualità dei servizi offerti, indipendentemente dalla specifica tipologia di scommessa.

<sup>12</sup> Più precisamente, risultano: per il canale fisico, sessantasei concessionari e centoventuno concessioni + trenta/trentadue ippodromi; per il canale *online*, ottantaquattro concessionari e novanta concessioni.

<sup>13</sup> L’articolo 1, comma 124, lettera c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 ha previsto, per le scommesse sul canale fisico (estesa anche al canale *online*), una proroga delle attuali concessioni fino al 31 dicembre 2024.

<sup>14</sup> L’articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111, recante la delega al Governo per la riforma fiscale, ha dettato una serie di principi e criteri direttivi per il riordino delle disposizioni in materia di giochi. In particolare, il comma 1, ha delegato il Governo ad attuare, con i decreti legislativi di cui all’articolo 1, il riordino delle disposizioni vigenti in tema di giochi pubblici. Il primo Decreto, quello relativo al gioco a distanza, D.lgs. 25 marzo 2024, n. 41, dispone che l’ADM dovrà pubblicare senza indugio, dopo l’entrata in vigore del Decreto, il bando di gara per l’assegnazione delle concessioni per la raccolta dei giochi a distanza che sono attualmente in scadenza il 31 dicembre 2024, che concernono sia le scommesse canale *online* sia i giochi di carte e di abilità *online*.

territorio - in termini di quote, gamma e tipologie di eventi<sup>15</sup> - sia della rilevanza acquisita dall'offerta *online* nella raccolta da scommesse<sup>16</sup>.

*B) Il mercato della raccolta da giochi online*

**16.** Sotto il profilo merceologico, l'Autorità, nei suoi precedenti<sup>17</sup>, ha individuato il mercato nazionale della raccolta da giochi *online* comprendente i seguenti giochi di carte e di abilità:

i. *casinò online*, che replica in modalità digitale le tradizionali soluzioni di gioco disponibili nei *casinò* fisici (*roulette*, *baccarat*, *chemin de fer*, *blackjack*, ecc.);

ii. *poker online*, che replica in modalità digitale il gioco del *poker*;

iii. *bingo online*, che replica in modalità digitale il gioco del *bingo*;

iv. giochi di abilità *online*.

**17.** Il tratto distintivo dei giochi *online* consiste nel fatto che le competenze del giocatore ne influenzano in maniera determinante l'esito. Tale aspetto, unitamente alla circostanza che tali giochi (a eccezione del *bingo*) siano proposti agli utenti soltanto via *web* e non trovino un gioco equivalente offerto nel canale fisico, fa sì che essi configurino un mercato distinto rispetto ad altri giochi, nella misura in cui la fruizione esclusivamente "in modalità digitale" appare un tratto essenziale del prodotto e dell'esperienza di gioco.

**18.** Le concessioni per l'esercizio della raccolta tramite giochi *online* consentono di operare sull'intero territorio nazionale, determinandosi dunque entro tale ambito il confronto concorrenziale tra i soggetti titolari di concessioni. Alla luce di ciò, si ritiene che la dimensione geografica del mercato sia nazionale.

*C) Il mercato della gestione delle sale da gioco*

**19.** L'attività di gestione delle sale da gioco riveste un particolare rilievo per i concessionari, nella misura in cui la possibilità di disporre di sale situate in centri con maggiore densità abitativa o in aree più ricche del paese consente di sfruttare al meglio i diritti concessori associati ai propri apparecchi AWP e VLT o alla raccolta di scommesse fisiche. Analogamente, i gestori di sale da gioco con livelli elevati della raccolta possono godere di un maggiore potere contrattuale nei confronti dei concessionari nella definizione delle condizioni commerciali oltre che di maggiori entrate derivanti dall'aggio calcolato generalmente in percentuale sulla raccolta.

**20.** La possibilità di aprire nuove sale da gioco è soggetta ai vincoli fissati da normative regionali e comunali, attualmente differenti nel territorio nazionale, in termini di ubicazione dei punti di gioco e, più precisamente, sulla distanza minima che devono rispettare da determinati luoghi di aggregazione (ad esempio luoghi di culto, scuole, ospedali, case di riposo); tali vincoli, che sono oggetto di periodica revisione, possono rendere più o meno conveniente l'apertura di nuovi esercizi.

**21.** Sotto il profilo geografico, pertanto, si ritiene che l'attività di gestione delle sale abbia dimensioni geografiche locali<sup>18</sup>, legate alle citate normative regionali e comunali. In prima

---

<sup>15</sup> Dal lato dell'offerta, i principali concessionari offrono pressoché tutte le tipologie di scommesse. Solo il *betting exchange* è offerto unicamente da Lottomatica e da Flutter Entertainment plc/Sisal S.p.A.

<sup>16</sup> Cfr. C12618 - *Lottomatica/Sks365 Malta Holding*, cit..

<sup>17</sup> Cfr., *inter alia*, C12371- *Gamenet Group/Lottomatica Videolot Rete-Lottomatica Scommesse*, cit..

<sup>18</sup> Cfr. C12546 - *Lottomatica/Ricreativo B*, provvedimento dell'Autorità n. 30789 del 14 settembre 2023, in Bollettino n. 37/2023.

approssimazione, i mercati geografici possono essere definiti di dimensione comunale; tuttavia, nel caso di specie, non è necessario addivenire a una più precisa definizione<sup>19</sup>.

#### **IV.2        Gli effetti dell'operazione**

**22.** Nel mercato nazionale della raccolta da scommesse, l'Operazione comporta una modesta sovrapposizione orizzontale, in quanto DZBT Holdings (Bet Class) vi opera solo con riferimento al canale *online* e presenta una quota di mercato molto esigua. Più precisamente, a DZBT Holdings (Bet Class) è attribuibile, nel 2023, una quota [*inferiore all'1%*]; nello stesso anno la quota di Scommettendo è [*inferiore all'1%*]. La quota *post merger* sarà quindi [*inferiore all'1%*].

**23.** Pertanto, l'operazione non appare suscettibile di determinare alcun effetto pregiudizievole per la concorrenza. Nel mercato, peraltro, sono presenti operatori con quote rilevanti, come ad esempio il Gruppo Lottomatica<sup>20</sup> (con il [*25-30%*]), Flutter Entertainment plc/Sisal S.p.A.<sup>21</sup> (con il [*20-25%*]), Playtech S.p.A. (con il [*10-15%*]), Bet365 Group Ltd (con il [*10-15%*]), ed Entain Plc (con il [*10-15%*]).

**24.** Inoltre, come sopra rilevato, l'attività di raccolta da scommesse, sia per il canale fisico sia per il canale *online*, è subordinata al rilascio di una concessione, a seguito di procedura di gara aperta, da parte dell'ADM e l'attuale numero di concessionari risulta elevato.

**25.** Anche nel mercato nazionale della raccolta da giochi *online*, l'operazione in esame comporta una modesta sovrapposizione orizzontale tra le Parti. Le quote detenute da DZBT Holdings (Bet Class) e Scommettendo, nel 2023, sono stimate, rispettivamente, [*inferiore all'1%*] e [*inferiore all'1%*]. La quota *post merger* sarà quindi [*inferiore all'1%*].

**26.** Pertanto, anche la quota *post merger* della raccolta da giochi *online* non appare destare preoccupazioni concorrenziali, anche in virtù della presenza di numerosi operatori con quote rilevanti, come il Gruppo Lottomatica (con il [*25-30%*]), Flutter Entertainment plc/Sisal S.p.A. (con il [*20-25%*]), Entain Plc (con il [*5-10%*]), Snaitech S.p.A. (con il [*5-10%*]) e 888 Holdings + William Hill<sup>22</sup> (con il [*5-10%*]).

**27.** Inoltre, come sopra evidenziato, per svolgere l'attività di raccolta da giochi *online* è necessario il possesso di una concessione rilasciata dall'ADM, a seguito di procedura di gara aperta, ed è elevato il numero di concessionari di gioco a distanza attualmente autorizzati e attivi nella fornitura di giochi *online* in Italia<sup>23</sup>.

**28.** Con specifico riguardo al gioco *online* in Italia, va inoltre considerato che è particolarmente concorrenziale per i seguenti motivi:

i. passare da un operatore all'altro è facile e veloce. L'apertura di conti *online* con gli operatori di gioco *online* è gratuita e facile, e i clienti sono incentivati ad aprire nuovi conti grazie a un'ampia gamma di offerte disponibili sul mercato;

---

<sup>19</sup> In relazione alle specificità territoriali e normative delle aree in cui sono ubicate le sale da gioco, non si esclude che i mercati locali della gestione delle sale da gioco possano presentare dimensioni maggiori o minori.

<sup>20</sup> Cfr. C12618 - *Lottomatica/Sks365 Malta Holding*, cit..

<sup>21</sup> Cfr. C12465 - *Flutter Entertainment/Sisal*, provvedimento n. 30251 del 19 luglio 2022, in Bollettino n. 30/2022.

<sup>22</sup> A luglio 2022, 888 Holdings ha completato l'acquisizione di William Hill.

<sup>23</sup> Sulla base dei dati riportati nel sito dell'ADM, a oggi vi sono centodieci titolari di concessioni ADM per la raccolta da giochi *online*. Per operare nel mercato non è necessaria una tecnologia sofisticata ed è relativamente facile lanciare una nuova offerta di gioco *online* o espandere un'offerta di gioco esistente, in quanto esistono molti fornitori di *software* che mettono a disposizione la necessaria tecnologia di base e consentono ai nuovi operatori di entrare nel mercato della raccolta da giochi *online* in modo rapido e semplice, a costi contenuti.

ii. esistono alti livelli di “abbandono” della clientela a favore di operatori concorrenti. La perdita del cliente a favore di concorrenti stimola una forte concorrenza tra operatori di gioco *online* per acquisire, mantenere e riacquistare clienti;

iii. sussiste un’intensa rivalità sulla base di parametri di prezzo e non. Le promozioni e/o le offerte risultano spesso tra i principali criteri considerati dai clienti nella scelta di un operatore, ma anche la qualità del prodotto è un fattore chiave per acquisire, riacquistare e mantenere i clienti.

**29.** Infine, nel mercato della gestione delle sale da gioco, l’Operazione non comporta alcuna sovrapposizione orizzontale in quanto DZBT Holdings (Bet Class) non possiede e gestisce alcuna sala giochi.

**30.** Alla luce delle considerazioni sposte, l’Operazione non appare suscettibile di determinare effetti pregiudizievoli per la concorrenza, non determinando modifiche sostanziali della struttura dei mercati 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 il patto di non concorrenza e non sollecitazione descritto può essere considerato accessorio all’Operazione nei soli limiti sopra indicati e che l’Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, il suddetto patto che si realizzi 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 provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**C12692 - IREN/EGEA HOLDING***Provvedimento n. 31427*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 20 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione delle società Iren S.p.A., pervenuta il 6 dicembre 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Iren S.p.A. (di seguito, "Iren") è la società capogruppo dell'omonimo Gruppo societario *multiutility* attivo, tra l'altro, nei settori dell'energia elettrica, del gas, della gestione di servizi idrici integrati, di servizi ambientali e di servizi tecnologici. Iren è soggetta al controllo congiunto dei Comuni di Genova, Torino e Reggio Emilia, che detengono una quota di partecipazione, rispettivamente, pari al 18,85%, 13,8% e 6,42%. Il Gruppo Iren ha realizzato, nel 2023, un fatturato pari a circa 6,5 miliardi di euro a livello mondiale, di cui circa [6-7]\* miliardi di euro realizzati in Italia.

2. Egea Holding S.p.A. (di seguito, "Egea Holding") è una società costituita a gennaio 2024 nella quale sono state conferite tutte le attività del gruppo Egea nel settore energetico (a eccezione di taluni servizi di efficientamento energetico collegati al c.d. *superbonus*), nel settore idrico e in quello dei servizi ambientali<sup>1</sup>. Egea Holding è controllata congiuntamente da Iren e da Egea - Ente Gestione Energia e Ambiente S.p.A. (di seguito, "Egea", società a capitale misto pubblico-privato soggetta al controllo esclusivo di una persona fisica), che ne detengono ciascuna il 50% del capitale sociale. Il fatturato realizzato in Italia nel 2023 dalle attività conferite in Egea Holding è stato pari a circa [700-1.000] milioni di euro.

**II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE**

3. L'operazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione del controllo esclusivo di Egea Holding da parte di Iren. Essa si realizzerà mediante la partecipazione di Iren all'aumento di capitale di Egea Holding deliberato dall'assemblea dei soci lo scorso 1° agosto, a seguito della quale Iren arriverà a detenere il [50-60]% del capitale sociale di Egea Holding, e alla conseguente modifica della *governance* della società. In forza dei patti parasociali attualmente esistenti, infatti, Iren avrà il potere di designare la maggioranza dei membri del Consiglio di Amministrazione, tra cui il Presidente e l'Amministratore Delegato, e disporrà dunque del potere di determinare da sola l'indirizzo strategico di Egea Holding.

---

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

<sup>1</sup> Cfr. C12648 - *Iren - Egea / Egea Holding*, provvedimento n. 31277 del 26 giugno 2024, in Bollettino n. 28/2024.

4. L'Operazione è funzionale ad apportare a Egea Holding le risorse finanziarie necessarie per gli investimenti di sviluppo delle reti di teleriscaldamento di *[omissis]*.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'Operazione, in quanto comporta il passaggio dal controllo congiunto al 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 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

6. In ragione dell'operatività delle Parti, l'Operazione riguarda i mercati: *(i)* della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica; *(ii)* della vendita al dettaglio di energia elettrica ai clienti non domestici allacciati in media-alta tensione, ai clienti non domestici allacciati in bassa tensione e ai clienti domestici; *(iii)* dell'approvvigionamento e vendita all'ingrosso di gas naturale, *(iv)* della distribuzione di gas naturale nelle relative aree di concessione; *(v)* delle (future) gare d'ambito per l'affidamento delle concessioni di distribuzione di gas naturale; *(vi)* della vendita al dettaglio di gas naturale alle imprese di generazione di energia elettrica (con consumi generalmente superiori a 200.000 mc/anno), ai clienti finali di medio/grandi dimensioni (con consumi generalmente superiori a 200.000 mc/anno) e ai clienti finali di piccola dimensione (con consumi generalmente inferiori a 200.000 mc/anno); *(vii)* della gestione del servizio di illuminazione pubblica, *(viii)* della fornitura del servizio di teleriscaldamento; *(ix)* dei servizi di gestione del calore; *(x)* dei servizi di efficientamento energetico; *(xi)* della gestione del Servizio Idrico Integrato e delle gare per l'aggiudicazione del SII della gestione delle risorse idriche e *(xii)* della raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti urbani e assimilati, della raccolta e trasporto dei rifiuti speciali non pericolosi e di quelli pericolosi, della selezione e trattamento dei rifiuti differenziati non pericolosi.

7. Una definizione precisa dei mercati rilevanti e degli eventuali mercati interessati non appare, tuttavia, necessaria ai fini della valutazione della presente concentrazione.

8. Infatti, Iren già controllava congiuntamente Egea Holding e, quindi, l'Operazione non comporterà alcuna modificazione strutturale nei mercati di cui ai numeri da *(i)* a *(iv)* e da *(vi)* a *(xii)* di cui al punto precedente, comunque definiti. Perciò, l'Operazione non appare suscettibile di influenzare la concorrenza effettiva in tali mercati.

9. Per ciò che concerne i mercati delle (future) gare d'ambito per l'affidamento delle concessioni di distribuzione di gas naturale, coincidenti con ciascuna delle gare degli ambiti entro i quali sono raggruppate le attuali concessioni comunali (di seguito, "ATEM"), Iren e Egea Holding operano in ATEM posti in aree geografiche differenti<sup>2</sup>: il gruppo Iren è concessionario in ATEM situati nelle province Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Genova, Vercelli e Savona; Egea Holding è, invece, presente in ATEM situati nelle province di Cuneo, Alessandria, Milano, Lecco e Monza Brianza. L'unico ATEM in cui entrambe le società sono presenti è quello di Alessandria 1 dove, peraltro, la

---

<sup>2</sup> Cfr. C12648 - *Iren - Egea /Egea Holding*, cit.



sovrapposizione è trascurabile. L'acquisizione del controllo esclusivo di Egea Holding non cambierà tale situazione né modificherà rispetto alla precedente situazione di controllo congiunto gli incentivi di Iren a partecipare alle gare d'ambito in cui Egea Holding è presente, atteso che l'Operazione comporta un incremento modesto della quota del capitale sociale di Egea Holding posseduta da Iren e, quindi, del relativo flusso di utili.

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

#### DELIBERA

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS2044 - CIRCOLARI INTERPRETATIVE DELL'ARTICOLO 9 DEL CODICE DELLA STRADA

Roma, 19 dicembre 2024

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria adunanza del 17 dicembre 2024, ha ritenuto di esprimere un parere in merito alla circolare del 19 gennaio 2024, n. 1933 emanata da codesto Ministero<sup>1</sup>.

Le competizioni sportive motoristiche su strada, ossia le manifestazioni che rivestono carattere agonistico, sono disciplinate dall'articolo 9 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (di seguito, "Codice della Strada"), nonché da alcune circolari ministeriali che ne hanno nel tempo specificato l'ambito di applicazione.

In particolare, l'articolo 9 del Codice della Strada e ss.mm.ii. assoggetta "le gare con veicoli a motore" a un articolato procedimento autorizzatorio. Nello specifico, ai sensi del comma 1, "Per le gare con veicoli a motore l'autorizzazione è rilasciata, sentite le federazioni nazionali sportive competenti e dandone tempestiva informazione all'autorità di pubblica sicurezza: dalla regione e dalle province autonome di Trento e di Bolzano per le strade che costituiscono la rete di interesse nazionale; dalla regione per le strade regionali; dalle province per le strade provinciali; dai comuni per le strade comunali. Nelle autorizzazioni sono precisate le prescrizioni alle quali le gare sono subordinate". Inoltre, tali autorizzazioni, come indicato al comma 2, "devono essere richieste dai promotori almeno quindici giorni prima della manifestazione per quelle di competenza del sindaco e almeno trenta giorni prima per le altre e possono essere concesse previo nulla osta dell'ente proprietario della strada".

L'iter autorizzatorio, pertanto, viene avviato con un'istanza all'ente proprietario della strada (Comune, Provincia, Regione) e si completa, ai sensi del comma 3 dell'articolo 9, con la richiesta di "nulla osta al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti", a cui occorre allegare il "preventivo parere del CONI"<sup>2</sup>, che viene rilasciato dalla Federazione sportiva competente, a seconda che si

---

<sup>1</sup> Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 1933 del 19 gennaio 2024 recante "Competizioni motoristiche su strada ai sensi dell'articolo 9 del Codice della strada. Circolare relativa al programma delle gare da svolgersi nel corso dell'anno 2024".

<sup>2</sup> Il legislatore ha espressamente sottratto al parere preventivo del CONI, e conseguentemente delle Federazioni sportive nazionali competenti, le manifestazioni di regolarità riservate ai veicoli di interesse storico e collezionistico "di cui risulti l'iscrizione in uno dei seguenti registri: ASI, Storico Lancia, Italiano FIAT, Italiano Alfa Romeo, Storico FMP" ex articolo 60 del Codice e nelle quali "la velocità imposta sia per tutto il percorso inferiore a 40 km/h e la manifestazione sia organizzata in conformità alle norme tecnico sportive della federazione di competenza" (comma 3, terzo periodo).

tratti di una competizione automobilistica o motociclistica<sup>3</sup>. La logica di questo *iter* va rinvenuta nella volontà del legislatore di coinvolgere, da un lato, le Autorità preposte a garantire la sicurezza stradale e l'incolumità pubblica e, dall'altro, le Istituzioni sportive di riferimento.

Codesto Ministero ha provveduto, dal 2008 e con cadenza annuale, a emanare circolari interpretative dell'articolo 9 del Codice della Strada, funzionali, per quanto qui di interesse, a definire l'ambito di applicazione delle disposizioni codicistiche.

In particolare, la più recente circolare del 19 gennaio 2024, n. 1933 - in linea con quelle delle annualità precedenti - chiarisce che non rientrano nella disciplina di cui all'articolo 9, comma 2, del Codice della Strada le manifestazioni che non presentano carattere agonistico<sup>4</sup>. Per esse, prosegue la circolare, restano in vigore le consuete procedure di autorizzazione previste dal titolo III del Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635 - ossia il Regolamento di esecuzione del TULPS<sup>5</sup> (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza) - che prevede un controllo sullo svolgimento in sicurezza delle manifestazioni da parte di apposite Commissioni di vigilanza<sup>6</sup>.

La stessa circolare, in un successivo passaggio, indica tuttavia la necessità per l'ente competente, *“quale che sia il tipo di manifestazione sportiva”*, di acquisire il preventivo parere del CONI espresso dalle Federazioni sportive nazionali. Ciò, prosegue la circolare, *“anche al fine di verificare il «carattere sportivo» delle competizioni stesse, al cui ambito appare logico ricondurre tutte le caratteristiche che garantiscano, sotto il profilo della tipologia della gara, ma anche della professionalità degli organizzatori, i presupposti per uno svolgimento delle iniziative ordinate e conforme ai canoni di sicurezza”*.

L'Autorità evidenzia che tale passaggio appare porsi in netto contrasto con il disposto normativo precedentemente richiamato dalla stessa circolare e rischia di determinare una situazione di incertezza interpretativa delle disposizioni in essa contenute tanto per le Autorità di pubblica sicurezza chiamate dal legislatore ad applicare la normativa codicistica quanto per i soggetti dalla stessa incisi, in particolare coloro che vogliano organizzare manifestazioni non agonistiche. Con riguardo alle prime, la formulazione apparentemente contraddittoria della circolare potrebbe generare incertezza in merito alla disciplina normativa (Codice della Strada o TULPS) applicabile alle manifestazioni ludico-amatoriali; con riguardo agli organizzatori, essi sono esposti al rischio del divieto di svolgimento dei predetti eventi ad opera delle citate Autorità competenti in caso di mancata acquisizione del parere federale.

Sotto il profilo concorrenziale, si osserva che l'acquisizione del parere federale *“quale che sia il tipo di manifestazione sportiva”* appare costituire nei confronti degli organizzatori di manifestazioni motoristiche ludico-amatoriali un'ingiustificata barriera all'accesso alla loro attività economica.

Infatti, la previsione contenuta nella predetta circolare risulta in contrasto con il tenore letterale dell'articolo 9 del Codice (norma di rango legislativo gerarchicamente sovraordinata), il quale, al comma 1, utilizza esplicitamente il termine *“gare”* per designare le manifestazioni motoristiche soggette ad autorizzazione, riferendosi evidentemente alle sole competizioni agonistiche<sup>7</sup>. Inoltre,

---

<sup>3</sup> Si tratta dell'Automobile Club d'Italia-ACI per le competizioni automobilistiche e della Federazione Motociclistica Italiana per le competizioni motociclistiche.

<sup>4</sup> Si specifica che *“[l]a disciplina in parola si applica esclusivamente a manifestazioni che comportano lo svolgersi di una gara intesa come competizione tra due più concorrenti o squadre impegnate a superarsi vicendevolmente e in cui è prevista la determinazione di una classifica.”*, chiarendo altresì che *“non rientrano, quindi, in tale disciplina le manifestazioni che non hanno carattere agonistico”*.

<sup>5</sup> Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773.

<sup>6</sup> Cfr. articolo 141 del Regolamento di esecuzione del TULPS.

<sup>7</sup> Analoga argomentazione è stata già avanzata dal Consiglio di Stato, che pronunciandosi con sentenza sulla natura non agonistica delle manifestazioni di regolarità storica ex articolo 9, comma 3, del Codice della Strada ha così affermato: *“[l]a*

essa risulta ultronea rispetto a quanto disciplinato dal TULPS, ossia il corpo normativo effettivamente deputato dall'ordinamento giuridico nazionale a disciplinare gli eventi ludico-amatoriali, estendendo indebitamente il potere consultivo del CONI, e quindi delle Federazioni sportive nazionali.

In linea con quanto appena prospettato, peraltro, si è pronunciato anche il Ministero dell'Interno con la circolare del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del 31 maggio 2022<sup>8</sup>, inviata proprio a codesto Ministero, nonché al Ministero della Giustizia e alle Prefetture, al fine di superare l'incertezza in merito all'ambito di applicazione della norma codicistica. In tale circolare, il Ministero dell'Interno ha inteso chiarire che il regime autorizzatorio di cui all'articolo 9 del Codice si applica alle sole manifestazioni a carattere agonistico<sup>9</sup>, essendo quelle a carattere non agonistico assoggettate alle previsioni del Regolamento di esecuzione del TULPS (Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635). In aggiunta, ha rimarcato il ruolo delle Prefetture, che, pur potendosi avvalere dell'ausilio delle Federazioni sportive, sono titolate a valutare autonomamente la natura di una manifestazione loro notificata dagli organizzatori, precisando a tal fine che i programmi e i regolamenti degli eventi possono costituire i documenti attraverso i quali qualificare le tipologie di evento<sup>10</sup>.

Al riguardo giova sottolineare che, nella tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza nello svolgimento di manifestazioni motoristiche (agonistiche e ludico-amatoriali), il dettato normativo appare attribuire alle Autorità di pubblica sicurezza un ruolo preponderante rispetto alle Federazioni sportive nazionali, le quali sono titolate per legge a contribuirvi soltanto qualora gli specifici eventi possano qualificarsi come competizioni su strada a carattere agonistico.

Infatti, il comma 4 dell'articolo 9 del Codice prevede che per le competizioni agonistiche il collaudo del percorso di gara e delle attrezzature relative sia *“effettuato da un tecnico dell'ente proprietario della strada, assistito dai rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, delle Infrastrutture e dei Trasporti, unitamente ai rappresentanti degli organi sportivi competenti e dei promotori”*<sup>11</sup>. A ciò si aggiunga che il comma 7 del predetto articolo prevede che al termine di ogni competizione sia il Prefetto (e non le Federazioni sportive) a comunicare tempestivamente a codesto Ministero le

---

*terminologia utilizzata dal codice, che si riferisce a tutte le «manifestazioni motoristiche» di regolarità senza indagare il loro carattere esclusivamente o prevalentemente ludico oppure sportivo, non risulta casuale, consentendo di fotografare senza incertezze (che sarebbero deleterie ai fini dei controlli posti a tutela della pubblica incolumità) tutte le manifestazioni riservate alle auto d'epoca che consentono ai piloti di mettere alla prova la loro abilità di guida confrontandosi in competizioni di regolarità che, non riguardando utilizzi commerciali o economico-produttivi o turistici dei veicoli (del resto a ciò inadatti, trattandosi di auto d'epoca), sono per definizione «sportive», potendo anche comportare gare, classifiche (anche a seguito di controlli orari, così come previsto dalla citata circolare e come avvenuto in questo caso) e premi, ma anche «ludiche», in quanto lasciando emergere il rapporto d'affezione o di collezione con i veicoli, non originano competizioni agonistiche in senso proprio e non si inseriscono in campionati sportivi nazionali o internazionali” (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 7451/2022).*

<sup>8</sup> Circolare del Ministero dell'Interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza del 31 maggio 2022, recante *“Competizioni motoristiche su strada ai sensi dell'art. 9 del Codice della Strada. Regime autorizzatorio e pareri delle Federazioni motoristiche”*.

<sup>9</sup> Viene, infatti, precisato che: *“la disciplina del codice della strada [...] si applica esclusivamente alle manifestazioni che comportano lo svolgersi di una gara intesa come competizione tra due o più concorrenti o squadre impegnate a superarsi vicendevolmente e in cui è prevista la determinazione di una classifica, non anche alle manifestazioni che, pur prevedendo l'esposizione o una sfilata di autoveicoli, non hanno carattere agonistico”* (enfasi aggiunta).

<sup>10</sup> La circolare prevede che i programmi e i regolamenti degli eventi *“possano costituire i documenti attraverso i quali qualificare le tipologie di evento”* per le Autorità di pubblica sicurezza e soltanto *“[q]ualora dall'analisi [che potrà essere condotta anche attraverso un confronto istituzionale con gli enti competenti al rilascio delle autorizzazioni o con le Federazioni sportive ACI e FMI, testo in nota alla circolare] emergano elementi idonei a qualificare l'evento come competizione, l'assenza della prescritta autorizzazione comporterà l'adozione dei conseguenti provvedimenti e l'esecuzione dei controlli finalizzati alla verifica del corretto svolgimento della manifestazione, nel rispetto delle disposizioni di legge e delle relative norme tecnico-sportive”*.

<sup>11</sup> Tale collaudo può essere omesso per le manifestazioni di regolarità per le quali non sia ammessa una velocità media eccedente 50 km/h sulle tratte da svolgersi sulle strade aperte al traffico e 80 km/h sulle tratte da svolgersi sulle strade chiuse al traffico, ivi incluse quelle di regolarità storica di cui al comma 3.

risultanze della competizione, precisando le eventuali inadempienze rispetto all'autorizzazione e l'eventuale verificarsi di inconvenienti o incidenti. Analogamente, il TULPS affida la tutela della sicurezza delle manifestazioni non agonistiche alle succitate Commissioni di vigilanza, nulla statuendo invece su un eventuale ruolo delle Federazioni sportive nazionali.

In conclusione, l'Autorità auspica che, al fine di superare le criticità concorrenziali derivanti dalla sopra descritta situazione di incertezza determinata dalla circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 19 gennaio 2024, n. 1933, la stessa sia modificata nel senso sopra prospettato ovvero che le future circolari annuali emanate da codesto Ministero, a partire dal 2025, prevedano l'obbligo per gli organizzatori di acquisizione del parere del CONI e, quindi, delle Federazioni sportive competenti, solamente per le manifestazioni motoristiche su strada a carattere agonistico.

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

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS2045 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA - ANNO 2024**

Roma, 20 dicembre 2024

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

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 17 dicembre 2024 e in adempimento a quanto prescritto dall’articolo 47, comma 2, della legge 99 del 23 luglio 2009, ha deliberato di inviare la presente segnalazione al Governo, per la predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza. L’approvazione di tale legge rappresenta - come noto - anche un momento importante dell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, “PNRR”), che considera la tutela e la promozione della concorrenza quale fattore essenziale per favorire l’efficienza e la crescita economica del sistema.

***Premessa***

Le economie dei Paesi europei hanno avviato una graduale fase di ripresa dopo la crisi pandemica e quella energetica, seppure in un contesto segnato da elevata incertezza e tensioni geopolitiche. Nell’attuale scenario macroeconomico, la crescita è sempre più legata alla capacità di affrontare con successo le sfide comuni legate alla transizione verso un’economia verde e digitale, ai cambiamenti demografici e alle vulnerabilità strutturali dell’economia europea, promuovendo un aumento della produttività.

Assume centralità nel dibattito europeo, dunque, il tema della competitività, da sostenere soprattutto sviluppando le conoscenze e le competenze che consentono di creare valore attraverso l’innovazione e lo sviluppo tecnologico, mettendo in campo le misure necessarie a garantire, pur considerate le criticità congiunturali, un sistema economico sempre più autonomo e resiliente.

Si tratta di sfide tecnologiche e geopolitiche che possono essere affrontate con successo solo attraverso il consolidamento del mercato unico dell’Unione europea, bilanciando correttamente una “nuova politica industriale” con il funzionamento di un mercato aperto, integrato e concorrenziale. L’esistenza di un mercato unico realmente integrato è, infatti, condizione indispensabile per rendere possibile una crescita delle imprese europee, promuovendo la loro efficienza e competitività a livello globale. Al contempo, una moderna politica industriale non può essere orientata alla salvaguardia di specifiche imprese, ma deve essere funzionale allo sviluppo organico di settori strategici in cui sono presenti chiari fallimenti di mercato o assume priorità la salvaguardia di specifici interessi europei. I processi di integrazione e rafforzamento del mercato unico vanno orientati anche nella direzione di un rafforzamento delle dinamiche concorrenziali, imprescindibili per sostenere la produttività e

la crescita economica incentivando l'efficienza, consentendo la riallocazione delle risorse a favore delle imprese più produttive e incoraggiando l'innovazione<sup>1</sup>.

In questo contesto, rilanciare la produttività costituisce una priorità che può essere raggiunta stimolando gli investimenti in tecnologia, riducendo le barriere all'entrata, migliorando l'efficienza del settore pubblico e del sistema giudiziario, riducendo la complessità normativa, la regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi e del mercato del lavoro<sup>2</sup>.

In particolare, a fronte della lieve crescita della produttività del lavoro che si è registrata nei settori manifatturieri più esposti al commercio internazionale negli anni immediatamente precedenti il 2019<sup>3</sup>, la produttività nei mercati dei servizi è rimasta bassa e costituisce un'area di intervento prioritaria, anche perché è un settore che impiega circa il 70 per cento della forza lavoro nelle economie avanzate, quota destinata a crescere nei prossimi anni<sup>4</sup>. Le evidenze disponibili confermano come un miglioramento della produttività possa essere raggiunto allentando la regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi in direzione pro-concorrenziale<sup>5</sup>, riducendo le barriere all'entrata, favorendo l'imprenditorialità e consentendo la riallocazione delle risorse alle attività più produttive<sup>6</sup>.

Gli sforzi già compiuti in questo senso nei decenni scorsi hanno avuto effetti positivi: diversi studi, infatti, hanno documentato empiricamente i benefici economici della liberalizzazione dei mercati dei servizi. È stato stimato, in particolare, che le liberalizzazioni nei mercati dei servizi avvenute in Italia tra il 2005 e il 2019 hanno portato a un aumento della produttività del lavoro compreso tra i 3 e gli 8 punti percentuali grazie alla crescita della produttività sia delle imprese già presenti nel mercato che delle nuove entranti. Inoltre, la riduzione della restrittività della regolamentazione in entrata nei mercati dei servizi è stata associata a una diminuzione stimata dei prezzi dei servizi del 6,5 per cento<sup>7</sup>. È stato altresì stimato che, alla fine di questo decennio, il livello del Pil italiano potrebbe essere più alto, di un valore compreso tra il 3,5 e l'8 per cento, rispetto a quanto sarebbe stato in assenza delle riforme strutturali volte alla liberalizzazione dei mercati dei servizi tra il 2011 e il 2017<sup>8</sup>.

Nel 2024, il livello generale di regolamentazione dell'economia italiana è lievemente migliorato in senso pro-concorrenziale rispetto al 2018, come suggerito dagli indicatori del grado di regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi pubblicati dall'Organizzazione per la

---

<sup>1</sup> Cfr. Commissione europea (2024). *Protecting competition in a changing world Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*. [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2024-06/KD0924494enn\\_Protecting\\_competition\\_in\\_a\\_changing\\_world\\_staff\\_report\\_2024.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2024-06/KD0924494enn_Protecting_competition_in_a_changing_world_staff_report_2024.pdf).

<sup>2</sup> Cfr. Fondo Monetario Internazionale, *Productivity in Italy: Scope for Improvement*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/28/Italy-Selected-Issues-521489>.

<sup>3</sup> Cfr. Greco, R. (2023), *A structural analysis of productivity in Italy: a cross-industry, cross-country perspective*. *Bank of Italy Occasional Paper*, (825), [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2023-0825/QEF\\_825\\_23.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2023-0825/QEF_825_23.pdf?language_id=1).

<sup>4</sup> Cfr. Cintolesi, A., Mocetti, S., & Roma, G. (2024), *Productivity and entry regulation: evidence from the universe of firms* (No. 1455). *Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area*.

<sup>5</sup> Per esempio, alcune analisi relative ai Paesi europei confermano che, tra i fattori che influenzano la produttività sopra menzionati, una regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi pro-concorrenziale favorisce il dinamismo in termini di tassi di entrata e di uscita delle imprese dal mercato; quest'ultimo tende a incrementare la produttività. Cfr. Anderton, R., Di Lupidio, B., & Jarmulska, B. (2020), *The impact of product market regulation on productivity through firm churning: Evidence from European countries*. *Economic Modelling*, 91, 487-501.

<sup>6</sup> Cfr. OCSE (2023), *Economic Policy Reforms 2023: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9953de23-en>.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Cfr. Ciapanna, E., Mocetti, S., & Notarpietro, A. (2023), *The macroeconomic effects of structural reforms: an empirical and model-based approach*. *Economic Policy*, 38(114), 243-285.

Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) dalla fine degli anni Novanta<sup>9</sup>. D'altra parte l'Italia, pur avendo una *performance* migliore della media dei Paesi OCSE, è leggermente peggiorata nel confronto internazionale: mentre si collocava alla tredicesima posizione nel 2018 su 38 Paesi OCSE in termini di regolamentazione favorevole alla concorrenza, è scesa alla diciassettesima posizione nel 2024<sup>10</sup>.

I settori in cui gli indicatori OCSE rilevano una buona situazione concorrenziale dell'Italia, anche nel confronto con gli altri Paesi, sono soprattutto i settori a rete<sup>11</sup>. Nonostante i progressi fatti, invece, rimangono ancora criticità in alcuni mercati dei servizi, rispetto ai quali l'Italia presenta una regolamentazione tra le più restrittive a livello internazionale<sup>12</sup>.

In questo quadro generale, la presente segnalazione si concentra su tre aree prioritarie e strategiche per la crescita economica del Paese: i) le infrastrutture energetiche e portuali; ii) il trasporto pubblico non di linea; iii) i servizi pubblici locali.

In primo luogo, lo sviluppo, la diffusione e l'ammodernamento delle infrastrutture energetiche sono passaggi fondamentali per rendere concreta la transizione verso un'economia sostenibile. In particolare, l'attuale elettrificazione dell'economia richiede non solo l'ammodernamento delle reti elettriche per rispondere alle necessità di un sistema sempre più interconnesso, decentrato e digitalizzato, ma anche lo sviluppo delle infrastrutture di ricarica elettrica<sup>13</sup>. Inoltre, la transizione energetica non può realizzarsi senza l'accelerazione dell'offerta di energia da fonti rinnovabili, anche attraverso lo sviluppo delle cosiddette infrastrutture flessibili, volte a evitare i rischi di colli di bottiglia nella produzione di energia da tali fonti<sup>14</sup>.

Anche i porti sono infrastrutture critiche per lo sviluppo economico del Paese nonché per la salvaguardia della connettività delle isole e delle regioni marittime periferiche<sup>15</sup>. Nel contesto italiano, si ritiene necessario intervenire radicalmente in questa area, visto lo scarso grado sia della concorrenza intra-portuale sia di quella inter-portuale<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. OCSE, *Product Market Regulation Indicator*, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html>.

<sup>10</sup> Se si considerano gli Stati Membri dell'Unione europea, l'Italia è passata dall'undicesima posizione nel 2018 alla quindicesima posizione nel 2024; in particolare, l'Italia è peggiorata rispetto alla Lettonia, alla Spagna e alla Germania mentre è migliorata rispetto alla Francia. Si noti che i dati sono disponibili per tutti i Paesi europei a eccezione della Romania. Cfr. *OECD Product Market Regulation (PMR) Indicator: how does Italy compare?*, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Italy\\_PMR%20country%20note.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Italy_PMR%20country%20note.pdf).

<sup>11</sup> In particolare, le valutazioni dell'OCSE prendono in considerazione l'entità e la qualità delle partecipazioni pubbliche in questi settori. Inoltre, viene valutato il grado di regolamentazione, con particolare attenzione alla presenza di barriere all'entrata e ai prezzi al dettaglio (per tutti i settori), alle barriere all'entrata per imprese straniere (per il trasporto aereo e per quello su strada), al grado di integrazione verticale per i settori energetici, all'emergere di nuovi problemi di regolamentazione (per l'energia e le telecomunicazioni).

<sup>12</sup> Cfr. *OECD Product Market Regulation (PMR) Indicator: how does Italy compare?*, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Italy\\_PMR%20country%20note.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Italy_PMR%20country%20note.pdf) e il *Retail Restrictiveness indicator elaborato in ambito europeo*, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/services/retail/retail-restrictiveness-indicator-rr\\_i\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/services/retail/retail-restrictiveness-indicator-rr_i_en).

<sup>13</sup> Cfr. Draghi M. (2024), *The future of European competitiveness Part B - In-depth analysis and recommendations*. [https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness\\_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Cfr. Letta, E. (2024), *Much More Than a Market*. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

<sup>16</sup> Cfr. Ferrari, C., Tei, A., & Merk, O. (2015), *The governance and regulation of ports: The case of Italy*. <https://www.if-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201501.pdf>.



Il trasporto pubblico non di linea è un settore che reclama da tempo una riforma organica della regolazione, anche alla luce delle importanti sentenze pronunciate nel tempo, oltre che dalla Corte di giustizia, dalla stessa Corte Costituzionale che, nel 2024, ha in più occasioni evidenziato i gravi danni arrecati, in termini di benessere collettivo e di diritti fondamentali dei singoli, da un quadro normativo in tema di mobilità non di linea risalente e ormai desueto<sup>17</sup>.

Infine, si rileva l'esigenza di continui sforzi e di nuovi interventi nel settore dei servizi pubblici locali. Questa macroarea rappresenta, infatti, un volano per la crescita economica poiché servizi pubblici locali efficienti vanno a beneficio non solo dei consumatori, ma anche delle imprese e dell'intero tessuto economico. In Italia, il mercato dei servizi pubblici locali è altamente frammentato e caratterizzato dalla compresenza di operatori minori e di operatori di maggiori dimensioni che beneficiano delle economie di scala; le imprese già esistenti sono spesso favorite a discapito delle potenziali nuove entranti più efficienti. Questi meccanismi contribuiscono a servizi inefficienti e di scarsa qualità<sup>18</sup>.

Alla luce del contesto sopra descritto, l'Autorità ritiene auspicabile l'adozione degli interventi di seguito illustrati, finalizzati alla rimozione degli ostacoli alla concorrenza nelle tre macroaree menzionate.

Di seguito, un sommario degli interventi proposti.

#### I. Servizi infrastrutturali

1. Energia
  - a. Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche
  - b. Mobilità elettrica
2. Settore Portuale
  - a. Perimetro e numerosità AdSP
  - b. Concessioni e accordi sostitutivi
  - c. Manodopera e autoproduzione
  - d. Obblighi di equo trattamento e non discriminazione da parte dei concessionari

---

<sup>17</sup> Il riferimento è, *in primis*, alle sentenze n. 36/2024 e n. 137/2024.

<sup>18</sup> Cfr. OCSE (2024), *OECD Economic Surveys: Italy 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/78add673-en>.

- II. Servizi non infrastrutturali
  - 1. Trasporto pubblico non di linea
  - 2. Servizi pubblici locali e regionali e partecipazioni pubbliche
    - a. Omessa o incompleta ricognizione dell'andamento dei servizi pubblici locali
      - i. Misure correttive in caso di andamento gestionale insoddisfacente*
      - ii. Sanzioni per omessa adozione e pubblicazione o incompletezza della ricognizione*
    - b. Trasporto pubblico regionale ferroviario e su gomma
      - i. Procedure di gara per il servizio pubblico di trasporto ferroviario regionale*
      - ii. Riduzione delle risorse del Fondo TPL nel caso di mancato ricorso alla gara*
      - iii. Obblighi istruttori, motivazionali e ricognitori per i servizi di trasporto pubblico regionale*
    - c. Acquisizione di partecipazioni pubbliche
  - 3. Distribuzione commerciale
    - a. Sconti sui farmaci e sulle preparazioni magistrali
    - b. Parafarmacie e servizi di prenotazione visite e ritiro referti
- III. Competenze dell'Autorità
  - 1. Obbligo di stand still

## I. Servizi infrastrutturali

### 1. Energia

#### a. Concessioni di grandi derivazioni idroelettriche

1. Nel riconoscere la necessità che in alcuni settori, a causa della scarsità delle risorse, lo strumento delle concessioni appaia giustificato al fine di garantire adeguate forme di concorrenza *per* il mercato - con effetti positivi in termini di innovazione, efficienza e benessere dei consumatori - si ribadisce che le stesse devono essere assegnate attraverso procedure trasparenti che assicurino il più ampio confronto competitivo.

2. I principi generali che regolano l'affidamento delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche sono contenuti nell'articolo 12 del D. Lgs. 79/1999 (c.d. Decreto Bersani)<sup>19</sup>. La norma, che ha subito diverse modificazioni nel corso degli anni, prevede attualmente l'alternativa tra l'indizione di gare regionali con procedura a evidenza pubblica, il ricorso a società a capitale misto pubblico-privato e la gestione mediante forme di partenariato ai sensi degli articoli 179 e seguenti del Codice dei contratti pubblici (di seguito anche "CCP")<sup>20</sup>. La disciplina di dettaglio circa modalità e procedure per l'assegnazione è poi rimessa alla legislazione regionale (cfr. articolo 12, comma 1-*ter*)<sup>21</sup>.

3. L'articolo 12 del c.d. Decreto Bersani è stato da ultimo emendato dall'articolo 7 della legge n. 118 del 5 agosto 2022, ossia la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 ("L. 118/2022"). Il neo-introdotta comma 1-*ter*.1 prevede, inoltre, che le procedure di assegnazione debbano svolgersi secondo parametri competitivi, equi e trasparenti<sup>22</sup>. Infine, per quanto di interesse in questa sede, "*al fine di promuovere l'innovazione tecnologica e la sostenibilità delle infrastrutture di grande derivazione idroelettrica*", l'affidamento può avvenire anche attraverso la particolare forma di partenariato pubblico-privato del *project financing* di cui all'articolo 183 del CCP.

4. Sul punto, va osservato che il *project financing* a iniziativa privata si caratterizza per un peculiare vantaggio competitivo offerto al c.d. promotore, ossia al soggetto che presenta all'amministrazione aggiudicatrice una proposta relativa alla realizzazione in concessione di lavori o servizi, riconoscendogli un diritto di prelazione là dove non dovesse risultare aggiudicatario della gara avente a oggetto il progetto di fattibilità approvato. Se è vero che la prima fase della finanza di progetto a iniziativa privata, finalizzata all'individuazione del progetto da porre a base di gara

<sup>19</sup> Tale norma, che ha attuato la direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, ha promosso la liberalizzazione del settore elettrico in Italia.

<sup>20</sup> Come noto, l'aggiudicazione delle concessioni idroelettriche, nonostante non rientri nell'ambito di applicazione della Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, recepita in Italia dal CCP, deve comunque avvenire nel rispetto dei principi generali dell'evidenza pubblica sulla base di considerazioni di carattere tanto euro-unitario; in breve, infatti: i provvedimenti di concessione di grande derivazione idroelettrica sono da qualificarsi quali "autorizzazioni" ai fini della Direttiva 2006/123/CE sui servizi (c.d. direttiva Bolkestein); inoltre, in presenza di un interesse transfrontaliero certo, il rilascio di tali autorizzazioni rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 49, TFUE, sulla libertà di stabilimento; infine, a livello nazionale, trattandosi di contratti attivi per l'amministrazione, che concede l'uso di un bene demaniale dietro pagamento di un canone, il relativo affidamento deve sempre avvenire nel rispetto dei principi "*di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica*" ai sensi dell'art. 4 del CCP.

<sup>21</sup> Si rammenta che la materia della "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*" appartiene alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. Pertanto, è rimessa ad apposita legge regionale la definizione delle procedure di affidamento, nel rispetto dei requisiti minimi posti dalla legge statale.

<sup>22</sup> Tale previsione mira a dare attuazione agli impegni presi dal Governo nel Piano nazionale di ripresa e resilienza ("PNRR"): "*In materia di concessioni di grande derivazione idroelettrica, occorre modificare la relativa disciplina al fine di favorire, secondo criteri omogenei, l'assegnazione trasparente e competitiva delle concessioni medesime, anche eliminando o riducendo le previsioni di proroga o di rinnovo automatico, soprattutto nella prospettiva di stimolare nuovi investimenti (Legge annuale 2021 ovvero altro provvedimento da adottare entro il 2022)*" (cfr. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>).

maggiormente corrispondente all'interesse pubblico, risulta connotata da un elevato grado di discrezionalità amministrativa, risulta parimenti vero che una tale discrezionalità deve essere esercitata nel rispetto del principio di ragionevolezza, non potendo condurre in nessun caso a un azzeramento del confronto competitivo<sup>23</sup>. Quanto appena affermato vale ancor di più nel caso delle concessioni idroelettriche, che, finora, sono state affidate direttamente o rinnovate con proroghe di lunga durata ovvero ripetute, in assenza di qualsiasi meccanismo competitivo.

5. Si ritiene, dunque, necessaria una modifica del comma 1 *ter.1* dell'articolo 12 citato al fine di mettere tutti i potenziali concorrenti in condizione di redigere un progetto di finanza da sottoporre all'amministrazione per acquisire la qualifica di soggetto promotore, dando loro la possibilità di avere accesso al rapporto di fine concessione e alla documentazione tecnica su un piano di parità con il soggetto *incumbent*. Si ritiene, altresì, necessario inserire all'articolo 9, comma 2, del D.Lgs. 79/1999 la previsione di poteri sanzionatori da parte dell'ente concedente nell'ipotesi in cui il gestore uscente ometta di fornire le informazioni richieste ovvero fornisca informazioni inesatte o fuorvianti oppure non fornisca le informazioni entro il termine stabilito.

---

*Si propone di sostituire l'ultimo periodo del comma 1 ter.1 dell'art. 12 del D.Lgs. 79/1999: "Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica" con il seguente: "Al fine di promuovere l'innovazione tecnologica e la sostenibilità delle infrastrutture di grande derivazione idroelettrica, l'affidamento delle relative concessioni può avvenire anche facendo ricorso alle procedure previste dall'articolo 193 del Codice dei contratti pubblici, di cui al Decreto legislativo 36 del 1° marzo 2023, assicurando la parità di condizioni ai potenziali concorrenti fin dalla fase di presentazione del progetto di finanza".*

*All'art. 9, comma 2, D.Lgs. 79/1999 è aggiunto, in ultimo, il seguente periodo:*

*"Qualora il gestore uscente, senza giustificato motivo, ometta di fornire le informazioni richieste ovvero fornisca informazioni inesatte o fuorvianti oppure non fornisca le informazioni entro il termine stabilito, l'ente concedente può imporre una sanzione amministrativa pecuniaria, il cui importo può giungere fino all'1 per cento del fatturato totale realizzato durante l'esercizio sociale precedente, e valutare il comportamento tenuto dal gestore uscente ai fini dell'applicazione dell'articolo 98, comma 2, lett. b) del Codice dei contratti pubblici.*

---

6. Con riferimento alle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche, già in diverse circostanze<sup>24</sup> l'Autorità ha sottolineato che il *corpus* normativo italiano (Testo Unico delle Acque, R.D. 1775/1933) non è conforme ai principi euro-unitari in materia di attribuzione di titoli per l'esercizio di attività economiche. Questi, infatti, in ragione della scarsità delle risorse che utilizzano, sono per definizione in numero limitato e, per tale motivo, richiedono l'adozione di modalità concorrenziali per la loro assegnazione, nonché per i loro rinnovi.

7. Anche la Corte Costituzionale, trovandosi dinanzi a tale quadro normativo, ha avuto modo di evidenziarne il contrasto con i principi concorrenziali euro-unitari<sup>25</sup> e ha emesso un'Ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia UE in relazione all'applicazione della cd. Direttiva Servizi<sup>26</sup> alla materia *de qua*<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Consiglio di Stato, Sezione V, Ordinanza 5615/2023. Cfr. sul punto AS1907 *Regione Piemonte - Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico*, 26 luglio 2023, in Bollettino n. 31/2023.

<sup>24</sup> Cfr. da ultimo AS2032 - *Provincia di Belluno - Rinnovo delle concessioni del piccolo idroelettrico*, del 6 agosto 2024, in Bollettino n. 34/2024.

<sup>25</sup> Cfr. Sentenza C. Cost. 265/22.

<sup>26</sup> Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

<sup>27</sup> Cfr. Ordinanza C. Cost. 161/24.

8. Si auspica, dunque, che il legislatore nazionale voglia intervenire anche con riferimento alle concessioni di piccola derivazione idroelettrica al fine di modificare in senso pro-concorrenziale il quadro normativo vigente.

*b.            Mobilità elettrica*

9. Lo sviluppo della mobilità elettrica in Italia e, con essa, dei punti di ricarica accessibili al pubblico è, come noto, un processo tuttora in larga parte in corso. In particolare, nella primavera 2024 risultano installati circa 55.000 punti di ricarica, a fronte di circa 250.000 veicoli, mentre le previsioni effettuate dall'associazione di categoria Motus-E si attestano su almeno 115.000 punti di ricarica e 3,7 milioni di veicoli nel 2030. Gli obiettivi di crescita del settore sono perseguiti anche con un'intensa infrastrutturazione, facilitata da forme di sovvenzionamento, tra cui quelle dell'UE (tramite il PNRR e altri fondi).

10. Tale infrastrutturazione, tuttavia, presenta dei rischi a livello concorrenziale, che potrebbero compromettere l'efficienza del settore nascente, a causa della creazione di situazioni di monopolio o di forte potere di mercato locale. In particolare, si fa riferimento alla possibilità che essa conduca alla concentrazione delle infrastrutture di ricarica in capo a pochi o a un unico soggetto a livello locale. Quest'ultimo, in tal caso, risulterebbe l'operatore (detto anche "*Charging Point Operator*" o "CPO") dominante nei confronti della clientela che necessita di effettuare la ricarica in una determinata area. Ciò sia nel caso in cui l'offerta ai consumatori finali sia intermediata da altri operatori (i cosiddetti "*Mobility Service Providers*" o "MSP", detti anche "*E-Mobility Providers*" o "EMP") che, a loro volta, rivendono agli automobilisti servizi di ricarica, sia nel caso in cui l'automobilista abbia la possibilità di pagare direttamente l'energia al gestore della colonnina di ricarica.

11. Tale situazione di potere di mercato locale potrebbe ingenerare incentivi ad aumentare i prezzi delle ricariche (all'ingrosso se praticati agli intermediari MSP o al dettaglio se praticati direttamente ai consumatori finali), nonché a porre in essere condotte escludenti a danno degli operatori concorrenti nel mercato complementare dei MSP per favorire la società del proprio gruppo (gran parte dei CPO, infatti, è attiva anche come MSP).

12. Nel contesto sopra descritto appare, pertanto, opportuno, al fine di garantire migliori dinamiche concorrenziali a livello locale, introdurre una previsione normativa che tenga conto della desiderabilità di una pluralità di operatori in ciascuna area locale.

13. A riguardo, l'impianto normativo attuale prevede, all'articolo 57 del Decreto Legge 76 del 16 luglio 2020, (convertito con modificazioni dalla legge 120 dell'11 settembre 2020), che l'infrastrutturazione sia gestita sostanzialmente a livello comunale. In particolare, tale articolo, al comma 7, dispone che i Comuni disciplinino l'installazione, la realizzazione e la gestione delle infrastrutture e al successivo comma 8 che essi "*possono consentire, anche a titolo non oneroso, la realizzazione e gestione di infrastrutture di ricarica a soggetti pubblici e privati, anche prevedendo una eventuale suddivisione in lotti, da assegnare mediante procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie*".

14. Una misura volta a incoraggiare la pluralità degli operatori potrebbe quindi essere implementata integrando le disposizioni contenute nel comma 8. Intervenendo sulle norme che regolano la disciplina delle installazioni e delle realizzazioni delle infrastrutture sarebbe possibile incidere, indirettamente, sull'assegnazione degli incentivi per la realizzazione di tali colonnine, in quanto le concessioni o autorizzazioni da parte degli enti preposti costituiscono generalmente il presupposto per la partecipazione a questi bandi.

---

*Si propone, pertanto, la seguente modifica:*

*Art. 57, D.L. 76/2020*

*al comma 8, dopo le parole “trasparenti e non discriminatorie.” è aggiunta la seguente frase: “Tali procedure saranno strutturate in modo da favorire, a parità di altre condizioni, la presenza di una pluralità di soggetti attivi nella gestione delle infrastrutture di ricarica nel territorio comunale.”*

*Dopo l’ultimo capoverso è inserito il seguente: “A fronte di richieste di autorizzazione con caratteristiche comparabili, il Comune darà priorità alle istanze provenienti da soggetti che detengano meno del 40% del totale delle infrastrutture di ricarica installate o già autorizzate all’installazione nel territorio comunale”.*

---

## **2. Settore Portuale**

### **a. Perimetro e numerosità AdSP**

15. L’efficientamento del sistema delle Autorità di Sistema Portuale (di seguito anche “AdSP”) appare uno dei nodi essenziali per accrescere la competitività del settore portuale italiano. Tale efficientamento deve mirare, da un lato, a un migliore coordinamento degli investimenti nelle infrastrutture portuali e logistiche, dall’altro lato, ad accrescere la scala operativa dei porti italiani.

16. L’accrescimento della scala operativa dei porti nazionali appare vincolato dalle caratteristiche fisiche del territorio, che ha favorito lo sviluppo di numerosi porti di media dimensione. Tali porti operano spesso in concorrenza tra di loro, anche quando di fatto insistono su bacini di domanda largamente sovrapposti o che potrebbero diventarlo in presenza di adeguate infrastrutture ferroviarie e retroportuali. Ciò comporta il pericolo della duplicazione degli investimenti in porti relativamente vicini e della conseguente inutilizzazione della capacità così creata, soprattutto là dove l’aumento della capacità portuale di ricezione di merci e passeggeri non si accompagna a un adeguato sviluppo delle infrastrutture in grado di movimentare efficientemente merci e passeggeri dal porto verso i luoghi di destinazione.

17. In questo contesto appare, dunque, essenziale identificare meccanismi di coordinamento degli investimenti delle diverse AdSP limitrofe, volti a far raggiungere a sistemi di porti più ampi di quelli gestiti da una sola delle AdSP attuali una scala operativa che permetta di competere a livello intra-mediterraneo con i grandi porti spagnoli e dell’Africa del nord nei traffici merci e di gestire efficacemente l’aumento atteso dei traffici crocieristici, valorizzando nel contempo le diverse vocazioni dei porti gestiti dalle differenti AdSP. Una più ampia scala operativa e un maggiore coordinamento permetterebbero di realizzare infrastrutture logistiche più efficienti a servizio della gestione intermodale dei traffici merci, mentre il coordinamento tra un insieme più ampio di porti vicini faciliterebbe la distribuzione dei traffici crocieristici evitando di congestionare singoli porti.

18. Tale coordinamento potrebbe essere realizzato anche attraverso l’accorpamento di alcune AdSP tra loro complementari per caratteristiche operative e per posizionamento sulle direttrici di traffico definite dai corridoi TEN-T.

---

*Si propone, pertanto, di avviare, ai sensi dei commi 14 e 15 dell’art. 6 della legge 84/1994, un processo di valutazione del numero e dei limiti territoriali delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP). Il comma 14 prevede in particolare che, “valutate le interazioni fra le piattaforme logistiche e i volumi di traffico” il numero delle AdSP possa essere modificato “decorsi tre anni dalla entrata in vigore del decreto di cui all’art. 8, comma 1, lett. f), della legge 7 agosto 2015, n. 124”. Tale termine è ampiamente decorso, essendo entrato in vigore alla fine di agosto 2016 il decreto cui si fa riferimento<sup>28</sup>.*

---

<sup>28</sup> Decreto Legislativo 169 del 4 agosto 2016, recante “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali”.

b. Concessioni e accordi sostitutivi

19. L’emanazione del Decreto ministeriale 202/2022 (di seguito, “Decreto”) e delle relative Linee Guida del 21 aprile 2023 ha colmato un vuoto normativo più volte segnalato relativo alla mancata emanazione dei criteri per l’assegnazione delle concessioni di cui all’articolo 18, comma 1, della legge 84/1994 (riguardanti l’espletamento delle operazioni portuali relative a merci e materiali su aree demaniali e banchine) e la definizione di alcune caratteristiche salienti delle stesse, previsti dall’articolo 18, comma 2, della legge 84/1994.

20. Il Decreto dispone (articolo 1, commi 1 e 2) che i criteri previsti per le concessioni si applichino anche agli accordi sostitutivi di concessione, di cui all’articolo 18, comma 6, della legge 84/1994, e che procedure a evidenza pubblica si applichino sia in caso di attivazione d’ufficio dell’AdSP sia in caso di attivazione a seguito di istanza di parte.

21. L’Autorità osserva preliminarmente che l’AdSP, nell’esercizio delle sue prerogative di programmazione e sviluppo dell’attività portuale, dovrebbe essa stessa individuare tempestivamente i beni demaniali di potenziale interesse per gli operatori portuali attuali e potenziali e affidare in concessione tali beni affinché siano utilizzati in maniera coerente con i piani di sviluppo portuale senza dover ricorrere alla procedura su istanza di parte.

22. Peraltro, lo stesso Decreto (articolo 4, comma 14) prevede che l’AdSP si attivi almeno 12 mesi prima della scadenza della concessione per avviare la procedura volta all’aggiudicazione della nuova concessione. In tal modo, tutti i concorrenti sarebbero messi sullo stesso piano dell’incumbent e l’AdSP potrebbe indirizzare il futuro concessionario in maniera coerente con i propri piani di sviluppo portuale attraverso il disegno dei punteggi assegnati ai vari criteri previsti dal Decreto.

23. Al contrario, le procedure per il rinnovo o la proroga di una concessione a seguito di istanza dell’incumbent pongono quest’ultimo in una situazione di vantaggio competitivo, che non viene eliminato dall’adozione dei medesimi criteri di valutazione delle domande ricevute previsti in caso di attivazione d’ufficio di una procedura per la concessione di beni demaniali. L’attivazione su istanza dell’incumbent prevede infatti la pubblicazione di un avviso, a seguito del quale i potenziali concorrenti – che solo con quell’atto vengono a conoscenza dell’avvio della procedura - hanno un tempo limitato per produrre, sulla base di stime, piani di gestione e sviluppo del bene demaniale e di investimento, nonché un piano finanziario che dimostri la solidità economica dell’iniziativa, credibili e alternativi a quelli che l’incumbent ha potuto preparare con maggiore facilità e sulla base dei dati effettivi di attività di cui dispone.

24. In questo quadro, ulteriori elementi di criticità sorgono quando, come spesso avviene, l’istanza di parte conduce alla stipula di un accordo sostitutivo della concessione con l’istante: la scarsa trasparenza della procedura che conduce alla stipula dell’accordo sostitutivo e la discrezionalità della stessa in caso di istanze concorrenti (che possono essere gestite tramite contrattazioni separate, secondo quanto previsto dalla legge 241/1990) non appaiono superate dall’assoggettamento della stipula degli accordi sostitutivi di concessione ai medesimi criteri di valutazione delle istanze di concessione.

---

*Si propone, pertanto, di modificare l’art. 18 della legge 84 del 1994 nel modo seguente:  
al comma 1 dopo le parole “sulla base di procedure ad evidenza pubblica,” eliminare le parole  
“anche su istanza di parte” e inserire le seguenti: “avviate dall’Autorità del Sistema Portuale  
almeno 12 mesi prima della scadenza delle concessioni esistenti o non appena una nuova area  
portuale entri nella disponibilità dell’AdSP”.  
Il comma 6 è abrogato.*

---

c. Manodopera e autoproduzione

25. Uno dei fattori che limitano la competitività dei porti italiani è il maggior tempo in media richiesto per le operazioni portuali, che si traduce in un maggior numero di giorni spesi in porto dalle navi e quindi in maggiori costi per le compagnie di navigazione.

26. Una maggiore flessibilità nell'uso della manodopera a disposizione può contribuire a rendere più efficienti le operazioni portuali e quindi a ridurre il tempo speso in porto dalla nave.

27. Tale flessibilità è limitata, tra le altre cose, dal divieto dello scambio di manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili (contenuto nell'attuale formulazione dell'articolo 18, comma 9, della legge 84/1994) e dalle pesanti restrizioni cui è stato assoggettato il ricorso all'autoproduzione dall'articolo 199-bis del D.L. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77/2020 (già oggetto di precedenti segnalazioni<sup>29</sup>). Quest'ultima disposizione, che ha introdotto i commi 4-bis e ter all'articolo 16 della legge 84/1994, ha limitato il diritto all'autoproduzione delle operazioni e dei servizi portuali, rendendola possibile solo laddove nel porto di attracco non vi siano le necessarie attrezzature o maestranze e subordinando il ricorso all'autoproduzione a una serie di gravosi requisiti, tra cui il possesso da parte del vettore marittimo di personale idoneo "aggiuntivo" rispetto all'organico della tabella di sicurezza e di esercizio della nave, il quale deve essere, inoltre, "dedicato esclusivamente" allo svolgimento di tali operazioni. La necessità di personale aggiuntivo impone costi supplementari per il vettore, che rischiano di tradursi in un divieto *de facto* dell'autoproduzione.

28. Tali stringenti vincoli, nella misura in cui creino un'esclusiva di fatto a favore delle compagnie dei lavoratori portuali, sarebbero contrari alla normativa a tutela della concorrenza. Ciò appare confermato dalla recente Sentenza 6523/2024 del Consiglio di Stato, nella quale il Giudice ha affermato che "*l'ambiguità del testo normativo impone al Collegio di prescegliere il significato [...] che riconduca la norma alla necessaria conformità con il quadro normativo europolitano di riferimento, che non tollera l'esistenza di posizioni dominanti o di diritti esclusivi per le operazioni portuali, a meno che non si tratti di servizi di interesse economico generale*".

29. L'Autorità suggerisce, pertanto, di modificare tale norma al fine di sostenere la competitività dei porti italiani, anche rispetto ai porti limitrofi di altri Stati membri in cui è possibile fare ricorso all'autoproduzione con maggiore libertà, fornendo altresì ulteriori stimoli all'efficienza dei gestori dei servizi portuali.

30. Tale proposta, peraltro, non si pone in contrasto con le irrinunciabili esigenze di tutela delle condizioni di lavoro, che appaiono garantite dalla scrupolosa verifica del rispetto delle prescrizioni del CCNL dei lavoratori marittimi e delle norme di sicurezza rilevanti.

---

<sup>29</sup> Cfr. AS1893 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023*, 22 giugno 2023, in Bollettino n. 26/2023; AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, 19 marzo 2021. AS1708 - *Decreto rilancio - modifiche all'articolo 16 comma 4 bis della Legge 84/1994 in materia portuale*, 27 ottobre 2020, in Bollettino n. 45/2020.



---

*Si propone, pertanto, di modificare come di seguito il comma 9 dell'art. 18, L. 84/1994 "al comma 9 è eliminata la frase: "[...] e in tale caso è vietato lo scambio di manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili".*

*Si propone di sostituire il comma 4-bis dell'articolo 16 della legge n. 84 del 1994 con il seguente:*

*"4-bis La nave è autorizzata a svolgere le operazioni in regime di autoproduzione a condizione che:*

- a) sia dotata di mezzi meccanici adeguati;*
  - b) sia dotata di personale idoneo;*
  - c) sia stato pagato il corrispettivo e sia stata prestata idonea cauzione".*
- 

*d. Obblighi di equo trattamento e non discriminazione da parte dei concessionari*

31. La garanzia di accesso alle infrastrutture portuali (impianti, installazioni e attrezzature del porto) a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie rappresenta il primo presidio a tutela di tutti gli utilizzatori delle infrastrutture rispetto alle eventuali conseguenze anticoncorrenziali dei processi di integrazione verticale e di concentrazione orizzontale in ambito portuale e dovrebbe essere quindi un obbligo al quale dovrebbero essere assoggettati in via generale tutti i concessionari di infrastrutture portuali in tutti i porti di cui all'articolo 4, comma 3, della legge 84/1994.

32. Nella legislazione portuale nazionale è tuttavia assente l'esplicito recepimento dei principi di libero accesso alle infrastrutture portuali da parte degli utilizzatori individuato nel Regolamento (UE) 2017/352, dove si afferma (articolo 3, comma 3) che "*Le condizioni di accesso agli impianti, alle installazioni e alle attrezzature del porto sono eque, ragionevoli e non discriminatorie*".

33. Risulta anche assente una norma che assicuri la trasparenza delle condizioni di servizio e delle tariffe applicate – presupposto dell'applicazione di condizioni eque e non discriminatorie.

---

*Si propone, pertanto, di inserire nella L. 84/1994 un nuovo articolo (p.es. 15-ter) che disponga che: "Per tutti i porti di cui all'art. 4, comma 3, le condizioni di accesso agli impianti, alle installazioni e alle attrezzature del porto, ivi inclusa l'infrastruttura di cold ironing, praticate da gestori autorizzati e concessionari sono eque, ragionevoli e non discriminano tra utilizzatori. Il concessionario o il gestore degli impianti, delle installazioni e delle attrezzature e il gestore dell'infrastruttura di cold ironing, pubblicano e aggiornano tempestivamente le condizioni di servizio e le tariffe applicate sui propri siti internet, in una sezione di immediata consultazione evidenziata nella home page."*

*Si propone, altresì, la previsione di adeguate sanzioni amministrative pecuniarie in caso di inosservanza degli obblighi di cui sopra.*

---

## **II. Servizi non infrastrutturali**

### **1. Trasporto pubblico non di linea**

34. I tempi appaiono maturi per procedere a una revisione organica della disciplina sulla fornitura dei servizi taxi e noleggio con conducente ("NCC"), pur tenendo conto delle specificità dei due servizi. La regolazione vigente sembra infatti necessitare di un sostanziale ripensamento che tenga conto dell'evoluzione del settore e della prossimità, dal lato della domanda, dei due servizi taxi e NCC, nonché del possibile ampliamento del perimetro geografico di operatività dei vettori taxi e NCC e della lotta all'abusivismo.

35. In merito alla prossimità tra i due servizi, gli ultimi orientamenti della Corte Costituzionale<sup>30</sup> appaiono riconoscere come, pur a fronte della diversa configurazione dal lato dell'offerta dei servizi

---

<sup>30</sup> Sentenze 36/2024 e 137/2024.

pubblici non di linea, la domanda di mobilità non di linea considera in larga parte fungibili i servizi di taxi e di NCC. Come rilevato anche dalla Corte, da tempo la scrivente Autorità<sup>31</sup>, l'Autorità di regolazione dei trasporti pubblici<sup>32</sup> e la Commissione europea<sup>33</sup> sollecitano una riflessione sul settore che tenga conto dell'evoluzione tecnologica e delle caratteristiche della domanda.

36. La Corte Costituzionale giunge a evidenziare come la carenza strutturale di servizi di taxi e NCC, oltre a ledere i diritti della popolazione più fragile, frena le possibilità di sviluppo economico del Paese, con ciò collocando il servizio di mobilità non di linea tra i settori strategici dell'economia nazionale, tenuto conto che esso concorre a dare effettività alla libertà di circolazione, condizione per l'esercizio di altri e numerosi diritti, oltre che allo sviluppo del settore del turismo.

37. Da ultimo, si ritiene opportuno evidenziare in questa sede come l'attuale decreto n. 203 del 2024 del Capo dipartimento per i trasporti e la navigazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti abbia definito le modalità di attivazione del registro informatico e ne stabilisca la piena operatività a decorrere da centottanta giorni dalla pubblicazione dello stesso. Tuttavia, dal momento che il decreto in questione si riferisce espressamente all'applicazione dell'art. 10-bis, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, ossia l'articolo dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale mediante la sentenza 137/24, al di là delle successive proposte, appare necessario un chiarimento normativo in merito alla vigenza del decreto ministeriale e del relativo registro.

---

*Alla luce di quanto evidenziato, si propone un riordino della regolazione che preveda:*

- a) meccanismi standard e trasparenti che permettano, tenendo conto della specificità dei due servizi, di monitorare sistematicamente l'offerta e la domanda di servizi taxi e NCC a livello locale, anche in termini qualitativi, insieme ad adeguati strumenti normativi che permettano, laddove necessario, di allineare l'offerta con la domanda, ad esempio attraverso l'emissione di nuove licenze anche di durata limitata nel tempo, valide anche limitati periodi dell'anno, ovvero prevedere meccanismi di efficientamento e l'aumento della flessibilità dei turni dei servizi taxi sulla base di criteri omogenei definiti a livello nazionale, superando quindi l'attuale frammentazione regolatoria delle amministrazioni locali;*
  - b) in generale, una rimozione graduale delle barriere all'entrata e dei vincoli all'operatività dei vari player del mercato non giustificate da imperative ragioni di interesse generale: si pensi ad esempio ai meccanismi di rilascio delle licenze taxi e alla loro durata, al tempo minimo di attesa per i vettori NCC previsto nel decreto interministeriale 226/2024 del 16 ottobre 2024<sup>34</sup>.*
- 

## **2. Servizi pubblici locali e regionali e partecipazioni pubbliche**

### **a. Omessa o incompleta ricognizione dell'andamento dei servizi pubblici locali**

38. Con l'articolo 30 del D. Lgs. 201/2022, recante il "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", è stato previsto che gli enti di maggiori dimensioni (i Comuni e le loro eventuali forme associative con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, nonché le Città Metropolitane, le Province e gli altri enti competenti), in relazione al proprio ambito o bacino del

---

<sup>31</sup> Segnalazione del 15 ottobre 2019 AS1620 - *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente*, in Bollettino n. 42/2019. Numerosissime poi le segnalazioni anche recenti in materia di carenza del servizio taxi e di licenze, per tutte si veda da ultimo quella congiunta con l'Autorità di Regolazione per i Trasporti del 16 giugno 2024 AS1990 - *Servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente*, in Bollettino n. 24/2024.

<sup>32</sup> Segnalazione del 21 maggio 2015 *Atto di segnalazione ART sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi e noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità* e, da ultimo, la segnalazione congiunta con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato AS1990 - *Servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente*, cit..

<sup>33</sup> Comunicazione della Commissione europea concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta, taxi e veicoli a noleggio con conducente, ben funzionante e sostenibile, 2022/C 62/01.

<sup>34</sup> Tale decreto, unitamente alla relativa circolare applicativa del 03 dicembre 2024, è stato in parte sospeso con decreto presidenziale del Tar Lazio 5709/2024.

servizio, debbano effettuare, entro il 31 dicembre di ogni anno, la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>35,36</sup>. La ricognizione deve essere contenuta in un'apposita relazione, pubblicata senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessa contestualmente all'ANAC, che provvede alla sua immediata pubblicazione sul proprio portale telematico<sup>37</sup>.

39. Nel primo semestre del 2024, l'Autorità ha compiuto un'ampia attività di monitoraggio delle suddette relazioni e ha adottato numerose segnalazioni e lettere monito aventi a oggetto le criticità riscontrate nelle ricognizioni esaminate, inviando, da ultimo, alla Conferenza Stato-Regioni, all'ANCI e all'UPI una segnalazione di carattere generale, volta anche a indirizzare l'operato sia degli enti affidanti, sia delle società affidatarie, in vista delle decisioni che saranno assunte in merito ai futuri affidamenti<sup>38</sup>.

40. Ciò posto, impregiudicato l'esercizio dei poteri di intervento dell'Autorità ai sensi della legge 287/1990, di seguito si illustrano alcune proposte di modifiche normative in materia, finalizzate, da un lato, a responsabilizzare maggiormente gli enti nell'effettuare con consapevolezza la suddetta ricognizione, dall'altro lato, a prevedere l'adozione di adeguate misure correttive in caso di andamento gestionale insoddisfacente, fino alla revoca dello stesso affidamento.

*i. Misure correttive in caso di andamento gestionale insoddisfacente*

41. A legislazione vigente, l'ente pubblico competente è tenuto a rilevare, per ogni servizio affidato, il concreto andamento gestionale in relazione a ogni elemento previsto dall'articolo 30 del D. Lgs. 201/2022. Tale disposizione non contempla conseguenze nel caso in cui l'ente manchi di fornire informazioni relative a uno o più degli elementi indicati dalla norma, né richiede espressamente all'ente di trarre considerazioni conclusive sulla situazione gestionale (in senso positivo o negativo).

42. Anche per quanto riguarda le gestioni *in house*, sebbene l'articolo 17, comma 5, del D. Lgs. 201/2022 stabilisca che l'ente è tenuto a dare conto, nell'ambito dell'analisi periodica delle partecipazioni di cui all'articolo 20 del D. Lgs. 175/2016 (anche, "TUSPP"), delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione, non sono previste particolari misure da adottare nel caso in cui non si ravvisino le motivazioni che giustificano tale affidamento.

43. D'altra parte, il D. Lgs. 201/2022 contiene alcune previsioni relative alla disciplina contrattuale tra l'ente e il gestore proprio con la finalità di garantire l'equilibrio economico-finanziario della

---

<sup>35</sup> Tale ricognizione deve rilevare, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve altresì indicare la misura del ricorso agli affidamenti senza procedura a evidenza pubblica (sopra le soglie di rilevanza europea) e agli affidamenti *in house*, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti. La ricognizione deve essere aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate prevista dall'art. 20 del TUSPP. Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la ricognizione costituisce un'appendice della relazione di cui al citato art. 20 del TUSPP. Tale ultima relazione deve altresì indicare, in base all'art. 17, comma 5, del D. Lgs. 201/2022, le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

<sup>36</sup> Con tale norma il legislatore ha inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti competenti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

<sup>37</sup> Cfr. art. 31, comma 2, D. Lgs. 201/2022.

<sup>38</sup> Cfr. AS1999 - *Ricognizione SPL 2023*, in Bollettino n. 25/2024.

gestione e il miglioramento della qualità dei servizi<sup>39</sup>. Da tale quadro normativo risulta che, in caso di gestioni gravemente inefficienti – e quindi in violazione degli obblighi di servizio previsti dal regolatore o dal contratto di servizio – l'ente affidante dispone della facoltà di risolvere anticipatamente il rapporto contrattuale. Tuttavia, la scelta dei criteri in base ai quali soppesare i vari elementi per tale valutazione (es. negativi vs. positivi) resta comunque integralmente rimessa all'ente.

44. Dalla prima esperienza sull'analisi delle ricognizioni non si annoverano casi in cui l'ente abbia, a esito delle ricognizioni, concluso per l'adozione di misure correttive delle gestioni (in particolare di quelle *in house*), nonostante la ricognizione avesse restituito un andamento gestionale insoddisfacente sotto il profilo economico, qualitativo o in relazione ai risultati pregressi di gestione.

45. L'Autorità ritiene invece che gli enti affidanti dovrebbero tempestivamente porre in essere le azioni necessarie per far fronte alle inefficienze di gestione del servizio affidato, anche considerando, soprattutto per le gestioni *in house*, la possibilità di revoca dell'affidamento<sup>40</sup>, qualora risultasse non più giustificabile dal punto di vista economico e qualitativo e sulla base degli oneri e dei risultati in capo agli enti medesimi.

46. Pertanto, al fine di assicurare che l'ente possa adottare le opportune azioni per fare fronte alle inefficienze emerse dalla ricognizione sull'andamento dei servizi pubblici locali affidati, l'Autorità ritiene opportuno prevedere, nel testo dell'articolo 30 del D. Lgs. n. 201/2022, l'adozione da parte dell'ente di alcune misure correttive<sup>41</sup>.

---

*Si propone di introdurre, dopo il comma 1 dell'art. 30 del D. Lgs. 201/2022, le seguenti previsioni:*

*“1-bis. Nella ricognizione di cui al comma 1 l'ente, tenendo conto delle valutazioni conclusive sull'andamento della gestione di ciascun servizio affidato, individua le possibili cause dell'eventuale andamento negativo, incluse le relative attribuzioni di responsabilità. Se da tali valutazioni emerge un andamento gestionale insoddisfacente per cause dipendenti dall'attività del gestore, l'ente adotta un atto di indirizzo, allegato alla ricognizione, con cui impone al gestore di elaborare, entro un termine massimo di tre mesi, un piano per intraprendere le necessarie misure correttive. Nell'atto di indirizzo l'ente indica le scadenze per il raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali e prevede, in base alla gravità dell'insufficienza gestionale, l'applicazione di penali progressive, fino alla revoca totale o parziale dell'affidamento, eventualmente anche mediante inserimento di clausole risolutive espresse.*

*1-ter. Ferma restando l'attribuzione di responsabilità secondo la spartizione dei rischi individuata nel contratto di servizio, i criteri per stabilire quando l'andamento gestionale si*

---

<sup>39</sup> In particolare: l'art. 24, comma 2, stabilisce che il contratto di servizio, nel rispetto dei principi dello stesso decreto, contiene previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate; l'art. 24, comma 3, specifica che il contratto di servizio deve contenere, tra le altre, clausole relative agli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità (lett. f) e la previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto (lett. h); l'art. 27, comma 3, fa salvo il potere dell'ente affidante di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio; l'art. 28 stabilisce che, fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le discipline di settore, gli enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione.

<sup>40</sup> Si noti, a titolo esemplificativo, che le *Linee guida sulle modalità di applicazione del Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine* approvato con decreto del MIT di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2022, n. 202, adottate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con Decreto n. 110 del 21 aprile 2023, prevedono che eventuali scostamenti significativi negativi accertati rispetto agli obiettivi previsti, in termini di quantità di traffico, di dotazione organica, di investimento infrastrutturale e di impianti strumentali, costituiscono elementi per l'avvio del procedimento per l'eventuale revoca, totale o parziale, della autorizzazione e della concessione.

<sup>41</sup> Ciò anche in analogia con quanto stabilito per i piani di razionalizzazione *ex art. 20, comma 2, del TUSPP o*, nei casi più gravi di rischio di crisi d'impresa, con l'obbligo, gravante sull'organo amministrativo della società a controllo pubblico, di adottare un piano di risanamento *ex art. 14, comma 2 del TUSPP*.

---

*considera insoddisfacente si rinvengono almeno nelle seguenti ipotesi: (i) il gestore ha registrato perdite considerevoli negli ultimi due esercizi, tali da porre in dubbio la permanenza delle sue condizioni di equilibrio economico-finanziario; ovvero (ii) i risultati gestionali risultano significativamente insufficienti rispetto agli obiettivi contrattuali prefissati; ovvero (iii) gli indicatori di qualità erogata del servizio risultano significativamente inferiori e/o i costi di esercizio risultano significativamente superiori ai benchmark individuati ai sensi degli articoli 7 e 8.*

*1-quater. Le misure correttive di cui al comma 1-bis, riconducibili ad azioni ascrivibili alla responsabilità del gestore, possono consistere in: (i) un piano di risanamento delle perdite nei due anni successivi, che contenga necessariamente anche specifici interventi di miglioramento di tipo aziendale finalizzati al recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte; (ii) un piano di recupero della qualità e/o di efficientamento dei costi e/o di raggiungimento degli altri obiettivi contrattuali, che contenga necessariamente anche specifici interventi di miglioramento della struttura e/o delle operazioni aziendali atti a rimuovere le cause delle performance subottimali.*

*1-quinquies. Laddove, a esito della valutazione conclusiva negativa di cui al comma 1-bis, emerga che l'insufficienza del servizio è dovuta in maniera decisiva a cause indipendenti dalla responsabilità del gestore, ma sotto il controllo dell'ente, quest'ultimo si attiva tempestivamente per rimuovere le cause ostative all'adeguato espletamento del servizio, anche tramite la garanzia di idonee condizioni infrastrutturali."*

---

*ii. Sanzioni per omessa adozione e pubblicazione o incompletezza della ricognizione*

47. Nell'ambito dell'attività di monitoraggio delle relazioni di cui all'articolo 30 del D. Lgs. 201/2022 pubblicate sul portale dell'ANAC, l'Autorità ha riscontrato un elevato tasso di inottemperanza all'obbligo di adozione e pubblicazione delle suddette relazioni, pari al 58% dei Comuni a livello nazionale, ma con punte del 64% nel meridione<sup>42</sup>. Al fine di superare tale criticità, l'Autorità ritiene necessaria l'introduzione di sanzioni in analogia con quanto già stabilito dal TUSPP per la mancata adozione del piano annuale di revisione delle partecipazioni pubbliche<sup>43</sup>.

48. In particolare, l'applicazione di una sanzione dovrebbe essere prevista sia in caso di mancata adozione e/o pubblicazione della ricognizione relativa ai servizi oggetto di affidamento sia nelle ipotesi di relazione carente, vale a dire mancante di uno o più degli elementi richiesti dall'articolo 30 e tale da non consentirne una compiuta valutazione (circostanza del resto molto frequente).

49. Si fa presente peraltro che, quantomeno con riferimento alle gestioni *in house*, anche la Corte dei conti ha ritenuto che la relazione sulla ricognizione dei servizi affidati a società *in house*, rappresentando un'appendice della relazione *ex* articolo 20 del TUSPP, dovrebbe essere oggetto di scrutinio delle Sezioni regionali di controllo, al pari della relazione medesima e seguire le sue stesse sorti, anche con riguardo all'applicazione delle sanzioni previste in caso di mancata adozione, secondo quanto stabilito dall'articolo 20, comma 7, del TUSPP<sup>44</sup>.

---

*Si propone di introdurre, dopo il comma 3 dell'art. 30 del D. Lgs. 201/2022, la seguente previsione:*

*"4. Si applicano le sanzioni di cui all'articolo 20, comma 7, del Decreto Legislativo 175 del 2016 nelle ipotesi di: mancata adozione o pubblicazione della relazione contenente la ricognizione di cui al comma 1; adozione di una relazione incompleta e tale da non consentirne una compiuta valutazione; mancata adozione dell'atto di indirizzo di cui al comma 1-bis."*

---

<sup>42</sup> Dati aggiornati al 15 maggio 2024 (cfr. AS1999 - Ricognizione SPL 2023, cit.).

<sup>43</sup> La ricognizione deve essere adottata contestualmente al suddetto piano e ne costituisce un'appendice in caso di affidamenti *in house*. L'art. 20, comma 7, del TUSPP prevede, infatti, una sanzione amministrativa, da € 5.000 a € 500.000, comminata dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti in caso di mancata adozione dei piani annuali di revisione delle partecipazioni pubbliche.

<sup>44</sup> Cfr. Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, *Relazione sugli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari*, approvata con Delibera n. 10/SEZAUT/2024/FRG; cfr., altresì, Deliberazione n. 3/SEZAUT/2024/INPR.

b. Trasporto pubblico regionale ferroviario e su gomma

50. Uno dei settori in cui si ritiene necessario introdurre maggiore confronto competitivo è quello dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strada e per ferrovia di competenza regionale. Come più volte segnalato dall’Autorità, infatti, le difficoltà nel processo di liberalizzazione, soprattutto nel settore del trasporto ferroviario, hanno determinato condizioni di offerta scarsamente competitive e spesso insoddisfacenti per quanto riguarda l’efficienza del servizio e la qualità delle gestioni.

51. Il Regolamento (CE) 1370/2007, del resto, pur ispirato a un *favor* riguardo alla tutela del principio della libera concorrenza, non obbliga al ricorso alla gara, ma rimette la scelta dell’individuazione delle modalità di gestione del servizio alle autorità nazionali: in Italia, la decisione delle amministrazioni è stata storicamente quella di ricorrere a contratti di lunga durata in assenza di procedure competitive per l’affidamento del servizio.

i. Procedure di gara per il servizio pubblico di trasporto ferroviario regionale

52. Il ricorso abituale da parte delle Regioni agli affidamenti diretti per la scelta del gestore del servizio di trasporto ferroviario passeggeri ha determinato una situazione in cui, non solamente il principale gestore del servizio è tuttora rappresentato dal monopolista storico, ossia da Trenitalia S.p.A. (o da una società del gruppo Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.), ma tale quadro non è destinato a mutare nel breve periodo, considerato che la maggior parte degli affidamenti scadrà non prima del 2032<sup>45</sup>.

53. Nel corso del 2024, l’Autorità ha rilevato le criticità derivanti dagli affidamenti diretti disposti dalla Regione Lombardia e dalla Regione Siciliana, proprio a ridosso della scadenza del periodo di vigenza dell’articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) 1370/2007<sup>46</sup>, segnalando come tale scelta non fosse conforme ai principi generali posti a tutela della concorrenza e fosse volta a rinviare ulteriormente – ben oltre la fine del periodo transitorio – l’espletamento delle gare per l’affidamento del servizio<sup>47</sup>.

54. Ciò posto, al fine di incentivare il ricorso a procedure di selezione competitive del gestore<sup>48</sup> - anche alla luce di quanto previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)<sup>49</sup> e degli orientamenti del Consiglio dell’UE<sup>50</sup> - l’Autorità ritiene necessaria l’introduzione di una norma che

<sup>45</sup> Cfr. Relazione annuale dell’ART del 2023, p. 97.

<sup>46</sup> L’articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, vigente fino al 24 dicembre 2023, prevedeva che le autorità competenti degli Stati membri responsabili del servizio potessero procedere ad affidamenti diretti dei contratti in questione per la durata massima di dieci anni. In materia di trasporto pubblico ferroviario, l’articolo 5, paragrafo 6, e l’articolo 7, paragrafo 3, hanno cessato di applicarsi dal 25 dicembre 2023, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 8, comma 2, lettera iii), dello stesso Regolamento n. 1370/2007, come modificato dal Regolamento (UE) 2016/2338.

<sup>47</sup> Cfr. AS1963 - Regione Lombardia - Affidamento dei servizi di trasporto ferroviario regionale e locale, 1° febbraio 2024, in Bollettino n. 15/2024; AS1966 - Regione Siciliana - Affidamento diretto dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale, 2 maggio 2024, in Bollettino n. 20/2024.

<sup>48</sup> Sebbene l’art. 5, par. 6, non sia più applicabile a decorrere dal 25 dicembre 2023, il Regolamento (CE) n. 1370/2007 tuttora prevede l’aggiudicazione diretta come una delle modalità a cui le Autorità nazionali possono fare ricorso per l’affidamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri (cfr. art. 5, par. 4 bis).

<sup>49</sup> Nel PNRR sono presenti specifiche misure volte a incentivare maggiormente le regioni a organizzare gare per i contratti regionali di servizio pubblico. Il riferimento è alla misura M1C2-6 (mediante l’attuazione dell’art. 27, comma 2, lett. c), del D.L. 50/2017) e la misura M3C1, nel contesto degli investimenti a sostegno della realizzazione dell’infrastruttura ferroviaria e della riforma del contesto imprenditoriale.

<sup>50</sup> Da ultimo, nella Raccomandazione del 16 giugno 2024 sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell’Italia il Consiglio dell’Unione europea indica come “*particolarmente opportuna un’iniziativa legislativa [...] per il comparto ferroviario, nel quale è necessario aggiudicare su base concorrenziale gli appalti per il trasporto regionale e i servizi interurbani*” V. Raccomandazione del 16 giugno 2024, COM (2024) 612, paragrafo 27.

preveda che le Regioni ricorrano, in via ordinaria, a procedure competitive nella scelta del gestore del servizio di trasporto ferroviario; nonché l'abrogazione dell'articolo 61 della legge 99/2009, secondo cui le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio di trasporto pubblico regionale e locale, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento (CE) 1370/2007.

---

*Si propone:*

a) *di introdurre, dopo il comma 1-bis dell'art. 18 del D. Lgs. 422 del 19 novembre 1997, la seguente previsione: "1-ter. Le Regioni affidano, in via ordinaria, i servizi ferroviari di propria competenza a imprese individuate mediante procedure a evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi posti a tutela della concorrenza";*

b) *l'abrogazione dell'art. 61 "Ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale" della legge n. 99/2009.*

---

ii. *Riduzione delle risorse del Fondo TPL nel caso di mancato ricorso alla gara*

55. Inoltre, sempre al fine di incoraggiare il ricorso alle gare, sia nel servizio di trasporto regionale ferroviario che in quello su gomma, si propone la modifica dell'articolo 27, comma 2, lettera c) del D.L. 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge 96/2017, nella parte in cui afferma l'inapplicabilità della riduzione annuale delle risorse del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL da trasferire alle Regioni ai contratti affidati in conformità alle disposizioni del Regolamento (CE) 1370/2007 e alle disposizioni normative vigenti. Tale disposizione, infatti, considerata la situazione sopra descritta, di fatto priva di effettività l'incentivo normativamente previsto al ricorso a procedure di evidenza pubblica.

---

*Si propone l'abrogazione del terzo periodo dell'art. 27, comma 2, lett. c) del D.L. 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 96/2017.*

---

iii. *Obblighi istruttori, motivazionali e ricognitori per i servizi di trasporto pubblico regionale*

56. Fermo quanto sopra, considerata la necessità di rendere trasparente e conoscibile la volontà dell'amministrazione e di rafforzare l'orientamento al risultato nelle scelte operate dalle Regioni, si ritiene opportuna l'introduzione di una norma che preveda, anche per il servizio pubblico di trasporto ferroviario e su gomma di competenza regionale, il rispetto degli obblighi istruttori e motivazionali e degli obblighi ricognitori disposti per i servizi pubblici locali dagli articoli 14, 17, 30 e 31 del D. Lgs. 201/2022.

57. In tal modo l'ente competente, nel momento stesso in cui effettua la scelta sulla modalità di gestione del servizio, e dunque prima dell'avvio della procedura di affidamento, dovrebbe tenere conto di una serie di elementi relativi all'offerta del servizio interessato (come quelli indicati dall'articolo 14, comma 2) e riportare gli esiti delle proprie valutazioni in una apposita relazione nella quale evidenziare altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa europea per la forma dell'affidamento prescelta (articolo 14, comma 3).

58. Allo stesso modo, nel caso di gestioni *in house*, l'ente dovrebbe adottare la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, tenendo conto degli elementi e dei criteri individuati per i servizi pubblici locali dall'articolo 17 del D. Lgs. 201/2022.

59. Infine, la previsione anche per tali affidamenti degli obblighi di ricognizione sull'andamento gestionale del servizio di trasporto affidato, come stabiliti dall'articolo 30 del D. Lgs. n. 201/2022, consentirebbe di rafforzare l'orientamento al risultato nelle scelte degli enti competenti, rilevando

anche per tali servizi il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio.

60. A fini di trasparenza, gli atti in questione dovrebbero essere pubblicati sul portale telematico di ANAC, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 31 del D. Lgs. 201/2022 per i servizi pubblici locali.

61. Si propone, pertanto, di superare l'asimmetria che si è venuta a creare tra servizi di trasporto pubblico locale e servizi di trasporto pubblico regionale attraverso la modifica dell'articolo 48 del decreto legge 50 del 24 aprile 2017, che contiene alcune previsioni in tema di trasporto pubblico locale e regionale.

---

*Si propone di inserire all'art. 48 del D.L. 50/2017 il seguente comma:*

*4-bis. Agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico regionale si applicano le disposizioni di cui agli artt. 14, commi 2 e 3, 17, 30 e 31 del Decreto Legislativo 23 dicembre 2022 n. 201.*

---

*c. Acquisizione di partecipazioni pubbliche*

62. L'articolo 19 della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 (legge 214/2023), modificando l'articolo 4, comma 7, del TUSPP, ha ampliato il novero delle partecipazioni ammesse in società attive nel settore fieristico, consentendo alle pubbliche amministrazioni di acquisire partecipazioni (dirette o indirette) in società aventi per oggetto sociale prevalente non solo la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, ma anche *“nel rispetto dei principi di concorrenza e di apertura al mercato, le attività, forniture e servizi direttamente connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori”*<sup>51</sup>.

63. Tale previsione appare suscettibile di condizionare lo svolgersi delle dinamiche competitive, determinando indebiti vantaggi concorrenziali a favore delle società partecipate dagli enti pubblici. Infatti, consentire la partecipazione pubblica in società attive anche in mercati diversi dalla gestione delle fiere, sino a ricomprendere le *“attività, forniture e servizi connessi e funzionali ai visitatori e agli espositori”*, contraddice la valenza pro-concorrenziale della disciplina contenuta nel TUSPP, legittimando gli enti pubblici a investire capitale in imprese che svolgono attività nei numerosi settori posti a valle della gestione delle fiere e che sono aperti alla libera concorrenza.

64. Su tale questione, l'Autorità è peraltro già intervenuta con diversi pareri motivati ex articolo 21-bis della legge 287/1990<sup>52</sup>, i cui rilievi sono stati integralmente condivisi dal Consiglio di Stato<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> A mente del comma 2 del citato art. 19, l'efficacia di tale nuova norma decorre dalla pubblicazione, in Gazzetta Ufficiale, dell'avviso di avvenuta adozione delle linee guida che il Ministero delle Imprese e del Made in Italy deve adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge 214/2023, avvenuta il 31 dicembre 2023. Con tali linee guida, in particolare, il Ministero, previa consultazione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, è chiamato a definire *“le modalità che il gestore dello spazio fieristico osserva per garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie e una corretta e completa informazione alle imprese terze che operano nel mercato fieristico”*. Tali linee guida sono state adottate con Decreto del Ministero delle imprese e del Made in Italy del 13 settembre 2024, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2024.

<sup>52</sup> Cfr. AS1666, AS1667 e AS1668 (tutti in Bollettino n. 23/2020); AS1756 (in Bollettino n. 24/2021), AS1765 e AS1766 (entrambi in Bollettino n. 27/2021); AS1831 (in Bollettino n. 17/2022), AS1839 e AS1840 (entrambi in Bollettino n. 22/2022).

<sup>53</sup> Cfr. Sentenza n. 3880/2023 in cui i Giudici di Palazzo Spada hanno evidenziato in modo paradigmatico il rischio di una *“[...] concentrazione di svariate attività in mano a pochi grossi gruppi societari che sono agevolati, sin dal momento genetico, dall'apporto di capitale pubblico: simili concentrazioni sono per definizione problematiche sotto il profilo della tutela della concorrenza e rischiano di distogliere risorse pubbliche dal finanziamento delle funzioni istituzionali delle amministrazioni pubbliche partecipanti, che è esattamente uno dei motivi che ha indotto il legislatore a limitare rigorosamente la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di detenere partecipazioni societarie dirette o indirette”* (cfr. punto 14.2). Nella successiva sentenza n. 4030/2024 il medesimo Consiglio di Stato ha dovuto tuttavia prendere atto della novella legislativa in discussione. Cfr., altresì, i pareri AS1969 (in Bollettino n. 21/2024); AS2000 e AS2001 (in Bollettino n. 26/2024).



65. Si osserva infine che la nuova disposizione, oltre ad ampliare eccessivamente e ingiustificatamente il perimetro della deroga in materia di fiere, pone non poche difficoltà di applicazione pratica<sup>54</sup>.

66. In conclusione, la nuova norma presenta una evidente portata anticoncorrenziale, in quanto allarga illegittimamente e ingiustificatamente l'ambito di applicazione della deroga di cui all'articolo 4, comma 7, del TUSPP.

67. Con l'occasione si invita a rivedere, più in generale, le deroghe progressivamente introdotte al divieto stabilito dall'articolo 4, comma 1, del TUSPP, al fine di valutare se tali deroghe rispondono a criteri di necessità e proporzionalità. A titolo di esempio, non sembrano strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente la costituzione, l'acquisizione o il mantenimento di partecipazioni in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte, comunque trattato, dei prodotti lattiero-caseari e dei prodotti ortofrutticoli<sup>55</sup>.

---

*Si propone di abrogare l'art. 19 della legge n. 214/2023.*

---

### 3. **Distribuzione commerciale**

#### a. **Sconti sui farmaci e sulle preparazioni magistrali**

68. Il D.L. 223/2006, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. Decreto Bersani), articolo 5, comma 3, ha previsto la possibilità di determinare liberamente lo sconto sul prezzo dei farmaci di Fascia C SOP e OTC. Tale facoltà era stata vincolata a due condizioni: lo sconto doveva essere *“esposto in modo leggibile e chiaro al consumatore”* e doveva essere *“praticato a tutti gli acquirenti”* (articolo 5, comma 3). Disciplina questa ribadita dalla legge 296/2006 (Finanziaria 2007).

69. Il processo di liberalizzazione è proseguito nel 2011 tramite l'articolo 32, comma 4, del D.L. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge 214/2011 (c.d. decreto Salva-Italia), che ha esteso la facoltà di praticare liberamente sconti sui prezzi di tutti i medicinali di fascia C, ossia anche sui farmaci con obbligo di prescrizione medica. Tale norma aveva ribadito espressamente i due vincoli suddetti, già presenti nel c.d. Decreto Bersani, ossia che gli sconti fossero *“esposti in modo leggibile e chiaro al consumatore”* e che essi fossero *“praticati a tutti gli acquirenti”*.

70. Nel 2012, tramite l'articolo 11, comma 8, del D.L. 1/2012, convertito con modificazioni dalla legge 27/2012 (c.d. Decreto Cresci-Italia), il legislatore ha stabilito che *“le farmacie possono praticare sconti sui prezzi di tutti i tipi di farmaci e prodotti venduti pagati direttamente dai clienti, dandone adeguata informazione alla clientela”*, includendovi così anche i farmaci di fascia A acquistabili a fronte di prescrizione medica purché pagati dal consumatore.

71. Detta norma non ha soltanto ampliato le categorie di farmaci scontabili, portando a termine il processo di liberalizzazione avviato nel 2006 con il c.d. Decreto Bersani e ampliato con c.d. il Decreto Salva Italia nel 2011, ma ha anche eliminato il precedente obbligo di praticare gli sconti *“a*

---

<sup>54</sup> Difatti, soltanto dopo aver accertato che la partecipazione in società attive negli allestimenti o nelle attività funzionali agli espositori e ai visitatori viola i *“principi di concorrenza e apertura del mercato”* e, segnatamente, che il gestore dello spazio fieristico non garantisce *“condizioni di accesso eque e non discriminatorie e una corretta e completa informazione alle imprese terze che operano nel mercato fieristico”* potrebbe ipotizzarsi la violazione del *“nuovo”* art. 4, comma 7, del TUSPP da parte dell'ente pubblico e richiedere a quest'ultimo la dismissione di detta partecipazione.

<sup>55</sup> Cfr. AS1609 - Osservazioni in merito al Disegno di Legge sulle partecipazioni in società operanti nel settore lattiero-caseario (in Bollettino n. 33/2019) e AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021 (in Bollettino n. 13/2021).

*tutti gli acquirenti*” e ha sostituito il vincolo alla chiarezza e leggibilità degli sconti con il più generico requisito di fornire un’*“adeguata informazione alla clientela”*.

72. Infatti, con la previsione di cui all’articolo 11, comma 8, del D.L. n. 1/2012, il legislatore ha inteso ridisciplinare il regime giuridico degli sconti sui farmaci, ponendo come unico limite quello di darne *“adeguata informazione alla clientela”*, senza, dunque, riproporre le due previgenti condizioni dell’esposizione dello sconto *“in modo leggibile e chiaro al consumatore”* e dell’applicazione dello stesso *“a tutti gli acquirenti”*. Una diversa interpretazione comporterebbe una limitazione all’obiettivo di apertura del mercato e di liberalizzazione delle politiche di prezzi, impedendo sconti e modalità di definizione delle politiche commerciali a favore del consumatore (quale tessere fedeltà/*cash back*/sconti per fasce o tipologie di clienti). Peraltro, tale obiettivo di liberalizzazione delle politiche di prezzo se, da un lato, è rilevante in una prospettiva concorrenziale, dall’altro, non è in contrasto con la tutela della salute in quanto permane il ruolo del medico che, in caso di farmaci soggetti a prescrizione, garantisce il controllo sull’uso e consumo corretto del prodotto. Anche a livello comunitario, si rileva che la Direttiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante *“un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano”*, ha lo scopo principale di garantire la realizzazione della libera circolazione dei medicinali e non detta vincoli alla liberalizzazione dei prezzi da parte di singoli Stati Membri.

73. In questa prospettiva, al fine di fugare ogni dubbio sulla questione interpretativa in rilievo, sarebbe necessario rendere esplicito che gli sconti su tutti i farmaci e sulle preparazioni magistrali distribuiti da farmacie, parafarmacie e dagli esercizi autorizzati alla vendita possono essere applicati liberamente, anche in modo diversificato (ossia consentendo fidelizzazioni, premialità, sconti per categorie di pazienti).

---

*Si propone di modificare l’art. 11, comma 8, del D.L. 1/2012, convertito con modificazioni dalla L. 27/2012 (c.d. Decreto Cresci-Italia) aggiungendo dopo le parole “dandone adeguata informazione alla clientela.” la seguente precisazione: “Gli sconti possono essere applicati liberamente, consentendo anche fidelizzazioni, premialità e sconti per categorie di pazienti”. Al comma 4 dell’art. 32, del D.L. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. 214/2011 sono soppresse le seguenti parole “praticati a tutti gli acquirenti”.*

---

*b. Parafarmacie e servizi di prenotazione visite e ritiro referti*

74. L’Autorità, nell’esercizio dei propri poteri di segnalazione, già in due occasioni ha rilevato che *“escludere alle parafarmacie la possibilità - riconosciuta alle farmacie - di offrire servizi (quali il servizio CUP o il servizio ritiro del referto) idonei ad ampliare la gamma dei servizi offerti e conseguentemente ad attrarre maggiore clientela presso il proprio punto vendita sia lesivo delle norme e dei principi a tutela della concorrenza. L’esclusione delle parafarmacie dall’esercizio di tali attività rappresenta, infatti, un comportamento idoneo a determinare per queste ultime un ingiustificato svantaggio concorrenziale rispetto alle farmacie. Tale esclusione è idonea ad avere ricadute negative anche sui consumatori i quali vengono privati di un potenziale ulteriore canale di accesso ai suddetti servizi”*<sup>56</sup>. *“A tale proposito, si rileva come in più occasioni l’Autorità abbia sottolineato la rilevanza del canale delle parafarmacie nello sviluppo della concorrenza nel settore della distribuzione di prodotti farmaceutici”*<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Cfr. AS1267 - *Restrizioni concorrenziali nell’erogazione di servizi di prenotazione di visite mediche specialistiche e di ritiro referti per le parafarmacie*, 3 marzo 2016, in Bollettino n. 11/2016.

<sup>57</sup> Cfr. AS1141 - *Asl di Taranto - diniego dell’affidamento del servizio cup gratuito*, 18 giugno 2014, in Bollettino n. 22/2014; cfr. anche AS988 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*

75. La discriminazione tra farmacie e parafarmacie non trova giustificazione nel vigente quadro normativo. Al contrario, il legislatore ha promosso le parafarmacie per favorire la libertà di scelta del consumatore e mercati più concorrenziali attraverso le previsioni di cui all'articolo 5 del D.L. 223 del 4 luglio 2006 (convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248), con cui ha liberalizzato la vendita al pubblico presso gli esercizi commerciali di farmaci da banco o di automedicazione e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica, nonché quelle di cui all'articolo 32 del D.L. 201 del 6 dicembre 2011 (convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), che ha previsto ulteriori misure volte a favorire la concorrenza tra farmacie e parafarmacie.

76. La possibilità per le farmacie di far effettuare ai cittadini prenotazioni di visite mediche specialistiche tramite CUP presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, provvedere al pagamento del *ticket* nonché ritirare i referti è prevista dal D. Lgs. 502 del 30 dicembre 1992 (*"Riordino della disciplina in materia sanitaria"*). Il predetto Decreto, così come, più in generale, il quadro normativo in materia di servizi forniti dalle farmacie, nel prevedere anche il rinvio ad accordi nazionali e regionali in relazione a svariate attività coperte da riserva di legge, non esclude che le residue attività disciplinate in tali accordi e non coperte da riserva di legge possano essere svolte anche da soggetti diversi dalle farmacie.

77. La mancata esplicita previsione della possibilità di fornire simili servizi anche attraverso il canale delle parafarmacie, che andrebbe eventualmente ad aggiungersi al canale delle farmacie, risulta in contrasto con il più generale obiettivo di *"realizzare un'offerta più ampia possibile di canali di accesso, al fine di garantire il più elevato livello possibile di fruibilità per il cittadino"* fissato dalle *"Linee guida nazionali CUP"*<sup>58</sup>. Attraverso entrambi i predetti canali, infatti, i cittadini potrebbero ricevere assistenza da parte di farmacisti abilitati all'esercizio della professione e iscritti al relativo ordine (la cui presenza è obbligatoria anche nelle parafarmacie).

78. Sulla base di quanto precede, l'Autorità auspica un intervento di carattere legislativo al fine di orientare in senso pro-concorrenziale la disciplina nazionale e regionale sui servizi di prenotazione di visite mediche specialistiche tramite CUP e servizi connessi, ampliandone l'affidamento anche alle parafarmacie.

---

*Si propone una modifica dell'art. 5 del D.L. 223 del 4 luglio 2006 (come convertito dalla legge 248 del 4 agosto 2006 e ss. mm.) che introduca al primo comma, o mediante un comma dedicato, anche il seguente principio: "Nei predetti esercizi commerciali, gli assistiti possono prenotare prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, e provvedere al pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino, nonché ritirare i referti relativi a prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale effettuate presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate. Il Governo e le Regioni provvedono affinché siano garantite modalità concorrenziali e non discriminatorie di erogazione di tali servizi da parte delle farmacie pubbliche e private e degli esercizi commerciali di cui al precedente periodo".*

---

### III. Competenze dell'Autorità

#### 1. Obbligo di stand still

79. 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

---

anno 2013; AS1010 - *Erogazione a carico dei sistemi sanitari regionali di ausili tecnici per persone disabili e prodotti senza glutine*, 17 gennaio 2023, in Bollettino n. 3/2013.

<sup>58</sup> Cfr. intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 13 del 15 giugno 2003, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Rep. Atti n. 52/CSR del 29 aprile 2010, concernente il documento recante *"Sistema CUP - Linee guida nazionali"* (di seguito *"Linee guida nazionali CUP"*).

di preventiva notifica comporta il divieto per i soggetti interessati di coordinare il proprio comportamento sul mercato, se del caso esercitando il controllo sull'impresa acquisenda, prima che siano compiuti gli adempimenti di cui all'articolo 16 della legge 287/1990.

80. 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'articolo 17 della legge 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”*.

81. Sotto tale profilo, il diritto italiano si discosta vistosamente dal paradigma euro-unitario. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del Regolamento (CE) 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 concentrazioni<sup>59</sup>, tanto da rendere la norma italiana nella sua attuale formulazione praticamente un *unicum* nel panorama europeo.

82. Ad avviso dell'Autorità, risulta opportuno modificare la norma interna per armonizzarla alla corrispondente disposizione del diritto dell'Unione.

83. 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 concorrenziale (cfr. considerando 34, Regolamento (CE) 139/2004): 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.

84. 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”* (articolo 18, comma 3, legge 287/1990). 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.

85. 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 - impregiudicata l'applicabilità dell'articolo 2 della legge 287/1990 e dell'articolo 101 TFUE - i conseguenti effetti di perturbazione della concorrenza sarebbero con ogni probabilità irreversibili, anche qualora l'Autorità intervenisse con lo strumento deconcentrativo.

86. Per queste ragioni, l'Autorità ritiene necessaria una modifica dell'articolo 17 della legge 287/1990, che introduca anche nel nostro ordinamento il c.d. obbligo di *standstill*.

---

<sup>59</sup> Soltanto il Lussemburgo e il Liechtenstein non hanno regole per il controllo delle operazioni di concentrazione. In Lussemburgo è attualmente in discussione l'adozione di una normativa sul controllo delle concentrazioni, che prevede un obbligo di standstill fino all'autorizzazione da parte dell'autorità nazionale di concorrenza.

87. 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 articolo 16 della legge 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 cd. 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.

88. 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.

89. In relazione a tali ipotesi, il ricorso sistematico a provvedimenti di sospensione temporanea ex articolo 17 della legge 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'articolo 16, comma 4, della legge 287/1990, assunto entro trenta giorni dal ricevimento della notifica: talché risulterebbe comunque un 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.

90. 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.

91. Sulla falsariga di quanto previsto dal Regolamento (CE) 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.

92. Come previsto dall'articolo 22, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 139/2004, sarebbe opportuno che l'obbligo di *standstill* fosse applicato anche alle operazioni sotto-soglia richiamate dall'AGCM ai sensi dell'articolo 16, comma 1-*bis*, della Legge 287/1990, a condizione che l'operazione non sia stata ancora realizzata alla data in cui l'AGCM ne richiede la notifica<sup>60</sup>.

93. 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'articolo

---

<sup>60</sup> La Commissione europea ha, del resto, seguito l'approccio di considerare effettivo l'obbligo di *standstill* nel noto caso Illumina/Grail e, più di recente, nel caso Nvidia/Run:ai, in data 6 agosto 2024, richiamato dall'AGCM e, in data 30 settembre 2024, rinviato alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (CE) n. 139/2004.

1, comma 4, della legge 287/1990 - saranno interpretate in conformità agli arresti giurisprudenziali dei giudici dell'Unione.

94. Infine, appare necessario, una volta introdotto un obbligo di *standstill*, 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'articolo 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.

95. L'Autorità suggerisce, pertanto, che gli articoli 17 e 19 della Legge 287/1990 siano modificati nel senso descritto.

---

*Si propone il seguente intervento normativo:*

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, o la cui notifica sia stata richiesta dall'Autorità ai sensi dell'articolo 16, comma 1-bis, a condizione che l'operazione non sia stata già perfezionata, non può essere realizzata prima che l'Autorità abbia adottato la decisione di non avviare l'istruttoria ai sensi all'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. Il divieto di cui al comma 1 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 3.*

*3. 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, comma 1, 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”.*

---

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### IP376 - MONDO CONVENIENZA-PROBLEMATICHE VARIE

*Provvedimento n. 31432*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 dicembre 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

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

VISTO il proprio provvedimento del 12 marzo 2024, n. 31135, con il quale è stato deliberato di vietare la condotta della società Iris Mobili s.r.l. consistente nella consegna di prodotti non completi, danneggiati o non conformi agli ordini e nella mancata assistenza da parte del professionista a fronte dei reclami dei consumatori e negli ostacoli frapposti all'esercizio dei diritti contrattuali stante il termine previsto per segnalare le suddette difformità o irregolarità nei prodotti consegnati e chiedere assistenza;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

#### I. LA PARTE

1. Iris Mobili S.r.l., in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lett. b), del Codice del consumo (di seguito, "Società" o "Professionista"). La società è attiva nella vendita al dettaglio e all'ingrosso di mobili, elettrodomestici ed altri complementi per l'arredo, con il marchio Mondo Convenienza.

#### II. IL FATTO

2. Nel periodo aprile-dicembre 2024 sono pervenute diverse segnalazioni di consumatori i quali lamentano che Mondo Convenienza avrebbe posto in essere alcune condotte consistenti nella consegna di prodotti difettosi e/o danneggiati e/o prodotti non corrispondenti all'ordine di acquisto o con pezzi mancanti (ad esempio, in caso di cucine componibili, armadi, ecc.) o di misure errate, tali da non consentirne l'uso da parte degli acquirenti; nella non tempestiva e idonea assistenza post vendita, a fronte delle lamentele dei consumatori per la consegna di prodotti difettosi e/o danneggiati ovvero di prodotti non corrispondenti all'ordine o con pezzi mancanti o con misure errate, per la

risoluzione delle problematiche segnalate dai consumatori e ciò anche nei casi in cui il consumatore chiedeva l'attivazione della garanzia.

3. Nello specifico alcuni consumatori hanno segnalato la consegna di mobili che presentavano dei vizi già al momento del montaggio<sup>1</sup>; altri consumatori hanno evidenziato il mancato riconoscimento della garanzia per un divano che avrebbe manifestato dei vizi dopo 40 giorni dall'acquisto<sup>2</sup>; altri consumatori ancora hanno lamentato il rifiuto del venditore a riconoscere la garanzia per non aver effettuato, nel termine di 30 giorni previsto dal Professionista, la segnalazione della presenza di un vizio del prodotto evidente già al momento della consegna<sup>3</sup>.

4. Inoltre, in data 6 dicembre 2024, l'associazione di consumatori Altroconsumo ha inviato una comunicazione relativa ai reclami presentati dai consumatori nei confronti del citato Professionista e pervenuti all'associazione stessa nell'arco temporale aprile-novembre 2024. In particolare, l'associazione fa presente di aver ricevuto nel suddetto periodo di tempo oltre un centinaio di reclami attinenti alle stesse fattispecie oggetto del provvedimento del 12 marzo 2024, n. 31135. Nello specifico, da alcune segnalazioni emerge che il Professionista continua a porre in essere le medesime condotte oggetto di accertamento e diffida nel citato Provvedimento.

5. In particolare, diversi consumatori hanno evidenziato il verificarsi di difetti, a pochi mesi dall'acquisto di prodotti Mondo Convenienza, e la mancata assistenza da parte del Professionista o il mancato riconoscimento della garanzia<sup>4</sup>.

6. Risulta, inoltre, che il Professionista continui a prevedere un termine ridotto (ora di 30 giorni) entro il quale il consumatore debba segnalare la presenza di vizi e difetti, evidenti già al momento della consegna. In caso contrario, il consumatore perderebbe il diritto alla sostituzione o alla riparazione del prodotto<sup>5</sup>.

7. Tali comportamenti evidenziano il reiterarsi delle condotte oggetto di accertamento e diffida da parte dell'Autorità con il provvedimento del 12 marzo 2024, n. 31135.

### III. IL PROVVEDIMENTO DELL'AUTORITÀ DEL N. 31135 DEL 12 MARZO 2024

8. Con la delibera del 12 marzo 2024, n. 31135, notificata alle parti del procedimento in data 28 marzo 2024, l'Autorità in relazione alla suddetta pratica commerciale scorretta – oltre a comminare una sanzione amministrativa pecuniaria pari a € 3.200.000 – ne vietava la diffusione o continuazione, risultando la stessa ancora in corso.

9. In particolare, l'Autorità ha accertato che la frequente e continua consegna di prodotti difettosi, non conformi o difformi rispetto all'ordine effettuato, con misure errate o con pezzi mancanti, accompagnata dalla previsione di tempi ridotti (sette giorni) per la segnalazione dei difetti o errori nella consegna ovvero dalla richiesta di pagamento delle spese di ritiro della merce difettosa o non conforme all'ordine integra una fattispecie di pratica commerciale scorretta in violazione delle norme di cui al Codice del consumo.

10. La mancata fornitura del servizio di assistenza post-vendita da parte del Professionista, le modalità e limitazioni previste in caso di prodotti difettosi, non completi o non conformi agli ordini, nonché la previsione di un termine decadenziale ridotto per segnalare vizi e difetti riscontrati nei

---

<sup>1</sup> Cfr., a titolo di esempio, la segnalazione prot. n. 83694 del 10 settembre 2024.

<sup>2</sup> Cfr., a titolo di esempio, la segnalazione prot. n. 87013 del 23 settembre 2024.

<sup>3</sup> Cfr., a titolo di esempio, la segnalazione prot. n. 102840 del 19 novembre 2024.

<sup>4</sup> Cfr. ad esempio i reclami pervenuti all'associazione Altroconsumo nelle date del 13, 22 e 24 novembre 2024 in allegato alla comunicazione del 6 dicembre 2024, prot. n. 107826.

<sup>5</sup> Cfr. nota integrativa della Relazione di ottemperanza pervenuta il 2 ottobre 2024, prot. n. 90036.



prodotti consegnati ostacolano l'esercizio della garanzia legale di conformità prevista ai sensi del Codice del consumo, che non prevede alcun termine decadenziale per la denuncia. In particolare, tali comportamenti costituiscono ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali ed integrano una fattispecie di pratica commerciale aggressiva, ai sensi degli articoli 24 e 25 del Codice del consumo, in quanto idonei a configurare un indebito condizionamento da parte del Professionista consistente nella frapposizione di ostacoli rispetto alla possibilità per i consumatori di esercitare i loro diritti di ricevere quanto ordinato, di recesso e garanzia.

11. L'Autorità, in relazione ai comportamenti descritti nel citato Provvedimento, ha rilevato che gli stessi, complessivamente considerati, integrano una pratica commerciale scorretta unitaria, contraria alla diligenza professionale ai sensi dell'articolo 20 del Codice del consumo, in quanto, pur realizzatisi in diverse fasi del rapporto di consumo, sono funzionalmente collegati e idonei a determinare un ostacolo all'esercizio di diritti contrattuali.

#### IV. LA RELAZIONE DI OTTEMPERANZA

12. Con nota pervenuta in data 27 giugno 2024 ed integrata in data 2 ottobre 2024, a seguito dell'audizione svolta il 3 settembre 2024, la società Iris Mobili ha inviato la relazione di ottemperanza di cui alla lettera c) del dispositivo del citato provvedimento.

13. Preliminarmente, la Società ha rappresentato i risultati ottenuti, comparando il periodo gennaio-settembre 2023 con il periodo gennaio-settembre 2024, che hanno registrato un'attività di vendita analoga.

14. In particolare, la Società ha fatto presente che rispetto all'analogo periodo del 2023, le richieste di assistenza (o segnalazioni) nel settembre 2024 sarebbero diminuite, con una riduzione anche delle revisioni dei prodotti.

15. Tale riduzione in tema di revisioni, sarebbe intervenuta in considerazione di una minore difettosità complessiva dei prodotti e ciò nonostante la previsione di una *policy* di maggior favore per il cliente – con conseguente maggior livello di accettazione delle richieste di assistenza – applicata a seguito del provvedimento dell'Autorità.

16. La Società ha rappresentato di aver previsto per le segnalazioni dei c.d. "vizi evidenti", rispetto a quelle concernenti difetti di conformità, un termine di 30 giorni, a fronte del termine precedentemente previsto di 7 giorni. Anche in questo caso, pur a fronte di un ampliamento del termine, le richieste di assistenza si sarebbero ridotte rispetto allo stesso periodo 2023.

#### V. GLI ULTERIORI ELEMENTI EMERSI

17. Dall'insieme degli elementi acquisiti e sopra descritti, emerge il mancato rispetto, da parte della società Iris Mobili s.r.l. della diffida contenuta nel provvedimento del 12 marzo 2024, n. 31135, notificato in data 28 marzo 2024.

18. Dal quadro di insieme dei fatti descritti dai consumatori, nonché dalla relazione di ottemperanza della Società, risulta una generale inadeguatezza delle misure implementate a seguito del provvedimento citato, pur a fronte di un miglioramento rispetto agli anni precedenti.

19. Infatti, i dati forniti dalla Società con la relazione di ottemperanza, pur dimostrando un miglioramento delle *performance* in termini di consegna di prodotti e di reclami, dimostrano, tuttavia, ancora la sussistenza di un numero elevato di revisioni (circa 25 mila revisioni da gennaio a settembre 2024) e di richieste di assistenza (circa 400 mila richieste di assistenza da gennaio a settembre 2024).

20. Dalle segnalazioni dei consumatori che sono continuate a pervenire e, da ultimo, dalla comunicazione di Altroconsumo, emerge il protrarsi delle condotte accertate come pratica

commerciale scorretta nel citato Provvedimento ed oggetto di diffida. Al riguardo, rileva che il Professionista – anche successivamente alla notifica del Provvedimento – ha continuato a consegnare prodotti difformi da quelli acquistati o comunque che presentano vizi e difetti già al momento della consegna, non offrendo un’assistenza post vendita risolutiva ed efficace.

**21.** La persistente consegna di prodotti difettosi, non conformi o difformi rispetto all’ordine effettuato, con misure errate o con pezzi mancanti dimostra l’esistenza di criticità relative alla “consegna di prodotti difettosi e difettati o di prodotti mancanti” e alla mancanza di adeguate verifiche e controlli o di iniziative efficaci volte alla risoluzione di detta problematica, come attestato dai reclami che sono continuati a pervenire anche successivamente all’adozione del provvedimento.

**22.** Inoltre, continuando a prevedere un termine ridotto (30 giorni) – seppur più ampio del precedente – entro il quale segnalare la presenza di vizi evidenti già al momento della consegna, il Professionista pone in essere ostacoli all’esercizio dei diritti da parte dei consumatori. Infatti, la normativa di cui al Codice del consumo (articoli 128 e seguenti) non prevede siffatto termine di decadenza per l’esercizio della garanzia legale di conformità per cui la previsione di un tale termine costituisce una violazione di tale normativa ed un ostacolo all’esercizio dei diritti dei consumatori in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del consumo. Pertanto, prevedere un termine più breve di quello previsto in materia di garanzia legale di conformità, limitando in tal modo la possibilità del consumatore di chiedere l’attivazione della garanzia in caso di consegna di prodotti che presentano difetti o non conformità rispetto a quanto acquistato, determina un ostacolo all’esercizio dei diritti dei consumatori (come indicato nel Provvedimento, ad esempio, ai paragrafi nn. 80 e 88).

**23.** L’insieme di tutti questi comportamenti risulta in linea di continuità con le condotte illecite accertate nel Provvedimento del 12 marzo 2024, n. 31135. Dalle evidenze documentali agli atti risulta dunque che le condotte illecite poste in essere dal Professionista, dopo la notifica del citato provvedimento, sono ancora sostanzialmente in corso, presentando i medesimi profili di illiceità di quelle già accertate dal Provvedimento dell’Autorità ed oggetto della relativa diffida.

**24.** Ricorrono, pertanto, i presupposti per l’avvio del procedimento previsto dall’articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, volto all’irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 di euro.

RITENUTO, pertanto, che i fatti sopra descritti potrebbero integrare una fattispecie di inottemperanza alla delibera dell’Autorità del 12 marzo 2024, n. 31135, ai sensi dell’articolo 27, comma 12, del Codice del consumo;

#### DELIBERA

a) di contestare alla società Iris Mobili s.r.l. la violazione di cui all’articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per non aver ottemperato alla delibera dell’Autorità del 12 marzo 2024, n. 31135;

b) l’avvio del procedimento per eventuale irrogazione della sanzione prevista dall’articolo 27, comma 12, del Codice del consumo;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Maria Laura Altavista;

d) che può essere presa visione degli atti del procedimento presso la Direzione manifatturiero, agroalimentare, farmaceutico e distribuzione commerciale, del Dipartimento Tutela del Consumatore 2 dell’Autorità, dai legali rappresentanti del professionista, ovvero da persone da essa delegate;

e) che, entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione del presente provvedimento, gli interessati possono far pervenire all’Autorità scritti difensivi e documenti, nonché chiedere di essere sentiti;

f) che il procedimento deve concludersi entro 180 giorni dalla data di comunicazione del presente provvedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

---

***Autorità garante  
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale  
Anno XXXV- N. 1 - 2025

---

***Coordinamento redazionale***

Giulia Antenucci

***Redazione***

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi  
statistici  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

---

***Realizzazione grafica***

Area Strategic Design

---