



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXIX - n. 42

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
21 ottobre 2019**



## SOMMARIO \*

<b>INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE</b>	<b>5</b>
<b>A521 - ATTIVITÀ DI INTERMEDIAZIONE DELLA DOMANDA DI SERVIZI TAXI NEL COMUNE DI TORINO</b>	
<i>Provvedimento n. 27921</i>	5
<b>I783C1 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-RIDE/TERMINAZIONE DELLA SANZIONE GRUPPO ILLIRIA</b>	
<i>Provvedimento n. 27923</i>	7
<b>I783C2 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-RIDE/TERMINAZIONE DELLA SANZIONE GRUPPO ARGENTA</b>	
<i>Provvedimento n. 27924</i>	9
<b>I783C3 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-RIDE/TERMINAZIONE DELLA SANZIONE IVS ITALIA</b>	
<i>Provvedimento n. 27925</i>	11
<b>I783C4 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-RIDE/TERMINAZIONE DELLA SANZIONE GESA</b>	
<i>Provvedimento n. 27926</i>	13
<b>I783C5 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-RIDE/TERMINAZIONE DELLA SANZIONE SERIM</b>	
<i>Provvedimento n. 27927</i>	15
<b>I783C6 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-RIDE/TERMINAZIONE DELLA SANZIONE LIOMATIC</b>	
<i>Provvedimento n. 27928</i>	17
<b>I783 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING</b>	
<i>Provvedimento n. 27929</i>	19
<b>I783 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING</b>	
<i>Provvedimento n. 27930</i>	21
<b>I783 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING</b>	
<i>Provvedimento n. 27931</i>	24
<b>I783 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING</b>	
<i>Provvedimento n. 27932</i>	27
<b>I832 - SERVIZI DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO TAXI - NAPOLI</b>	
<i>Provvedimento n. 27933</i>	30
<b>A524 - LEADIAN T BIOSCENCES/FARMACO PER LA CURA DELLA XANTOMATOSI CEREBROTENDINEA</b>	
<i>Provvedimento n. 27940</i>	32
<b>A378E - FEDERITALIA/FEDERAZIONE ITALIANA SPORT EQUESTRI (FISE)</b>	
<i>Provvedimento n. 27947</i>	45
<b>OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE</b>	<b>99</b>
<b>C12255 - MARINVEST-GRUPPO MESSINA/IGNAZIO MESSINA &amp; C.-RO-RO ITALIA</b>	
<i>Provvedimento n. 27917</i>	99
<b>C12250 - EUROVITA/PRAMERICA LIFE</b>	
<i>Provvedimento n. 27922</i>	112

---

\* Nella presente versione del Bollettino n. 42/2019 il provv. n. 27911 del 18 settembre 2019 è pubblicato nella versione rettificata a seguito della delibera del 15 ottobre 2019.

<b>C12257 - HERA/ASCOPIAVE</b>	
<i>Provvedimento n. 27939</i>	115
<b>C12258 - ASCOPIAVE/RAMI DI AZIENDA DI ACEGASAPSAMGA</b>	
<i>Provvedimento n. 27948</i>	121
<b>C12246 - FRATELLI ARENA/RAMI DI AZIENDA DI SMA -DISTRIBUZIONE CAMBRIA-ROBERTO ABATE</b>	
<i>Provvedimento n. 27949</i>	126
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	135
<b>AS1620 - DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE</b>	135
<b>PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE</b>	143
<b>PS10770 - EXPEDIA-SERVIZI TURISTICI ON LINE</b>	
<i>Provvedimento n. 27911</i>	143
<b>PS11392 - UNILIBRO-FUNZIONE SALVADANAIO</b>	
<i>Provvedimento n. 27937</i>	153
<b>PS11414 - MB-BANCHE DATI</b>	
<i>Provvedimento n. 27938</i>	160
<b>CONFLITTO DI INTERESSI</b>	169
<b>SI1014B - ALBERTO BONISOLI-MINISTRO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO – PARERE POST CARICA</b>	

## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### A521 - ATTIVITÀ DI INTERMEDIAZIONE DELLA DOMANDA DI SERVIZI TAXI NEL COMUNE DI TORINO

*Provvedimento n. 27921*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

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

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

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 2018, con il quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Società Cooperativa Taxi Torino, volto ad accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 del TFUE e dell'articolo 3 della legge n. 287/90, nonché, contestualmente, un procedimento cautelare ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 287/90, volto a verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari all'adozione di misure cautelari atte a ripristinare e mantenere condizioni concorrenziali nel mercato rilevante;

VISTO il proprio provvedimento del 29 novembre 2018, con il quale è stato deliberato di adottare la misura cautelare di cui all'articolo 14-bis della legge n. 287/90 nei confronti della Società Cooperativa Taxi Torino, consistente nell'ordinare alla società di sospendere l'applicazione della clausola di cui all'articolo 14.2, lettera f), dello Statuto nelle more della decisione di merito;

VISTA la richiesta della società Mytaxi Italia S.r.l. del 10 settembre 2019, di una "*congrua*" proroga del termine di conclusione del procedimento in ragione "*della complessità del procedimento, considerati anche i ricorsi innanzi alle corti amministrative innestati nell'ambito del sub-procedimento cautelare, e dell'opportunità di valutare e sottoporre all'Autorità eventuali ulteriori elementi utili al fine di facilitare una piena comprensione della fattispecie sottoposta alla valutazione della stessa*".

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATE la complessità della fattispecie oggetto del procedimento e la quantità e complessità degli elementi in corso di valutazione e di acquisizione nell'istruttoria;

CONSIDERATA altresì la necessità di assicurare alle Parti il più ampio esercizio dei diritti di difesa e del pieno dispiegarsi del contraddittorio;

RITENUTO, pertanto, ai fini dell'accertamento dei profili oggetto del procedimento di prorogare il termine di chiusura del procedimento, attualmente fissato al 31 ottobre 2019;

**DELIBERA**

di prorogare al 30 aprile 2020 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**

*Filippo Arena*

**IL PRESIDENTE**

*Roberto Rustichelli*

---

**I783C1 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-  
RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE GRUPPO ILLIRIA**

*Provvedimento n. 27923*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTO il proprio provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016, adottato a conclusione del procedimento n. I783 - Accordo tra operatori del settore Vending, con il quale l'Autorità ha accertato che i comportamenti posti in essere da Gruppo Argenta S.p.A.; D.A.E.M. S.p.A. e le sue controllate Molinari S.p.A., Dist.illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l. (tutte appartenenti al gruppo Buonristoro facente capo a D.A.E.M. S.p.A.); GE.SA. S.p.A.; Gruppo Illiria S.p.A.; IVS Italia S.p.A.; Liomatic S.p.A.; Ovdamatic S.r.l.; Sellmat S.r.l.; Serim S.r.l.; Sogeda S.r.l.; Supermatic S.p.A. e CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica), consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali finalizzate a limitare il confronto concorrenziale tra le imprese parti su prezzi, ambiti territoriali di operatività e rispettiva clientela nel mercato italiano dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semi-automatici, costituivano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, sanzionando le suddette imprese;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 5563 del 5 agosto 2019 con cui, in accoglimento del ricorso di Gruppo Illiria S.p.A. per la riforma della sentenza del Tar Lazio n. 9049 del 28 luglio 2017 è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società Gruppo Illiria S.p.A.;

VISTA la parte motiva della sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che: *i) in caso di applicazione di una maggiorazione a titolo di entry fee "occorre che l'applicazione di tale importo sia adeguatamente motivato. Nella specie, avuto riguardo al ruolo marginale dell'impresa appellante, tale specifica motivazione è mancata"; e che ii) quanto alla "applicazione della aggravante della leadership [...] l'Autorità, con il provvedimento impugnato, non ha dimostrato con motivazione rigorosa la ricorrenza dei presupposti per applicare questa sanzione";*

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di calcolare nuovamente la sanzione da irrogare a Gruppo Illiria S.p.A.;

RITENUTO che la nuova determinazione della sanzione da irrogare alla società Gruppo Illiria S.p.A. debba avvenire in contraddittorio con la Parte;

## DELIBERA

- a) l'avvio di un procedimento volto alla rideterminazione della sanzione nei confronti della società Gruppo Illiria S.p.A.;
- b) la fissazione del termine di trenta giorni, decorrente dalla data di notifica del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della Parte del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Anna Manzoni;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità dai legali rappresentanti della Parte o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 28 febbraio 2020.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**I783C2 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-  
RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE GRUPPO ARGENTA***Provvedimento n. 27924*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTO il proprio provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016, adottato a conclusione del procedimento n. I783 - Accordo tra operatori del settore Vending, con il quale l'Autorità ha accertato che i comportamenti posti in essere da Gruppo Argenta S.p.A.; D.A.E.M. S.p.A. e le sue controllate Molinari S.p.A., Dist. Illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l. (tutte appartenenti al gruppo Buonristoro facente capo a D.A.E.M. S.p.A.); GE.SA. S.p.A.; Gruppo Illiria S.p.A.; IVS Italia S.p.A.; Liomatic S.p.A.; Ovdamic S.r.l.; Sellmat S.r.l.; Serim S.r.l.; Sogeda S.r.l.; Supermatic S.p.A. e CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica), consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali finalizzate a limitare il confronto concorrenziale tra le imprese parti su prezzi, ambiti territoriali di operatività e rispettiva clientela nel mercato italiano dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semi-automatici, costituivano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, sanzionando le suddette imprese;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 6025 del 2 settembre 2019 con cui, in accoglimento del ricorso di Gruppo Argenta S.p.A. per la riforma della sentenza del Tar Lazio n. 9047 del 28 luglio 2017 è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società Gruppo Argenta S.p.A.;

VISTA la parte motiva della sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che: *i) in caso di applicazione di una maggiorazione a titolo di entry fee "occorre che l'applicazione di tale importo sia adeguatamente motivato. Nella specie, avuto riguardo a quanto risulta dal materiale probatorio, tale specifica motivazione manca"; e che ii) quanto alla "applicazione della circostanza aggravante della ringleadership [...] l'Autorità, nel provvedimento impugnato, non ha fornito tale prova, non essendo sufficiente il riferimento alla lista dei concorrenti amici";*

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di calcolare nuovamente la sanzione da irrogare a Gruppo Argenta S.p.A.;

RITENUTO che la nuova determinazione della sanzione da irrogare alla società Gruppo Argenta S.p.A. debba avvenire in contraddittorio con la Parte;

## DELIBERA

- a) l'avvio di un procedimento volto alla rideterminazione della sanzione nei confronti della società Gruppo Argenta S.p.A.;
- b) la fissazione del termine di trenta giorni, decorrente dalla data di notifica del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della Parte del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Anna Manzoni;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità dai legali rappresentanti della Parte o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 28 febbraio 2020.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**I783C3 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-  
RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE IVS ITALIA**

*Provvedimento n. 27925*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTO il proprio provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016, adottato a conclusione del procedimento n. I783 - Accordo tra operatori del settore Vending, con il quale l'Autorità ha accertato che i comportamenti posti in essere da Gruppo Argenta S.p.A.; D.A.E.M. S.p.A. e le sue controllate Molinari S.p.A., Dist.illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l. (tutte appartenenti al gruppo Buonristoro facente capo a D.A.E.M. S.p.A.); GE.SA. S.p.A.; Gruppo Illiria S.p.A.; IVS Italia S.p.A.; Liomatic S.p.A.; Ovdamic S.r.l.; Sellmat S.r.l.; Serim S.r.l.; Sogeda S.r.l.; Supermatic S.p.A. e CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica), consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali finalizzate a limitare il confronto concorrenziale tra le imprese parti su prezzi, ambiti territoriali di operatività e rispettiva clientela nel mercato italiano dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semi-automatici, costituivano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, sanzionando le suddette imprese;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 6022 del 2 settembre 2019 con cui, in accoglimento parziale del ricorso di IVS Italia S.p.A. per la riforma della sentenza del Tar Lazio n. 9048 del 28 luglio 2017 è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società IVS Italia S.p.A.;

VISTA la parte motiva della sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che: *i) in caso di applicazione di una maggiorazione a titolo di entry fee "occorre che l'applicazione di tale importo sia adeguatamente motivato. Nella specie, avuto riguardo a quanto risulta dal materiale probatorio, tale specifica motivazione manca"; e che ii) "In relazione all'applicazione della circostanza aggravante del cartel ringleader (capofila del cartello) [...] l'Autorità, con il provvedimento impugnato, non ha fornito tale prova, non essendo sufficienti, per la loro genericità, i riferimenti alla diffusione della società sul territorio e alla circostanza di essere consultata dai concorrenti";*

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di calcolare nuovamente la sanzione da irrogare a IVS Italia S.p.A.;

RITENUTO che la nuova determinazione della sanzione da irrogare alla società IVS Italia S.p.A. debba avvenire in contraddittorio con la Parte;

## DELIBERA

- a) l'avvio di un procedimento volto alla rideterminazione della sanzione nei confronti della società IVS Italia S.p.A.;
- b) la fissazione del termine di trenta giorni, decorrente dalla data di notifica del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della Parte del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Lucia Mazzarini;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità dai legali rappresentanti della Parte o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 28 febbraio 2020.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**I783C4 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-  
RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE GESA**

*Provvedimento n. 27926*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTO il proprio provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016, adottato a conclusione del procedimento n. I783 - Accordo tra operatori del settore Vending, con il quale l'Autorità ha accertato che i comportamenti posti in essere da Gruppo Argenta S.p.A.; D.A.E.M. S.p.A. e le sue controllate Molinari S.p.A., Dist.illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l. (tutte appartenenti al gruppo Buonristoro facente capo a D.A.E.M. S.p.A.); GE.SA. S.p.A.; Gruppo Illiria S.p.A.; IVS Italia S.p.A.; Liomatic S.p.A.; Ovdamatic S.r.l.; Sellmat S.r.l.; Serim S.r.l.; Sogeda S.r.l.; Supermatic S.p.A. e CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica), consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali finalizzate a limitare il confronto concorrenziale tra le imprese parti su prezzi, ambiti territoriali di operatività e rispettiva clientela nel mercato italiano dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semi-automatici, costituivano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, sanzionando le suddette imprese;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 6027 del 2 settembre 2019 con cui, in accoglimento del ricorso di GE.SA. S.p.A. per la riforma della sentenza del Tar Lazio n. 9051 del 28 luglio 2017 è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società GE.SA. S.p.A.;

VISTA la parte motiva della sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che: *i) in caso di applicazione di una maggiorazione a titolo di entry fee "occorre che l'applicazione di tale importo sia adeguatamente motivato. Nella specie, avuto riguardo a quanto risulta dal materiale probatorio, tale specifica motivazione manca"; e che ii) quanto alla "applicazione della circostanza aggravante della ring leadership [...] l'Autorità, nel provvedimento impugnato, non ha fornito tale prova, non essendo sufficiente il riferimento ad alcune e-mail in cui si fa genericamente riferimento a riunioni svolte";*

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di calcolare nuovamente la sanzione da irrogare a GE.SA. S.p.A.;

RITENUTO che la nuova determinazione della sanzione da irrogare alla società GE.SA. S.p.A. debba avvenire in contraddittorio con la Parte;

## DELIBERA

- a) l'avvio di un procedimento volto alla rideterminazione della sanzione nei confronti della società GE.SA. S.p.A.;
- b) la fissazione del termine di trenta giorni, decorrente dalla data di notifica del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della Parte del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Lucia Mazzarini;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità dai legali rappresentanti della Parte o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 28 febbraio 2020.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**I783C5 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-  
RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE SERIM**

*Provvedimento n. 27927*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTO il proprio provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016, adottato a conclusione del procedimento n. I783 - Accordo tra operatori del settore Vending, con il quale l'Autorità ha accertato che i comportamenti posti in essere da Gruppo Argenta S.p.A.; D.A.E.M. S.p.A. e le sue controllate Molinari S.p.A., Dist.illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l. (tutte appartenenti al gruppo Buonristoro facente capo a D.A.E.M. S.p.A.); GE.SA. S.p.A.; Gruppo Illiria S.p.A.; IVS Italia S.p.A.; Liomatic S.p.A.; Ovdamatic S.r.l.; Sellmat S.r.l.; Serim S.r.l.; Sogeda S.r.l.; Supermatic S.p.A. e CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica), consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali finalizzate a limitare il confronto concorrenziale tra le imprese parti su prezzi, ambiti territoriali di operatività e rispettiva clientela nel mercato italiano dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semi-automatici, costituivano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, sanzionando le suddette imprese;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 5564 del 5 agosto 2019 con cui, in accoglimento del ricorso di Serim S.r.l. per la riforma della sentenza del Tar Lazio n. 9068 del 28 luglio 2017 è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società Serim S.r.l.;

VISTA la parte motiva della sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che: *i) in caso di applicazione di una maggiorazione a titolo di entry fee "occorre che l'applicazione di tale importo sia adeguatamente motivato. Nella specie, avuto riguardo al ruolo marginale dell'impresa appellante, tale specifica motivazione è mancata"; e che ii) gli elementi emersi nel corso del procedimento "avrebbero dovuto indurre, per il ruolo della società appellante, l'Autorità ad applicare una circostanza attenuante, con riduzione della sanzione irrogata del 15%";*

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di calcolare nuovamente la sanzione da irrogare a Serim S.r.l.;

RITENUTO che la nuova determinazione della sanzione da irrogare alla società Serim S.r.l. debba avvenire in contraddittorio con la Parte;

## DELIBERA

- a) l'avvio di un procedimento volto alla rideterminazione della sanzione nei confronti della società Serim S.r.l.;
- b) la fissazione del termine di trenta giorni, decorrente dalla data di notifica del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della Parte del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Lucia Mazzarini;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità dai legali rappresentanti della Parte o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 28 febbraio 2020.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**I783C6 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING-  
RIDETERMINAZIONE DELLA SANZIONE LIOMATIC**

*Provvedimento n. 27928*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTO il proprio provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016, adottato a conclusione del procedimento n. I783 - Accordo tra operatori del settore Vending, con il quale l'Autorità ha accertato che i comportamenti posti in essere da Gruppo Argenta S.p.A.; D.A.E.M. S.p.A. e le sue controllate Molinari S.p.A., Dist. Illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l. (tutte appartenenti al gruppo Buonristoro facente capo a D.A.E.M. S.p.A.); GE.SA. S.p.A.; Gruppo Illiria S.p.A.; IVS Italia S.p.A.; Liomatic S.p.A.; Ovdamic S.r.l.; Sellmat S.r.l.; Serim S.r.l.; Sogeda S.r.l.; Supermatic S.p.A. e CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica), consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali finalizzate a limitare il confronto concorrenziale tra le imprese parti su prezzi, ambiti territoriali di operatività e rispettiva clientela nel mercato italiano dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semi-automatici, costituivano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, sanzionando le suddette imprese;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 6030 del 2 settembre 2019 con cui, in accoglimento del ricorso di Liomatic S.p.A. per la riforma della sentenza del Tar Lazio n. 9055 del 28 luglio 2017 è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società Liomatic S.p.A.;

VISTA la parte motiva della sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che: *i) in caso di applicazione di una maggiorazione a titolo di entry fee "occorre che l'applicazione di tale importo sia adeguatamente motivato. Nella specie, avuto riguardo a quanto risulta dal materiale probatorio, tale specifica motivazione manca"; e che ii) "In relazione alla mancata applicazione della circostanza attenuante per il ruolo svolto, la relativa censura, alla luce di quanto emerso dall'istruttoria, è fondata, con conseguente riduzione della sanzione del 15 per cento";*

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha demandato all'Autorità di calcolare nuovamente la sanzione da irrogare a Liomatic S.p.A.;

RITENUTO che la nuova determinazione della sanzione da irrogare alla società Liomatic S.p.A. debba avvenire in contraddittorio con la Parte;

## DELIBERA

- a) l'avvio di un procedimento volto alla rideterminazione della sanzione nei confronti della società Liomatic S.p.A.;
- b) la fissazione del termine di trenta giorni, decorrente dalla data di notifica del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della Parte del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Lucia Mazzarini;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Manifatturiero e Servizi di questa Autorità dai legali rappresentanti della Parte o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 28 febbraio 2020.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**I783 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING***Provvedimento n. 27929*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTO il proprio provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016, adottato a conclusione del procedimento n. I783 - Accordo tra operatori del settore Vending, con il quale l'Autorità ha accertato che i comportamenti posti in essere da Gruppo Argenta S.p.A.; D.A.E.M. S.p.A. e le sue controllate Molinari S.p.A., Dist. Illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l. (tutte appartenenti al gruppo Buonristoro); GE.SA. S.p.A.; Gruppo Illiria S.p.A.; IVS Italia S.p.A.; Liomatic S.p.A.; Ovdamatic S.r.l.; Sellmat S.r.l.; Serim S.r.l.; Sogeda S.r.l.; Supermatic S.p.A. e CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica), consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali finalizzate a limitare il confronto concorrenziale tra le imprese parti su prezzi, ambiti territoriali di operatività e rispettiva clientela nel mercato italiano dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semi-automatici, costituivano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, sanzionando le suddette imprese;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 6023 del 2 settembre 2019 con cui, in accoglimento parziale del ricorso di CONFIDA per la riforma della sentenza del Tar Lazio n. 9046 del 28 luglio 2017, è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società CONFIDA;

VISTI i parametri di quantificazione per la rideterminazione dell'importo della sanzione pecuniaria irrogata, come individuati dal giudice amministrativo nella parte motiva della pronuncia sopra richiamata, in cui è stato ritenuto che *"In questi casi [applicazione di una entry fee], occorre che l'applicazione di tale importo sia adeguatamente motivato. Nella specie, avuto riguardo a quanto risulta dal materiale probatorio, tale specifica motivazione è mancata"* e che *"In relazione alla mancata applicazione di circostanze attenuanti, il provvedimento è carente di adeguata motivazione perché non tiene conto dell'effettiva condotta di collaborazione tenuta dall'Associazione e in generale del ruolo complessivo da essa svolta"*, concludendo che *"E', pertanto, necessaria una riduzione del dieci per cento della sanzione irrogata"*.

CONSIDERATO che i criteri individuati dal Consiglio di Stato nell'esercizio della sua giurisdizione di merito per la rideterminazione della sanzione irrogata a CONFIDA risultano puntuali, oggettivi e di applicazione automatica e non lasciano margine discrezionale nell'attuazione del vincolo conformativo derivante dalla sentenza da eseguire;

RITENUTO, pertanto, di dover procedere, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 6023 del 2 settembre 2019, alla rideterminazione della sanzione irrogata con il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nei confronti di CONFIDA;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

in conformità ai parametri indicati del giudice amministrativo, l'ammontare della sanzione irrogata a CONFIDA, pari a 190.116 euro, è ridotto di una percentuale del 10%. L'ammontare finale della sanzione da irrogare a CONFIDA risulta quindi pari a 171.104 euro.

### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società CONFIDA per il comportamento alla stessa ascritto nel provvedimento dell'Autorità n. 26064 dell'8 giugno 2016, è rideterminata nella somma di 171.104 euro.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**I783 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING***Provvedimento n. 27930*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTO il proprio provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016, adottato a conclusione del procedimento n. I783 - Accordo tra operatori del settore Vending, con il quale l'Autorità ha accertato che i comportamenti posti in essere da Gruppo Argenta S.p.A.; D.A.E.M. S.p.A. e le sue controllate Molinari S.p.A., Dist.illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l. (tutte appartenenti al gruppo Buonristoro); GE.SA. S.p.A.; Gruppo Illiria S.p.A.; IVS Italia S.p.A.; Liomatic S.p.A.; Ovdamatic S.r.l.; Sellmat S.r.l.; Serim S.r.l.; Sogeda S.r.l.; Supermatic S.p.A. e CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica), consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali finalizzate a limitare il confronto concorrenziale tra le imprese parti su prezzi, ambiti territoriali di operatività e rispettiva clientela nel mercato italiano dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semi-automatici, costituivano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, sanzionando le suddette imprese;

VISTA la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (di seguito "Tar Lazio") n. 9057 del 28 luglio 2017 con cui è stato accolto in parte il ricorso presentato dalla società Sellmat S.r.l. e, per l'effetto, è stato annullato il provvedimento dell'Autorità n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società Sellmat S.r.l., pari a 3.092.122 euro;

VISTO il proprio provvedimento n. 26751 del 20 settembre 2017 con cui è stato avviato un procedimento volto alla rideterminazione della sanzione nei confronti della società Sellmat S.r.l.;

VISTO il proprio provvedimento n. 27015 del 31 gennaio 2018 con cui è stata rideterminata la sanzione comminata alla società Sellmat S.r.l., pervenendo a un importo di pari a 3.092.122 euro, corrispondente a quello originariamente irrogato, in considerazione del limite edittale del 10% del fatturato complessivo realizzato dall'impresa parte del procedimento, di cui all'articolo 15 della legge n. 287/90;

VISTA la sentenza del Tar Lazio n. 7658 del 10 luglio 2018 con cui, in accoglimento del ricorso proposto dalla società Sellmat S.r.l., è stato dichiarato inefficace il provvedimento dell'Autorità n. 27015 del 31 gennaio 2018 ed è stato ordinato all'Autorità di provvedere alla rideterminazione della sanzione;

VISTO il proprio provvedimento n. 27306 dell'8 agosto 2018 con cui è stata rideterminata la sanzione comminata alla società Sellmat S.r.l., pervenendo a un importo pari a 2.003.097 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 5562 del 5 agosto 2019 con cui, in accoglimento del ricorso incidentale di Sellmat S.r.l., è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società Sellmat S.r.l.;

VISTI i parametri di quantificazione per la rideterminazione dell'importo della sanzione pecuniaria irrogata, come individuati dal giudice amministrativo nella parte motiva della pronuncia sopra richiamata, in cui è stato ritenuto che deve *“essere riconosciuta l'applicazione della circostante attenuante evocata alla luce del complessivo quadro istruttorio emerso che se è sufficiente a ritenere che la società è responsabile ma induce a considerare eccessiva la sanzione applicata. Tale sanzione deve essere, pertanto, ridotta del 15 per cento”*;

CONSIDERATO che i criteri individuati dal Consiglio di Stato nell'esercizio della sua giurisdizione di merito per la rideterminazione della sanzione irrogata a Sellmat S.r.l. risultano puntuali, oggettivi e di applicazione automatica e non lasciano margine discrezionale nell'attuazione del vincolo conformativo derivante dalla sentenza da eseguire;

RITENUTO, pertanto, di dover procedere, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5562 del 5 agosto 2019, alla rideterminazione della sanzione irrogata con il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nei confronti di Sellmat S.r.l., come già rideterminata con provvedimento n. 27306 dell'8 agosto 2018;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

in conformità ai parametri indicati del giudice amministrativo, l'ammontare della sanzione irrogata a Sellmat, pari a 2.003.097 euro, è ridotto di una percentuale del 15%.

L'ammontare finale della sanzione da irrogare a Sellmat S.r.l. risulta quindi pari a 1.702.632 euro.

#### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Sellmat S.r.l. per il comportamento alla stessa ascritto nel provvedimento dell'Autorità n. 26064 dell'8 giugno 2016, è rideterminata nella somma di 1.702.632 euro.

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

---

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**I783 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING***Provvedimento n. 27931*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTO il proprio provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016, adottato a conclusione del procedimento n. I783 - Accordo tra operatori del settore Vending, con il quale l'Autorità ha accertato che i comportamenti posti in essere da Gruppo Argenta S.p.A.; D.A.E.M. S.p.A. e le sue controllate Molinari S.p.A., Dist.illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l. (tutte appartenenti al gruppo Buonristoro); GE.SA. S.p.A.; Gruppo Illiria S.p.A.; IVS Italia S.p.A.; Liomatic S.p.A.; Ovdamatic S.r.l.; Sellmat S.r.l.; Serim S.r.l.; Sogeda S.r.l.; Supermatic S.p.A. e CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica), consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali finalizzate a limitare il confronto concorrenziale tra le imprese parti su prezzi, ambiti territoriali di operatività e rispettiva clientela nel mercato italiano dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semi-automatici, costituivano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, sanzionando le suddette imprese;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 6032 del 2 settembre 2019 con cui, in accoglimento parziale del ricorso di Sogeda S.r.l. per la riforma della sentenza del TAR Lazio n. 9055 del 28 luglio 2017, è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società Sogeda S.r.l.;

VISTI i parametri di quantificazione per la rideterminazione dell'importo della sanzione pecuniaria irrogata, come individuati dal giudice amministrativo nella parte motiva della pronuncia sopra richiamata, in cui è stato ritenuto che *"Nella fattispecie in esame, in relazione al vizio di violazione del principio di proporzionalità, deve rilevarsi come la valutazione complessiva degli elementi probatori raccolti se sono sufficienti a ritenere esistente la responsabilità dell'appellante inducono, nondimeno, a ritenere che la sanzione irrogata non sia conforme al suddetto principio. La sanzione deve essere ridotta, rispetto a quella irrogata, del 15 per cento"* e che *"Nella specie, la società ha depositato un programma che risulta conforme a quanto prescritto dalla disciplina che lo regola e lo stesso risulta depositato quaranta giorni prima dell'adozione del provvedimento finale. Ne consegue che l'Autorità deve ridurre la sanzione tenendo conto dell'adozione di detto programma"*;

CONSIDERATO che nel provvedimento dell'Autorità n. 26064 dell'8 giugno 2016 è stato applicato l'art. 34 delle Linee Guida nel senso di riconoscere una riduzione della sanzione del 10% alle imprese a cui non era stata applicata una circostanza aggravante per *leadership* e che avevano beneficiato di una circostanza attenuante in ragione dell'adozione di un programma di *compliance*;

CONSIDERATO che l'applicazione dell'art. 34, nei termini sopra indicati, non ha formato oggetto di annullamento o revisione ad opera della sentenza del Consiglio di Stato n. 6032 del 2 settembre 2019;

CONSIDERATO quindi che, in ragione del riconoscimento a Sogeda S.r.l., con la sentenza del Consiglio di Stato n. 6032 del 2 settembre 2019, di una circostanza attenuante per l'adozione di un adeguato programma di *compliance*, deve essere riconosciuta alla società una riduzione della sanzione del 10%;

CONSIDERATO che i criteri individuati dal Consiglio di Stato nell'esercizio della sua giurisdizione di merito per la rideterminazione della sanzione irrogata a Sogeda S.r.l. risultano puntuali, oggettivi e di applicazione automatica e non lasciano margine discrezionale nell'attuazione del vincolo conformativo derivante dalla sentenza da eseguire;

RITENUTO, pertanto, di dover procedere, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 6032 del 2 settembre 2019, alla rideterminazione della sanzione irrogata con il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nei confronti di CONFIDA;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

in conformità ai parametri indicati del giudice amministrativo, l'ammontare della sanzione irrogata a Sogeda S.r.l., pari a 1.413.955 euro, è ridotto di una percentuale complessiva del 25%. L'ammontare finale della sanzione da irrogare a Sogeda S.r.l. risulta quindi pari a 1.060.466 euro.

#### DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Sogeda S.r.l. per il comportamento alla stessa ascritto nel provvedimento dell'Autorità n. 26064 dell'8 giugno 2016, è rideterminata nella somma di 1.060.466 euro.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**I783 - ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING***Provvedimento n. 27932*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTO il proprio provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016, adottato a conclusione del procedimento n. I783 - Accordo tra operatori del settore Vending, con il quale l'Autorità ha accertato che i comportamenti posti in essere da Gruppo Argenta S.p.A.; D.A.E.M. S.p.A. e le sue controllate Molinari S.p.A., Dist.illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l. (tutte appartenenti al gruppo Buonristoro); GE.SA. S.p.A.; Gruppo Illiria S.p.A.; IVS Italia S.p.A.; Liomatic S.p.A.; Ovdamatic S.r.l.; Sellmat S.r.l.; Serim S.r.l.; Sogeda S.r.l.; Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.) e CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica), consistenti nel coordinamento delle politiche commerciali finalizzate a limitare il confronto concorrenziale tra le imprese parti su prezzi, ambiti territoriali di operatività e rispettiva clientela nel mercato italiano dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semi-automatici, costituivano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, sanzionando le suddette imprese;

VISTA la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (di seguito "Tar Lazio") n. 9062 del 28 luglio 2017 con cui è stato accolto in parte il ricorso presentato dalla Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.) e, per l'effetto, è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società Supermatic S.p.A., pari a 6.062.991 euro;

VISTO il proprio provvedimento n. 26752 del 20 settembre 2017 con cui è stato avviato un procedimento volto alla rideterminazione della sanzione nei confronti della società Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.);

VISTO il proprio provvedimento n. 27016 del 31 gennaio 2017 con cui è stata rideterminata la sanzione comminata alla società Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.), pervenendo a un importo pari a 6.062.991 euro, corrispondente a quello originariamente irrogato, in considerazione del limite edittale del 10% del fatturato complessivo realizzato dall'impresa parte del procedimento di cui all'articolo 15 della legge n. 287/90;

VISTA la sentenza del Tar Lazio n. 7276 del 20 giugno 2018 con cui, accogliendo il ricorso proposto dalla società Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.) avverso il suddetto provvedimento, è stato dichiarato inefficace il provvedimento n. 27016 del 31 gennaio 2017 ed è stato ordinato all'Autorità di provvedere alla rideterminazione della sanzione;

VISTO il proprio provvedimento n. 27275 del 20 luglio 2018 con cui è stata rideterminata la sanzione comminata alla società Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.), pervenendo a un importo pari a 5.108.697 euro;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato n. 5561 del 5 agosto 2019 con cui, in accoglimento del ricorso incidentale di Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.), è stato annullato il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nella sola parte di determinazione della sanzione disposta a carico della società Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.);

VISTA la parte motiva della sentenza in cui il Consiglio di Stato ha ritenuto che: *i) Supermatic “ha depositato un programma che risulta conforme a quanto prescritto dalla disciplina che lo rilieva nell'atto di appello, che la società appellante è stata coinvolta nel procedimento successivamente nel 2015”; ii) la circostanza attenuante costituita dall'aver svolto un ruolo marginale alla partecipazione all'infrazione “avrebbe dovuto essere applicata dall'Autorità avuto riguardo a quanto emerso dall'istruttoria”; iii) nella valutazione della capacità contributiva “occorre avere riguardo esclusivamente alla situazione patrimoniale della persona giuridica oggetto del procedimento sanzionatorio e non anche di quella dei singoli soci”.*

VISTI i parametri per la rideterminazione dell'importo della sanzione pecuniaria irrogata, come individuati dal giudice amministrativo nella parte motiva della pronuncia sopra richiamata, in cui è stato ritenuto che *“Per tutte le ragioni sin qui esposte, la sanzione avrebbe dovuto essere ridotta complessivamente del 35 per cento”;*

CONSIDERATO che i criteri individuati dal Consiglio di Stato nell'esercizio della sua giurisdizione di merito per la rideterminazione della sanzione irrogata a Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.) risultano puntuali, oggettivi e di applicazione automatica e non lasciano margine discrezionale nell'attuazione del vincolo conformativo derivante dalla sentenza da eseguire;

RITENUTO, pertanto, di dover procedere, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5561 del 5 agosto 2019, alla rideterminazione della sanzione irrogata con il provvedimento n. 26064 dell'8 giugno 2016 nei confronti di Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.), come già rideterminata con provvedimento n. 27275 del 20 luglio 2018;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

in conformità alle indicazioni e al parametro indicato dal giudice amministrativo, l'ammontare della sanzione irrogata a Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.), pari a pari a 5.108.697 euro, è ridotta di una percentuale del 35%.

L'ammontare finale della sanzione da irrogare a Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.) risulta quindi pari a 3.320.653 euro.

---

**DELIBERA**

che la sanzione amministrativa pecuniaria da applicare alla società Supermatic S.p.A. (ora DAI S.p.A.) per il comportamento alla stessa ascritto nel provvedimento dell'Autorità n. 26064 dell'8 giugno 2016, è rideterminata nella somma di 3.320.653 euro.

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

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

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
*Filippo Arena*

**IL PRESIDENTE**  
*Roberto Rustichelli*

---

**1832 - SERVIZI DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO TAXI - NAPOLI***Provvedimento n. 27933*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO il proprio provvedimento del 13 febbraio 2019, con il quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Consortaxi, Taxi Napoli S.r.l., Radio Taxi Partenope S.c. a r.l. e Desa Radiotaxi S.r.l.s., volto ad accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 101 del TFUE e dell'articolo 2 della legge n. 287/90, nonché, contestualmente, un procedimento cautelare ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/90, volto a verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari all'adozione di misure cautelari atte a ripristinare e mantenere condizioni concorrenziali nel mercato rilevante;

VISTO il proprio provvedimento del 17 aprile 2019, con il quale è stato deliberato di non adottare la misura cautelare di cui all'articolo 14-*bis* della legge n. 287/90 nei confronti delle suddette Parti;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATE la complessità della fattispecie oggetto del procedimento e la quantità e complessità degli elementi in corso di valutazione e di acquisizione nell'istruttoria;

CONSIDERATA altresì la necessità di assicurare alle Parti il più ampio esercizio dei diritti di difesa e del pieno dispiegarsi del contraddittorio;

RITENUTO, pertanto, ai fini dell'accertamento dei profili oggetto del procedimento di prorogare il termine di chiusura del procedimento, attualmente fissato al 15 febbraio 2020;

**DELIBERA**

di prorogare al 30 giugno 2020 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  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**A524 - LEADIANT BIOSCENCES/FARMACO PER LA CURA DELLA XANTOMATOSI CEREBROTENDINEA**

*Provvedimento n. 27940*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'8 ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTO l'articolo 102 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 l'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52;

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

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

VISTA la documentazione in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. PREMESSA**

1. Tra la fine di agosto 2018 e l'inizio di settembre 2018 sono state diffuse a mezzo stampa, a livello sia nazionale sia internazionale, delle notizie relative al prezzo di vendita di un farmaco orfano denominato *Acido Chenodesossicolico Leadiant* prodotto dalla Leadiant Biosciences Ltd., ex Sigma-Tau, per la cura di una malattia ultra-rara denominata xantomatosi cerebrotendinea (CTX)<sup>1</sup>.

2. In particolare, l'autorità *antitrust* olandese ha ricevuto una segnalazione con la quale si lamenta che Leadiant Biosciences Ltd. avrebbe proposto al Ministero competente e alle assicurazioni sanitarie un prezzo *ex factory* di vendita del summenzionato prodotto pari a circa 140 euro a capsula (circa 155.000 euro all'anno per una cura *standard*), ritenuto sproporzionato ed economicamente ingiustificato, dal momento che in passato i pazienti olandesi affetti da CTX sarebbero stati curati con l'utilizzo *off label* di farmaci identici, contenenti il medesimo principio attivo, a prezzi significativamente inferiori<sup>2</sup>.

3. Analoghe segnalazioni sono state successivamente ricevute anche dalle autorità di concorrenza belga e spagnola. Anche in questi casi le condizioni economiche per l'acquisto dell'*Acido Chenodesossicolico Leadiant* richieste dalla medesima impresa alle autorità nazionali preposte alla fissazione e al rimborso dei prezzi dei farmaci sono state denunciate come ingiustificate

---

<sup>1</sup> V. *Ricorso contro la ex Sigma Tau*, in *Milano Finanza*, 4 settembre 2018; *Dutch doctors fight pharma company's 500-fold drug price rise*, in *Financial Times*, 2 settembre 2018; *Dutch doctors resist pharma firms' 500-fold price hike*, in *www.pharmafile.com*, 3 settembre 2018; *New Dutch Foundation to Address High Medicines Pricing Announces Plan to File Complaint with Competition Authority*, in *www.medicineslawandpolicy.org* del 25 agosto 2018.

<sup>2</sup> Cfr. la segnalazione del *Dutch Pharmaceutical Accountability Foundation* pubblicata su [https://www.farmaterverantwoording.nl/wp-content/uploads/2018/11/2018.09.07\\_Enforcement\\_request\\_Pharmaceutical\\_Accountability\\_Foundation\\_Leadiant.pdf](https://www.farmaterverantwoording.nl/wp-content/uploads/2018/11/2018.09.07_Enforcement_request_Pharmaceutical_Accountability_Foundation_Leadiant.pdf).

sotto il profilo dei costi, data l'asserita identità tra il farmaco orfano e le specialità medicinali a base di acido chenodesossicolico previamente somministrate ai pazienti belgi e spagnoli<sup>3</sup>.

4. Il 30 luglio 2019 è pervenuta all'Autorità da parte dell'associazione di consumatori Altroconsumo una segnalazione simile a quelle precedentemente descritte e pervenute ad altre autorità nazionali di concorrenza, con la quale si denuncia l'illiceità sotto il profilo *antitrust* della proposta di prezzo avanzata all'AIFA da Leadiant Biosciences Ltd. in relazione all'Acido *Chenodesossicolico Leadiant*. L'associazione dei consumatori ritiene che il prezzo proposto per il mercato italiano sia sproporzionato rispetto al prezzo dei farmaci a base di acido chenodesossicolico previamente somministrati ai pazienti italiani, e in particolar modo rispetto ai prezzi della produzione galenica allestita dalla Farmacia dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese di Santa Maria alle Scotte tra la metà degli anni '90 e il 2016. Per tale ragione, Altroconsumo ritiene che Leadiant Biosciences Ltd. abbia posto in essere un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 102, lett. a), TFUE<sup>4</sup>.

## II. LE PARTI

5. Leadiant Biosciences Ltd. è una società di diritto britannico che fa parte di un gruppo societario al cui vertice si trova la società Essetifin S.p.A. (già Sigma Tau Finanziaria S.p.A.).

6. Essetifin S.p.A. è una società di gestione di partecipazioni azionarie che controlla al 100% Leadiant Biosciences S.p.A. e la società di diritto svizzero Leadiant Biosciences SA in liquidazione.

7. Leadiant Biosciences S.p.A. è parimenti una società che si occupa di gestione di partecipazioni azionarie. L'impresa controlla interamente Leadiant Biosciences Ltd. e Leadiant Biosciences Inc., società di diritto statunitense<sup>5</sup>.

8. Leadiant Biosciences Ltd. è una società attiva nel settore nella produzione di farmaci orfani. Leadiant Biosciences Ltd. è la nuova ragione sociale assunta nel dicembre 2016 da Sigma Tau Rare Disease Ltd., società alla quale nel luglio 2015, per effetto di una più complessa operazione di vendita delle società e degli *asset* del gruppo<sup>6</sup>, sono stati conferiti i rami d'azienda relativi alle attività sui farmaci orfani di Sigma Tau Pharmaceuticals Ltd., appartenente all'ex gruppo Sigma Tau<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> V. <https://www.vbb.com/insights/corporate-commercial-regulatory/belgium-consumer-rights-association-files-excessive-pricing-competition-complaint-against-leadiant-Over-Price-for-Treatment-of-Rare-Disease>; 3 <https://www.test-achats.be/action/espace-presse/communiqués-de-presse/2019/leadiant>; <https://www.ocu.org/organizacion/prensa/notas-de-prensa/2019/denuncialeadiant240619>; <https://www.redaccionmedica.com/secciones/industria/leadiant-denunciada-por-triplicar-el-precio-de-un-farmaco-sin-motivo--3579>.

<sup>4</sup> V. il doc 8.

<sup>5</sup> Leadiant Biosciences S.p.A. è stata costituita il 30 gennaio 2017 da Essetifin S.p.A. A completa e integrale liberazione dell'intero ammontare delle azioni sottoscritte, Essetifin S.p.A. ha conferito a Leadiant Biosciences S.p.A. il ramo d'azienda denominato "*rare disease*", comprendente, *inter alia*, la partecipazione azionaria del 100% in Leadiant Biosciences Ltd. e la partecipazione azionaria del 100% in Sigma Tau Pharmaceuticals Inc. (società di diritto statunitense che ha poi cambiato la propria ragione sociale in Leadiant Biosciences Inc. nel febbraio 2017).

<sup>6</sup> Cfr. il provv. dell'Autorità del 25 marzo 2015 sul caso C11988 – Marino Golinelli & c./Sigma tau Finanziaria e altre imprese e parti di imprese.

<sup>7</sup> Sigma Tau Pharmaceuticals Ltd. nel 2013 aveva acquisito il ramo d'azienda relativo ai farmaci orfani per effetto di un'operazione di fusione per incorporazione di Sigma-Tau Rare Disease S.A., società di diritto portoghese, costituita nel 2011 e appartenente all'ex Gruppo Sigma-Tau.

9. Leadiant GmbH e Sigma-Tau Arzneimittel GmbH, società di diritto tedesco attive nel medesimo settore dei farmaci orfani, fanno anch'esse parte del gruppo in quanto imprese controllate interamente da Leadiant Biosciences Ltd..

10. Nel prosieguo, e in particolare ai fini della valutazione delle condotte di seguito descritte, le summenzionate società che si trovano sotto il controllo diretto o indiretto di Essetifin S.p.A. verranno, singolarmente o congiuntamente, indicate come il “Gruppo Leadiant” o “Leadiant”.

11. Altroconsumo è un'associazione italiana di consumatori senza fini di lucro, che conta circa 400.000 soci. L'associazione si pone come obiettivo l'informazione dei consumatori e la tutela dei loro diritti sia a livello nazionale sia internazionale.

### III. IL QUADRO GIURIDICO

12. L'Acido *Chenodesossicolico Leadiant* è un medicinale generico, copia di un medicinale “di riferimento” denominato *Xenbilox*. Seppure l'Acido *Chenodesossicolico Leadiant* mantenga la stessa composizione qualitativa e quantitativa di sostanze attive e la stessa forma farmaceutica dello *Xenbilox*, esso presenta un'indicazione terapeutica diversa. Lo *Xenbilox* era, infatti, autorizzato per la cura dei calcoli biliari, mentre l'Acido *Chenodesossicolico Leadiant* è autorizzato per il trattamento della CTX.

13. Per tali ragioni, nel caso di specie viene in rilievo, in primo luogo, il plesso normativo che disciplina l'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC) dei medicinali c.d. generici di cui alla Direttiva 83/2001/CE, come modificata dalla Direttiva 2004/27/CE.

Trattandosi, inoltre, di un farmaco c.d. “orfano”, la fattispecie va esaminata anche alla luce delle disposizioni del Regolamento CE n. 141/2000 e dai susseguenti atti emanati dalla Commissione europea in materia.

Infine, dato che, come anticipato *supra*, in Italia fino al 2016 il farmaco è stato prodotto in forma galenica, saranno illustrate le norme che disciplinano le c.d. “preparazioni (o preparati) galeniche(i)”.

#### **III.1 La disciplina europea dell'autorizzazione all'immissione in commercio di farmaci generici**

14. Secondo l'art. 10, comma 2, lett. b) della Direttiva 83/2001/CE sono “medicinali generici” i farmaci che hanno la stessa composizione qualitativa e quantitativa di sostanze attive e la stessa forma farmaceutica di un medicinale originatore c.d. di riferimento, nonché una bioequivalenza con quest'ultimo, dimostrata da appropriati studi di biodisponibilità<sup>8</sup>.

15. L'autorizzazione all'immissione in commercio dei medicinali generici è disciplinata dall'art. 10, par. 1, della Direttiva 83/2001/CE, il quale prevede una procedura di autorizzazione c.d. abbreviata “semplice”. In deroga a quanto disposto dall'art. 8, par. 3, lett. i), della medesima Direttiva, tale procedura consente alle imprese genericiste di evitare la ripetizione dei *test* clinici atti a comprovare la sicurezza, l'efficacia e la qualità dei medicinali generici, e di richiamare in loro vece i dati già esistenti per i farmaci di riferimento, stante la similarità tra i prodotti.

---

<sup>8</sup> Cfr. CGUE, 3 dicembre 1998, in causa C-368/96, *Generics (medicinali Captopril, Aciclovir e Ranitidine)*, in *Raccolta* 1988, p.I-7967, punto 36, e confermato da CGUE, 29 aprile 2004, in causa C-106/01, *SangStat c. Novartis Pharmaceuticals (medicinale Sandimmun)*, inedita ma disponibile sul sito della Corte, punto 33.

**16.** Sono considerati “medicinali generici” anche i farmaci che presentano alcune differenze rispetto ai medicinali “di riferimento”<sup>9</sup>, quali indicazioni terapeutiche diverse o vie di somministrazione o dosaggi diversi. In quest’ultimo caso, tuttavia, l’art. 10, par. 3, della Direttiva 83/2001/CE detta una procedura di autorizzazione c.d. abbreviata “ibrida” che prevede che, ai fini dell’ottenimento dell’AIC, le imprese genericiste possano utilizzare i dati clinici dei medicinali “di riferimento”, ma debbano altresì presentare apposita documentazione clinica attestante la sicurezza e l’efficacia del farmaco per l’ulteriore impiego terapeutico.

**17.** Il requisito della presentazione di documentazione clinica aggiuntiva può, cionondimeno, essere derogato in circostanze eccezionali ai sensi dell’art. 14, comma 8, del Reg. CE n. 726/2004: nel caso in cui sia impossibile fornire informazioni esaurienti sull’efficacia e sulla sicurezza del medicinale in condizioni d’uso normali, l’AIC è comunque rilasciata, ancorché condizionatamente a determinati requisiti, tra i quali una più stringente farmacovigilanza e il compimento degli studi clinici mancanti entro un dato termine dal rilascio del titolo amministrativo.

### **III.2 La disciplina europea sui farmaci orfani**

**18.** Si definiscono “orfani” i farmaci utilizzati per la cura delle malattie rare, designati come tali quando integrano i requisiti stabiliti dall’art. 3, comma 1, del Reg. CE n. 141/2000, ovvero quando *a)* sono destinati a trattare una patologia che comporta una minaccia per la vita o la debilitazione cronica che colpisce non più di 5 individui su 10.000 nell’UE, oppure una patologia che comporta una minaccia per la vita o la debilitazione cronica ed è poco probabile che, in mancanza di incentivi, la commercializzazione di tale medicinale all’interno dell’UE sia tanto redditizia da giustificare l’investimento necessario; e quando *b)* non esistono terapie soddisfacenti autorizzate nell’UE oppure, se esse esistono, il medicinale in questione avrà effetti benefici significativi per le persone colpite da tale patologia.

**19.** Secondo l’art. 8 del Reg. CE n. 141/2000, le imprese titolari della *orphan designation* – la cui attribuzione è competenza esclusiva dell’European Medicines Agency (EMA) – godono di un’esclusiva commerciale pari a dieci anni in forza di un divieto all’Unione Europea e agli Stati membri di concedere altre AIC per medicinali simili con le stesse indicazioni terapeutiche.

### **III.3 La disciplina nazionale in materia di preparazioni galeniche**

**20.** In base all’art. 3, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. n. 219/2006, sono farmaci galenici:

*a)* i medicinali preparati in farmacia in base ad una prescrizione medica destinata ad un determinato paziente, detti “*formule magistrali*” e disciplinati più compiutamente dall’art. 5 del D.L. 17 febbraio 1998, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla Legge 8 aprile 1998, n. 94;

*b)* i medicinali preparati in farmacia in base alle indicazioni della Farmacopea europea o delle Farmacopee nazionali in vigore negli Stati membri dell’Unione europea, detti “*formule officinali*” e destinati ad essere forniti in maniera indifferenziata e direttamente ai pazienti clienti di tale farmacia.

**21.** In base all’art. 5, comma 2, del D.L. 17 febbraio 1998, n. 23, convertito con modificazioni dalla Legge 8 aprile 1998, n. 94, e alle norme della Farmacopea, se sul mercato esiste una specialità medicinale a base di un determinato principio attivo autorizzata per il trattamento di una determinata patologia, non è consentito al medico prescrivere ad un paziente un preparato magistrale a base del medesimo principio attivo, a meno che la ricetta, per fini della personalizzazione della terapia, non

---

<sup>9</sup> Cfr. CGUE, *SangStat*, cit., punti 52 e 55.

preveda un diverso dosaggio o diversi eccipienti. Tale limitazione non si applica, per contro, ai preparati officinali.

#### IV. I FATTI OGGETTO DI ACCERTAMENTO

##### IV.1 Gli usi terapeutici dell'acido chenodesossicolico

**22.** L'Acido *Chenodesossicolico* *Leadiant* è un farmaco contenente il principio attivo denominato acido chenodesossicolico (CDCA). Sin dai primi anni '70 il CDCA veniva utilizzato come farmaco per la cura dei calcoli biliari<sup>10</sup>. Tuttavia, successivamente, il CDCA veniva superato da altri trattamenti rivelatisi più efficaci per questa indicazione terapeutica.

**23.** Contemporaneamente, la comunità medico-scientifica scopriva che il principio attivo possiede un'utilità terapeutica anche nel trattamento degli errori congeniti della sintesi degli acidi biliari primari causati dal *deficit* di sterolo 27-idrossilasi, ovvero della CTX<sup>11</sup>.

**24.** La CTX è una grave patologia debilitante e impeditiva del normale sviluppo della persona<sup>12</sup>. Essa colpisce una porzione molto ridotta della popolazione in Europa (0,2 su 10.000 pazienti<sup>13</sup>) ed è perciò una malattia ultra-rara. I Paesi nei quali essa è più diffusa sembrerebbero, *inter alia*, essere l'Italia, l'Olanda e il Belgio<sup>14</sup>.

**25.** Le sperimentazioni cliniche che hanno finora condotto a risultati positivi sugli esiti della patologia, tra cui quella svolta presso l'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese, prevedono la somministrazione agli adulti di 250 mg di CDCA per tre volte al giorno e ai bambini di 15 mg/kg di CDCA al giorno<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> V. DANZIGER, HOFMANN, SCHOENFIELD, THISTLE, *Dissolution of cholesterol gallstones by chenodeoxycholic acid*, in *N. Engl. J. Med.*, 1972, no. 286, pp. 1-8; CAREY, *Editorial: heno and urso: what the goose and the bear have in common*, in *N. Engl. J. Med.*, 1975, no. 293 (24), pp. 1255-7.

<sup>11</sup> V., *ex multis*, BERGINER, SALEN, SHEFER, *Long-Term Treatment of Cerebrotendinous Xanthomatosis with Chenodeoxycholic Acid*, in *N. Engl. J. Med.*, 1984, no. 311, pp. 1649-1652. Addirittura nel EMA/650359/2016 *Assessment report. Chenodeoxycholic acid Sigma-Tau* del 15 settembre 2016, p. 33, si afferma che esistono almeno 70 studi scientifici che testimoniano la somministrazione per via orale del CDCA su almeno 200 pazienti già dal 1975 (in alcuni casi, tuttavia, la terapia includeva anche la somministrazione di acido ursodeossicolico, simvastatina, pravastatina e LDL aferesi).

<sup>12</sup> I pazienti affetti da tale patologia non sono in grado di produrre in quantità sufficiente l'acido chenodesossicolico a causa di mutazioni del gene CYP27A1 che provocano una mancanza dell'enzima epatico sterolo 27-idrossilasi. Il difetto enzimatico provoca l'accumulo di colestano e colesterolo in molti tessuti, tra cui i tendini e il sistema nervoso centrale, che conduce al verificarsi di disfunzioni neurologiche, cognitive e sistemiche ad andamento progressivo, gli xantomi tendinei (nei gomiti, nelle mani, nella rotula, nel collo) e gli xantomi cerebrali con disfunzione neurologica. Alcuni pazienti presentano deficit cognitivi sin dall'età neonatale, anche se la maggior parte ha capacità cognitive normali o subnormali fino alla pubertà. La disfunzione neurologica progressiva a esordio nell'età adulta comprende demenza, disturbi psichiatrici, segni piramidali e/o cerebellari, convulsioni e neuropatia. La demenza esordisce a 20-30 anni in oltre il 50% dei casi. Infine, possono verificarsi sintomi neuropsichiatrici.

<sup>13</sup> Il dato è tratto da EMA/COMP/744266/2014 Rev. 1 del 21 maggio 2015 *Public Summary Opinion on orphan designation. Chenodeoxycholic acid and the treatment of inborn errors in primary bile acid synthesis*. Esso trova conferma anche in altre fonti. Secondo uno studio bibliografico condotto da Eurodis in *partnership* con Orphanet, di questi 300 pazienti, 200 sarebbero in Europa. Cfr. [https://ec.europa.eu/health/archive/ph\\_threats/non\\_com/docs/rdnumbers.pdf](https://ec.europa.eu/health/archive/ph_threats/non_com/docs/rdnumbers.pdf).

<sup>14</sup> Secondo recenti stime l'incidenza della CTX si attesta su un *range* che va da circa 1 su 135.000 a circa 1 su 460.000 in Europa e 1 su 70.000 in Asia. Tuttavia, a livello globale sono stati accertati effettivamente 300 casi (ancorché possa trattarsi di un dato sottostimato, a causa di diagnosi sbagliate o di assenza di diagnosi al riguardo). I pazienti affetti da CTX sono presenti negli Stati Uniti, in Israele, in Italia, in Giappone, nei Paesi Bassi, in Belgio, in Brasile, in Canada, in Francia, in Iran, in Norvegia, in Tunisia, in Spagna, in Cina e in Svezia. Cfr. <https://rarediseases.org/rare-diseases/cerebrotendinous-xanthomatosis/>.

<sup>15</sup> V. FEDERICO, DOTTI, *Cerebrotendinous xanthomatosis*, in *Neurology*, 2001, Vo. 57(9), p. 1743; EMA/650359/2016 *Assessment report. Chenodeoxycholic acid Sigma-Tau* del 15 settembre 2016, p. 20.

#### ***IV.2 La commercializzazione e l'uso dei farmaci a base di acido chenodesossicolico in Italia e in altri Paesi europei fino al 2017***

**26.** Fino al 2017 i farmaci contenenti CDCA sono sempre stati autorizzati alla vendita dalle singole autorità nazionali solo per il trattamento dei calcoli biliari. In alcuni Paesi europei, tra i quali l'Italia, era commercializzata anche più di una specialità medicinale a base di CDCA. Tra queste il *Chenofalk*, in particolare, veniva somministrato anche *off label* dai medici italiani (e non solo) per curare i pazienti affetti da CTX<sup>16</sup>.

**27.** Il *Chenofalk* era commercializzato in Italia ad un prezzo di 0,30 euro a capsula (circa 370 euro all'anno<sup>17</sup>), in Germania ad un prezzo di circa 0,50 euro a capsula (circa 540 euro all'anno), in Belgio al prezzo di circa 0,40 euro a capsula (circa 425 euro all'anno) e in Olanda al prezzo di circa 0,25 euro a capsula (poco meno di 300 euro all'anno)<sup>18</sup>.

**28.** La stragrande maggioranza di tali prodotti, e in particolare proprio il *Chenofalk*, cessava di essere reperibile nei mercati nazionali già dalla metà degli anni '90, in Italia, e tra il 2005 e il 2009, negli altri Paesi europei<sup>19</sup>.

**29.** Dalle informazioni acquisite sembrerebbe che a partire dal 2010 e fino all'autorizzazione all'immissione in commercio dell'Acido *Chenodesossicolico Leadiant*, un'altra specialità medicinale a base di CDCA di cui era titolare Sigma Tau Arzneimittel GmbH, denominata *Xenbilox*, fosse l'unico farmaco disponibile su quasi tutti i mercati nazionali europei. Secondo le informazioni acquisite, fino al 30 giugno 2014, lo *Xenbilox* veniva importato in diversi Paesi europei dalla Germania al prezzo di circa 6,5 euro a capsula (circa 7.200 euro all'anno). Il 1° luglio 2014 tale prezzo sarebbe stato aumentato a circa 29 euro a capsula (poco più di 32.000 euro all'anno)<sup>20</sup>.

**30.** L'importazione dello *Xenbilox*, tuttavia, non aveva luogo in Italia fino al 2016. A fronte della difficoltà di reperire farmaci a base di CDCA, nel 1997 l'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese decideva, infatti, di garantire la continuità terapeutica ai propri pazienti affetti da CTX tramite la produzione del farmaco in forma galenica da parte della propria Farmacia Oncologica e Clinica (di seguito, la "UOSA" o la "Farmacia"). Tale produzione permetteva di rifornire anche le farmacie di altri ospedali/ASL italiani/e<sup>21</sup>.

**31.** Il costo complessivo di produzione del farmaco galenico era pari a circa 0,65 euro per capsula. Ciascuna confezione da 40 capsule da 250 mg veniva dunque venduta a circa 26 euro, per un prezzo annuale della terapia pari a circa 730 euro.

**32.** La Farmacia acquistava il principio attivo dalla società chimica italiana ICE S.p.A. (di seguito, "ICE"). L'impresa chimica, tuttavia, nel 2005 comunicava alla Farmacia che non intendeva più

---

<sup>16</sup> V. doc. 8.

<sup>17</sup> Le cifre presentate nel testo si basano sull'assunzione che ai pazienti adulti siano somministrate tre capsule al giorno da 250 mg, ovvero 1095 capsule all'anno, come indicato nelle terapie riconosciute efficaci.

<sup>18</sup> V. la segnalazione del *Dutch Pharmaceutical Accountability Foundation*, cit.

<sup>19</sup> V. docc. 3 e 8, e in letteratura FEDERICO, DOTTI, *Cerebrotendinous xanthomatosis*, cit., p. 1743; SAMENUK, KOFFMAN, *Chenodeoxycholic treatment of cerebrotendinous xanthomatosis*, 2001, Vol. 56(5), p. 695.

<sup>20</sup> V. docc. 3 e 8.

<sup>21</sup> Trattasi, ad esempio, dei presidi Ospedale Infantile R. Margherita e Ostetrico Ginecologico S. Anna di Torino, come emerge dagli Atti del XXXVI Congresso Nazionale SIFO – Catania 22-25 ottobre 2015, pubblicati nel *Giornale italiano di Farmacia Clinica*, 2015, 29 suppl. 1 al n. 3, p. 145, e della ASL di Oristano, come emerge dalla determinazione del Direttore n. 2819 del 9 novembre 2014.

produrre la materia prima. La Farmacia quindi acquistava gli ultimi 75 kg di *stock* del principio attivo, i quali consentivano la continuazione della produzione fino all'inizio del 2016.

**33.** Dopo la fine delle scorte di materia prima, l'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese e le altre ASL italiane facevano ricorso all'importazione dello *Xenbilox* dalla Germania per poter garantire la continuità terapeutica ai propri pazienti. Ad esempio, nel corso del 2016 l'ASL di Oristano lo acquistava ad un prezzo che oscillava tra i 33 e 36 euro circa per capsula (pari a circa 36.000-39.000 euro per una terapia annuale)<sup>22</sup>.

### ***IV.3 La designazione dell'Acido Chenodesossicolico Sigma-Tau come farmaco orfano, il rilascio dell'AIC e le attività prodromiche all'introduzione del farmaco sul mercato***

**34.** Nell'agosto 2014 Sigma Tau Pharmaceuticals Ltd. richiedeva il riconoscimento dell'Acido *Chenodesossicolico Sigma-Tau* come farmaco orfano per il trattamento della CTX.

**35.** A dicembre 2014 Sigma Tau Pharmaceuticals Inc. stipulava un accordo con l'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese avente ad oggetto l'esecuzione da parte di quest'ultima di uno studio retrospettivo<sup>23</sup> sui 28 pazienti affetti dalla malattia rara e ivi trattati con il CDCA in forma galenica (di seguito, lo "Studio Retrospettivo"), nonché la cessione di tutti i dati, le cognizioni e i risultati conseguiti nel corso dello stesso<sup>24</sup>.

**36.** L'*orphan designation* veniva ottenuta da Sigma Tau Pharmaceuticals Ltd. il 16 dicembre 2014<sup>25</sup> e successivamente trasferita a Sigma Tau Arzneimittel GmbH nel maggio 2015<sup>26</sup>.

**37.** Nel frattempo, il 14 settembre 2015 Sigma Tau Arzneimittel GmbH avviava presso la *European Medicines Agency* (EMA) la procedura per la richiesta di AIC. La richiesta veniva basata sui risultati degli studi clinici presenti nel *dossier* relativo allo *Xenbilox* e su due studi retrospettivi sulla somministrazione del CDCA su pazienti olandesi e italiani<sup>27</sup>: *i*) uno studio retrospettivo basato sulla somministrazione *off label* dello *Xenbilox* presso un ospedale olandese e *ii*) lo Studio Retrospettivo dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese di cui sopra<sup>28</sup>.

**38.** L'impresa non produceva documentazione clinica aggiuntiva, dal momento che la scarsa diffusione della malattia non sembrerebbe averle consentito la creazione di un campione di pazienti statisticamente significativo sul quale svolgere i *clinical trials*. Per queste ragioni, l'AIC per l'Acido *Chenodesossicolico Sigma-Tau* veniva poi rilasciata attraverso la richiamata procedura di autorizzazione in forma c.d. abbreviata "ibrida" (cfr. §§ 16 *supra*), subordinatamente all'imposizione all'impresa titolare dell'obbligo di raccogliere dati sulla sicurezza e l'efficacia del

---

<sup>22</sup> V. le determinazioni del Direttore della ASL di Oristano n. 981 del 27 aprile 2016 e n. 2141 del 10 ottobre 2016.

<sup>23</sup> Ovvero la raccolta e l'organizzazione del materiale relativo all'osservazione clinica dei pazienti trattati con un dato farmaco.

<sup>24</sup> V. doc. 6.3.

<sup>25</sup> V. la decisione della Commissione europea (2014)10054 del 16 dicembre 2014 disponibile su <http://ec.europa.eu/health/documents/community-register/html/o1406.htm>.

<sup>26</sup> V. la decisione della Commissione europea (2015)3246 del 7 maggio 2015 disponibile su <http://ec.europa.eu/health/documents/community-register/html/o1406.htm>; EMA/COMP/744266/2014 Rev.1 Committee for Orphan Medicinal Products *Public summary of opinion on orphan designation Chenodeoxycholic acid for the treatment of inborn errors in primary bile acid synthesis*, del 21 maggio 2015.

<sup>27</sup> V. EMA/650359/2016 *Assessment report. Chenodeoxycholic acid Sigma-Tau* del 15 settembre 2016, cit. pp. 20-33.

<sup>28</sup> V. la segnalazione del *Dutch Pharmaceutical Accountability Foundation*, cit.

trattamento a lungo termine dei pazienti affetti da CTX e di inviarne i risultati entro il 2022 (e poi ogni 5 anni) <sup>29</sup>.

**39.** In pendenza della procedura di richiesta dell’AIC, nell’ottobre 2016 Sigma Tau Arzneimittel GmbH ritirava lo *Xenbilox* dal mercato tedesco<sup>30</sup>.

**40.** Poi, nel novembre 2016, Sigma Tau Rare Disease Ltd. (già Sigma Tau Pharmaceuticals Ltd.) e PCA S.p.A., impresa chimica controllata da ICE<sup>31</sup>, stipulavano un accordo di fornitura del CDCA. L’accordo prevede, *inter alia*, che PCA S.p.A. (di seguito, “PCA”) venda esclusivamente all’impresa farmaceutica tale materia prima per la produzione e commercializzazione dell’Acido *Chenodesossicolico Sigma-Tau* per la cura della CTX.

**41.** L’AIC per l’Acido *Chenodesossicolico Sigma-Tau* veniva rilasciata il 10 aprile 2017 dalla Commissione europea.

**42.** Il 12 maggio 2017 – a seguito delle richiamate vicende societarie che hanno condotto allo scorporo del gruppo Sigma-Tau e alla cessione del marchio – il farmaco veniva rinominato *Acido Chenodesossicolico Leadiant*<sup>32</sup>. Il 31 maggio 2017 la relativa AIC veniva trasferita da Sigma Tau Arzneimittel GmbH a Leadiant GmbH<sup>33</sup>.

**43.** Il 22 giugno 2017 il Comitato per i farmaci orfani dell’EMA confermava lo *status* di farmaco orfano per l’Acido *Chenodesossicolico Leadiant*. Pertanto, secondo quanto riportato nel registro comunitario, i 10 anni di *market exclusivity* nella vendita dell’Acido *Chenodesossicolico Leadiant* scadono il 12 Aprile 2027. Tale titolo amministrativo è stato trasferito da Sigma Tau Arzneimittel GmbH a Leadiant GmbH nel giugno 2017<sup>34</sup>.

#### ***IV.4 L’introduzione dell’Acido Chenodesossicolico Leadiant in Italia e la negoziazione del prezzo con l’AIFA***

**44.** Secondo le informazioni acquisite, l’Acido *Chenodesossicolico Leadiant* è l’unico prodotto a base di CDCA per la cura della CTX disponibile sul mercato domestico<sup>35</sup>.

**45.** La domanda di AIC richiesta da Leadiant Biosciences Ltd. per l’Acido *Chenodesossicolico Leadiant* veniva esaminata dalla Commissione Tecnico Scientifica dell’AIFA nelle sedute del 14-16 giugno 2017. Con determina del 4 agosto 2017<sup>36</sup> l’AIFA inseriva il farmaco nella classe Cnn (fascia C, non negoziata), nella quale, ai sensi dell’art. 12, comma 5, della legge 8 novembre 2012 n. 189, vengono automaticamente inseriti i farmaci per i quali è ancora in corso la procedura di negoziazione del prezzo.

---

<sup>29</sup> V. EMA/650359/2016 *Assessment report. Chenodeoxycholic acid Sigma-Tau* del 15 settembre 2016, cit., pp. 35 e 39; decisione della Commissione europea C(2017)2488 (final) del 10 aprile 2017.

<sup>30</sup> Cfr. <https://orange.handelsblatt.com/artikel/30026>.

<sup>31</sup> PCA S.p.A. è stata acquistata nel 2008 da ICE. Cfr. provvedimento n. 25661 del 15 luglio 2015 in Boll. n. 29/2015 sul caso A473 - Fornitura di acido colico.

<sup>32</sup> V. [https://www.ema.europa.eu/en/documents/overview/chenodeoxycholic-acid-leadiant-epar-summary-public\\_en.pdf](https://www.ema.europa.eu/en/documents/overview/chenodeoxycholic-acid-leadiant-epar-summary-public_en.pdf).

<sup>33</sup> V. la decisione della Commissione europea C(2017)3894 del 31 maggio 2017.

<sup>34</sup> V. la decisione della Commissione europea C(2017)4087 dell’8 giugno 2017.

<sup>35</sup> V. doc. 3.

<sup>36</sup> Pubblicata su GU n. 203 del 31 agosto 2017.

46. Successivamente, nel giugno 2017 l'AIFA dava avvio alla procedura di negoziazione, che è poi proseguita con numerosi scambi di corrispondenza e incontri tra il Comitato Prezzi e Rimborsi (CPR) dell'AIFA e Leadiant, e risulta tutt'ora in corso.
47. Nell'ambito della complessa negoziazione l'impresa proponeva delle offerte di prezzo che il CPR dell'AIFA riteneva eccessivamente onerose ed economicamente ingiustificate.
48. Nonostante le ripetute richieste, infatti, Leadiant non ha fornito documentazione relativa ai dati di costo che potesse supportare le proprie proposte né ha accettato alcuna delle controproposte del CPR.
49. Inoltre, dalle informazioni acquisite emerge che Leadiant ha chiesto la sospensione del tavolo negoziale ad esito di una riunione tenutasi nel giugno 2018 e ha fornito riscontro alle richieste avanzate dal CPR in quella medesima sede, inviando una nuova proposta di prezzo nel marzo 2019, con diversi mesi di ritardo e solo dopo alcuni solleciti (novembre 2018 e febbraio 2019).
50. Allo stato le parti non sono giunte ad alcun accordo, essendosi la procedura interrotta fino a data da definirsi<sup>37</sup>.
51. In assenza di un accordo con l'AIFA, al momento il farmaco giunge in Italia, su richiesta del singolo medico, tramite importazione ai sensi del D.M. 11 febbraio 1997<sup>38</sup> da parte delle ASL al prezzo *ex factory* di circa 155 euro a capsula (per capsule da 250 mg)<sup>39</sup>.

## V. VALUTAZIONI

### a) Il mercato rilevante

52. Sulla base della consolidata prassi della Commissione Europea e dell'Autorità, ai fini dell'identificazione del mercato rilevante del prodotto nel settore farmaceutico vengono in rilievo le classi terapeutiche, ovvero l'azione chimica e lo scopo terapeutico del medicinale prodotto e/o commercializzato. Tali classi sono individuate facendo ricorso all'*Anatomical Therapeutic Classification (ATC)*, in base alla quale i farmaci sono suddivisi secondo una classificazione di tipo alfa-numerico articolata in cinque livelli gerarchici.
53. Il terzo livello di tale classificazione, l'ATC3, individua un sottogruppo terapeutico farmacologico al quale appartengono medicinali di norma destinati alla cura delle medesime patologie, che quindi risultano, in generale, sostituibili tra loro. È pertanto da tale livello che generalmente si parte per individuare prodotti sostituibili ai fini della definizione del mercato rilevante.
54. È tuttavia possibile andare oltre il terzo livello laddove dall'analisi di sostituibilità specifica - basata su fattori quali, ad esempio, le caratteristiche dei prodotti, le relative indicazioni terapeutiche, l'efficacia del farmaco nella cura della patologia e l'eventuale presenza di effetti collaterali - emerga che i vincoli concorrenziali tra le imprese interessate siano rinvenibili ad un livello inferiore<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> V. docc. 3 e 11.

<sup>38</sup> Tale canale viene gestito dal Ministero della Salute per il tramite degli Uffici di frontiera (USMAF).

<sup>39</sup> V. [https://www.aslroma1.it/uploads/files/32\\_56\\_2357\\_del\\_16.08.2017.pdf](https://www.aslroma1.it/uploads/files/32_56_2357_del_16.08.2017.pdf).

<sup>40</sup> V. il provvedimento n. 15175 dell'8 febbraio 2006 sul caso A363 - GLAXO-PRINCIPI ATTIVI; il provvedimento n. 16597 del 21 marzo 2007 sul caso A364 - MERCK-PRINCIPI ATTIVI; CGUE, 6 dicembre 2012, in causa C-457/10 P - *AstraZeneca c. Commissione*.

**55.** L'Acido *Chenodesossicolico Leadiant* è un farmaco per il trattamento delle patologie della bile (codice ATC3, A05A) il cui principio attivo rientra nella classe degli acidi biliari e dei loro derivati (codice ATC4, A05AA) poiché contiene uno degli acidi biliari primari, l'acido chenodesossicolico (codice ATC5, A05AA01).

**56.** Nell'ambito del sottogruppo terapeutico A05A non vi sono altri farmaci che sono utilizzati per il trattamento della CTX. Occorre, pertanto, considerare il sottogruppo terapeutico A05AA, dove si trova un altro principio attivo che è talvolta somministrato per il trattamento della CTX: si tratta in particolare dell'acido colico, ovvero di un altro acido biliare primario.

**57.** In Europa vi è un altro farmaco orfano, a base di acido colico, che è stato autorizzato dall'EMA per la cura di alcuni errori congeniti della sintesi degli acidi biliari primari. Trattasi del *Kolbam*, autorizzato il 4 aprile 2014 per tre indicazioni terapeutiche: il trattamento della CTX, del deficit di 2- (o  $\alpha$ -) methylacyl-CoA racemase (AMACR) e del deficit di colesterolo 7 $\alpha$ - idrossilasi (CYP7A1).

**58.** Tuttavia, tale specialità medicinale non è autorizzata o commercializzata in Italia, in quanto il mancato completamento dell'iter autorizzativo delineato nella decisione della Commissione europea che prevede, per il caso specifico, il deposito da parte dell'impresa della documentazione preordinata all'approvazione dell'Ufficio Misure di Gestione del Rischio dell'AIFA, ha determinato la mancata emissione della Determina di autorizzazione all'immissione in commercio<sup>41</sup>.

**59.** In ogni caso, dalle informazioni acquisite sembrerebbe che l'acido chenodesossicolico sia comunque più efficace nella cura della CTX<sup>42</sup>.

**60.** Data la non piena sostituibilità terapeutica del CDCA con l'acido colico per la cura della CTX, sembrerebbe dunque che quest'ultima molecola non sia in grado di esercitare sulla prima un vincolo competitivo sufficiente per poter considerare entrambe come appartenenti al medesimo mercato rilevante.

**61.** L'assenza di sostituibilità tra il CDCA e altri principi attivi contenuti in altri farmaci attualmente in commercio sembrerebbe, pertanto, consentire di circoscrivere il mercato merceologico rilevante a livello del singolo principio attivo (livello ATC5) e di definirlo come inclusivo dei soli farmaci a base di CDCA.

**62.** I mercati della produzione e commercializzazione di farmaci, dal punto di vista della dimensione geografica, sono ritenuti tradizionalmente nazionali, sia dalla Commissione sia dall'Autorità. Ciò in considerazione delle differenze tra le politiche sanitarie dei singoli Paesi (per tali intendendosi la regolamentazione dei prezzi, delle modalità di rimborso, della classificazione dei medicinali, dei canali distributivi) e dei diversi regimi di accesso (ovvero i regimi di brevettazione e di autorizzazione all'immissione in commercio). Per tali ragioni, il mercato del prodotto più sopra individuato ha estensione limitata al territorio nazionale, sebbene si possa attualmente dare atto di un accentuato processo di armonizzazione che sta avendo luogo a livello comunitario e che ha introdotto rilevanti novità legislative, soprattutto in materia di regimi di accesso al mercato.

---

<sup>41</sup> V. doc. 3. V. anche il testo della risposta all'interrogazione parlamentare da parte dell'On. Silvia Giordano del 16 novembre 2017.

<sup>42</sup> V. NICE *Clinical evidence review of cholic acid for treating inborn errors of primary bile acid synthesis*, 2018, p. 17.

**b) La posizione dominante di Leadiant**

**63.** Nel mercato rilevante individuato come quello nazionale della produzione di farmaci a base di CDCA, Leadiant è l'unica impresa attiva dall'inizio del 2016, dapprima con lo *Xenbilox* (cfr. § 33 *supra*) e poi con l'Acido *Chenodesossicolico Leadiant* (cfr. § 44 *supra*).

**64.** Nel mercato italiano non sono stati, infatti, autorizzati altri prodotti a base di CDCA diversi da quello commercializzato da Leadiant, né tale registrazione potrà avvenire in futuro: ciò, infatti, è precluso dalla *market exclusivity* di cui all'art. 8 del Reg. CE n. 141/2000 (cfr. § 19 *supra*), che nel caso di specie impedisce la registrazione di altri farmaci simili con la medesima indicazione terapeutica fino al 2027 (cfr. § 43 *supra*).

**65.** Circa l'esistenza di una fonte alternativa di produzione di farmaci a base CDCA che non necessitano di essere autorizzati, rappresentata nel caso di specie dai farmaci galenici, si osserva anzitutto che, secondo le informazioni acquisite, la monografia della Farmacopea Europea riporta l'acido chenodesossicolico meramente come principio attivo utilizzabile per produrre un farmaco, senza tuttavia l'indicazione di una specifica formulazione quali-quantitativa. Quindi il principio attivo in esame rientra nella disciplina delle preparazioni magistrali.

**66.** Secondo quanto stabilito dalla Farmacopea nazionale e dal summenzionato art. 5, comma 2, del D.L. 17 febbraio 1998, n. 23, se sul mercato esiste una specialità medicinale a base di un determinato principio attivo autorizzata per il trattamento di una determinata patologia, non è consentito al farmacista produrre un preparato magistrale a base del medesimo principio attivo con il medesimo dosaggio e i medesimi eccipienti (cfr. § 20 *supra*). Pertanto, sotto il profilo normativo, la possibilità di produzione di farmaci a base di CDCA in forma galenica appare alquanto ristretta e tale da non rappresentare una reale alternativa alla produzione organizzata su base industriale da Leadiant, in grado di contendere la posizione di mercato da quest'ultima occupata.

**67.** Alla luce dell'attuale posizione di assoluta preminenza detenuta da Leadiant nel mercato rilevante e della presenza in tale mercato di barriere di carattere normativo che appaiono circoscrivere lo sviluppo di una concorrenza potenziale, si ritiene *prima facie* che Leadiant possieda una posizione dominante sul mercato nazionale dei farmaci a base di CDCA.

**c) Le condotte contestate**

**68.** Le condotte messe in atto da Leadiant sembrerebbero *prima facie* potersi ascrivere a un'unica articolata strategia avente il fine di precludere l'accesso dei concorrenti al mercato della produzione e vendita di farmaci a base di CDCA e di imporre prezzi ingiustificatamente eccessivi per la vendita dell'Acido *Chenodesossicolico Leadiant*. Tale strategia potrebbe dunque integrare un abuso della posizione dominante detenuta da Leadiant sul mercato italiano della produzione e vendita di farmaci a base di acido chenodesossicolico a danno del Sistema Sanitario Nazionale e, in ultima analisi, dei pazienti affetti da CTX presenti in Italia.

**69.** In particolare, rileva anzitutto la stipula da parte di Leadiant di un contratto di fornitura in esclusiva di CDCA con PCA, nel novembre 2016 (cfr. § 40 *supra*).

**70.** Al riguardo, dagli elementi a disposizione sembrerebbe che PCA - società controllata da ICE, storico fornitore di CDCA della Farmacia dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Senese - più di altri soggetti sia dotata dell'expertise tecnica e delle autorizzazioni amministrative per dare avvio a una produzione di materia prima adatta ad alimentare nel lungo termine la filiera di produzione di farmaci a base di tale principio attivo. Tali caratteristiche, infatti, non sembrano allo stato attuale

essere possedute da altre imprese: sul punto rileva, ad esempio, l'esperienza di alcuni ospedali presenti in Olanda e in Belgio, i quali per un limitato periodo di tempo nel 2018 hanno fornito ai propri pazienti un preparato magistrale a base di CDCA prodotto grazie alla materia prima importata da un'altra impresa chimica; tale materia prima si è, tuttavia, rivelata non adeguata agli *standard* della Farmacopea Europea, in quanto caratterizzata da un eccessivo grado di impurità chimiche. Per tali ragioni, l'allestimento galenico da parte degli ospedali summenzionati è stato interrotto<sup>43</sup>.

**71.** Né sembrerebbe che tali requisiti tecnico-amministrativi siano facilmente acquisibili in futuro da altre imprese: al riguardo occorre, infatti, considerare che il *European Directorate for the Quality of Medicines*<sup>44</sup> nel maggio 2019 ha annunciato di voler rivedere gli *standard* di produzione del CDCA secondo la Farmacopea Europea per renderli più stringenti<sup>45</sup>. Ciò significa che l'effettivo possesso di un *expertise* tecnica per entrare sul mercato della produzione di CDCA potrebbe diventare in futuro ancora più difficile, e di conseguenza l'effettuazione dei necessari investimenti specifici a tal fine potrebbe essere più costosa.

**72.** Pertanto, il summenzionato accordo di fornitura in esclusiva sembrerebbe impedire ad altri soggetti, potenziali produttori di preparati magistrali a base di CDCA in Italia (nella specie: le aziende ospedaliere che possono richiedere alle proprie farmacie di allestire una produzione galenica) l'accesso alla principale fonte di produzione di materia prima attiva sul mercato, rappresentata da PCA, precludendo l'unico spazio - pur circoscritto - di accesso da parte degli stessi al mercato della produzione e vendita di farmaci contenenti tale principio attivo.

**73.** Inoltre, i fatti descritti sembrerebbero evidenziare che, una volta ottenuta l'autorizzazione all'immissione in commercio per l'Acido *Chenodesossicolico Leadiant*, Leadiant ha posto in essere un comportamento strategico su scala europea volto ad ottenere, quanto all'Italia in fase di negoziazione con AIFA, un prezzo di vendita molto alto per tale prodotto, nella consapevolezza che sul mercato, per le ragioni suesposte, non vi possono essere altri farmaci sostituibili.

**74.** In particolare, sembrerebbe che Leadiant, tramite una strategia dilatoria e ostruzionistica, abbia cercato di costringere l'AIFA ad accettare la proposta di prezzo avanzata, benché quest'ultima la ritenga assolutamente ingiustificata sotto il profilo dei costi e della domanda potenziale.

Le informazioni acquisite sembrerebbero indicare, infatti, che Leadiant, dopo oltre due anni dall'inizio della negoziazione, non abbia ancora fornito informazioni circa i costi sostenuti per l'introduzione del farmaco sul mercato, essenziali per l'Agenzia a comprendere le basi economiche a sostegno della proposta di prezzo (cfr. § 48 *supra*). Anche la richiesta di sospensione della negoziazione e il silenzio opposto dall'impresa da giugno 2018 fino a marzo 2019, nonostante i solleciti inviati dai competenti Uffici dell'AIFA, sembrerebbero rafforzare l'ipotesi di una tattica dilatoria volta a mettere pressione sul regolatore (cfr. §§ 49 *supra*).

Infine, il rifiuto opposto alle controproposte dell'AIFA sembrerebbe porsi nel solco di un comportamento esplicitamente ostruzionistico (cfr. § 48 *supra*).

---

<sup>43</sup> V. doc. 8.

<sup>44</sup> Il *European Directorate for the Quality of Medicines* (EDQM) è una direzione del Consiglio europeo che si occupa di stabilire gli *standard* della Farmacopea Europea. Tali *standard* costituiscono un punto di riferimento scientifico per la produzione e la garanzia della qualità dei farmaci riconosciuto in tutto il mondo e legalmente vincolante negli Stati membri.

<sup>45</sup> Cfr. <http://pharmeuropa.edqm.eu/TextsForComment/>.

***d) Il pregiudizio al commercio e l'applicabilità del diritto comunitario***

75. La fattispecie esaminata appare rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in quanto la strategia abusiva di Sigma Tau/Leadiant interessa il mercato nazionale, che costituisce parte rilevante del mercato comunitario, e appare suscettibile di alterare le condizioni di commercio tra gli Stati Membri, nonché i flussi di commercio parallelo dei farmaci<sup>46</sup>.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da Leadiant per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell'articolo 102 del TFUE;

**DELIBERA**

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Essetifin S.p.A., Leadiant Biosciences S.p.A., Leadiant Biosciences Ltd., Leadiant GmbH e Sigma-Tau Arzneimittel GmbH per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 del TFUE;

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

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Claudia Desogus;

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

e) che il termine di chiusura dell'istruttoria è fissato al 31 ottobre 2020.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

<sup>46</sup> Cfr., in senso conforme, la Comunicazione della Commissione, "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri" (in GUCE C101/81 del 27 aprile 2004).

**A378E - FEDERITALIA/FEDERAZIONE ITALIANA SPORT EQUESTRI (FISE)***Provvedimento n. 27947*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA PROPRIA RIUNIONE dell'8 ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTI gli artt. 101 e 102 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 101 e 102 TFUE;

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

VISTO, in particolare, l'articolo 14-ter, commi 2 e 3, della legge n. 287/1990;

VISTO il DPR 30 aprile 1998, n. 217, recante "*Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*";

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il proprio provvedimento del 19 luglio 2007 n. 17070, con il quale è stata avviata un'istruttoria nei confronti di FISE - Federazione Italiana Sport Equestri (procedimento A378), per accertare l'eventuale violazione degli artt. 81 e/o 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTO il proprio provvedimento del 15 maggio 2008 n.18285, con il quale è stato chiuso il procedimento A378 senza accertare l'infrazione, rendendo obbligatori gli impegni proposti da FISE - Federazione Italiana Sport Equestri, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

VISTA la sentenza del TAR del Lazio del 22 ottobre 2008, con cui è stato annullato parzialmente il citato provvedimento del 15 maggio 2008 n. 18285, secondo cui "*l'Autorità procedente dovrà nuovamente valutare se gli impegni proposti siano soddisfattivi al fine di eliminare i profili anticoncorrenziali in relazione ai quali è stato avviato il procedimento [...] o, viceversa, non siano soddisfattivi ai fini in questione, nel qual caso [...] l'Autorità potrà riaprire d'ufficio il procedimento ai sensi dell'articolo 14, co. 3, l. 287/1990*";VISTA, inoltre, la sentenza del Consiglio di Stato del 19 novembre 2009, con cui è stata confermata la sentenza del TAR Lazio, specificando che "*l'Autorità dovrà ora rinnovare espressamente la valutazione per verificare l'idoneità degli originari impegni privi delle modifiche contestate a determinare la chiusura dell'istruttoria, con riapertura del procedimento in caso contrario*";VISTO il proprio provvedimento n. 17070 del 22 aprile 2010, con il quale, in ottemperanza alle citate sentenze del TAR del Lazio del 22 ottobre 2008 e del Consiglio di Stato del 19 novembre 2009, sono stati rigettati gli impegni proposti da FISE - Federazione Italiana Sport Equestri ed è stato riaperto, d'ufficio, il procedimento A378C, ai sensi degli artt. 101 e 102 del TFUE<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> In sede di avvio si era ipotizzato che FISE avesse abusato dei propri poteri regolatori impedendo o comunque limitando lo svolgimento di manifestazioni ed attività equestri. In sede di riapertura l'Autorità ha valutato sussistente anche l'assunto secondo il quale alla FISE sia attribuibile, anche al di fuori del contesto CONI CIO, un'ingiustificata esclusiva sulla disciplina dell'intera attività equestre.

VISTO il proprio provvedimento n. 22503 dell'8 giugno 2011, con il quale è stato chiuso il procedimento A378C senza accertare l'infrazione, rendendo obbligatori i nuovi impegni proposti da FISE - Federazione Italiana Sport Equestri, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

VISTE le segnalazioni ricevute nel corso del 2017 e 2018 da due operatori attivi nell'organizzazione di gare con equidi;

VISTE le informazioni, inviate da FISE in data 12 marzo 2018, indispensabili per la valutazione del rispetto degli impegni da parte della stessa Federazione;

VISTO il proprio provvedimento del 29 maggio 2018 con il quale l'Autorità ha ritenuto che i comportamenti posti in essere da FISE successivamente alla chiusura del procedimento n. A378C fossero suscettibili di configurare una violazione degli impegni resi obbligatori dall'Autorità con il suo provvedimento dell'8 giugno 2011 e che il procedimento n. A378C dovesse essere riaperto, ai sensi degli articoli 14 e 14ter, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, nei confronti della medesima Federazione al fine di accertare possibili violazioni degli artt. 101 e/o 102 del TFUE;

VISTA la delibera del 25 settembre 2018, con la quale l'Autorità ha rigettato gli impegni presentati da FISE in data 4 settembre 2018;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti in data 11 aprile 2019, ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le memorie finali delle società pervenute in data 12 giugno 2019;

SENTITI in audizione finale i rappresentanti di FISE- Federazione Italiana Sport Equestri, GIA- Gruppo Italiano Attacchi e ASI - Associazioni Sportive e Sociali Italiane in data 17 giugno 2019;

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

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LE PARTI**

**1.** FISE - Federazione Italiana Sport Equestri è la Federazione sportiva per lo sport equestre, riconosciuta dal CONI, come associazione senza fini di lucro e con personalità giuridica di diritto privato, in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, secondo gli indirizzi del C.I.O. (Comitato Internazionale Olimpico), della F.E.I. (Federazione Equestre Internazionale) e del CONI. Essa è qualificabile quale ente esponenziale essendo costituita di società e associazioni che praticano lo sport equestre in Italia,

Nel 2018, FISE ha realizzato ricavi complessivi pari a oltre 21 milioni di euro.

**2.** L'associazione Gruppo Italiano Attacchi (di seguito GIA), Associazione sportiva dilettantistica senza fine di lucro, costituita il 13 marzo 2011, con circa 440 iscritti, è attiva nella specialità equestre attacchi, che utilizza le carrozze tradizionali trainate da equidi e guidate da *driver*. GIA, per alcuni anni ente aggregato a FISE, organizza annualmente circa 40 competizioni di gare amatoriali nella disciplina degli attacchi, operando in concorrenza con FISE.

3. ASI - Associazioni Sportive e Sociali Italiane è un Ente di Promozione Sportiva (di seguito anche EPS), riconosciuto dal 1994 dal CONI ai sensi dell'art. 16bis del D. Lgs. n. 242/1999, attivo in molteplici attività sportive, tra cui quella equestre, nel cui ambito organizza concorsi amatoriali nella disciplina del salto a ostacoli. ASI opera in diretta concorrenza con FISE e i suoi associati, in quanto organizza circuiti e tornei di salto a ostacoli soprattutto nel Lazio, nonché con altri organizzatori di tornei diversi da FISE. ASI conta numerosi centri affiliati<sup>2</sup>, di cui la maggior parte ha la doppia affiliazione anche con FISE.

4. SEF Italia s.s.d. a. r.l.– Sport Educazione e Formazione, interveniente nel procedimento, è un'Associazione Sportiva Dilettantistica che opera in concorrenza con FISE, attiva in diverse discipline equestri, tra cui salto a ostacoli (denominato *agility horse*, in quanto prevede regole semplificate rispetto a quelle federali), attacchi, *dressage* e *reining*. SEF svolge attività di coordinamento e organizzazione di manifestazioni e gare equestri<sup>3</sup> e di formazione degli atleti sull'intero territorio nazionale, in particolare in Lombardia, Piemonte e Veneto, nonché in Campania e Sicilia.

## II. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

5. In premessa si ricorda che gli impegni resi obbligatori con provvedimento dell'8 giugno 2011 prevedevano che la Federazione:

- i) limiterà l'ambito di riserva della FISE alle sole discipline equestri olimpiche e CIO/FEI svolte esclusivamente in forma agonistica ed in base a ben individuate regole di natura tecnico-sportiva*<sup>4</sup>;
- ii) "consentirà al contempo che le medesime discipline siano praticate da tutti gli operatori a livello amatoriale, eventualmente anche con tesserati FISE"*;
- iii) "permetterà che le restanti discipline e/o attività equestri possano essere liberamente svolte, con i medesimi criteri, senza alcun vincolo o limitazione di sorta"*;
- iv) "consentirà che l'uso degli impianti dei circoli e club affiliati alla FISE ad altri enti od associazioni in base all'apposita 'convenzione quadro' grazie alla quale anche i tesserati federali potranno partecipare a manifestazioni 'terze', utilizzando le strutture affiliate alla federazione nazionale"*<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. doc. 328 (audizione del 12 novembre 2018) nell'ambito della quale è stato precisato che i centri affiliati organizzano anche autonomamente le proprie attività, di cui non sono tenuti a dare comunicazione ad ASI; di tali attività e manifestazioni ASI è promotrice solo in circa il 5-10% dei casi.

<sup>3</sup> Le gare sono svolte, anche in collaborazione con gli enti di promozione sportiva, presso circoli affiliati a SEF e talvolta anche a Fise (circa il 20-30%). I partecipanti alle gare sono tesserati SEF e talvolta anche FISE nella medesima percentuale dei circoli. Si tratta di gare con rilievo limitato al circuito SEF che, pertanto, non sono utili, a nessun titolo, a qualificazioni o classifiche di rilievo ufficiale per la partecipazione alle competizioni CIO/FEI. Nel 2018 SEF ha patrocinato oltre 140 eventi sportivi svolti nelle discipline equestri in Italia.

<sup>4</sup> Vale a dire, salto ostacoli, concorso completo, *dressage* e paraolimpica, attacchi, *endurance*, *reining*, volteggio.

<sup>5</sup> Il procedimento concluso con l'accoglimento degli impegni era stato avviato il 19 luglio 2007 ai sensi degli articoli 81 e 82 Trattato CE (oggi artt. 101 e 102 del TFUE), al fine di verificare, tra l'altro, se FISE, "grazie anche in forza del potere di mercato conferitole dal suo ruolo 'istituzionale', appare aver abusato dei suoi poteri regolatori in ambito federale, impedendo, senza alcuna giustificazione di carattere strettamente sportivo, lo svolgimento di manifestazioni ed attività equestri attraverso condotte di natura escludente, realizzate sia in forma diretta sia in forma indiretta nei confronti di tali soggetti".

- 6.** Il provvedimento di accoglimento degli impegni prevedeva che FISE, entro trenta giorni, presentasse all’Autorità una relazione nella quale fossero illustrate le modalità di attuazione degli impegni assunti, dimostrando di aver fornito adeguata pubblicità ai propri impegni; fossero altresì comunicate le modifiche statutarie e regolamentari conseguenti all’approvazione degli impegni; fosse inviata all’Autorità copia delle convenzioni definitivamente stipulate con organizzazioni, enti o associazioni operanti nel settore equestre, allo scopo di consentire ad essi l’uso degli impianti degli affiliati FISE.
- 7.** Il 17 febbraio 2012, FISE ha trasmesso il Regolamento Tecnico dell’attività Sportiva Agonistica Equestre adottato dal Consiglio Federale in data 24 gennaio 2012 (denominato anche Regolamento tecnico 2012) di cui l’Autorità ha preso atto dandone comunicazione a FISE il 26 marzo 2012.
- 8.** Ai sensi dell’art. 8 del citato Regolamento Tecnico del gennaio 2012, *“E’ qualificata attività sportiva agonistica equestre l’attività svolta nelle sottoelencate discipline secondo i seguenti parametri tecnici”*. Le discipline sono quelle olimpiche internazionali individuate dalla FEI e dal CIO, ossia *“salto ostacoli, concorso completo, dressage e paraolimpica, attacchi, endurance, reining, volteggio”*.
- 9.** Il citato art. 8 qualificava, in maniera sintetica, come agonistica l’attività svolta nelle diverse discipline anch’esse elencate con i seguenti parametri tecnici: *“Attacchi: singoli o pariglie con prove di dressage in uno spazio di mt. 100x40 e prove con coni senza ostacoli multipli e relative combinate; Salto ad ostacoli: percorso di un minimo di 8 ostacoli con un tempo di esecuzione e con salti di altezza superiore ai 70 cm per i cavalli e di 60 cm per i pony; dressage: prove in piano che si svolgono su rettangoli di misura minima 20x40 con grafici di livello minimo E (elementari) serie 200; Reining: tutte le gare con giudice di campo sono da considerarsi agonistiche”*. Sono altresì definiti nel medesimo articolo 8 i parametri di qualificazione dell’attività agonistica per le discipline *Completo, Endurance, Paralimpica e Volteggio*.
- 10.** Ciò posto, a seguito di alcune denunce pervenute, l’Autorità ha avviato, in data 29 maggio 2018, ai sensi degli articoli 14 e 14-ter, commi 2 e 3, della legge n. 287/1990, il presente procedimento nei confronti della Federazione Italiana Sport Equestri - FISE. Il procedimento ha avuto ad oggetto la violazione da parte di FISE degli impegni resi obbligatori dall’Autorità con il provvedimento dell’8 giugno 2011, nonché l’accertamento della sussistenza di una o più violazioni degli artt. 101 e/o 102 del TFUE, realizzate attraverso condotte volte ad impedire, a soggetti terzi, lo svolgimento di competizioni equestri in ambito amatoriale. In particolare, la Federazione ha limitato l’ambito amatoriale, ostacolando lo svolgimento di manifestazioni e gare amatoriali equestri a carattere competitivo da parte di enti e associazioni, sportive concorrenti. Inoltre, la mancata stipula delle convenzioni, previste negli impegni assunti con il richiamato provvedimento del 2011, con enti e associazioni ha impedito a questi ultimi di svolgere attività amatoriale di tipo competitivo presso le strutture affiliate alla FISE.
- 11.** In data 29 maggio 2018 sono stati autorizzati gli accertamenti ispettivi che sono stati svolti, in data 4 giugno 2018, presso la sede nazionale della FISE e le sedi dei Comitati Regionali Lazio e Veneto di FISE.
- 12.** In data 29 maggio 2018 è pervenuta una segnalazione da parte di SEF Italia s.s.d. a. r.l.– Sport Educazione e Formazione, integrata con successivi depositi e, da ultimo, il 17 luglio 2018. La

segnalazione di SEF è stata acquisita agli atti del procedimento e l'associazione sportiva è stata ammessa a partecipare al procedimento in qualità di interveniente.<sup>6</sup>

**13.** In data 20 luglio 2018, FISE ha formulato istanza di proroga del termine per la presentazione degli impegni. L'Autorità, in data 1° agosto 2018, ha deliberato il non accoglimento dell'istanza, rilevando che, trattandosi di un procedimento avviato ai sensi dell'art. 14 *ter*, commi 2 e 3, della legge 287/90, non si versava in un'ipotesi suscettibile di essere nuovamente definita con impegni. Inoltre, l'Autorità ha ritenuto sussistente l'interesse al proseguimento dell'accertamento istruttorio. La decisione è stata comunicata alla Parte l'8 agosto 2018.

**14.** In data 4 settembre 2018 FISE ha comunque depositato il formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'art. 14-*ter* della legge 287/90.

**15.** Con delibera del 25 settembre 2018, l'Autorità ha rigettato gli impegni presentati da FISE rilevandone l'inammissibilità in ragione della natura e delle caratteristiche della fattispecie contestata in sede di avvio dell'istruttoria, in quanto trattandosi di un procedimento avviato ai sensi dell'art. 14 *ter*, commi 2 e 3, non si versava in un'ipotesi suscettibile di essere nuovamente definita con impegni. Inoltre, l'Autorità ha ritenuto sussistente l'interesse a procedere all'accertamento dell'infrazione. Infine, gli impegni sono stati considerati complessivamente inidonei a rimuovere i profili di anti-concorrenzialità evidenziati nel provvedimento di avvio, in quanto le misure proposte, anche avuto riguardo alla perimetrazione dell'attività agonistica rispetto a quella amatoriale, sono state ritenute generiche, astratte, non suscettibili di attuazione piena e tempestiva e di non agevole verificabilità. La decisione è stata comunicata alla Parte il 4 ottobre 2018.

**16.** Nel corso dell'istruttoria sono state formulate richieste di informazioni ai quindici Enti di Promozione Sportiva (EPS) attivi in Italia, al fine di acquisire elementi valutativi specifici in merito al settore equestre che consentissero di contestualizzare le condotte di FISE oggetto dell'accertamento, con particolare riferimento alle discipline del Salto a Ostacoli e degli Attacchi svolte in ambito amatoriale<sup>7</sup>. A tali richieste gli EPS hanno risposto tra il 15 ottobre e il 12 dicembre 2018.

**17.** In data 15 novembre 2018 è stata inviata una richiesta di informazioni al CONI avente ad oggetto aspetti relativi alle attività sportive rientranti nell'ambito di riserva delle federazioni sportive nazionali ed ai criteri distintivi tra attività agonistica, non agonistica, amatoriale e ludico motoria, anche alla luce delle norme contenute nei Regolamenti Tecnici Federali vigenti. In data 21 dicembre 2018 è pervenuta la nota di risposta del CONI, integrata l'8 gennaio e il 28 febbraio 2019<sup>8</sup>. In data 17 luglio 2018 è stata sentita in audizione la federazione FISE<sup>9</sup>. Nel corso del mese di novembre 2018 sono stati sentiti in audizione alcuni Enti di Promozione Sportiva e nello specifico ASI - Associazioni Sportive e Sociali Italiane, ACSI - Associazione Centri sportivi italiani, CNS- Libertas

---

<sup>6</sup> Doc. 282.

<sup>7</sup> Gli EPS destinatari della richiesta di informazioni sono: AICS Associazione Italiana Cultura e Sport, ASI-Associazione Sportive Sociali Italiane; MSP Movimento Sport Popolare Italia; CSAIN Centri Sportivi Aziendali Industriali; CNS Libertas -Centro Nazionale Sportivo Libertas; CSI - Centro Sportivo Italiano; CSEN - Centro Sportivo Educativo Nazionale; ENDAS- Ente Nazionale Democratico di Azione Sociale; PGS-Polisportive Giovanile Salesiane; UISP-Unione Italiana Sport per Tutti; Unione Sportiva ACLI; ASC- Attività Sportive Confederare; OPES- Organizzazione per l'educazione allo Sport; CUSI- Centro Universitario Sportivo Italiano; ACSI-Associazione Centri Sportivi Italiani.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 346.

<sup>9</sup> Cfr. doc. 283.

Centro Nazionale Sportivo, nonché l'associazione sportiva dilettantistica SEF Italia s.s.d. a. r.l.– Sport Educazione e Formazione<sup>10</sup>.

**18.** In data 12 dicembre 2018 e 10 gennaio 2019 sono pervenute ulteriori segnalazioni anonime, riguardanti vicende interne al Dipartimento Attacchi di FISE che i segnalanti ritengono correlate al procedimento in corso<sup>11</sup>.

**19.** In data 8 marzo 2019 è stato sentito in audizione il CONI<sup>12</sup>.

**20.** I segnalanti nel corso del procedimento hanno prodotto in più occasioni ulteriore documentazione a supporto delle loro istanze.

**21.** Le Parti hanno chiesto ed esercitato il diritto di accesso agli atti nel corso del procedimento.

**22.** Le Parti hanno altresì presentato memorie scritte e precisazioni nel corso del procedimento.

**23.** In data 11 aprile 2019 è stata inviata alle Parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie del procedimento.

**24.** In data 29 aprile 2019 è pervenuta istanza di proroga del termine infra-procedimentale dell'istruttoria inizialmente fissato il 17 maggio 2019; l'istanza è stata accolta con delibera dell'Autorità dell'8 maggio 2019. Pertanto, il termine di chiusura della fase istruttoria del procedimento, coincidente con la nuova data di svolgimento dell'audizione finale, a seguito della proroga è stato fissato alla data del 17 giugno 2019.

**25.** Tra l'11 e il 12 giugno 2019 sono pervenute le memorie finali delle Parti, alle quali le stesse hanno avuto accesso in data 13 giugno 2019<sup>13</sup>.

**26.** In data 17 giugno 2019 si è tenuta l'audizione finale, dinnanzi al Collegio, dei rappresentanti della Federazione Italiana Sport Equestri -FISE e delle associazioni GIA e ASI.

### **III. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

**27.** La regolamentazione del settore sportivo in Italia si fonda su un sistema piramidale che, con riguardo al settore equestre, è formato, a livello internazionale e apicale, dal Comitato Internazionale Olimpico e dalla Federazione Equestre Internazionale (CIO/FEI), a livello nazionale dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) con i suoi compiti di raccordo con gli organismi internazionali e di indirizzo e controllo nazionali e, quindi, dalla Federazione Nazionale Sport Equestre (FISE), che regola lo sport equestre in Italia in ambito agonistico e opera direttamente nell'organizzazione di eventi e manifestazioni in ambito amatoriale, nonché per il tramite dei propri Comitati Regionali e Centri affiliati e aggregati in concorrenza con gli Enti di promozione, le Società e le Associazioni sportive equestri.

#### ***III.1. La regolamentazione del CONI***

**28.** Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) è stato istituito nel 1914 dai delegati delle diverse Federazioni Sportive Nazionali (FSN), al fine di organizzare la partecipazione degli atleti italiani alle Olimpiadi, in raccordo con il Comitato Olimpico Internazionale (CIO). Il CONI è definito "*Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali*".

---

<sup>10</sup> Doc.326, 328, 331, 341.

<sup>11</sup> Doc. 344, 348.

<sup>12</sup> Doc. 357.

<sup>13</sup> Doc. 383, 384, 387.

**29.** 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).

**30.** Il CONI ha potestà statutaria relativa, come previsto dall'art. 2, alla disciplina dell'organizzazione centrale e periferica del CONI, nonché al funzionamento dello stesso. Lo statuto vigente, adottato dal Consiglio Nazionale del CONI nel luglio 2014 e modificato il 4 maggio 2016, è approvato dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo.

**31.** Per ciascuno sport il CONI riconosce una sola Federazione Sportiva Nazionale (FSN) e una Disciplina Sportiva Associata (DSA), ove un dato sport non sia già oggetto di regolazione da parte di una FSN. Attualmente il CONI riconosce quarantacinque Federazioni Sportive Nazionali e dodici Discipline Sportive Associate (DSA). Gli Statuti delle FSN e DSA devono rispettare i principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale del CONI, da ultimo approvati con deliberazione n. 1613 del 4 settembre 2018. Ne consegue che il CONI riconosce le FSN che svolgono un'attività sportiva nel territorio nazionale e sul piano internazionale e siano affiliate ad una Federazione Internazionale, gestendo l'attività sportiva conformemente alla Carta Olimpica e alle regole della Federazione Internazionale di appartenenza.

**32.** 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”* (art. 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'art. 16 del D. Lgs. n. 242/1999, le FSN hanno potestà statutaria e regolamentare conformemente ai principi fondamentali stabiliti dal CONI.

**33.** Lo Statuto del CONI prevede che alle Federazioni *“è riconosciuta autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI”* (art. 20, commi 3 e 4), riconoscendo una sola Federazione per ciascuno sport. Inoltre, lo Statuto, ai sensi dell'art. 15, comma 1, D. Lgs. n. 242/1999, 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”* (art. 23 Statuto); *“la valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse”* (art. 23, comma 1bis).

**34.** I regolamenti tecnici, adottati da ciascuna Federazione nel rispetto delle regole stabilite della Federazione Internazionale di riferimento, sono volti a disciplinare lo svolgimento delle manifestazioni/competizioni sportive operando una distinzione tra attività agonistica, amatoriale e ludica. Tali regolamenti sono adottati autonomamente dalle Federazioni e non sono sottoposti al controllo e all'approvazione della Giunta Nazionale del CONI<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. doc. 346, informazioni rese dal CONI in data 21 dicembre 2018.

**35.** Con documentazione del 28 febbraio 2019, il CONI ha rappresentato che, in data 26 febbraio 2019, è stato approvato dalla propria Giunta Nazionale un “*Modello di Convenzione*” finalizzato a facilitare la sottoscrizione degli accordi tra i diversi organismi sportivi, in conformità alle disposizioni per l’implementazione del Sistema Nazionale di Qualifiche degli Operatori Sportivi (SNAQ). Tale modello dovrà indicare altresì il livello tecnico agonistico che rimarrà di competenza delle Federazioni Sportive Nazionali e Discipline Sportive Associate. Agli atleti non sarà consentito di prendere parte a competizioni agonistiche organizzate da Enti di Promozione Sportiva, salva espressa autorizzazione delle FSN/DSA come regolamentata in convenzione. L’art. 1 della bozza di convenzione predisposta prevede che le FSN e gli EPS definiscano congiuntamente i limiti di esercizio della pratica sportiva, regolamentando i rispettivi campi di azione e le attività di programmazione, nonché il livello tecnico agonistico della disciplina sportiva praticata. Le convenzioni saranno sottoscritte solo dalle Federazioni e dagli EPS senza coinvolgimento del CONI<sup>15</sup>.

### **III.2. La regolamentazione di FISE**

**36.** Nel quadro sopra delineato, FISE, “*Federazione Italiana Sport Equestri*”, è l’associazione riconosciuta dal CONI con lo scopo di promuovere e disciplinare “*l’attività equestre in Italia in tutte le sue espressioni formative, ludiche ed addestrative*” (art. 2, comma 1, Statuto FISE). Ai sensi del medesimo articolo, FISE gode di autonomia tecnica organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI.

**37.** Secondo le norme statutarie, FISE è “*costituita da società e associazioni anche nella forma di società di capitali, ugualmente senza fini di lucro, che praticano in Italia lo sport equestre e ne propagano l’idea nell’ambito delle regole del dilettantismo, in armonia con l’ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, secondo gli indirizzi del C.I.O. e del C.O.N.I. La F.I.S.E. è retta da norme statutarie e regolamentari in armonia con l’ordinamento sportivo nazionale ed internazionale*” (art. 1, comma 1). Ai sensi dell’art. 1, comma 3, Statuto FISE, quest’ultima “*è affiliata alla Federazione Equestre Internazionale (F.E.I.) dalla quale è riconosciuta quale unico rappresentante degli sport equestri in Italia*”. L’attività posta in essere da FISE si svolge in armonia con “*le deliberazioni e gli indirizzi della F.E.I. e con le deliberazioni e gli indirizzi del C.I.O. e del C.O.N.I.*” (art. 1, comma 4). Ai sensi dell’art. 1, comma 2, Statuto FISE, questa è “*competente a disciplinare l’attività equestre in Italia in tutte le sue espressioni formative, ludiche e addestrative, con competenza esclusiva per le seguenti attività svolte in forma agonistica: salto a ostacoli, concorso completo, dressage, endurance, attacchi, volteggio, reining, paralimpica, horseball, polo*” (discipline olimpiche).

**38.** Ai sensi della medesima disposizione statutaria, “*FISE è competente a disciplinarne l’attività in via non esclusiva*” per le specialità di “*cross-country, monta da lavoro, gimkane, equitazione di campagna, turismo equestre, attività ludica, riabilitazione equestre, attività equestre di tradizione e rassegne*” (discipline non olimpiche).

### **III.3. La regolamentazione degli EPS**

**39.** Gli enti di promozione sportiva (EPS), previsti nell’art. 16-*bis* del D. Lgs. n. 242/1999 recante *Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano*, sono associazioni presenti a livello nazionale o

---

<sup>15</sup> Cfr. doc. 346, risposta del CONI del 21 dicembre 2018.

regionale senza fini di lucro, riconosciute dal CONI<sup>16</sup>, che hanno come fine istituzionale la promozione e l'organizzazione di attività motorio-sportive con finalità ricreative e formative e che svolgono le loro funzioni nel rispetto dei principi, delle regole e delle competenze del CONI, delle Federazioni Sportive Nazionali e nell'osservanza della normativa sportiva *antidoping*.

**40.** Il citato decreto legislativo attribuisce al Consiglio Nazionale del CONI il compito di deliberare *“in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle federazioni sportive nazionali, delle società ed associazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite e di altre discipline sportive associate al CONI e alle federazioni, sulla base dei requisiti fissati dallo statuto, tenendo conto a tal fine anche della rappresentanza e del carattere olimpico dello sport, dell'eventuale riconoscimento del CIO e della tradizione sportiva della disciplina”*. A tal fine è stato istituito un Registro delle Associazioni e società Sportive Dilettantistiche, la cui iscrizione è obbligatoria per tutti gli affiliati alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate e agli Enti di Promozione Sportiva. L'elenco aggiornato delle Associazioni e Società Sportive dilettantistiche riconosciute è trasmesso annualmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

**41.** Come disciplinati dal Regolamento degli Enti di Promozione Sportiva, approvato dal Consiglio Nazionale del CONI n. 1525 del 28 ottobre 2014, gli EPS promuovono e organizzano attività multidisciplinari classificate come motorio-sportive e formative. Tra le attività motorio-sportive rientrano: 1) *“le attività a carattere promozionale, amatoriale e dilettantistico, seppure con modalità competitive, con scopi ricreativi [...]”*; 2) *le attività ludico motorie di avviamento alla pratica sportiva*. 3) *le attività agonistiche di prestazione connesse al proprio fine istituzionale, nel rispetto di quanto sancito dai Regolamenti Tecnici delle Federazioni Sportive Nazionali o delle Discipline Sportive Associate, ai quali dovranno fare esclusivo riferimento, unitamente ai propri affiliati, per il migliore raggiungimento delle specifiche finalità previa stipula di apposite Convenzioni conformi al fac-simile emanato dal CONI [...]”*.

**42.** Gli Enti beneficiano di contribuzioni che vengono erogate annualmente dal CONI con riferimento alla consistenza organizzativa<sup>17</sup> e all'attività svolta.

#### **III.4. La definizione di attività agonistica**

**43.** Il Decreto Ministeriale 18 febbraio 1982, emanato dal Ministero della Sanità, relativo alle *“norme per la tutela sanitaria dell'attività sportiva agonistica”*, prevede che *“la qualificazione agonistica a chi svolge attività sportiva è demandata alle Federazioni sportive nazionali”* (art. 1) e che *“l'accertamento di idoneità, relativamente all'età ed al sesso, per l'accesso alle singole attività sportive agonistiche è svolto, tra le altre cose, tenuto conto delle norme stabilite dalle Federazioni sportive nazionali”* (art. 2).

**44.** In ragione di alcune difficoltà interpretative segnalate nell'applicazione del decreto ministeriale, in particolare in relazione all'identificazione dei limiti e delle caratteristiche dell'attività sportiva agonistica, è intervenuta la Circolare del Ministero della Sanità del 31 gennaio 1983 n. 7

---

<sup>16</sup> I requisiti per ottenere il riconoscimento del Coni sono stabiliti dall'art. 3 del Regolamento degli Enti di Promozione Sportiva.

<sup>17</sup> Artt. 15 e ss. del Regolamento EPS del CONI. Gli elementi che insistono sul parametro della consistenza sono: la presenza organizzata nelle regioni e nelle province, il numero di società e associazioni sportive dilettantistiche affiliate e il numero degli iscritti.

"Norme per la tutela sanitaria della attività sportiva agonistica". In tale circolare, il Ministero si è limitato a chiarire che non tutta l'attività sportiva svolta in forma competitiva può ricondursi ad attività agonistica, senza tuttavia fornire elementi atti a qualificare l'attività agonistica e delimitarne l'ambito rispetto all'attività amatoriale. Nella circolare infatti si legge che l'attività agonistica "*deve intendersi come quella forma di attività sportiva praticata sistematicamente e/o continuativamente e soprattutto in forme organizzate dalle Federazioni Sportive Nazionali, dagli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI e dal Ministero della Pubblica Istruzione per quanto riguarda i Giochi della Gioventù a livello Nazionale, per il conseguimento di prestazioni sportive di un certo livello. L'attività sportiva agonistica non è quindi sinonimo di competizione. L'aspetto competitivo, infatti, che può essere presente in tutte le attività sportive, da solo non è sufficiente a configurare nella forma agonistica una attività sportiva*".

45. Infine rileva il decreto del Ministero della Salute 8 agosto 2014, con cui sono state approvate le linee guida in materia di certificati medici per l'attività sportiva non agonistica che fornisce la definizione di attività sportive non agonistiche come quelle praticate "*dai seguenti soggetti: a) gli alunni che svolgono attività fisico-sportive organizzate dagli organi scolastici nell'ambito delle attività parascolastiche; b) coloro che svolgono attività organizzate dal CONI, da società sportive affiliate alle Federazioni sportive nazionali, alle Discipline associate, agli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, che non siano considerati atleti agonisti ai sensi del decreto ministeriale 18 febbraio 1982; c) coloro che partecipano ai Giochi sportivi studenteschi nelle fasi precedenti a quella nazionale*".

### **III.5. La regolamentazione in tema di sicurezza**

46. Rilevano, ai fini di garantire la sicurezza sia degli equidi che dei cavalieri nelle manifestazioni sportive equestri, alcune ordinanze assunte dal Ministero del Lavoro e della Salute - che integrano la c.d. Ordinanza Martini<sup>18</sup> - con le quali sono state stabilite rigide regole per garantire la sicurezza delle manifestazioni in esame, rilevato il verificarsi di incidenti che mettono a repentaglio la salute e l'integrità fisica degli animali, nonché l'incolumità dei fantini e degli spettatori presenti, nelle more dell'emanazione di un'organica disciplina in materia.

47. Secondo quanto riportato, da ultimo, nell'ordinanza 1° agosto 2017, sono escluse dal suo campo di applicazione "*le manifestazioni con equidi che si svolgono negli impianti e nei percorsi ufficialmente autorizzati dal Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali e dal CONI attraverso i propri organismi di riferimento e le organizzazioni riconosciute dallo stesso ivi compresi gli enti di promozione sportiva che includono nei propri statuti le discipline cui afferiscono le manifestazioni oggetto della presente ordinanza e che prevedono nei propri statuti, regolamenti o disciplinari, misure di sicurezza almeno equivalenti a quelle stabilite dalla presente ordinanza*"<sup>19</sup>.. L'ordinanza trova applicazione solo laddove le manifestazioni siano organizzate fuori dai circuiti degli EPS, che sono dispensati dall'applicazione di tali norme in quanto predispongono le misure di

---

<sup>18</sup> Cfr. Ordinanza ministeriale 21 luglio 2009, recante «Disciplina di manifestazioni popolari pubbliche o private nelle quali vengono impiegati equidi, al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati» e successive integrazioni con ulteriori ordinanze del 2011 e 2013; da ultimo, si veda Ordinanza 1° agosto 2017 «Proroga e modifica dell'ordinanza contingibile e urgente 21 luglio 2011 e successive modificazioni, in materia di disciplina delle manifestazioni popolari, pubbliche o private, nelle quali vengono impiegati equidi al di fuori degli impianti e dei percorsi ufficialmente autorizzati».

<sup>19</sup> Cfr. art. 1 dell'Ordinanza 1° agosto 2017.

sicurezza efficaci attraverso propri regolamenti o istituendo commissioni tecniche per valutare gli standard di sicurezza.

#### **IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE**

##### ***IV.1. Il settore sportivo equestre, il circuito istituzionale agonistico di FISE e le convenzioni***

**48.** Nel settore degli sport equestri, le attività riconosciute come olimpiche dal CIO/FEI, riguardano le discipline *salto a ostacoli, concorso completo, dressage, endurance, attacchi, volteggio, reining, paralimpica*<sup>20</sup>. In relazione a tali attività, FISE predispose il calendario unico delle gare del circuito istituzionale, definite “*manifestazioni di interesse federale*”, partendo dalla pubblicazione, circa sei mesi prima dell’inizio del nuovo anno, del “*calendario di base*”, in cui sono individuate le manifestazioni competitive che si svolgeranno nel corso dell’anno<sup>21</sup>.

**49.** Sulla base di tale calendario, i “*comitati organizzatori*”, costituiti, principalmente dai gestori di impianti equestri ovvero da organizzatori di manifestazioni (quali, ad esempio, Fiera Cavalli Roma o Fiera Cavalli Verona che possono ospitare anche manifestazioni di interesse federale), propongono lo svolgimento di competizioni al fine dell’inserimento delle stesse nel calendario, secondo il bando di FISE.

**50.** FISE, conseguentemente, assegna le manifestazioni di interesse federale ai comitati organizzatori, predisponendo il “*calendario annuale*”. I comitati organizzatori, che devono accreditarsi presso FISE, inseriscono formalmente i rispettivi concorsi, indicando, tra l’altro, il campo gara ospitante, che può anche essere un centro terzo, che deve essere titolare di certificazione di idoneità rilasciata dai Comitati regionali competenti per territorio.

**51.** Le gare inserite nel calendario annuale non hanno il medesimo grado di importanza; ogni gara viene classificata secondo ordine alfabetico e stelletta, ai sensi delle regole tecniche contenute nel Regolamento Nazionale Salto a Ostacoli FISE.

**52.** A seguito dell’inserimento dei concorsi da parte dei comitati organizzatori viene pubblicato il “*calendario agonistico*”, che ricomprende tutti le manifestazioni di interesse federale inserite nel circuito istituzionale.

**53.** Dopo avere composto il calendario agonistico nazionale, si apre il calendario internazionale e si definiscono date e concorsi internazionali; dopo la definizione del quadro internazionale, si approvano le date e i concorsi nazionali. Al termine del processo è pubblicato il “*calendario unico*”.

**54.** Accanto al circuito istituzionale, le gare possono essere organizzate anche da soggetti diversi da FISE<sup>22</sup>, “*purché riconosciuti e autorizzati da FISE*”.

**55.** FISE è altresì competente a disciplinare in via non esclusiva l’attività per le discipline *cross country, monta da lavoro - gimkane, equitazione di campagna turismo equestre - point to point - trekking e orienteering equitazione americana, polo, horseball, attività pony, riabilitazione equestre*,

---

<sup>20</sup> FISE detiene, ai sensi della regolamentazione CONI, una riserva sull’attività agonistica di alcune discipline con equidi, tre olimpiche (salto a ostacoli, dressage e completo) e cinque collegate alle competizioni sotto l’egida FEI (Federazione Equestre Internazionale). Ci sono altre dodici discipline non soggette a riserva in favore di FISE (cfr. doc. 8, audizione FISE del 23 febbraio 2018).

<sup>21</sup> Dichiarazione allegata al verbale dell’ispezione presso FISE Nazionale del 5 giugno 2018, doc. 27.

<sup>22</sup> È quanto emerge dalle dichiarazioni rese a verbale da FISE nel corso dell’ispezione, cfr. doc. 27.

*attività equestri di tradizione e rassegne e tutte le altre discipline sportive praticate con il cavallo “che in sede internazionale siano riconducibili, per competenza, nell’ambito della FISE”.*

**56.** Nel settore degli sport equestri operano, come detto, anche gli Enti di Promozione Sportiva, associazioni senza fini di lucro riconosciute dal CONI<sup>23</sup> che hanno come fine istituzionale la promozione e l’organizzazione di attività motorio-sportive con finalità ricreative e formative, tra le quali si annoverano le attività a carattere amatoriale, svolte con modalità competitive, le attività ludico motorie e di avviamento alla pratica sportiva e le attività agonistiche di prestazione connesse con il proprio fine istituzionale.

**57.** Gli atleti tesserati con EPS nel settore degli sport equestri sono oltre 80.000<sup>24</sup>, di questi gli Enti: ASI, PGS, UISP, CNS Libertas hanno ognuno un numero di tesserati maggiore di 10.000. A fronte di tali dati, risulta un totale su base annuale di oltre 110.000 tesserati a FISE, sempre con riferimento agli anni 2017 e 2018.

**58.** La quota richiesta dagli EPS per il tesseramento ha un costo oscillante da un minimo di 3,50 euro fino ad un massimo di 30 euro, mentre i costi per l’iscrizione a gare, manifestazioni ed eventi, che i tesserati devono sostenere, sono variabili e per la quasi totalità degli EPS, oscillano da un minimo di 10 euro a un massimo di 25 euro.

**59.** L’ammontare degli investimenti sostenuti dagli EPS nella preparazione delle attività sportive amatoriali riferito al periodo 2017/2018 è stato complessivamente superiore a 500.000 euro<sup>25</sup>. Solo alcuni degli EPS che svolgono attività sportiva equestre operano in regime di convenzione con FISE.

**60.** In ambito FISE, nonostante la sottoscrizione di Convenzioni rappresentasse espressamente uno degli impegni resi obbligatori con il provvedimento del 2011, solo nel 2017, si discute della possibilità di sottoscrivere con gli Enti di Promozione una convenzione sul modello allegato alla citata delibera CONI del 2015 come emerge da una mail interna FISE<sup>26</sup>.

**61.** Della mancata sottoscrizione delle convenzioni e della pressante esigenza di finalizzare gli accordi con gli EPS proprio attraverso le convenzioni vi è traccia anche nel documento allegato alla lettera inviata da FISE al CONI, nella cui pagina finale, al paragrafo “*Rapporti FISE con enti di promozione sportiva*”, si afferma: “*siamo in attesa di finalizzare le convenzioni con EPS mancanti*”, avendo sottoscritto convenzioni soltanto con cinque EPS su quindici esistenti<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> I requisiti per ottenere il riconoscimento del CONI sono stabiliti dall’art. 3 del Regolamento degli Enti di Promozione Sportiva.

<sup>24</sup> Il dato aggregato si riferisce al numero dei tesserati 2017-2018 degli EPS attivi nelle attività relative agli sport equestri e in particolare ASI-Associazione Sportive Sociali Italiane (doc. 311); CSAIN Centri Sportivi Aziendali Industriali (doc. 307); CSI – Centro Sportivo Italiano (doc. 310); CSEN – Centro Sportivo Educativo Nazionale (doc. 309); ENDAS- Ente Nazionale Democratico di Azione Sociale (doc. 315); ACSI Associazione Centri sportivi Italiani (doc. 314); PGS- Polisportive Giovanile Salesiane (doc. 312); Unione Sportiva ACLI (doc. 342); OPES- Organizzazione per l’educazione allo Sport (doc. 336); CNS Libertas (doc. 308).

<sup>25</sup> Il dato aggregato si riferisce agli investimenti operati da ASI, CSI, ENDAS, PGS, UISP, CNS Libertas e OPES per come comunicati nelle risposte alle richieste di informazioni inviate il 5 ottobre 2018.

<sup>26</sup> Doc.198. Nella mail tra ufficio legale e il Presidente di Fise del 23 novembre 2017 si discute della possibilità di invitare gli EPS a sottoscrivere le convenzioni, rappresentando che “*naturalmente l’auspicio è quello di garantire il rispetto delle nostre prerogative attraverso la firma della convenzione di cui allego modello con i e bozza di modello predisposto da FISE*”. Nella stessa mail si ipotizza che in quella occasione si possa “*discutere con gli EPS il Regolamento tecnico*”.

<sup>27</sup> Cfr. doc. 128.

## ***IV.2. I comportamenti posti in essere da FISE***

### **IV.2.a. Il mancato rispetto degli impegni mediante le modifiche regolamentari negli attacchi e nel salto a ostacoli**

**62.** Le evidenze agli atti del fascicolo dimostrano che, con riferimento alla disciplina degli attacchi, FISE ha modificato a più riprese la regolamentazione dell'attività amatoriale, restringendone significativamente la sua portata e che, in concomitanza con dette modifiche a partire dall'inizio del 2018, ha osteggiato in più occasioni l'organizzazione, da parte di Gruppo Italiano Attacchi-GIA, di manifestazioni e gare amatoriali in tale specialità.

**63.** In particolare, FISE ha adottato due nuovi regolamenti nel gennaio 2018 e nel marzo 2018, che hanno di fatto ristretto l'ambito amatoriale nella disciplina degli Attacchi, al fine di impedire in concreto l'organizzazione di gare amatoriali a carattere competitivo alternative a quelle organizzate da FISE.

**64.** FISE ha adottato il nuovo "*Regolamento tecnico disciplina attacchi*" (denominato Regolamento Tecnico attacchi 2018), con cui è stata qualificata "*attività sportiva non agonistica*" quella svolta secondo parametri tecnici diversi da quelli individuati nel Regolamento Tecnico del gennaio 2012, sottoposto all'Autorità in sede di ottemperanza agli impegni del 2011 e relega l'attività non agonistica a mere "*manifestazioni di attacchi di tradizione ed eleganza, sfilate e raduni, manifestazioni con attacchi singoli non a tempo, e in particolare dressage senza passi indietro, trotto riunito, galoppo – percorsi coni o similari senza ostacoli multipli, fissi o similari o passaggi fra porte*". Il regolamento in parola, definisce invece "*attività sportiva agonistica equestre [...]* qualsiasi prova eseguita con attacchi multipli. Per attacchi singoli: qualsiasi prova a tempo, qualsiasi prova di dressage che preveda passi indietro e/o andature riunite e/o galoppo; qualsiasi<sup>28</sup> percorso ancorché a punti con ostacoli mobili, coni o similari, fissi o similari che comprendano ostacoli multipli o con più passaggi fra porte obbligatorie"; di fatto escludendo l'esistenza di un ambito di attività amatoriale competitiva non agonistica.

**65.** Detto Regolamento è accompagnato da una Relazione introduttiva che si sofferma sugli aspetti e le criticità che rendono la disciplina degli attacchi tra le più pericolose in ambito equestre, al fine di giustificare le regole restrittive al rispetto delle quali devono soggiacere per motivi di sicurezza le "*gare ludico amatoriali*", il cui ambito di svolgimento è di fatto molto ridotto e consentito solo con modalità semplificate. Più nel dettaglio, la Relazione rileva come per ragioni di sicurezza siano escluse dall'ambito ludico tutte le gare eseguite a tempo con attacchi multipli (più di un cavallo) e ostacoli multipli, nonché tutte le gare *derby* e le prove di *dressage* che prevedano passi indietro, galoppo o andatura riunite.

**66.** Inoltre, FISE ha pubblicato nel suo sito un secondo "*Regolamento Attacchi*", espressamente "*in vigore dal 20 marzo 2018*" (denominato Regolamento attacchi 20 marzo 2018), che si aggiunge e integra il sopra-citato Regolamento del 2018 e disciplina, con estremo dettaglio, ulteriori aspetti delle gare con attacchi.

**67.** L'art. 3 prevede che tale "*regolamento tecnico FISE Attacchi e il regolamento FEI devono essere osservati: dagli Enti Organizzatori delle manifestazioni, dai proprietari dei cavalli iscritti nei ruoli federali, da chi partecipa o fa partecipare i propri cavalli a manifestazioni, da chi esercita una qualunque funzione avente attinenza con le manifestazioni*" (comma 1). Esso sancisce che "*Gli Enti*

---

<sup>28</sup> Enfasi aggiunte.

e le Persone di cui sopra sono tenute a riconoscere l'autorità della FISE" (comma 2) e stabilisce che "possono indire manifestazioni gli Enti Affiliati o Aggregati alla FISE, oppure Enti o Comitati, Organizzatori o Persone fisiche che diano il necessario affidamento tecnico e finanziario. Il Responsabile della manifestazione deve essere comunque un tesserato FISE, munito di patente Brevetto Attacchi o superiore" (comma 3). Ai sensi dell'art. 4, "La FISE [...] avrà il potere di negare il riconoscimento e l'approvazione del programma di una manifestazione se non ha ottenuto nel modo che crederà opportuno le garanzie necessarie ad assicurare, sotto ogni aspetto, il regolare svolgimento della manifestazione stessa [...] i Concorsi di Attacchi devono essere approvati dalla FISE" e ciascun organizzatore deve nominare il responsabile della gara che deve essere un tesserato FISE. Inoltre, ai sensi del comma 6, "Sui programmi, sui manifesti e su ogni altra pubblicazione, deve essere indicato che la manifestazione è riconosciuta dalla FISE".

**68.** Tali modifiche regolamentari, come di seguito illustrato, sono state associate a diffide di FISE e alla frapposizione di ostacoli allo svolgimento di competizioni amatoriali organizzate da GIA e dai circoli ad essa affiliati. La nuova regolamentazione nella sostanza ha sostituito le indicazioni riportate nel Regolamento Tecnico del gennaio 2012 con altre molto limitative. Infatti, laddove la definizione dell'agonismo si limitava ad individuare, sia per gli attacchi singoli che per le pariglie alcune particolari condizioni e prove eseguite con determinati ostacoli, alla luce del nuovo regolamento, viene di fatto preclusa, in quanto considerata agonistica, qualsiasi prova eseguita con gli attacchi multipli e, per gli attacchi singoli, qualsiasi prova a tempo, qualsiasi prova di *dressage* che preveda passi indietro, andature riunite o al galoppo e qualsiasi percorso, anche a punti con ostacoli fissi o mobili o passaggi tra porte ecc. Pertanto, in tali casi le uniche manifestazioni sportive che, ad esito delle modifiche regolamentari, rimangono nella disponibilità dell'iniziativa di soggetti terzi sono quelle prettamente ludiche, di tradizione ed eleganza. Senza considerare l'ulteriore restrizione indotta dalle integrazioni regolamentari del marzo 2018, nelle quali si prevede finanche la necessità che il responsabile della manifestazione sia sempre un tesserato FISE e che il programma di ogni manifestazione debba essere approvato preventivamente da FISE, nonché l'obbligo di indicare sui programmi, sui manifesti e su ogni pubblicazione relativa alla manifestazione che trattasi di evento che ha ottenuto il riconoscimento FISE.

**69.** Con riferimento alla disciplina del Salto ad Ostacoli, FISE, in ottemperanza agli impegni che prevedevano la fissazione di regole atte a qualificare l'attività agonistica, ha sottoposto all'Autorità il Regolamento del gennaio 2012<sup>29</sup>, in cui erano classificati, come agonistici, i percorsi di un minimo di 8 ostacoli con un tempo di esecuzione e con salti di altezza superiore ai 70 cm per i cavalli e 60 cm per i *pony*<sup>30</sup>. Come espressamente previsto dal provvedimento dell'Autorità, la restante attività sportiva rimaneva nell'ambito di quella amatoriale anche svolta in forma competitiva.

---

<sup>29</sup> Cfr. doc. 61

<sup>30</sup> Nel giugno del medesimo anno FISE ha adottato un Regolamento espressamente dedicato al Salto a Ostacoli in vigore dall'11 giugno 2012 (Regolamento Nazionale Salto a Ostacoli giugno 2012). In tale regolamento era inserita una sezione espressamente dedicata alla categoria amatoriale graduata in diversi livelli di difficoltà che prevedeva altezze degli ostacoli fino a 135 cm. Tale regolamento è stato successivamente modificato il 24 novembre 2017. Cfr. doc. 32

70. Nel 2107, FISE ha emanato un Regolamento Salto ad Ostacoli nel quale non compare più la categoria amatoriale<sup>31</sup>, ma viene prevista oltre all'attività agonistica esclusivamente quella ludico-addestrativa.

71. In tale regolamento è stata, pertanto, eliminata la previsione dei “*concorsi amatoriali*” il cui svolgimento, in coerenza con il provvedimento di accoglimento degli impegni, avrebbe dovuto costituire prerogativa lasciata alla libera iniziativa degli enti e associazioni concorrenti della Federazione. Come anticipato, tali modifiche regolamentari sono state seguite da espresse diffide inviate ad ASI, associazioni, circoli ed EPS in occasione di gare e manifestazioni amatoriali da questi organizzate.

#### **IV.2.b. Diffide, provvedimenti disciplinari e comportamenti ostativi posti in essere da FISE nei confronti di associazioni e società sportive dilettantistiche e di EPS concorrenti**

72. FISE, come anticipato, oltre ad intervenire con le suddette modifiche regolamentari, è più volte direttamente intervenuta nei confronti di associazioni ed Enti sportivi concorrenti al fine di impedire o osteggiare manifestazioni o gare da questi organizzate, intraprendendo altresì, in alcune occasioni, procedimenti disciplinari a carico di responsabili dei circoli ospitanti manifestazioni asseritamente ritenute non conformi alle disposizioni regolamentari FISE, in quanto valutate agonistiche e non amatoriali.

73. In particolare, con riferimento a GIA, le evidenze mostrano come FISE sia intervenuta in occasione di una gara programmata in collaborazione con FITETREC per il 17-18 marzo 2018 presso un impianto non affiliato FISE, il centro equestre [omissis]\*. La Federazione, sulla base della sola locandina della manifestazione, denominata “*caffè e carrozze*”, sulla quale compariva l'immagine di una carrozzella trainata da un solo cavallo, assumeva apoditticamente il carattere agonistico della manifestazione e, attraverso una comunicazione inviata a GIA e a FITETREC, rappresentava ai destinatari l'incompatibilità dello sport amatoriale Attacchi con la “*con la gara derby presente nel vostro concorso*” mai citata nella locandina, ribadendo contestualmente la propria esclusiva competenza sull'attività agonistica della disciplina attacchi, riconducibile alla Federazione Internazionale Equestre (FEI) e “*riservata ai guidatori agonisti muniti di adeguata patente (FISE) sulla base del disposto dell'art. 2*” dello Statuto Federale approvato dal CONI.

74. Non dissimile il comportamento e gli interventi adottati da FISE nei confronti di ASI e di altri Enti di promozione.

75. ASI, sia nella richiesta di intervento<sup>32</sup>, sia con le successive informazioni fornite nel corso del procedimento, ha portato in evidenza i comportamenti adottati da FISE, a partire dalla seconda metà del 2017, volti ad impedire o limitare lo svolgimento di gare equestri amatoriali nella specialità del salto a ostacoli, contravvenendo agli impegni assunti con il provvedimento dell'8 giugno 2011.

---

<sup>31</sup> Nel testo a fronte che riporta le modifiche da apportare al regolamento la categoria amatori risulta chiaramente cancellata, cfr. doc 49.

\* Nella presente versione alcune informazioni sono omissate in quanto contenente informazioni o dati sensibili tutelate da riservatezza

<sup>32</sup> Segnalazione del 5 aprile 2018, doc. 17.

**76.** Da ulteriore documentazione<sup>33</sup> emergono evidenze di comportamenti oppositivi e interventi afflittivi posti in essere da FISE a carico di soggetti ritenuti responsabili di aver svolto attività valutate agonistiche e quindi non consentite fuori dal circuito FISE.

**77.** Sempre con riferimento alle condotte di FISE, i documenti acquisiti nel corso del procedimento<sup>34</sup> testimoniano come FISE sia intervenuta anche in occasione di una manifestazione denominata “*Winter Cup Gimkana pony e agility pony e cavalli*” inviando, in data 15 novembre 2017, una lettera, indirizzata a SEF e ai Centri sportivi [omissis] e alla compagnia assicurativa Aig Europe Limited, in cui si ribadiva l’esclusiva competenza della FISE nell’attività sportiva agonistica equestre e si chiedeva – minacciando di dare seguito ad azioni di tutela - la tempestiva modifica delle categorie previste nel programma non risultando, ad avviso di FISE, le stesse in linea con il Regolamento tecnico.

**78.** Alla lettera seguiva la risposta di SEF in cui la società sportiva, significando il carattere non agonistico della manifestazione, sottolineava che, avuto riguardo alle discipline interessate dalla stessa (*gimkana e agility*), non sussisteva la competenza esclusiva federale secondo lo stesso Regolamento Tecnico FISE.

**79.** FISE, anche nei confronti dell’Ente ACSI, è intervenuta in occasione di un evento promozionale, denominato “*Concorso di Natale*”<sup>35</sup> programmato per il 10 dicembre 2017 presso [omissis]. In tale occasione l’ufficio legale di FISE, qualificando le attività in programma come attività agonistiche di prestazione, invitava a modificare il programma nel rispetto del Regolamento tecnico FISE e rimarca come il numero delle diffide inviate inizi a diventare significativo<sup>36</sup>. Nella comunicazione, indirizzata anche alle compagnie assicurative Allianz e Unipol, si sottolineava come il mancato rispetto dei regolamenti sportivi implicasse “*l’inoperatività delle coperture assicurative.*” Nella lettera di risposta del 20 novembre 2017, ACSI si duole della valutazione di FISE circa il Concorso di Natale, configurato come svolgimento di attività agonistica, essendo invece un evento promozionale; ACSI ravvisa con tale condotta il tentativo di FISE di “*imbrigliare*” le attività degli EPS.

#### **IV.2.c. La stipula delle convenzioni con EPS e associazioni sportive**

**80.** Il provvedimento di accoglimento degli impegni prevedeva espressamente la stipula di convenzioni volte a consentire e regolamentare l’uso degli impianti dei circoli e club affiliati FISE ad altri Enti o Associazioni. Anche sotto tale aspetto FISE non ha dato seguito agli impegni non avendo sottoscritto fino al 2018 alcuna convenzione.

**81.** Come visto sopra, le uniche convenzioni sono state sottoscritte con alcuni EPS solo nei primi mesi del 2018. Da ultimo solo in data 10 giugno 2019 è stata sottoscritta una convenzione con GIA, peraltro limitata temporalmente al 30 marzo 2021.

**82.** Al riguardo, si ricorda che GIA ha denunciato come FISE abbia rifiutato la sottoscrizione di una convenzione quadro<sup>37</sup> con la stessa associazione, sia l’approvazione di un regolamento di gara

<sup>33</sup> Audizione SEF del 8 novembre 2018 e allegato a doc.326.

<sup>34</sup> Doc. n. 22 allegati alla segnalazione SEF del 29 maggio 2018.

<sup>35</sup> Doc. 314.

<sup>36</sup> Doc. 79.

<sup>37</sup> La convenzione quadro proposta da GIA prevedeva che FISE riconoscesse come legittimo lo “*svolgimento in forma amatoriale di manifestazioni sportive*” secondo un regolamento condiviso con FISE contenente, tra l’altro, le norme in

predisposto da GIA. Le motivazioni sottese al diniego, esplicitate in una comunicazione inviata GIA il 14 dicembre 2017, si fondano sull'assunto secondo cui il Regolamento predisposto da GIA, pur facendo riferimento formalmente a "concorsi amatoriali", proporrebbe "attività di tipo agonistico". Inoltre, FISE ha precisato che "gli sport equestri sono un'attività che potrebbe diventare pericolosa per gli utenti se non svolta da personale correttamente formato e con la necessaria gradualità e progressione" e ha richiamato l'attenzione "sulla necessità di rispettare il suddetto ambito di competenza anche al fine di garantire adeguate misure di sicurezza agli atleti che svolgono attività agonistica". FISE conclude quindi che, "senza il rispetto reciproco delle prerogative riconosciute dall'attuale assetto regolamentare", non potrà procedere alla "sottoscrizione della Convenzione".

**83.** Successivamente risultano sottoscritte cinque convenzioni con altrettanti EPS nel gennaio 2018<sup>38</sup>. Tali convenzioni, tuttavia, circoscrivono l'attività degli EPS all'attività ludico-addestrativa di natura non agonistica, rinviando, ai fini dell'individuazione della natura non agonistica della manifestazione, al *Regolamento Tecnico della Attività Sportiva Agonistica Equestre* (del gennaio 2012)<sup>39</sup>.

**84.** La convenzione, come chiarito negli allegati alla stessa, si limita a precisare che sono definite agonistiche "tutte le categorie, di tutte le discipline, che richiedono il possesso della patente brevetto, in base alla disciplina delle autorizzazioni a montare della FISE[...]". Agli Enti di Promozione è consentito l'organizzazione di "manifestazioni similari, promozionali, amatoriali e dilettantistiche seppure con modalità competitive".

**85.** La convenzione prevede anche il doppio tesseramento (FISE/EPS) e la facoltà per gli EPS di organizzare "manifestazioni che prevedano una classifica"; viene altresì specificato che "una società collegata all'EPS può organizzare manifestazioni agonistiche affiliandosi alla FISE nel rispetto dei regolamenti federali e l'assolvimento degli obblighi contributivi previsti [...]" e che "FISE potrà organizzare competizioni a livello promozionale aperte ai tesserati EPS [...]. Tali competizioni potranno prevedere anche prove agonistiche riservate ai tesserati FISE [...]".

**86.** In merito alla sottoscrizione di tali convenzioni tra FISE e EPS, rileva una email del 6 febbraio 2015, in cui ASI richiede a FISE "di favorire una corretta interazione tra le attività attualmente in capo al nostro Ente e quelle FISE", per cui emerge "ormai l'improcrastinabile necessità di giungere a convenzione", anche ai fini del "riconoscimento reciproco dei provvedimenti disciplinari, argomento rispetto al quale lo stesso CONI, in occasione della Giunta del 2 luglio 2015, dava precise indicazioni di convenzione come comunicatoci dal Presidente Malagò attraverso la lettera qui allegata"<sup>40</sup>.

**87.** La medesima corrispondenza dà conto dell'interesse di FISE che con "la firma della convenzione gli EPS sono dunque chiamati a riconoscere definitivamente la nostra competenza

---

materia di sicurezza, di tutela del benessere dei cavalli e dei driver, nonché l'obbligo di copertura assicurativa. La Convenzione affermava anche che i centri sportivi affiliati FISE avrebbero potuto decidere autonomamente se collaborare con GIA.

<sup>38</sup> Gli Enti che operano in regime di convenzione con FISE sono: CSAIN, con convenzione sottoscritta del 12 gennaio 2018; CSEN con convenzione sottoscritta il 21 gennaio 2018; CSI con convenzione del 29 gennaio 2018, US ACLI con convenzione sottoscritta il 4 gennaio 2018 e OPES con convenzione sottoscritta il 4 marzo 2018.

<sup>39</sup> Il Regolamento tecnico prevede altresì (art. 3) che "Ai tesserati F.I.S.E. non è consentito svolgere attività sportiva agonistica equestre, così come individuata nel presente Regolamento, nell'ambito di società e/o eventi organizzati da soggetti non appartenenti al sodalizio sportivo della F.I.S.E."

<sup>40</sup> Doc. 29.

*esclusiva nelle discipline equestri CIO/FEI [...] ove svolte in forma agonistica” e che sarebbero state definite “agonistiche [...] tutte le categorie di tutte le discipline che richiedono il possesso della patente Brevetto in base alla disciplina delle autorizzazioni a montare della FISE. In linea con tale previsione si intende pertanto procedere all’adeguamento del Regolamento Tecnico sportivo che, in esecuzione degli impegni antitrust [...] ha delineato la distinzione tra attività agonistica e amatoriale”.* Nella medesima email si affronta il problema delle *“Convenzioni quadro per l’utilizzo di impianti e strutture equestri facenti capo ad affiliati FISE”* e si afferma *“gli impegni antitrust prevedevano l’impegno a regolamentare i rapporti tra i circoli affiliati di Fise e altri enti e/o associazioni attraverso una convenzione quadro [...] Tali impegni non hanno mai trovato concreta attuazione ma credo sia opportuno tenerne conto nell’ambito della convenzione FISE – EPS. Metto in copia l’Avvocato [...] ed il Consigliere [...] che avevano sollevato già il quesito per loro osservazioni sull’opportunità di integrare la convenzione”* [enfasi aggiunta]<sup>41</sup>. A dicembre 2017 uno scambio di corrispondenza relativa alla proposta di una convenzione tra FISE e gli EPS sembra escludere intenzionalmente ASI; risulta infatti che FISE stia predisponendo *“una comunicazione che stiamo inviando a tutti gli enti di promozione sportiva (14 in totale ad eccezione di ASI), per proporre la stipulazione di una convenzione con FISE”*<sup>42</sup>. La bozza di convenzione allegata prevede la riserva delle dizioni *“campionato italiano”, “campionato nazionale”* a favore della sola FISE, nonché la definizione di *“agonistiche di tutte le categorie di tutte le discipline che richiedono il possesso della patente Brevetto in base alla disciplina delle autorizzazioni a montare della FISE”*. Al contrario, gli EPS possono organizzare *“manifestazioni similari, promozionali, amatoriali e dilettantistiche, seppure con modalità competitive”*.

**88.** L’esclusione di ASI appare determinata dalla lettera, inviata il 4 dicembre 2017<sup>43</sup>, in cui la stessa rappresentava, in risposta alla diffida relativa alla Finale Trofeo Scuole Equitazione ASI 2017 del 10 dicembre 2017, che la gara in questione era conforme alle previsioni del Regolamento degli EPS del CONI (art. 2, comma 1, lettera a), punti 1) e 2)).

**89.** Sempre nei confronti di ASI significativa è una email interna del 9 novembre 2017 in cui FISE propone di scrivere alla *“UNIPOL perché assicura l’ASI? [...]”*<sup>44</sup>. A tale proposito, sussiste evidenza del fatto che sovente FISE utilizzi nelle proprie diffide l’argomento secondo cui, in gare asseritamente agonistiche e non autorizzate da FISE, non sarebbe valevole la copertura assicurativa<sup>45</sup>.

**90.** La necessità di sottoscrivere le convenzioni con gli EPS emerge anche in una mail interna FISE del 22 novembre 2017. FISE, in tale occasione, nel ribadire alcuni punti essenziali che dovrebbero essere disciplinati attraverso le convenzioni, sottolinea la necessità di invitare i principali EPS ad una riunione in cui discutere delle convenzioni<sup>46</sup> e, in tale occasione, *“discutere con gli EPS il regolamento tecnico”*. In conclusione FISE propone di chiamare *“i principali EPS (come Acsi, Csi*

<sup>41</sup> Cfr. email interna FISE del 29 novembre 2017, doc. 149- enfasi aggiunta.

<sup>42</sup> Cfr. email da Guinness-Travel a FISE del 21 dicembre 2017, doc. 71.

<sup>43</sup> Il [omissis] il 4 dicembre 2017, ha cancellato la competizione programmata, in attesa di un auspicato accordo tra ASI e FISE, cfr. doc. 80.

<sup>44</sup> Doc. 101.

<sup>45</sup> Audizione SEF del 8 novembre 2018 e allegato a doc. 326.

<sup>46</sup> Cfr. email interna FISE del 22 novembre 2017, doc. 134.

e Iuspel) e concordiamo una data a gennaio. Poi quelli più presuntuosi come ASI e SEF gli mandiamo una convocazione scritta alla data concordata”<sup>47</sup>.

#### **IV.2.d. I rapporti tra FISE, GIA e FITETREC**

**91.** Nell’ambito dei rapporti tra GIA e FISE, rilevano alcune evidenze di confronti accesi tra FISE e FITETREC<sup>48</sup> a partire dalla fine del 2017, in particolare a seguito della stipula di un accordo per il comparto attacchi stipulato da FITETREC con GIA<sup>49</sup>.

**92.** Ad ottobre 2017, avviata la collaborazione con GIA, FISE stigmatizza che la partecipazione di FITETREC ad una manifestazione in Fiera Verona concerne *“attività promozionale di un nostro settore nell’ambito e rispetto delle nostre prerogative”*. Nella stessa comunicazione FISE sottolinea *“che non conosciate o facciate finta di non conoscere che la distinzione tra gare amatoriali e agonistiche non la determina il titolo ma i contenuti delle gare stesse regolamentate dalla FISE”* e ricorda a FITETREC che non possa *“collaborare a organizzare o far partecipare equipaggi da voi tesserati a gare abusive”*<sup>50</sup>.

**93.** Del febbraio 2018 è una lettera di FITETREC a FISE nella quale la federazione informa di aver sottoscritto con GIA una convenzione per collaborare nel settore attacchi. Nell’ambito di questa collaborazione le Parti hanno promosso *“un circuito amatoriale di gare nella disciplina degli attacchi predisponendo un apposito regolamento di gara che non è il regolamento gare agonistico FISE attacchi e non è il regolamento gare agonistico FITETREC ANTE attacchi”*<sup>51</sup>.

**94.** Nella lettera si evidenzia che anche FITE ha un dipartimento attacchi nel TREC e nel turismo equestre, rispetto al quale FITETREC detiene l’esclusiva in Italia, pertanto la stessa *“può comunque organizzare gare agonistiche, campionati italiani e internazionali negli attacchi nelle discipline di propria competenza”*. Con riferimento alle gare organizzate con GIA, FITETREC conclude che *“essendo il regolamento gare del circuito amatoriale FITETREC ANTE/CIA difforme dal regolamento FISE non è soggetto alle limitazioni del Regolamento Tecnico FISE”*<sup>52</sup>.

**95.** Tali argomentazioni non modificano la valutazione di FISE che, con lettera del 23 febbraio 2018, precisa: *“1. la disciplina attacchi rientra tra quelle riservate alla nostra Federazione; 2. l’agonismo è determinato dal nostro Regolamento Tecnico; 3. state svolgendo gare agonistiche”*<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> Doc. n. 232.

<sup>48</sup> FITETREC (Federazione Italiana Turismo Equestre e TREC) si costituisce a Roma nel 1968 con la denominazione ANTE (Associazione Nazionale Turismo Equestre) e annovera tra i suoi scopi principali, l’organizzazione e la diffusione della pratica equestre in campagna e la valorizzazione del cavallo. Nel 1974 insieme con altri organismi europei, fonda la FITE – Federazione Internazionale di Turismo Equestre – a cui FITETREC ANTE è affiliata e dalla quale è riconosciuta come unica rappresentante in Italia. Tale disciplina è stata riconosciuta dal CONI quale disciplina associata alla FISE.

A seguito della decisione della giunta CONI n. 476 del 4 giugno 2001, la Federazione ha assunto la denominazione di Federazione Italiana di Turismo Equestre e Tecniche di Ricognizione Equestre Competitiva – ANTE (FITETREC-ANTE, di seguito solo FITETREC), in quanto riunisce le associazioni e gli altri enti che hanno come fine il Turismo Equestre ed il TREC, nonché gli altri scopi ludico-addestrativi, culturali e di volontariato.

Nel 2007 FITETREC ha ottenuto il riconoscimento diretto come Federazione da parte del CONI - del quale fa parte come disciplina sportiva associata – e rappresenta in seno al Comitato Olimpico il referente per l’Italia delle discipline agonistiche del TREC, della monta da lavoro, della monta western, del cross e del turismo equestre a livello nazionale e internazionale.

<sup>49</sup> Cfr.doc. 138, email interna FISE del 6 dicembre 2017.

<sup>50</sup> Cfr. doc. 40, lettera di FISE a FITETREC del 26 ottobre 2017.

<sup>51</sup> Cfr. doc. 250, lettera FITETREC A FISE del 22 febbraio 2018.

<sup>52</sup> Cfr. doc. 250, lettera FITETREC A FISE del 22 febbraio 2018.

<sup>53</sup> Cfr. doc. 48, lettera FISE del 23 febbraio 2018.

**96.** La medesima posizione è ribadita da successiva lettera del 28 marzo 2018<sup>54</sup> con cui FISE contesta a FITETREC la violazione dell'esclusiva della disciplina, in quanto la manifestazione organizzata avrebbe avuto carattere agonistico e si sarebbe posta in violazione del Regolamento Tecnico FISE sugli attacchi, da ultimo modificato in data 15 gennaio 2018. In particolare, le contestazioni riguardano la circostanza per cui la manifestazione organizzata *“prevede gare di attacchi con più cavalli, quando il Regolamento FISE definisce non agonistiche quelle con un solo cavallo; prevede gare a tempo, quando il Regolamento FISE indica come non agonistiche solo quelle non a tempo; prevede ostacoli multipli [...]; prevede passaggi tra porte [...].”*<sup>55</sup>. FISE al riguardo manifesta la sua preoccupazione *“per l'incolumità dei partecipanti, nonché per l'effettiva applicazione delle coperture assicurative”*.

**97.** In proposito altra comunicazione specifica che *“il Regolamento FITE prevede solo attacchi fino a due cavalli. Il Regolamento FISE prevede che gli attacchi con più di un cavallo siano gare agonistiche. La gara GIA prevede attacchi fino a quattro cavalli. Tale gara non è prevista nel regolamento FITE e per noi è agonistica”*<sup>56</sup>. Si consideri che il Regolamento Tecnico sottoposto all'Autorità non prevedeva alcuna preclusione in ambito amatoriale di gare con più di un cavallo ovvero a tempo, limitandosi a ricondurre in ambito agonistico le gare con cavalli singoli o più cavalli svolte con alcune precise modalità.

#### **IV.2.e. La questione della sicurezza**

**98.** Dalla documentazione ispettiva emerge che l'argomento della sicurezza è utilizzato ricorrentemente da FISE al fine di limitare l'attività amatoriale anche a carattere competitivo degli EPS e degli altri circuiti alternativi.

**99.** Sul tema della sicurezza rileva l'affermazione di FISE secondo cui *“Per correttezza di rapporti riteniamo opportuno evidenziare che eventuali gare organizzate dal GIA non avvengono sotto l'egida FISE e quindi non godono della copertura assicurativa federale e sono soggette alle gravose prescrizioni e alle conseguenze previste dal “c.d. Decreto Martini” che disciplina le manifestazioni con equidi che non rientrano nel circuito FISE”*<sup>57</sup>. Diversamente, da un'email del 26 ottobre 2017, inviata da GIA<sup>58</sup> a vari destinatari, tra cui FISE, risulta che non sussiste un problema di tutela della sicurezza per le gare organizzate al di fuori del circuito CONI (FISE), giacché in tali gare, come affermato da FISE anche nell'audizione del 22 febbraio 2018, si devono rispettare le regole di sicurezza molto stringenti di cui all'Ordinanza del Ministro del lavoro e della salute del 3 marzo 2009 (cd. ordinanza Martini), successivamente aggiornata<sup>59</sup>.

**100.** Infatti, all'email sopraccitata è allegata un'email di FISE del 25 ottobre 2017 in cui - dopo aver sottolineato che la gara organizzata da GIA presso il maneggio affiliato FISE “[*omissis*]” nelle

---

<sup>54</sup> Cfr. doc. 31.

<sup>55</sup> Cfr. doc. 35, lettera di FISE a FITETREC del 28 marzo 2018.

<sup>56</sup> Cfr. doc. 221, email da FISE a FITETREC del 15 maggio 2018.

<sup>57</sup> Doc. 103, email interna a FISE del 9 novembre 2017.

<sup>58</sup> Doc. 42.

<sup>59</sup> Si evidenzia, peraltro, come tale atto sia stato oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità, nella misura in cui imponeva l'adozione di determinate regole di sicurezza solo ad alcune categorie di operatori, escludendone altre, in tal modo ponendo in essere una discriminazione suscettibile di alterare le dinamiche di mercato. Cfr. segnalazione AS 1108 – *Disciplina di manifestazioni pubbliche i private con equidi* del 23 gennaio 2014.

giornate 26-28 ottobre 2017 non sarebbe amatoriale ma agonistica, in quanto volta a conferire un titolo denominato “*campioni italiani*” - si afferma che le manifestazioni equestri al di fuori dal circuito CONI (FISE) devono garantire i “*requisiti molto severi previsti dall’ordinanza del Ministro del lavoro del 3 marzo 2009 (cd. ordinanza Martini)*”<sup>60</sup>.

**101.** FISE, in un’email interna del 28 febbraio 2018<sup>61</sup> - in risposta ad una doglianza di un operatore del settore in merito ad un incidente accaduto durante una gara di salto a ostacoli organizzata presso un circolo ippico affiliato a SEF con cui si richiede il controllo di sicurezza di FISE sulle capacità dei concorrenti – rappresenta che “*le associazioni sportive affiliate possono svolgere attività anche sotto egida di altri enti e in tal caso la FISE non è tenuta ad esercitare un controllo ma può tutto al più, come ha fatto, chiedere il rispetto delle proprie prerogative ed esclusive*”. Ciò dimostra come FISE, nell’affrontare il tema della sicurezza, non ritenga di dover effettuare controlli effettivi al fine di garantire la sicurezza delle competizioni.

**102.** In merito alla sicurezza, FISE, nonostante affermi di non essere competente ad effettuare controlli nei confronti degli EPS o degli affiliati ad EPS, nell’email interna del 22 novembre 2017<sup>62</sup>, sembra utilizzare l’argomento in modo strumentale al fine di disincentivare l’affiliazione agli EPS. Si legge infatti: “*Il nostro timore maggiore è rivolto al rischio che possono correre gli utenti che si trovano ad affrontare difficoltà superiori alle loro capacità con istruttori formati per un’attività ludico addestrativa e quindi non in grado di preparare adeguatamente gli allievi ad attività agonistiche dove sono richieste professionalità e conoscenze differenti e maggiori e soprattutto regolamentazioni delle gare con mezzi di soccorso adeguati al ludico addestrativo e non all’agonismo. In caso contrario non avrebbe senso disciplinare il ludico addestrativo e l’agonismo e gli stessi EPS perderebbero la loro funzione promozionale*”<sup>63</sup>. Si ricorda al riguardo che gli EPS non sono soggetti alle prescrizioni dell’Ordinanza Martini in quanto già nei loro regolamenti sono previste stringenti regole sulla sicurezza e, pertanto, era inconferente il richiamo all’ordinanza Martini, in quanto non applicabile al caso di specie. Di ciò FISE è consapevole affermando, infatti, “*la rettifica relativa all’ordinanza Martini la manderei perché effettivamente gli EPS sono esclusi [dalla sua applicazione]*”<sup>64</sup>.

#### **IV.2.f. La strategia complessiva e la distinzione tra attività agonistica e amatoriale**

**103.** La documentazione in atti mostra come da un lato FISE non riconosca al suo interno la possibilità per gli EPS di svolgere attività agonistica e dall’altro abbia inteso attrarre l’attività amatoriale nell’ambito dell’attività agonistica.

**104.** Risulta inoltre che FISE, anche in ambito regolamentare, abbia eliminato la categoria “*amatoriale*”, riconoscendo soltanto la distinzione tra l’attività agonistica, che come detto è ad essa riservata, e l’attività equestre ludico-addestrativa, le cui gare e manifestazioni sono lasciate nella disponibilità degli organizzatori terzi e degli EPS. Emblematica in tal senso l’affermazione con cui FISE commenta un concorso ASI presso un circolo affermando che è “*oltre i limiti consentiti dal*

---

<sup>60</sup> Doc. 42.

<sup>61</sup> Doc. 222.

<sup>62</sup> Doc. 134.

<sup>63</sup> Cfr. doc. 237.

<sup>64</sup> Cfr. doc. 73, email interna dell’Ufficio Legale FISE del 4 gennaio 2018.

*Ludico. E quindi invade la nostra sfera di competenza*<sup>65</sup>. L'esclusione della categoria amatoriale emerge anche in altra mail in cui si distingue solo tra ludico addestrativo e agonistico<sup>66</sup>.

**105.** E ciò avviene nonostante dalla documentazione ispettiva emerga non solo la consapevolezza, da parte della Federazione, della difficoltà di individuare la linea di demarcazione tra attività agonistica e amatoriale, ma finanche la sussistenza di un ragionevole dubbio sulla possibilità di ritenere la propria competenza esclusiva in ambito agonistico per alcune discipline.

**106.** Le suddette incertezze emergono da uno scambio di corrispondenza interna a FISE in cui si dice: *“il punto è sempre lo stesso, la definizione di attività agonistica nel rispetto dei regolamenti delle Federazioni Sportive. Quindi nel fare attività agonistica [gli EPS] si devono attenere al nostro regolamento? Ma noi abbiamo o no l'esclusiva dell'attività agonistica per alcune discipline?”*<sup>67</sup>. Tanto è vero che all'interno di FISE si propone di adire il CONI: *“per la questione della ripartizione delle competenze si era ipotizzato di attivare la funzione consultiva del Collegio di Garanzia dello Sport presso il CONI”*<sup>68</sup>.

**107.** All'interno di FISE, in merito a gare organizzate da FITETREC e GIA nel settore attacchi, ci si chiede: *“Ci puoi dire – senza urgenza- le motivazioni perché non sono amatoriali. Esempio. Avete utilizzato tiri a 2 che il nostro Regolamento tecnico considera agonistico ecc...”*<sup>69</sup>. Si consideri ancora una volta come FISE nel definire la competizione come agonistica si riferisca a criteri introdotti nel 2018 con il nuovo Regolamento Tecnico e non anche a quelli presenti nel Regolamento Tecnico oggetto di impegni. Con riguardo ai diversi tentativi di individuare un discrimine tra amatoriale e agonistico depono l'email di FISE del 25 ottobre 2017, in cui questa sostiene la natura agonistica della gara organizzata da GIA presso il maneggio affiliato FISE “[omissis]” nelle giornate 26-28 ottobre 2017, sulla base del titolo *“campioni italiani”* che GIA conferirà al vincitore<sup>70</sup>.

**108.** In un'altra email FISE del 24 ottobre 2017, allegata alla mail del 25 ottobre 2017, si afferma che la gara citata sarebbe agonistica, ancorché venga pubblicizzata e definita come amatoriale dall'organizzatore GIA, giacché conferirebbe premi, affermando *“come noto l'ordinamento sportivo ritiene agonistiche tutte le gare con montepremi”*<sup>71</sup>.

**109.** Talvolta, FISE, nelle proprie lettere inviate ai circoli ippici o ai circuiti organizzatori di gare, connota come agonistica la competizione della quale contesta lo svolgimento in base al proprio regolamento amatoriale. Così in merito al *“Trofeo indoor Sport Amatoriale Attacchi”*, organizzato da GIA e FITETREC presso [omissis], FISE afferma *“[...] state effettuando un Trofeo agonistico [...] come da locandina allegata. [...] vi abbiamo significato che in base al nostro Regolamento lo sport amatoriale Attacchi non è compatibile con la gara derby indoor con il tiro a 4, in quanto il nostro regolamento tecnico prevede per tutto ciò che attiene la sfera amatoriale l'utilizzo di attacchi*

---

<sup>65</sup> Cfr. doc. 67.

<sup>66</sup> Cfr. doc. 237.

<sup>67</sup> Email di Guinness-Travel del 23 novembre 2017, doc. 232, nel testo sono riportate le parole del Presidente di FISE.

<sup>68</sup> Cfr. doc. 216 email interna FISE del 6 novembre 2017.

<sup>69</sup> Cfr. email interna FISE del 27 marzo 2018, doc. 143, nel testo sono riportate le parole del Presidente di FISE.

<sup>70</sup> Email del 25 ottobre 2017, doc.42.

<sup>71</sup> Email interna FISE del 25 ottobre 2017, doc. 42.

*singoli in prove molto semplici di previsione e mai a tempo!”*<sup>72</sup>. Si noti come i limiti enunciati siano stati introdotti con il Regolamento Attacchi del 2018 e non fossero presenti nel Regolamento Tecnico del 2012

**110.** La documentazione ispettiva testimonia inoltre come la stessa FISE, anche successivamente all’adozione del nuovo Regolamento attacchi del gennaio 2018, sia consapevole della difficoltà di individuare criteri per distinguere l’attività amatoriale da quella agonistica nella disciplina attacchi<sup>73</sup>.

**111.** Esplicativo, circa la sostanziale assenza di prove in merito alla natura asseritamente agonistica di una manifestazione organizzata da GIA/FITETREC, lo scambio interno di FISE in cui si chiede: *“Ci sono documenti che consentono di attestare che la gara denominata amatoriale in realtà è agonistica?”*. La risposta laconica: *“Perché la gara sembrerebbe agonistica e non amatoriale”*. Di seguito la replica. *“Ma perché? Perché ci sta la tazzina di caffè sul volantino?”* (riferito all’immagine di un calesse e una tazzina di caffè nella locandina dell’evento)<sup>74</sup>.

**112.** Con riferimento alle modifiche del Regolamento Tecnico Attacchi del 2018, FISE si interroga sulla questione della conoscibilità dello stesso agli operatori del settore e, in particolare, in una email interna del 31 gennaio 2018 riporta il testo del Regolamento Tecnico Attacchi, approvato il 15 gennaio 2018, in relazione al quale si afferma che esso *“andrà preventivamente notificato agli EPS e ai guidatori ignari”*<sup>75</sup>, con ciò risultando evidente che si tratta di una versione nuova non conosciuta dagli operatori del settore.

**113.** Così, in un’email interna FISE del 19 luglio 2017<sup>76</sup>, si chiede di verificare se l’attività, dopo alcune modifiche apportate ad un programma di gara, *“rientra nei limiti del ludico”*.

**114.** Della necessità di fare chiarezza nella distinzione tra attività amatoriale e attività agonistica vi è già traccia nel documento della *“Commissione FSN/EPS”* di provenienza CONI, allegato ad una lettera del CONI del 10 luglio 2015<sup>77</sup>, in cui si afferma che *“tutte le attività sportive, anche quelle di basso impatto agonistico, possono essere competitive. La distinzione tra attività agonistica e non agonistica non è quindi nell’esclusione in quest’ultima dell’aspetto competitivo ma nel valore dato alla prestazione, tendente al massimo nella prima e quasi trascurabile nella seconda”*.

**115.** All’interno di FISE sembra dubitarsi specificamente della *“legittimità del regolamento tecnico [...] che potrebbe essere ritenuto “troppo restrittivo dell’autonomia degli altri ENTI a svolgere l’attività non agonistica”*<sup>78</sup>.

**116.** Interessante è una comunicazione di FISE in materia di Salto ad Ostacoli, in cui si afferma *“Mi piacerebbe immaginare un concorso amatoriale low cost (senza montepremi, poche regole da 30 cm a 130 cm per aiutare i piccoli centri)”*<sup>79</sup>, da cui sembra emergere la piena consapevolezza

---

<sup>72</sup> Lettera del 22 febbraio 2018, inviata da FISE a FITETREC-ANTE e GIA, nonché per conoscenza al CONI, allegata al doc. 9.

<sup>73</sup> Cfr. e-mail interne FISE del 30 gennaio 2018, doc. 201 e 202.

<sup>74</sup> Cfr. email interna FISE del 30 gennaio 2018, doc. 201 e 202.

<sup>75</sup> Doc. 176.

<sup>76</sup> Doc. 166, email dell’Ufficio Legale FISE, cfr. anche doc. 96.

<sup>77</sup> Allegato alla email del 6 febbraio 2016. Cfr. doc. 29.

<sup>78</sup> Cfr. doc. 73, email Ufficio Legale FISE del 4 gennaio 2018.

<sup>79</sup> Cfr. doc. 59, email interna del Presidente FISE del 12 novembre 2017.

che anche manifestazioni con ostacoli fino a 130 cm possono avere carattere amatoriale e non agonistico.

**117.** Da ultimo, risulta esemplificativa la dichiarazione rilasciata durante la verifica ispettiva presso FISE Nazionale, riportata nel verbale ispettivo, che afferma con chiarezza come FISE non consideri esistente l'ambito dell'attività equestre amatoriale, entro cui sia FISE che gli organizzatori terzi possono organizzare gare competitive non rientranti nel circuito agonistico istituzionale riservato a FISE (come affermano invece gli impegni assunti nel 2011 da FISE stessa). FISE suddivide lo sport equestre in ludico, ossia non riservato, e in agonistico, riservato, dopo aver fatto rientrare anche l'ambito amatoriale nell'ambito agonistico, e quindi avere allargato lo spazio esclusivo a suo favore. In tal senso FISE ha dichiarato che: *“Nello sport equestre non c'è una distinzione tra amatore e professionista, in quanto le uniche categorie esistenti sono l'agonismo e l'attività ludica. In nessun documento viene classificato l'atleta amatore o l'attività amatoriale; infatti, il regolamento salto a ostacoli è stato modificato il 24 novembre 2017 ed è stata eliminata la parte dei “concorsi sperimentali” in cui vi era una distinzione di categorie definite “pro” (professionisti) e “amatori”, che ora non esiste più”*<sup>80</sup>.

**118.** Dalla documentazione in atti emerge che FISE abbia, attraverso le condotte poste in essere, ostacolato l'organizzazione di concorsi amatoriali concorrenti, nel tentativo di riservare a sé stessa tutta l'attività competitiva, eccetto quella ludica lasciata disponibile all'iniziativa dei soggetti terzi.

**119.** In via generale, esplicativo di tale strategia è il già citato documento del CONI *“Commissione FSN/EPS”*<sup>81</sup> secondo cui *“esiste oggi una “prateria” di attività sportive che vengono organizzate da privati fuori dal sistema sportivo italiano senza il coinvolgimento di federazioni o enti di promozione. [...] Sono tutte quelle manifestazioni organizzate da soggetti terzi che si muovono fuori dal sistema sportivo italiano. E' un fenomeno larghissimo, più diffuso in alcune discipline e meno in altre, ma larghissimo. Occupare questo spazio grazie ad una nuova visione strategica deve essere l'obiettivo del sistema sportivo italiano. [...]”*.

**120.** Nello stesso senso, in un'email interna del 23 gennaio 2018, FISE sottolinea, per gli EPS e per i loro affiliati, la convenienza, oltre che l'opportunità, di lavorare con FISE, che si propone di *“traguardare l'obiettivo prioritario del segmento Attacchi: essere leader offrendo qualità e professionalità”*<sup>82</sup>.

**121.** Altra documentazione ispettiva<sup>83</sup> dimostra che l'attività di interdizione svolta da FISE nei confronti di GIA non è volta alla tutela della sicurezza o delle proprie prerogative quanto alla volontà di competere con GIA nel tesseramento degli atleti, ottenendo che questi si tesserino presso FISE. Non si tratta, tuttavia, di una concorrenza fisiologica basata sui meriti ma di una concorrenza esercitata da FISE per mezzo di un uso strumentale e distorto dei propri poteri di regolamentazione. Nella *Lettera aperta agli appassionati di attacchi* del 13 novembre 2017<sup>84</sup>, in cui si giustifica la scelta di sostituire il responsabile del dipartimento attacchi (presidente anche di GIA), FISE afferma che *“Nel rispetto di tutti gli appassionati di Attacchi e degli sportivi in generale, la FISE è fiduciosa*

---

<sup>80</sup> Doc. n. 27.

<sup>81</sup> Doc. 29.

<sup>82</sup> Doc. 175.

<sup>83</sup> Doc. 103, email del 9 novembre 2017.

<sup>84</sup> Pubblicata sul sito della Federazione.

*di poter preservare le positive relazioni intercorse con i soci dell'Associazione Gruppo Italiano Attacchi e di poterli annoverare presto tra i propri tesserati”.*

**122.** Nella corrispondenza interna, relativa al periodo dall’8 al 9 novembre 2017<sup>85</sup>, emerge chiaramente l’intenzione di FISE di sostituirsi a GIA nello svolgimento di gare amatoriali nella disciplina attacchi: *“Il ns obiettivo deve essere quello di mettere su noi una proposta amatoriale appetibile per la sua utenza in modo da portarli dentro FISE. Vedrei più utile ora una via diplomatica che tenga [omissis] esterno alla FISE ma andrei a siglare un accordo con GIA per fare della attività in collaborazione e raggiungere l’obiettivo di attirare verso di noi nuovi tesserati”.*

**123.** Infine, l’intento di acquisire nuovi tesserati, sotteso alle rigorose politiche di diffida perseguite nei confronti di enti e circoli ippici, emerge in occasione di una manifestazione organizzata presso la [omissis] nel luglio 2017.

**124.** Come emerge nel prosieguo dell’email, sussiste una piena consapevolezza da parte di FISE della propria condotta omissiva ed equivoca nei confronti di circoli ed Enti là dove si afferma: *“Ok, anche perché da parte nostra ci sono diversi inadempimenti di cui pure dovremo parlare e risolverli (assenza convenzione tipo; assenza regolamento tecnico che distingue agonismo da attività ludica; polo arbitrariamente introdotto tra discipline di competenza esclusiva). Non vorrei ci facessero di nuovo segnalazioni all’Antitrust”*<sup>86</sup>.

**125.** E’ emerso, infine, che successivamente all’invio della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, FISE ha modificato i propri comportamenti con particolare riferimento alla specialità degli Attacchi. Con delibera del 10 giugno 2019 n. 891 è stato infatti approvato il Regolamento del Concorso di Sviluppo della Disciplina Attacchi che ha annullato il precedente Regolamento Attacchi del 2018 che – come ammesso dalla stessa FISE, nelle proprie memorie conclusive - era volto a *dettagliare* il Regolamento Tecnico 2012. Inoltre, con delibera del 10 giugno 2019 n. 578 è stata stipulata una convenzione tra FISE e GIA per l’organizzazione di gare amatoriali Attacchi nei circuiti affiliati FISE, convenzione sottoscritta in data 11 giugno 2019 con validità fino al 30 marzo 2021.

#### **IV.2.g Le informazioni acquisite dagli altri EPS**

**126.** Non dissimili risultano le evidenze acquisite dagli altri operatori<sup>87</sup>. In particolare l’ente ACSI ha sostenuto come da diverso tempo e in modo particolare negli ultimi 2 anni la politica di FISE sia quella di delegittimare ogni attività degli Enti che in qualche modo sottragga partecipanti alle gare FISE. Il fenomeno emerge soprattutto a livello locale accadendo di sovente che i presidenti regionali dei Comitati FISE facciano pressioni per le vie brevi sui Circoli organizzatori che in molti casi hanno la doppia affiliazione (ACSI-FISE) per scoraggiare l’effettuazione di gare o manifestazioni ACSI, minacciando sanzioni o provvedimenti disciplinari. E’ un fenomeno di particolare rilevanza soprattutto in Toscana e in Lombardia, dove ACSI vanta l’affiliazione di circoli prestigiosi come [omissis] in Lombardia e un maggior numero di praticanti sport equestri e di tesserati ed è ragionevolmente ascrivibile all’interesse di FISE di catalizzare il maggior numero di prestazioni sotto la propria egida. In relazione a tale aspetto ACSI ha precisato che la partecipazione alle gare amatoriali organizzate dalla stessa è molto meno onerosa economicamente e quindi preferita da molti

---

<sup>85</sup> Doc. 103, 191.

<sup>86</sup> Doc. 209, email da Ufficio Legale FISE a Segretario Generale FISE.

<sup>87</sup> Cfr. audizione ACSI doc. 341.

tesserati. Proprio per contrastare le manifestazioni organizzate dagli Enti di Promozione, FISE satura il proprio calendario sportivo non solo con le gare agonistiche, ma con gare di livello inferiore per cui comunque è prevista l'assegnazione di punteggi minimi<sup>88</sup>.

**127.** Secondo ACSI sono configurabili come prestazioni agonistiche le gare di prestazione in cui l'intento dell'atleta che vi prende parte è quello di superare i livelli prestazionali raggiunti da altri ai fini dell'ottenimento di risultati con valenza nazionali o regionali che siano omologati come risultati ufficiali dalla Federazione e abilitino alla partecipazione a gare internazionali. ACSI invece, come gli altri Enti di promozione, organizza gare in ambito puramente amatoriale seppure competitivo che mirano all'aggregazione, al gioco, al divertimento e alla promozione dell'attività sportiva<sup>89</sup>.

**128.** Avuto riguardo ai criteri distintivi tra attività equestre agonistica e amatoriale, l'EPS Libertas<sup>90</sup> rappresenta che l'unico elemento valido a distinguere l'agonismo e l'amatoriale è la finalità dell'attività. In tale senso, l'attività agonistica, svolta da FISE, è finalizzata alla selezione dei soggetti più bravi destinati a partecipare alle competizioni internazionali FEI/CIO; in tale ambito è prevista l'attribuzione di punteggi e *ranking* validi a tali qualificazioni. Infatti, la *mission* di FISE è scoprire e selezionare i campioni per le gare internazionali FEI/CIO aventi un contenuto prettamente agonistico (ben potendo anche FISE ovviamente operare in ambito ludico o amatoriale). Diversamente, la *mission* degli enti di promozione sportiva è promuovere lo sport, attrarre il maggior numero di ragazze e ragazzi all'attività sportiva per plurime finalità, educative, di salute e sociali, portandoli a gareggiare a livello amatoriale, nel cui ambito tutti sono ammessi a partecipare senza criteri selettivi. Ovviamente, anche le gare organizzate dagli enti di promozione sportiva, che non valgono per alcun *ranking* e che non hanno scopo selettivo, sono competitive, perché la competizione è il fulcro ossia l'elemento essenziale dell'attività sportiva, senza la quale non avrebbe alcun senso praticare alcuno sport.

**129.** Infatti, essendo la competizione presente in ogni attività sportiva - sia essa finalizzata alla selezione dei campioni, come quella agonistica, sia quella amatoriale e a maggior ragione ludica - il *reining*, ad esempio, sulla base delle previsioni di FISE (che considera agonistiche le gare svolte alla presenza di un giudice), dovrebbe essere svolto a livello ludico e amatoriale senza giudice; ciò sarebbe paradossale perché l'elemento di giudizio e quindi di competizione, idoneo a premiare il merito, è sempre presente nella pratica sportiva. Anche il D.M. del Ministero della Sanità del 1982, per come interpretato dalla successiva circolare esplicativa, distingue l'attività agonistica sulla base della finalità delle gare.

**130.** Le gare equestri organizzate da Libertas nel salto a ostacoli, che raccolgono un alto numero di iscritti, non superano i 115/120 cm, in quanto, generalmente, i cavalieri che saltano oltre tali altezze, hanno aspirazioni agonistiche in senso stretto e preferiscono partecipare alle manifestazioni federali con conseguente qualifiche e attribuzioni di *ranking*.

**131.** I costi di iscrizione alle gare e per l'allenamento sono significativamente inferiori a quelli di FISE, rendendo quindi molto attrattiva l'adesione a Libertas. Tuttavia, a causa delle azioni di FISE

---

<sup>88</sup> Doc. 341.

<sup>89</sup> Doc. 341, citato.

<sup>90</sup> Cfr. verbale audizione, doc. 331.

volte a limitare le gare amatoriali anche Libertas ha subito negli ultimi due anni una importante riduzione dei propri iscritti<sup>91</sup>.

## V. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

**132.** Con riguardo alle contestazioni mosse dall’Autorità nel provvedimento di avvio tutte le Parti coinvolte hanno presentato la loro posizione, attraverso l’invio di memorie scritte ovvero nell’ambito delle audizioni tenutesi con gli Uffici.

**133.** Di seguito sono riportate sinteticamente, le principali osservazioni e argomentazioni formulate dalle Parti e dagli intervenienti, anche in sede di audizione e memorie finali, circa la presunta contrarietà dei comportamenti di FISE agli impegni assunti con il provvedimento del 2011 e come gli stessi possano contrastare con le regole a tutela della concorrenza.

### *V.1. La posizione di FISE*

**134.** Nel corso del procedimento istruttorio FISE ha rappresentato la propria posizione contestando integralmente i contenuti del provvedimento di avvio dell’istruttoria e della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie.

**135.** Preliminarmente, FISE ritiene che, essendo trascorsi oltre cinque anni dalla chiusura con impegni del precedente procedimento e l’avvio della presente procedura, sia decorso il termine utile per la riapertura della procedura da parte dell’Autorità, essendo decorso il termine di prescrizione quinquennale<sup>92</sup>.

**136.** In ogni caso, FISE contesta l’individuazione del mercato rilevante effettuata dall’Autorità, in quanto non potrebbe individuarsi un mercato unico dell’organizzazione di manifestazioni equestri, dovendo distinguersi tra le diverse specialità della più generale disciplina equestre nel suo complesso<sup>93</sup>.

**137.** Anche a prescindere dall’erronea individuazione del mercato rilevante, sullo stesso non è possibile ravvisare una posizione dominante in capo a FISE, dal momento in cui la Federazione organizza un numero minoritario di eventi – se rapportato a quello degli eventi organizzati dagli EPS- ed ha un numero di affiliati e tesserati paragonabile, quando non inferiore, a quello degli EPS. Peraltro l’Autorità non ha svolto alcuna analisi in merito ai ricavi ottenuti da FISE per

---

<sup>91</sup> Doc. 331, verbale audizione Libertas del 16 novembre 2018. Le note pervenute da parte degli altri Enti di Promozione in risposta alla richiesta di informazioni ad essi formulata evidenziano in sintesi quanto segue. AICS, ACLI, CUSI e UISP hanno dichiarato di non svolgere attività equestre o comunque di non essere attivi nell’ambito delle discipline equestri olimpiche. ASC ha fatto presente che i propri affiliati (A.S.D. ed S.S.D.) prevedono tra i fini istituzionali la pratica degli Sport Equestri e hanno partecipato a manifestazioni formative organizzate dall’Ente con modalità non competitive e comunque non nelle discipline del salto in alto e degli attacchi. CSEN è attivo nel settore equestre per eventi prevalentemente a carattere sociale, ed ha ricevuto da FISE un solo richiamo, in occasione della “4° tappa del circuito CSEN di salto ad ostacoli Dulcis Iglesiente”, svolta il 1° febbraio 2018, con il quale la Federazione rilevava che le altezze previste nel concorso non fossero compatibili con la natura amatoriale dell’evento. CSI, PGS Salesiani e CSAIN hanno reso noto di aver organizzato un certo numero di gare e trofei amatoriali nel settore equestre negli ultimi anni senza essere stati destinatari di richiami da parte di FISE. Infine ENDAS ha dichiarato di non aver avuto rapporti con la federazione avuto riguardo alle discipline Salto ad Ostacoli e Attacchi, in quanto le attività svolte non prevedevano competizione. Nello specifico ENDAS ha organizzato nel 2017 in Campania una sola attività ludico dimostrativa per la disciplina del salto in alto e nel 2018 una esibizione dimostrativa in Sicilia nella disciplina degli attacchi.

<sup>92</sup> Memoria FISE del 12 giugno 2019, doc. 384.

<sup>93</sup> Memoria FISE del 12 giugno 2019, doc. 384.

l'organizzazione di manifestazioni equestri, parametro sul quale avrebbe potuto essere calcolata la quota di mercato effettivamente detenuta<sup>94</sup>.

**138.** Nel merito delle contestazioni mosse alla Federazione, FISE ha contestato che le possa essere imputato il mancato rispetto degli impegni imposti con il provvedimento del 2011 ovvero l'attuazione di comportamenti abusivi ai sensi della disciplina antitrust<sup>95</sup>.

**139.** In questo contesto, FISE sottolinea di detenere una riserva sull'attività agonistica di alcune discipline con equidi, tre olimpiche (salto ad ostacoli, *dressage* e completo) e cinque collegate alle competizioni svolte sotto l'egida FEI (Federazione Equestre Internazionale) tra le quali la disciplina degli attacchi (gare con carrozze) in cui opera GIA.

**140.** Per quanto concerne la definizione di attività agonistica, questa per espressa previsione dell'ordinamento sportivo, è rimessa alle FSN, pertanto è unicamente FISE a poter porre il *discrimen* tra attività agonistica e attività amatoriale. Questo è quello che FISE ha fatto negli anni, adempiendo peraltro agli impegni assunti con l'Autorità.

**141.** Gli interventi di FISE, contestati nel provvedimento di avvio dell'istruttoria e nella CRI, sarebbero tutte azioni legittimamente poste in essere nell'ambito dei rapporti tra la Federazione e i suoi affiliati e tesserati. Su questa base FISE eccepisce *“l'assoluta carenza di potere da parte dell'Autorità rispetto alle controversie delle Federazioni con gli Enti di promozione sportiva [...] come di quelle con altri soggetti interni all'ordinamento sportivo (affiliati e tesserati), in quanto tutti soggetti alla regolamentazione e alla giustizia sportiva”*.

**142.** In ogni caso, i comportamenti posti in essere da FISE *“non sono volti a impedire lo svolgimento di competizioni agonistiche tout court ma ad attenzionare il rispetto della normativa federale da parte degli enti affiliati e dei tesserati, degli EPS e DSA interni all'ordinamento sportivo e soggetti alle regole ad esso relative”*.

**143.** Quanto alle modifiche regolamentari apportate negli ultimi anni, esse non impatterebbero sul regolamento del 2012 del quale l'Autorità aveva preso atto, in quanto i nuovi regolamenti del 2018 concernono solo le competizioni svolte all'interno di FISE o sotto la sua egida e quindi non sarebbero applicabili nei confronti di soggetti terzi quali EPS e ASD<sup>96</sup>.

**144.** La disciplina degli attacchi risulta una delle discipline equestri più tecniche e pericolose<sup>97</sup>. Le prove prevedono molteplici ostacoli, al di fuori o all'interno dei quali devono passare le carrozze trainate dai cavalli; le gare sono ad ostacoli singoli o multipli. La difficoltà della gara è maggiore in presenza di ostacoli multipli che obbligano all'esecuzione di linee e curve strette. Inoltre, il fattore tempo espone ad ulteriori rischi e, per tali ragioni, la Federazione ritiene che le gare ludico-amatoriali non possano essere mai a tempo, ma a punti. I diversi gradi di difficoltà delle competizioni agonistiche si rispecchiano nelle diverse tipologie di autorizzazione a montare (patenti) richieste dal regolamento federale in materia<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> Memoria FISE del 12 giugno 2019, doc. 384.

<sup>95</sup> Memoria FISE del 12 giugno 2019, doc. 384.

<sup>96</sup> Memoria FISE del 12 giugno 2019.

<sup>97</sup> Gli attacchi sportivi si distinguono in singoli, con un unico cavallo e in multipli con due o 4 cavalli. La presenza di più cavalli rende maggiori le difficoltà e quindi l'attività iniziale va eseguita con un unico cavallo.

<sup>98</sup> Sono previste diverse tipologie di patenti il cui conseguimento consente la partecipazione a competizioni con difficoltà crescenti.

**145.** FISE ha stipulato convenzioni con alcuni enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, quali CSAIN<sup>99</sup>, CSEN<sup>100</sup>, CSI<sup>101</sup>, US ACLI<sup>102</sup> e OPES<sup>103</sup>. Tali Convenzioni, di contenuto identico, disciplinano, tra l'altro, l'utilizzo degli impianti FISE, la partecipazione ad attività formative, la possibilità di doppio tesseramento degli atleti e le modalità di partecipazione alle diverse manifestazioni organizzate sotto sigle diverse<sup>104</sup>.

**146.** Peraltro, la stipula delle convenzioni tra Federazioni Nazionali ed EPS è prevista come "possibilità". In ogni caso l'attività agonistica di prestazione, richiamata dal regolamento CONI del 2014 sugli EPS è prevista solo ai fini dell'organizzazione di gare condivise, con doppio tesseramento, e non per lo svolgimento autonomi di gare da parte degli EPS.

**147.** Secondo FISE, dette convenzioni ribadiscono che "*FISE è soggetto riconosciuto dal CONI designato all'organizzazione e al controllo delle manifestazioni competitive agonistiche degli sport equestri sul territorio italiano [...]*" e che è consentito all'ente di "*organizzare manifestazioni similari, promozionali, amatoriali e dilettantistiche seppure con modalità competitive*" ovvero di "*organizzare autonomamente manifestazioni di Sport Equestri che prevedano una classifica [...]*". E', altresì, previsto che l'ente possa "*organizzare manifestazioni agonistiche affiliandosi alla FISE nel rispetto dei regolamenti federali e l'assolvimento degli obblighi contributivi [...]*".

**148.** La mancata approvazione, fino a giugno 2019, del Regolamento e della relativa convenzione proposti da GIA è dovuta alla necessità di assicurare la sicurezza nelle competizioni attacchi posto che le gare di GIA dissimulate come concorsi amatoriali, si configurerebbero, in realtà, come competizioni di natura agonistica, in relazioni alle quali FISE rivendica la propria competenza esclusiva. Le gare di GIA, secondo FISE, prevedono prove con attacchi multipli, prove a tempo e ostacoli mobili e passaggi obbligati, caratteristiche che conducono a definire agonistica una competizione in base al Regolamento tecnico attacchi 2018, da cui emergono i criteri e parametri tecnici atti a connotare l'attività agonistica.

**149.** L'interesse federale è quello di favorire l'attività amatoriale, in quanto alla base dell'attività agonistica, purché però la stessa sia svolta negli ambiti corretti. L'interesse principale che FISE intende tutelare è la sicurezza degli atleti.

**150.** Con riferimento specifico al Regolamento Nazionale Salto a Ostacoli approvato nel giugno 2012, essendo un regolamento di disciplina, FISE dichiara che lo stesso non ha sostituito il precedente del gennaio 2012. In esso, secondo FISE si utilizza impropriamente la definizione di amatoriale per indicare concorsi agonistici di livello inferiore. In virtù di tale errore, nel novembre

---

<sup>99</sup> La convenzione è stata sottoscritta il 12 gennaio 2018.

<sup>100</sup> La convenzione non reca la data, ma da notizie stampa la stessa appare essere stata sottoscritta il 17 gennaio 2018.

<sup>101</sup> La convenzione del 29 gennaio 2018.

<sup>102</sup> La convenzione risale al 4 gennaio 2018.

<sup>103</sup> La convenzione è del 7 marzo 2018.

<sup>104</sup> Le convenzioni cui si riferisce FISE sono: una convenzione del 2012 finalizzata alla prevenzione e contrasto del fenomeno del doping sottoscritta con NBHA Italia Associazione sportiva dilettantistica; l'accordo FISE – WAVE del 2017; il protocollo d'intesa tra FISE e *Italian Raining Horse Association* del 2017, anch'esso avente ad oggetto controlli antidoping; l'accordo FISE – *Doma Vaquera* del 2015 volta a concordare lo svolgimento di manifestazioni di Doma Vaquera a livello nazionale e internazionale e l'accordo del 2017 FISE-RFHE (*Real Federacion Hipica Espanola*) sempre avente ad oggetto la *Doma Vaquera*.

2017, FISE ha modificato il suddetto Regolamento del giugno 2012 eliminando l'intera parte dei concorsi sperimentali nel cui ambito erano ricompresi i concorsi definiti impropriamente *amatoriali*.

**151.** In realtà, secondo FISE, non risponde al vero che nella disciplina del Salto ad Ostacoli sarebbero state consentite, fino alla metà del 2017, gare equestre con altezze fino a 115 cm, come affermato da ASI. Secondo FISE, infatti, il *Regolamento Nazionale Salto a Ostacoli* del giugno 2012 non aveva modificato le altezze stabilite con il regolamento precedente che qualifica come agonistiche le gare con altezze degli ostacoli superiori a 70 cm, limite poi elevato a 80 cm. Infatti, il suddetto regolamento del giugno 2012 disciplinava un *format* di concorso sempre di natura agonistica in cui alcune categorie riservate all'utenza agonistica meno esperta erano state denominate *amatoriali*. Quindi anche in questo caso il comportamento di FISE non potrebbe definirsi anticoncorrenziale essendosi la stessa limitata a richiamare ASI al rispetto delle regole poste con il Regolamento tecnico di gennaio 2012 emanato a seguito dell'accoglimento degli impegni. Se ASI ha in passato organizzato competizioni con altezze superiori, lo ha fatto in violazione di tale regolamento. In ogni caso FISE sottolinea di essere intenzionata in sede di sottoscrizione con gli EPS delle convenzioni ad avviare un'istruttoria per modificare il proprio Regolamento Tecnico a seguito di un confronto proficuo con gli stessi Enti.

**152.** Le altezze del salto ad ostacoli previste nel Regolamento tecnico di gennaio 2012 sono state modificate nel 2017, con la conseguenza di aver limitato l'attività agonistica ad un'altezza superiore sia per i *pony* che per i cavalli, a 80 cm (contro i 60 e i 70 cm prima previsti). Tale regola è declinata nella regolamentazione delle patenti e brevetti, in cui si prevede che la patente A, consistente nell'autorizzazione alla monta, consente di saltare fino a 80 cm, mentre la Patente Brevetto consente di saltare in ambito agonistico da 80 a 115 cm. Solo la patente di 2° grado consente di saltare oltre i 130 cm di altezza.

**153.** In relazione alle discipline degli *attacchi*, secondo FISE, il nuovo regolamento tecnico del marzo 2018 sarebbe meno restrittivo rispetto a quello del 2012 per l'attività amatoriale per quanto concerne gli attacchi singoli. Infatti, è stato ampliato l'ambito delle gare amatoriali per gli attacchi singoli consentendo il *dressage* senza passi indietro, il trotto riunito e il galoppo.

**154.** Invece, per quanto concerne gli attacchi multipli ed il *tandem*, rispetto ai quali il regolamento del 2012 non stabiliva nulla, essendo implicito che rientravano nell'attività agonistica, il nuovo regolamento chiarisce che sono agonistiche tutte le prove eseguite con attacchi multipli e tutte le prove a tempo.

**155.** Peraltro tale regolamento è stato recentemente annullato con delibera del Consiglio Federale n.524 del 6 maggio 2019. Pertanto, da tale data è tornato in vigore il precedente Regolamento del 2012 del quale l'Autorità aveva preso atto.

**156.** Anche avuto riguardo alle questioni sollevate da GIA, la federazione svolge alcune precisazioni. Secondo FISE, la convenzione quadro proposta da GIA, non contemplava attività amatoriale così come individuata nel regolamento tecnico adottato nel 2012 in attuazione degli impegni, ma prevedeva parametri e caratteristiche qualificabili come attività agonistica (attacco singolo, pariglia, tandem tiro a 3 e 4 e l'uso di passaggi obbligati ecc). Tale è il motivo della mancata sottoscrizione e anche delle diffide indirizzate a GIA in più occasioni, come ad esempio nel caso del *Centro [omissis]* in cui si prospettava una gara *derby* (anche se non menzionata) che costituisce una particolare competizione di attacchi con un elevato grado di pericolosità, in quanto prevede una combinazione di ostacoli mobili e fissi nello stesso percorso e l'esecuzione a tempo.

**157.** Con delibera n. 578 del 10 giugno 2019 è stata deliberata la stipula della Convenzione tra FISE e GIA per l'organizzazione di gare amatoriali attacchi nei circuiti affiliati, secondo quanto previsto nel Regolamento Tecnico del 2012.

**158.** Ancora con delibera n. 891 del 10 giugno 2019 è stato approvato per il 2019 il Regolamento del concorso di sviluppo della disciplina Attacchi.

**159.** Per quanto concerne la quantificazione della sanzione, a prescindere dall'assenza di alcun illecito imputabile a FISE, la Federazione sottolinea come le delibere da ultimo adottate debbano essere valorizzate come ravvedimento operoso, come pure debba essere tenuta in considerazione la situazione economica della Federazione, sottoposta ad un piano di rientro per il periodo 2015-2022 volto a risanare un *deficit* di alcuni milioni di euro registrato nel 2013.

## ***V.2. La posizione di GIA***

**160.** Con la segnalazione e le successive note integrative nonché in sede di memorie finali, GIA ha rilevato come la condotta di FISE abbia configurato una inottemperanza al provvedimento del 2011 con cui erano stati resi obbligatori gli impegni della stessa Federazione, volti a favorire l'esercizio di attività amatoriali da parte di soggetti diversi da FISE.

**161.** Già negli anni immediatamente successivi al 2012 vi è stata una "*pervicace assenza di risposta alla richiesta di sottoscrizione della Convenzione*" che ha condotto nel giugno 2017 ad una delibera che di fatto frapponeva ostacoli alla stipula della Convenzione.

**162.** Inoltre, sempre dalla metà del 2017 sono stati posti in essere comportamenti volti ad ostacolare lo svolgimento di competizioni amatoriali da parte di GIA, definendo "agonistica" qualsiasi manifestazione organizzata dall'associazione. Al riguardo GIA ha evidenziato che fino alla seconda metà del 2017, le varie associazioni hanno svolto le gare anche presso impianti/circuiti affiliati FISE, successivamente in molte occasioni, FISE è intervenuta al fine di impedire a GIA l'organizzazione di gare e manifestazioni di tipo amatoriale presso impianti affiliati FISE, stante il rifiuto di quest'ultima di autorizzare il Regolamento di gara elaborato dal comitato organizzatore GIA e di sottoscrivere una convenzione-quadro per la collaborazione sportiva FISE-GIA.

**163.** Infatti, per lo svolgimento della gara presso impianti affiliati FISE, il regolamento di gara, elaborato dal comitato organizzatore, deve essere autorizzato da FISE e pertanto era stata proposta a quest'ultima una convenzione che tuttavia la Federazione non ha condiviso, limitandosi a sottolineare che il Regolamento predisposto e richiamato nella convenzione, pur facendo riferimento formalmente "*a concorsi amatoriali*", porrebbe "*attività di tipo agonistico*" pertanto, trattandosi di competizioni agonistiche, rientrerebbero nella competenza federale e dovrebbero essere autorizzate da FISE.

**164.** GIA ha documentato alcuni episodi di gare e manifestazioni in relazione alle quali FISE avrebbe rivendicato la propria competenza esclusiva trattandosi di gare classificabili, secondo la stessa FISE come agonistiche e non amatoriali. Con riferimento a tali interventi e all'adozione del nuovo "*Regolamento tecnico disciplina attacchi*" del 2018 (*Regolamento tecnico attacchi 2018*) GIA valuta il comportamento di FISE come volto a limitare e circoscrivere arbitrariamente l'ambito amatoriale non riservato alla stessa, alle sole attività ludiche; in altri termini, FISE non si sarebbe limitata ad individuare la linea di demarcazione tra attività agonistica riservata e attività amatoriale non riservata, come indicato nel provvedimento del 2011, tramite l'applicazione delle caratteristiche

tecniche del settore agonistico contenute nei Regolamenti della FEI<sup>105</sup> ma avrebbe, di fatto, annullato l'ambito dell'attività competitiva non agonistica, restringendone vieppiù i confini.

**165.** GIA, insistendo sulla correttezza del proprio operato, sul presupposto che le citate gare rivestivano carattere amatoriale e non agonistico ed erano svolte nel rispetto delle regole di sicurezza, ritiene che il comportamento di FISE sia in aperta violazione del citato provvedimento del 2011 che ha reso obbligatori gli impegni di FISE.

**166.** GIA ritiene nel complesso che in relazione a quanto stabilito nel provvedimento del 2011 FISE avrebbe solo la facoltà di individuare la linea di demarcazione dell'attività agonistica, ma non può fissare le regole dell'attività amatoriale che dovrebbe essere rimessa all'autonomia dei concorrenti. Pertanto i soggetti terzi che svolgono attività amatoriale non dovrebbero essere tenuti a seguire le regole fissate da FISE, in quanto opererebbero in ambito agonistico loro precluso. Anche le regole fissate da FISE nel Regolamento Attacchi relative alla categoria amatoriale non dovrebbero essere vincolanti per coloro che svolgono attività amatoriale fuori dall'ambito agonistico.

**167.** Inoltre, come previsto dal provvedimento, FISE dovrebbe individuare per ogni disciplina la linea di demarcazione tra attività sportiva agonistica e attività sportiva amatoriale in osservanza dei parametri CIO/FEI. A questo proposito vale osservare che in ambito CIO/FEI il regolamento Attacchi FEI contiene solo le norme tecniche relative a tre prove del Completo (*dressage*, maratona e Coni) pertanto il *Derby*, che è un tipo di concorso Attacchi, che appare solo nel regolamento FISE, ma non anche in quello FEI, dovrebbe essere consentito a chiunque organizza concorsi amatoriali in coerenza con il provvedimento dell'Autorità.

**168.** Sulla base di tali premesse GIA ritiene fuorviante il Regolamento Tecnico FISE della disciplina Attacchi emanato nel 2018 in quanto non si limita a individuare la demarcazione dell'agonismo rispetto all'amatoriale, ma pretende di disciplinare anche l'attività amatoriale, fatto questo contrario a quanto stabilito nel provvedimento di accettazione degli impegni.

**169.** Tuttavia GIA ha rappresentato che nel corso dell'ultimo periodo vi è stata una modifica significativa della *policy* adottata da FISE nei confronti dell'associazione che ha portato all'adozione, in data 10 giugno 2019, delle delibere 890/19 e 891/19 relative all'approvazione del Regolamento di Sviluppo Amatoriale e del Regolamento Operativo (regolamento per la effettuazione di concorsi amatoriali del gruppo italiano attacchi (GIA) presso centri affiliati FISE) che di fatto consentono ad ASD e EPS il pieno svolgimento dell'attività amatoriale nel settore attacchi<sup>106</sup> fino alla scadenza della validità dell'accordo fissato al termine del quadriennio olimpico. Sulla base di tale recente evoluzione, secondo GIA, sono venuti meno i profili alla base della segnalazione inviata all'Autorità.

---

<sup>105</sup> Cfr. "Regolamento FEI di attacchi e Regolamento Attacchi Paralimpici, 11a edizione", in vigore dal 1° gennaio 2014 con modifiche in vigore dal 1° gennaio 2018, che contiene le norme dettagliate fissate da FEI per regolamentare i "concorsi internazionali di attacchi". Si precisa inoltre che, molto recentemente, FISE ha pubblicato nel suo sito anche il secondo regolamento nella disciplina attacchi, in vigore dal 20 marzo 2018 (di seguito *Regolamento attacchi 20 marzo 2018*, su cui, *infra*), che disciplina, con estremo dettaglio, le caratteristiche delle gare con attacchi. L'art. 3 prevede che tale "regolamento tecnico FISE Attacchi e il regolamento FEI devono essere osservati: dagli Enti Organizzatori delle manifestazioni, dai proprietari dei cavalli iscritti nei ruoli federali, da chi partecipa o fa partecipare i propri cavalli a manifestazioni, da chi esercita una qualunque funzione avente attinenza con le manifestazioni" (comma 1). Esso sancisce che "Gli Enti e le Persone di cui sopra sono tenute a riconoscere l'autorità della F.I.S.E." (comma 2). Ai sensi dell'art. 4, "I Concorsi di Attacchi devono essere approvati dalla F.I.S.E." e ciascun organizzatore deve nominare il responsabile della gara che deve essere un tesserato FISE.

<sup>106</sup> Memoria GIA dell'11 giugno 2019- Doc. 383.

### V.3. La posizione di ASI

**170.** Con la segnalazione e le successive integrazioni, l'Ente di Promozione sportiva ASI sottolinea come le condotte FISE integrino un abuso dei poteri regolatori da parte della Federazione stessa e siano in palese contrasto con il provvedimento dell'8 giugno 2011. Infatti, FISE avrebbe impedito lo svolgimento delle gare di salto a ostacoli, giacché queste prevedevano ostacoli fino a 115 cm e quindi avrebbero comportato la violazione delle regole tecniche previste nel Regolamento Tecnico FISE, adottato il 24 gennaio 2012, in base al quale l'attività amatoriale, nella disciplina del salto ad ostacoli, non può utilizzare ostacoli più alti di 70 cm per i cavalli e di 60 cm per i *pony*. ASI ritiene che i comportamenti adottati da FISE a partire dalla seconda metà del 2017 siano stati volti ad impedire o limitare lo svolgimento di gare equestri, in ambito amatoriale, nella specialità del salto a ostacoli.

**171.** ASI, nel richiamare il precedente procedimento dell'Autorità di accoglimento impegni del 2011, evidenzia come pur in vigenza del Regolamento tecnico del gennaio 2012 le precedenti gestioni di FISE abbiano sempre ragionevolmente consentito agli enti di promozione di organizzare competizioni amatoriali, con altezze superiori ai 70 cm<sup>107</sup>.

**172.** ASI, infine, rileva che le disposizioni contenute nel Regolamento tecnico 2012 siano in contrasto non soltanto con l'indirizzo indicato nel provvedimento del 2011 - intendendo chiaramente che l'attività agonistica non ricomprendeva necessariamente tutta l'attività competitiva, in quanto anche l'attività amatoriale può avere carattere competitivo - ma anche con lo stesso Regolamento Nazionale del Salto ad Ostacoli in vigore dall'11 giugno 2012 (di seguito *Regolamento Nazionale salto ad ostacoli giugno 2012*)<sup>108</sup>, adottato successivamente al *Regolamento tecnico FISE 2012* e di fatto applicato fino al 2017.

**173.** ASI valuta che il limite di altezza degli ostacoli a 70 cm, imposto da FISE al fine di poter qualificare la competizione come amatoriale e non agonistica, sia del tutto incongruente anche tenuto conto della *Disciplina delle Autorizzazioni a Montare FISE* (ed. 2017) in cui si qualifica "ludica" l'attività svolta con ostacoli fino a 80 cm, per la quale è necessaria la patente A e un'età minima di 8 anni<sup>109</sup>.

**174.** ASI, a margine, evidenzia l'assoluta illogicità e arbitrarietà con cui FISE ha individuato, nel citato Regolamento Tecnico di gennaio 2012, i parametri per la qualificazione dell'attività agonistica

---

<sup>107</sup> A tale riguardo la segnalante (cfr. doc. 80) fa notare che il centro ippico [omissis] ha richiesto, il 27 novembre 2017, chiarimenti al CONI e a FISE in merito alle altezze consentite, auspicando una rapida definizione della controversia, al fine di poter continuare, in qualità di associato ASI, a organizzare competizioni amatoriali.

Il Centro Equestre [omissis], il 4 dicembre 2017, ha cancellato la competizione programmata, in attesa di un auspicato accordo tra ASI e FISE

<sup>108</sup> Si noti che tale Regolamento è stato adottato alcuni mesi dopo il Regolamento tecnico 2012, adottato il 24 gennaio 2012 e trasmesso da FISE all'Autorità, che ne ha preso atto, in fase di attuazione degli impegni di cui al provvedimento citato. Si fa presente che detto Regolamento del giugno 2012 è stato modificato il 24 novembre 2017, con l'eliminazione della categoria amatoriale. Il citato Regolamento del giugno 2012, nel classificare e regolamentare le tipologie di concorsi di salto ad ostacoli che possono svolgersi in Italia, prevedeva nelle "categorie amatoriali" tre livelli di altezza (bassa, media e alta) di ostacoli, con salti fino a un massimo di 133 cm, pertanto più alti degli ostacoli impiegati da ASI. In questo contesto, nell'ambito dei "concorsi promozionali" erano previsti salti con altezza di 115 cm.

<sup>109</sup> Infatti come previsto dalla disciplina delle autorizzazioni a montare contenuta nel Regolamento Salto ad Ostacoli FISE del 2012, la patente A, conseguibile dopo almeno sei mesi, abilita a salti non superiori a cm 80, la patente B (anche definita *Patente Brevetto* (quella dalla quale secondo Fise l'attività diventa agonistica), che consente di saltare ostacoli con altezze fino a cm 115; la patente c.d. di 1° grado che autorizza a salti di ostacoli fino ad altezze di cm 135 e infine la patente di 2° grado con cui è possibile affrontare ostacoli con altezze superiori ai 135 centimetri.

nella disciplina equestre del *reining*<sup>110</sup>, essendo previsto che “*tutte le gare con giudice in campo sono da considerarsi agonistiche*”. Diversamente, la natura di tali competizioni richiede necessariamente la presenza di giudici in campo incaricati di determinare il punteggio ed emettere, così, il giudizio.

**175.** Rileva altresì, come sottolineato da ASI, che tale situazione abbia generato incertezza e un totale stallo della propria attività nella disciplina del salto a ostacoli, in quanto gli stessi circoli hanno annullato le gare programmate<sup>111</sup>. In alcuni casi i centri ippici affiliati ad ASI hanno evidenziato la necessità di una rapida definizione della controversia in merito alle altezze consentite, al fine di poter continuare, in qualità di associato ASI, a organizzare competizioni amatoriali<sup>112</sup>.

**176.** Tale situazione ha prodotto un danno di immagine ad ASI che si è tradotto in un effettivo danno economico, dal momento che l’annullamento di numerosi eventi competitivi<sup>113</sup> dovuto ai pesanti interventi di FISE si è concretizzato nella conseguente perdita di affiliati, tesserati e *sponsor*. Nel triennio 2016/2018 in numero di affiliati si è ridotto di oltre 600 unità passando da 966 a 374, facendo registrate una perdita quantificabile in circa 3 milioni di euro<sup>114</sup>.

**177.** ASI sottolinea invece – diversamente da quanto sostenuto dalla Federazione – che gli eventi gestiti e regolamentati da FISE sono nell’ordine di migliaia l’anno. Solo con riferimento ai Campionati Regionali, FISE infatti organizza per il tramite dei propri Comitati Regionali, un campionato l’anno per ogni disciplina e specialità sportiva in ogni regione. Inoltre, anche avuto riguardo ai ricavi, FISE percepisce le quote di inserimento nel calendario nazionale, le percentuali sulle quote di iscrizione alle gare, le quote di tesseramento, di abilitazione per gli ufficiali di gara, oltre alle sponsorizzazioni.

**178.** Sempre avuto riguardo alle caratteristiche delle gare promosse da parte degli EPS, ASI ha dichiarato che le competizioni nazionali ed internazionali di prima fascia possono prevedere ostacoli di altezza compresa tra i 140 e i 160 cm<sup>115</sup>. Infatti gli atleti di prima fascia, che sono di fatto coloro che partecipano alle competizioni propriamente agonistiche sono in possesso di patente di 2° grado, che consente di saltare oltre i 130 cm. Al contrario la patente A (prima patente conseguibile a fronte del tesseramento) abilita a saltare ostacoli fino ad 80 cm, mentre la patente B (c.d. Brevetto, conseguibile dopo sei mesi di attività) consente di saltare ostacoli fino a 115 cm. Vi è infine la patente di 1° grado che abilita al salto di ostacoli fino a 135 cm. Tutte le patenti, ovvero autorizzazioni a montare, sono rilasciate da FISE. Di norma i concorsi di fascia alta, utili ai fini della qualificazione di atleti con patente di 2° grado, sono organizzati da FISE; ASI non ha interesse all’organizzazione

---

<sup>110</sup> Il *reining* trae la sua origine dal lavoro con il bestiame svolto dai *cowboy* che utilizzano i cavalli per radunare il bestiame. In ambito sportivo la disciplina prevede l’effettuazione da parte dei cavalieri di una serie di manovre (ad es. arresti, dietrofront al galoppo, rotazioni, etc.) all’interno di un’arena.

<sup>111</sup> È quanto accaduto in occasione di un concorso organizzato per l’11 febbraio 2018 presso il club ippico [omissis].

<sup>112</sup> Lettera al CONI del 27 novembre 2017 inviata dal Centro Ippico [omissis], doc. 80.

<sup>113</sup> A titolo esemplificativo delle manifestazioni compromesse a seguito dell’ingerenza di FISE, ASI cita: le manifestazioni “8° tappa Trofeo Scuole Equitazione nonché la Finale del Trofeo”, previste per il 10 dicembre 2017 presso il Circolo Ippico [omissis] e il Circolo Ippico [omissis], annullati poco prima dello svolgimento dell’evento e l’evento “Trofeo Invernale” programmato presso il [omissis] il 14 gennaio 2018, che infine si è svolto con un numero di partecipanti di molto inferiore a quello previsto.

<sup>114</sup> Memoria ASI del 12 giugno 2019.

<sup>115</sup> Doc. 328, verbale audizione ASI del 12 novembre 2018.

di questo tipo di eventi, né, in generale, ad organizzare manifestazioni con ostacoli superiori ai 110-120 cm.

**179.** ASI ritiene che l'attività agonistica va definita rispetto al contesto di gara. In particolare rilevano, per l'attività agonistica, le competizioni di fascia alta che hanno una finalità di acquisizione di punteggi e qualifiche necessari ad accedere ad un *ranking* internazionale. Pertanto, non è condivisibile l'approccio di FISE che qualifica come agonistiche manifestazioni a tempo, ovvero che si svolgono alla presenza di un giudice (*reining*) o ancora, per il salto ad ostacoli, prevedono il superamento di ostacoli superiori a 70 cm. ASI ritiene che tra ludico e amatoriale non vi è un discrimine netto, in quanto l'attività ludica è prevalentemente destinata ai bambini e all'attività di addestramento, (ad es. i *Pony Games*). L'attività amatoriale è l'attività di avviamento alla pratica sportiva svolta anche con modalità competitive.

**180.** Infine, ASI contesta il richiamo alla sicurezza effettuato da FISE per giustificare il proprio comportamento. Al riguardo ASI sottolinea che nell'attività da essa svolta non si sono mai registrati incidenti in gara o in attività ufficiali, al contrario di quanto avvenuto in sede FISE, anche in ragione del maggior grado agonistico delle competizioni federali<sup>116</sup>. A dimostrazione della circostanza per cui gli EPS sono in grado di garantire pari livello di sicurezza rispetto a quello garantito da FISE, ASI osserva che la c.d. ordinanza Martini non si applica alla Federazione ma neanche agli EPS. In conclusione ASI ribadisce che i comportamenti posti in essere da FISE, attraverso l'arbitraria definizione di attività agonistica, consistono nell'indiscriminata e persecutoria azione volta a limitare l'organizzazione di attività amatoriali equestri. Tale comportamento appare evidente dai primi mesi del 2017, a seguito del cambio di presidenza intervenuto nella Federazione.

#### ***V.4. La posizione di SEF***

**181.** L'interveniente SEF ha, in primo luogo, affermato che il regolamento stilato da FISE che fissa la linea di demarcazione tra agonismo e non agonismo è palesemente restrittivo, come appare evidente dal fatto che, ad esempio, per il *reining*, sono paradossalmente considerate agonistiche tutte le gare con giudice di campo, mentre per il salto ad ostacoli, il *dressage* e gli attacchi si fissano i parametri di agonismo già ad un livello elementare della prova con il chiaro intento di non lasciare alcuno spazio allo svolgimento dell'attività di ambito amatoriale. La stessa FISE giunge pretestuosamente a definire "ludica"<sup>117</sup> l'attività non agonistica con l'intento di restringere gli ambiti di attività degli EPS.

**182.** SEF sottolinea infatti che non è il gesto atletico che rende agonistica una manifestazione, ma principalmente la finalità del gesto sportivo, per cui soltanto le gare utili alle qualificazioni per competizioni internazionali CIO/FEI sono agonistiche, in linea peraltro con quanto emerge dalla circolare esplicativa del DM del Ministro della Sanità del 1982<sup>118</sup>. SEF ritiene che non sia quindi il gesto atletico - ossia l'abilità o la difficoltà (come, ad esempio, il numero di pariglie negli attacchi o l'altezza degli ostacoli nel salto), nonché il risultato ottenuto - a qualificare una gara come agonistica, essendo il carattere agonistico dovuto soltanto alla finalità cui la gara è preordinata. In tal senso, anche in una gara di SEF, che non è finalizzata alla qualificazione CIO/FEI e non è quindi agonistica,

---

<sup>116</sup> Cfr. memoria finale ASI, doc. 387.

<sup>117</sup> Doc. 281, allegato alla memoria del 13 luglio 2018.

<sup>118</sup> Cfr. verbale audizione SEF, doc. 326.

l'atleta, con la sua prova, può raggiungere risultati eccezionali che, tuttavia, non possono essere validi o utili alle qualificazioni o alle classifiche del circuito CIO/FEI. In subordine, per il salto a ostacoli si potrebbero considerare agonistiche soltanto l'attività che prevede ostacoli più alti di 130 cm: limite questo della categoria più bassa utilizzata a livello internazionale nelle gare CIO/FEI.

**183.** Da ultimo SEF fa rilevare come i comportamenti di FISE abbiano avuto l'effetto di scoraggiare la partecipazione alle gare e indurre molti circoli alla decisione di non organizzare ulteriori manifestazioni amatoriali con SEF<sup>119</sup>.

## VI. VALUTAZIONI

### VI.1. Premessa

**184.** Appare necessario precisare sin da subito che il presente provvedimento riguarda le condotte poste in essere da FISE, dalla seconda metà del 2017, volte ad impedire od ostacolare lo svolgimento di competizioni equestri nel settore del Salto a Ostacoli e degli Attacchi da parte di soggetti terzi concorrenti.

**185.** Contrariamente a quanto paventato da FISE, esula dall'oggetto del procedimento istruttorio qualsiasi volontà di definire cosa debba essere ricompreso o meno nell'attività agonistica delle diverse discipline equestri, dal momento che il compito di definire gli ambiti dell'attività agonistica spetta al sistema federale, fermo restando l'obbligo di garantire il mantenimento di un ambito amatoriale competitivo aperto alla concorrenza degli altri operatori del settore.

**186.** In questo contesto, con Regolamento Tecnico del gennaio 2012 FISE definì l'ambito agonistico delle diverse discipline equestri, rispetto al quale, nella comunicazione di presa d'atto del marzo 2012, l'Autorità non espresse valutazioni di tipo tecnico, limitandosi a verificare che rimanesse uno spazio per lo svolgimento delle attività amatoriali da parte dei soggetti concorrenti di FISE (EPS e ASD).

**187.** Successivamente, a partire dal luglio 2017, l'ambito di attività amatoriale che poteva essere svolta dai soggetti terzi rispetto alla Federazione è stato, con riguardo alle discipline Salto ad Ostacoli e Attacchi, progressivamente ristretto fino ad essere quasi annullato, come dimostrano le modifiche regolamentari intercorse, l'invio di diffide e la mancata stipula di convenzioni con EPS e ASD.

**188.** Sul punto non appare supportato dalle evidenze in atti l'argomento di FISE volto a sostenere che la Federazione avrebbe, a seguito degli impegni, sottoscritto alcune convenzioni-quadro con soggetti terzi e con tutti gli EPS che svolgono attività equestre tranne ASI. In proposito, la documentazione agli atti del fascicolo dimostra un'ampia consapevolezza di FISE di operare in violazione degli impegni imposti con il provvedimento dell'Autorità dell'8 giugno 2011 e di perseguire intenzionalmente la sostanziale soppressione dell'attività amatoriale.

**189.** Risulta, pertanto, ad esito dell'attività istruttoria svolta, che FISE ha di fatto ampliato l'ambito dell'attività agonistica, occupando spazi di attività amatoriale che, secondo gli impegni del 2011, avrebbero dovuto essere accessibili alla concorrenza di EPS e ASD.

---

<sup>119</sup> Doc. 281.

**190.** In conclusione, le condotte in esame, come di seguito diffusamente argomentato, integrano una violazione degli impegni resi obbligatori dall’Autorità con il provvedimento dell’8 giugno 2011, nonché un abuso di posizione dominante in violazione dell’art. 102 TFUE.

#### **VI.2. Questioni procedurali**

**191.** Prima di entrare nel merito della valutazione del presente caso, appare doversi replicare ad alcune eccezioni procedurali sollevate da FISE nel corso del procedimento e, in particolare, in sede di memorie finali.

**192.** In primo luogo FISE ha eccepito la presunta decadenza dell’Autorità dai suoi poteri istituzionali in quanto l’istruttoria sarebbe stata avviata oltre il termine quinquennale di prescrizione rispetto alle condotte contestate, dal momento che gli impegni del 2011 non potevano essere privi di un termine di durata ed applicabili *sine die*, in quanto, viceversa, si sarebbero posti in contrasto con il disposto dell’art. 41 della Costituzione in tema di libertà dell’iniziativa economica.

**193.** Conseguentemente – secondo FISE- l’azione dell’Autorità avrebbe dovuto essere intrapresa entro cinque anni dal giugno 2011 o, a tutto voler concedere, dalla data di approvazione del Regolamento Tecnico del gennaio 2012. Pertanto, il presente procedimento, deliberato nel maggio del 2018, sarebbe stato avviato oltre il termine di prescrizione quinquennale.

**194.** Rispetto a tale censura si osserva che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Federazione, gli impegni sono stati presentati dalla Federazione medesima a tempo indeterminato, limitandosi l’Autorità a verificare che gli impegni siano idonei a rimuovere le criticità concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio e, in caso affermativo, a renderli obbligatori per la Parte che li ha proposti. Pertanto, gli impegni, ove non diversamente stabilito, non hanno una durata definita e si considerano in vigore fino alla loro eventuale revoca o revisione con provvedimento dell’Autorità. L’esigenza di procedere ad una revoca o ad una revisione degli impegni può essere richiesta dalla Parte sulla quale gli stessi gravano, o rilevata dalla stessa Autorità, a fronte di modifiche sostanziali degli assetti di mercato che non rendano più necessaria l’implementazione degli impegni assunti. Conseguentemente, l’eventuale modifica o la cessazione dell’applicazione degli impegni avrebbe dovuto essere oggetto di una richiesta di revisione e/o revoca, che avrebbe dovuto essere valutata e decisa dall’Autorità con apposita delibera di modifica del precedente provvedimento dell’8 giugno 2011.

**195.** Tale situazione non si è verificata nel caso di specie, né da un punto di vista procedurale, né nel merito, non potendosi ravvisare un cambiamento in senso pro-competitivo del mercato, tale da non rendere più necessaria l’imposizione delle misure in parola. Deve, pertanto, ritenersi che, alla data di avvio del presente procedimento, le misure imposte dall’Autorità fossero pienamente vigenti, sebbene – come di seguito sarà dimostrato - risultassero inapplicate o di fatto disattese.

**196.** Peraltro, i comportamenti oggetto di contestazione nel presente provvedimento hanno avuto luogo a partire dalla seconda metà del 2017 – e degli stessi l’Autorità ha avuto piena contezza solo a seguito delle informazioni fornite da FISE da ultimo in data 12 marzo 2018 - e, pertanto, l’avvio del procedimento a maggio 2018 è avvenuto, non solo ben entro i termini di prescrizione dell’illecito, ma anche nel termine dei 90 giorni per la contestazione dell’inottemperanza di cui alla legge 689/81.

**197.** In secondo luogo, FISE ha eccepito come, dal momento che i comportamenti contestati riguardano rapporti intercorrenti tra la Federazione e i suoi associati, gli stessi non potrebbero essere esaminati dall’Autorità, in quanto interni all’ordinamento sportivo che – a detta della Federazione -

esulerebbe dal perimetro di competenza dell’Autorità in quanto soggetto alla regolamentazione e alla giustizia sportiva.

**198.** Con riferimento a tale profilo, si sottolinea come, impregiudicata la questione per cui i comportamenti posti in essere da FISE riguarderebbero esclusivamente soggetti ad essa associati o affiliati, di cui si dirà oltre, sia pacifico, ai sensi della consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, il principio per cui l’ordinamento sportivo sia sottoposto, nonostante le sue peculiarità, alla disciplina a tutela della concorrenza<sup>120</sup>.

**199.** Come già rilevato dall’Autorità nel provvedimento di avvio del presente caso anche sulla base della giurisprudenza europea in materia<sup>121</sup>, la regolamentazione da parte di una Federazione Sportiva delle attività economiche che gravitano nel mondo dello sport è pienamente soggetta allo scrutinio *antitrust*. Secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia europea, “*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>122</sup>.

Le restrizioni eventualmente derivanti dalla regolamentazione sportiva devono quindi 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>123</sup>.

### **VI.3. La natura di FISE**

**200.** Nell’ambito del quadro giuridico dello sport, che si fonda sul sistema piramidale del circuito CIO/FEI – CONI - FISE, 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 degli eventi sportivi, in cui sono attive. L’attività sportiva, come illustrato, implica lo svolgimento di attività economica; infatti, l’organizzazione e la gestione dell’evento sportivo, che è prodotto di intrattenimento, genera profitto.

---

<sup>120</sup> Si richiamano, tra gli altri, il caso *FIA - Federazione Internazionale Automobilistica*, in cui la Commissione nel 2001 aveva evidenziato che la FIA era venuta a trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, essendosi servita delle proprie competenze in materia di regolamentazione per bloccare l’organizzazione di gare concorrenti rispetto alle manifestazioni della FIA. Si ricorda altresì la giurisprudenza *Motoe*: sentenza della Corte di Giustizia 1° luglio 2008 nel caso C-49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID*. Si ricorda anche l’orientamento della Commissione nella decisione *International Skating Union (ISU)* dell’8 dicembre 2017 (caso AT.40208) che ha configurato, quale violazione del diritto antitrust europeo, le regole della Federazione del pattinaggio sul ghiaccio, che prevedevano severe penalità per gli atleti che partecipavano alle gare di pattinaggio di velocità non incluse nei calendari ufficiali della Federazione stessa. Infine si ricorda il caso della *Euroleague Basketball* che, nel 2016, ha presentato una denuncia alla Commissione Europea nei confronti di FIBA e FIBA Europa (FIBA Basketball Champions League e FIBA Europe Cup) per le forti pressioni, esercitate da queste ultime, nei confronti di club, giocatori, allenatori per impedire loro la partecipazione a competizioni non riconosciute da FIBA e costringere le squadre a rinunciare alle partecipazioni a competizioni europee organizzate da *Euroleague Basketball*. Come emerge da un articolo di stampa pubblicato in data 2 febbraio 2018, la Commissione Europea ha esortato la FIBA e la *Euroleague Basketball* “*a trovare una soluzione per il bene degli atleti e dell’intero sport. La Commissione sta monitorando da vicino la situazione al fine di garantire il rispetto dei diritti degli atleti e il costante contatto con gli attori interessati*”. Si v. pure Tar Lazio, I, 4 giugno 2019, n. 7177, *FIGC*.

<sup>121</sup> Cfr. tra gli altri: indagine conoscitiva IC/27 del 2007 nel settore del calcio professionistico.

<sup>122</sup> Cfr. la sentenza *MOTOE/Stato Ellenico*, causa C-49/07.

<sup>123</sup> Corte di giustizia dell’Unione europea *Meca Medina e Majcen* sulle regole “*puramente sportive*” Sentenza 18 luglio 2006, causa C-519/04 P, da ultimo ripresa dalla decisione della Commissione dell’8 dicembre 2017, caso IV.40208 – *International Skating Union’s Eligibility Rules*.

**201.** In linea con i precedenti italiani e comunitari<sup>124</sup>, le federazioni sportive, anche in quanto enti rappresentativi di associati che svolgono attività economica, sono soggetti che svolgono attività d'impresa, qualificabili come associazioni di imprese, e le loro decisioni e condotte, pertanto, soggiacciono alle regole di concorrenza, in questo idonea ad incidere sul comportamento economico degli associati.

**202.** Come noto, infatti, la nozione di impresa rilevante per il diritto della concorrenza, ricomprende qualsiasi soggetto che eserciti attività di natura economica, indipendentemente dalla sua forma giuridica e dalle modalità di finanziamento.

**203.** Come già evidenziato, FISE, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, svolge da una parte attività rappresentativa di imprese attive nel settore equestre nell'ambito della quale organizza e gestisce, direttamente o per il tramite dei propri comitati o centri affiliati, le attività economiche connesse all'organizzazione di eventi sportivi, dall'altra attività di regolamentazione del settore. Al riguardo si evidenzia la gravità del comportamento di un soggetto che si trova nella posizione sia di operatore di mercato che di regolatore dello stesso, per cui eventuali restrizioni derivanti dalla regolamentazione sportiva devono essere esaminate e valutate in base al contesto nel quale sono state attuate e agli obiettivi perseguiti; in ogni caso, tali restrizioni non possono eccedere quanto strettamente necessario e proporzionato a garantirne il coordinamento con le attività sportive cui sono connesse, al fine di preservarne il buon andamento<sup>125</sup>.

**204.** Infine, per quel che maggiormente rileva in questa sede, FISE, in qualità di soggetto organizzatore di manifestazioni anche attraverso i propri centri affiliati e i propri Comitati regionali, nonché di gestore del tesseramento degli atleti, svolge direttamente attività economica i cui ricavi maggiori, come emerge dal bilancio 2018, sono rappresentati dalle quote associative e dai contratti di sponsorizzazione.

#### **VI.4. Il mercato rilevante**

**205.** Il mercato interessato dal presente procedimento riguarda l'organizzazione di manifestazioni e gare con equidi (cd. eventi), aventi natura agonistica, amatoriale o ludica.

**206.** L'ordinamento sportivo istituzionale, finalizzato alla conquista del primato – partendo dal livello locale fino all'ultima istanza olimpica - si fonda, per il settore equestre, sul sistema piramidale CIO/FEI (livello internazionale) – CONI – FISE (livello nazionale). FISE, come detto, è dotata di autonomia statutaria e regolamentare ed è soggetta agli indirizzi e alla vigilanza del CONI. La gestione delle manifestazioni e gare con equidi, organizzati nell'ambito del suddetto circuito istituzionale olimpico di tipo agonistico, è svolta da FISE, che opera sotto l'egida del CONI.

**207.** Le manifestazioni e gare con equidi, che avvengono al di fuori del suddetto circuito istituzionale, non sono finalizzate al raggiungimento, partendo dal livello locale, del primato

---

<sup>124</sup> Si deve ricordare che, ai sensi della giurisprudenza consolidata (para 22 sentenza della Corte di Giustizia del 18. 7. 2006, causa C-519/04 P, nel caso *Meca-Medina*), “considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario solo in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 CE (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Walrave e Koch*, Racc. pag. 1405, punto 4; 14 luglio 1976, causa 13/76, *Donà*, Racc. pag. 1333, punto 12; 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman e a.*, Racc. pag. I-4921, punto 73; 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Deliège*, Racc. pag. I-2549, punto 41, e 13 aprile 2000, causa C-176/96, *Lehtonen e Castors Braine*, Racc. pag. I-2681, punto 32)”.

<sup>125</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea *Meca Medina e Majcen* sulle regole “puramente sportive” Sentenza 18 luglio 2006, causa C-519/04 P, da ultimo ripresa dalla decisione della Commissione dell'8 dicembre 2017, caso IV.40208 – *International Skating Union's Eligibility Rules*.

olimpico o internazionale. Tali eventi, organizzati al di fuori del suddetto circuito, sono finalizzati al perseguimento della vittoria nella gara singola ovvero nel trofeo specifico, non soggetti, pertanto, al regime esclusivo di FISE.

**208.** La natura agonistica dell'evento, quindi, prescinde dalla natura del soggetto che lo organizza (affiliato o aggregato FISE ovvero privo di collegamento con FISE), dalla difficoltà tecnica della competizione, dallo stesso carattere competitivo della gara, il quale è insito anche nell'attività amatoriale. La natura agonistica o meno della gara si lega allo svolgimento della stessa nell'ambito del circuito istituzionale CIO/FEI – CONI – FISE e alla tipologia dei titoli conseguibili con la stessa che consentono la partecipazione alle gare internazionali/olimpiche.

**209.** Gli organizzatori delle manifestazioni e gare con equidi agonistiche o meno, possono essere FISE, gli enti di promozione sportiva, i centri equestri (solitamente associazioni sportive dilettantistiche) affiliati o aggregati a FISE, i centri equestri non collegati a nessun titolo a FISE (come il segnalante GIA). L'attività organizzativa di tali eventi richiede la disponibilità di un campo che ospita l'evento, la partecipazione dei cavalieri, degli operatori del settore (tecnici, istruttori, proprietari, *etc.*) e, ovviamente, dei cavalli o pony.

**210.** Lo sfruttamento economico degli eventi può derivare dalla vendita di biglietti d'ingresso, dalla vendita dei diritti sulle riprese televisive, dalle sponsorizzazioni pubbliche o private, dalle diverse pubblicità presenti nel luogo o reclamizzate dagli stessi atleti, nonché dalle *fee* richieste ai partecipanti per l'iscrizione alla gara.

**211.** Non appare condivisibile la posizione di Parte secondo cui ogni specialità equestre (Salto ad Ostacoli, Attacchi) costituirebbe un mercato rilevante distinto, rispetto al quale andrebbe valutata la posizione dominante della Federazione. Al riguardo si osserva che - anche a prescindere dalla circostanza fattuale per cui una segmentazione del mercato non sarebbe suscettibile di modificare la valutazione della posizione dominante della Federazione, come di seguito specificato - secondo prassi nazionale e comunitaria, i comportamenti delle Federazioni sportive sono normalmente valutati con riferimento a tutte le discipline che vi afferiscono che si ritengono rientrare nel medesimo mercato rilevante dal punto di vista merceologico. In senso analogo si consideri che il CONI stesso riconosce una singola Federazione per ogni disciplina sportiva (ad es. equestre, nuoto ecc.) indipendentemente dalle specialità di cui si compone.

**212.** Quanto alla dimensione geografica, il mercato delle manifestazioni e gare con equidi deve ritenersi nazionale, essendo FISE attiva, in virtù dei poteri regolamentari e di coordinamento, su tutto il territorio italiano.

#### ***VI.5. La posizione dominante***

**213.** In merito al posizionamento di FISE sul mercato rilevante, si evidenzia che la Federazione opera in diretta concorrenza con gli EPS, le Associazioni e le Società sportive nell'organizzazione e gestione di manifestazioni ed eventi sportivi.

**214.** Rileva considerare che FISE è l'unica Federazione riconosciuta dal CONI per attività equestre in Italia, nonché l'unica rappresentante degli sport equestri a livello olimpico in Italia riconosciuta da FEI (Federazione Equestre Internazionale). Come sopra già specificato, FISE detiene poteri di regolamentazione e coordinamento in Italia e gode di autonomia statutaria, tecnica organizzativa e di gestione sotto la vigilanza del CONI.

**215.** In ragione di tali caratteristiche, FISE deve ritenersi detenere una posizione dominante sul mercato dell'organizzazione di eventi sportivi con equidi in quanto soggetto che “*vanta diritti speciali e esclusivi che le consentono di determinare se e a quali condizioni altre imprese possano accedere al mercato e svolgervi le loro attività*”.<sup>126</sup>

**216.** Dato questo contesto regolamentare, appare inconferente l'argomentazione di Parte relativa al numero esiguo di eventi organizzati da FISE posto che, essendo FISE ente esponenziale, opera anche attraverso il circuito dei propri associati e organizza eventi anche attraverso i propri Comitati Regionali.

**217.** Pur ribadendo che la posizione dominante di FISE trae origine dalle sue prerogative regolatorie che incidono sulla possibilità di operare dei concorrenti, vale rilevare come, a differenza di quanto affermato dalla Federazione nelle proprie difese, sono decine i campionati e i concorsi inseriti annualmente nei calendari nazionali FISE (pubblicati sul sito<sup>127</sup>) sia avuto riguardo al Salto ad Ostacoli che agli Attacchi e organizzate sul territorio nazionale. Non appare dirimente la circostanza che l'evento possa essere organizzato non direttamente da FISE, ma da centri, società o associazioni sportive ad essa affiliate o aggregate, in quanto si tratta di eventi comunque svolti sotto l'egida FISE in relazione ai quali FISE impone il rispetto dei propri regolamenti. Pertanto, FISE, in forza del suo ruolo istituzionale, che si traduce nell'esercizio di poteri di regolamentazione e coordinamento dell'attività equestre su tutto il territorio nazionale, risulta detenere una posizione dominante nel mercato rilevante dell'organizzazione delle manifestazioni equestri come sopra definito<sup>128</sup>.

Conseguentemente i comportamenti di FISE risultano sindacabili ai sensi dell'articolo 102 del TFUE.

#### ***VI.6. Qualificazione della fattispecie***

**218.** Dalle informazioni agli atti del fascicolo emerge che FISE ha posto in essere comportamenti che costituiscono una violazione degli impegni assunti nell'ambito del procedimento A378C ai sensi dell'art. 14ter, commi 2 e 3, lettera b), della legge n. 287/90. Gli stessi comportamenti appaiono suscettibili di configurare una violazione dell'articolo 102 TFUE, come di seguito argomentato.

**219.** Per quanto concerne l'inottemperanza agli impegni, così come risultano dal testo del provvedimento dell'8 giugno 2011, si ricorda che la Federazione si era impegnata a consentire quanto segue:

---

<sup>126</sup> Cfr. sentenza MOTOE, già citata.

<sup>127</sup> Nel 2018 il calendario FISE Attacchi annovera oltre 70 eventi in diverse province sul territorio nazionale e il calendario Salto ad Ostacoli riporta oltre 70 eventi svolti presso centri e associazioni sportive in diverse province solo nel primo trimestre 2018.

<sup>128</sup> Si ricorda che una decisione dell'Autorità di Concorrenza belga in materia di federazioni equestri, peraltro in linea con alcuni precedenti di questa Autorità (caso A/378 e caso A/396), ha qualificato la Federazione Equestre Internazionale (FEI) come impresa che, grazie ai poteri esclusivi regolamentari, detiene una posizione dominante nella organizzazione di eventi sportivi. In senso analogo anche la recente decisione del *Bundeskartellamt* nel caso *Deutscher Olympischer Sportbund vs International Olympic Committee (IOC)-Restriction on the (individual) sponsoring of athletes due to Rule 40 § 3 of the Olympic Charter*. In tale decisione il *Bundeskartellamt* ha ritenuto applicabile oltre all'art. 101 TFUE, anche l'art. 102 TFUE, in quanto si trattava della condotta di più imprese che operano come un'entità collettiva, le cui condotte coordinate, in quanto attribuibili ad un'entità collettiva, erano in violazione dell'art. 102 TFUE.

- i) *"limiterà l'ambito di riserva della FISE alle sole discipline equestri olimpiche e CIO/FEI svolte esclusivamente in forma agonistica ed in base a ben individuate regole di natura tecnico-sportiva";*
- ii) *"consentirà al contempo che le medesime discipline siano praticate da tutti gli operatori a livello amatoriale, eventualmente anche con tesserati FISE";*
- iii) *"permetterà che le restanti discipline e/o attività equestri possano essere liberamente svolte, con i medesimi criteri, senza alcun vincolo o limitazione di sorta";*
- iv) *"consentirà che l'uso degli impianti dei circoli e club affiliati alla FISE o ad altri enti od associazioni in base all'apposita 'convenzione quadro' (allegata da FISE), grazie alla quale anche i tesserati federali potranno partecipare a manifestazioni terze utilizzando le strutture affiliate alla federazione nazionale".*

**220.** Nella parte IV del medesimo provvedimento, relativa alla descrizione dei nuovi impegni presentati da FISE, si dava conto che la Federazione si era impegnata a *"riconoscere come legittimo il libero svolgimento in forma amatoriale (ovvero, al di sotto degli standard CIO/FEI stabiliti dalla FISE) delle suddette discipline CIO/FEI anche da parte di enti ed associazioni diversi dalla stessa, eventualmente anche con tesserati FISE e con l'attribuzione di classifiche e premi"*. Tale precisazione appare riprodotta nel testo dell'impegno *sub ii)*, per cui FISE doveva consentire che *"le medesime discipline siano praticate tutti gli operatori a livello amatoriale, eventualmente anche con tesserati FISE"*.

**221.** FISE, in attuazione agli impegni ha comunicato, in data 17 febbraio 2012, oltre a modifiche statutarie, l'approvazione del Regolamento Tecnico dell'attività sportiva agonistica equestre adottato dal Consiglio Federate in data 24 gennaio 2012, ai sensi dell'art. 1, comma 2, primo capoverso, dello Statuto Federate e del Decreto Ministeriale 18 febbraio 1982 (Regolamento tecnico 2012). L'Autorità, con comunicazione del 26 marzo 2012, ha preso atto della documentazione trasmessa da FISE riguardante l'approvazione del suddetto Regolamento, senza esprimere tuttavia alcuna valutazione di merito su profilo tecnico.

**222.** Ai sensi dell'art. 8 del citato Regolamento *"E' qualificata attività sportiva agonistica equestre l'attività svolta nelle sottoelencate discipline secondo i seguenti parametri tecnici. Le discipline sono quelle olimpiche internazionali individuate dalla FEI e dal CIO, ossia salto ostacoli, concorso completo, dressage e paraolimpica, attacchi, endurance, reining, volteggio"*.

Con riguardo all'attività agonistica della disciplina Attacchi, il citato art. 8 prevede: *"Attacchi: singoli o pariglie con prove di dressage in uno spazio di mt. 100x40 e prove con coni senza ostacoli multipli e relative combinate"*.

Con riguardo all'attività agonistica del Salto ad Ostacoli, lo stesso art. 8 recita: *"Salto ad ostacoli: percorso di un minimo di 8 ostacoli con un tempo di esecuzione e con salti di altezza superiore ai 70 cm per i cavalli e di 60 cm per i pony"*.

**223.** Le indicazioni contenute nel suddetto provvedimento del 2011 e nel successivo Regolamento Tecnico di gennaio 2012 sono state modificate con successivi regolamenti recanti disposizioni diverse e contrastanti rispetto a quelle comunicate in esecuzione degli impegni, sia con riguardo che alla disciplina Attacchi che Salto a Ostacoli.

**224.** In tal modo FISE non si è limitata a tracciare la linea di demarcazione tra attività agonistica e attività amatoriale, ma ha preteso di stabilire anche le regole di svolgimento dell'attività amatoriale subordinandone la realizzazione alla propria discrezionale approvazione. Circostanza palesemente

contraria agli impegni assunti, in forza dei quali FISE avrebbe dovuto limitarsi a disciplinare l'attività equestre agonistica nelle discipline CIO/FEI.

**225.** A conferma della volontà di limitare l'attività degli enti e delle associazioni concorrenti nello svolgimento di gare e manifestazioni amatoriali con carattere competitivo nel salto ad ostacoli, rileva il contestuale invio di comunicati indirizzati agli Ufficiali di gara e Comitati organizzatori in cui FISE ribadisce la necessità del rispetto del Regolamento Federale che chiarisce la differenza tra ludico, addestrativo e agonismo negando di fatto l'esistenza di un ambito amatoriale competitivo, unitamente alle diffide inviate agli Enti e alle Associazioni sportive.

**226.** Inoltre, rileva la circostanza che FISE, nonostante si fosse impegnata in tal senso, non ha mai dato seguito alla sottoscrizione delle convenzioni con le Associazioni e gli EPS, fino al gennaio 2018 e, comunque, anche le convenzioni infine sottoscritte con soli cinque Enti di Promozione su quindici nel 2018 e con GIA a giugno 2019 lasciano trasparire il tentativo di comprimere l'ambito amatoriale, nonché, con riferimento all'attività agonistica l'intendimento di non dare seguito alle prerogative sull'agonismo degli EPS, previste dall'ordinamento sportivo, con il Regolamento del 2014, previa sottoscrizione di apposite convenzioni con FISE. Al contrario FISE, come testimoniano alcune dichiarazioni all'interno della Federazione, valuta la sottoscrizione delle convenzioni come un mezzo per costringere gli EPS a riconoscere la propria competenza esclusiva nello svolgimento di attività agonistiche.

**227.** Pertanto, FISE ha utilizzato le proprie prerogative regolamentari per restringere l'ambito di operatività degli EPS e delle associazioni sportive al fine di avocare sotto la propria egida la quasi totalità dell'attività sportiva equestre, estendendo l'ambito di riserva dell'agonismo e restringendo, ovvero eliminando, l'ambito dell'attività amatoriale, sia per quanto concerne la disciplina Salto ad Ostacoli che la disciplina Attacchi. La circostanza per cui la categoria amatoriale non sia più contemplata da FISE è confermata dalle dichiarazioni rese a verbale nel corso dell'ispezione dai rappresentanti di FISE che hanno dichiarato che *"Nello sport equestre non c'è una distinzione tra amatore e professionista, in quanto le uniche categorie esistenti sono l'agonismo e l'attività ludica. In nessun documento viene classificato l'atleta amatore o l'attività amatoriale; Infatti, il regolamento salto a ostacoli è stato modificato il 24 novembre 2017 ed è stata eliminata la parte dei 'concorsi sperimentali' in cui vi era una distinzione tra categorie definite 'pro' (professionisti) e 'amatori', che ora non esiste più"*<sup>129</sup>.

**228.** Rileva inoltre considerare come, a prescindere dalla circostanza per cui i comportamenti della Federazione oggetto di accertamento in questa sede costituiscano una inottemperanza agli impegni assunti nel 2011, gli stessi costituiscono, come di seguito diffusamente argomentato, una fattispecie di abuso escludente nella misura in cui ostacolano o limitano l'accesso al mercato dell'organizzazione di manifestazioni equestri a soggetti terzi rispetto alla federazione, quali sono gli EPS e le ASD.

**229.** L'accertamento della natura anticoncorrenziale e restrittiva dei comportamenti posti in essere da FISE appare in linea con la recente prassi comunitaria, come confermata dalla relativa giurisprudenza. Si richiama in questo senso l'orientamento espresso dalla Commissione Europea, con la decisione adottata in data 8 dicembre 2017, con cui ha configurato, quale violazione del diritto antitrust europeo (in violazione dell'art. 101 del TFUE), le regole della Federazione del pattinaggio

---

<sup>129</sup> Doc. 27.

sul ghiaccio - *International Skating Union (ISU)* - che prevedevano severe penalità per gli atleti che partecipavano alle gare di pattinaggio di velocità non incluse nei calendari ufficiali della Federazione stessa<sup>130</sup>.

#### ***VI.7. I comportamenti di FISE***

**230.** Più nel dettaglio, le evidenze in atti dimostrano come FISE, a partire dal luglio 2017 - in violazione degli impegni resi obbligatori con il Provvedimento del 2011 - abbia posto in essere una strategia escludente volta a precludere agli EPS, Associazioni e società sportive concorrenti la possibilità di competere nell'organizzazione di manifestazioni equestri amatoriali.

**231.** La documentazione agli atti del fascicolo evidenzia che tali violazioni sono state realizzate attraverso modifiche della regolamentazione con riferimento all'attività amatoriale sia nella disciplina degli Attacchi (2018) che del Salto ad Ostacoli (2017) che si sono tradotte in diffide e comportamenti ostativi, talvolta seguiti da provvedimenti disciplinari, posti in essere in occasione di manifestazioni e gare organizzate da EPS e ASD presso centri equestri anche non affiliati. Inoltre rileva, nell'ambito della strategia escludente posta in essere da FISE, la mancata sottoscrizione delle convenzioni volte a consentire e regolamentare l'uso degli impianti dei circoli e club affiliati FISE ad altri Enti o Associazioni.

**232.** Per quanto concerne le modifiche regolamentari, come sopra già evidenziato, FISE ha di fatto ristretto il perimetro dell'attività amatoriale rispetto a quanto stabilito con il Regolamento Tecnico del 2012: ampliando l'ambito dell'agonismo nella specialità Attacchi, rispetto a quanto stabilito nel predetto Regolamento Tecnico e, per quanto concerne la specialità Salto ad Ostacoli, eliminando totalmente la categoria amatoriale, in tal modo contravvenendo esplicitamente al disposto del provvedimento dell'Autorità del 2011. Tale categoria risultava prevista invece nei regolamenti nazionali riferiti al Salto ad Ostacoli adottati successivamente all'accoglimento degli impegni.

**233.** Nel caso degli attacchi, i successivi regolamenti del 2018 restringevano in modo consistente l'ambito di svolgimento di manifestazioni di tipo amatoriale. Come descritto in precedenza infatti, se la definizione di agonismo nel regolamento di gennaio 2012 riguardava solo alcune prove di attacchi singoli o pariglie effettuate in un determinato spazio con alcuni ben definiti ostacoli, a seguito delle modifiche regolamentari, da un lato, è stata considerata agonistica, qualsiasi prova eseguita con gli attacchi multipli e, per gli attacchi singoli, qualsiasi prova a tempo, qualsiasi prova di *dressage* che preveda passi indietro, andature riunite o al galoppo e qualsiasi percorso, anche a punti con ostacoli fissi o mobili o passaggi tra porte <sup>131</sup>; dall'altro il nuovo Regolamento relega

<sup>130</sup> La Commissione nella decisione nel caso ISU Skating AT 40208 richiama il principio secondo il quale le regole sportive stabilite dalle federazioni sono soggette alle regole di concorrenza dell'UE quando il soggetto che stabilisce queste regole o le società e le persone interessate dalle regole hanno un'attività economica e ricorda che, secondo la Corte di giustizia europea, "*le norme sportive sono compatibili con il diritto dell'UE se perseguono un obiettivo legittimo e se le restrizioni che esse creano sono inerenti e proporzionate al conseguimento di tale obiettivo*". Come noto, la Commissione ha valutato che tali restrizioni limitassero la concorrenza, consentendo all'ISU di difendere i propri interessi commerciali, a danno degli atleti e degli organizzatori di competizioni, ritenendo che le norme c.d. di ammissibilità alle competizioni imposte dall'ISU limitassero la libertà commerciale degli atleti di partecipare a eventi indipendenti di pattinaggio, privandoli di ulteriori fonti di reddito durante la loro carriera. Tali regole impedivano agli organizzatori indipendenti di organizzare i propri eventi di pattinaggio di velocità, non potendo attrarre i migliori atleti; ciò è stato ritenuto un limite per lo sviluppo di eventi di pattinaggio di velocità alternativi e innovativi, con danno anche dei consumatori.

<sup>131</sup> Così il regolamento "*attività sportiva agonistica equestre* [...] *qualsiasi prova eseguita con attacchi multipli. Per attacchi singoli: qualsiasi prova a tempo, qualsiasi prova di dressage che preveda passi indietro o andature riunite;*

l'attività equestre non agonistica a mere "manifestazioni di attacchi di tradizione ed eleganza, sfilate e raduni, manifestazioni con attacchi singoli non a tempo, e in particolare dressage senza passi indietro, trotto ritmato, galoppo". Le ulteriori modifiche del 2018 hanno poi di fatto arbitrariamente subordinato lo svolgimento di qualsiasi tipologia di manifestazione nella disciplina degli Attacchi alla discrezionale approvazione di FISE e al suo diretto controllo<sup>132</sup>.

**234.** L'argomento secondo cui il Regolamento del 2018 non fosse destinato ad atleti che non facessero parte dell'ambito Federale contrasta con quanto affermato dalla stessa FISE in ordine alla funzione perseguita di dettagliare maggiormente il regolamento tecnico del 2012<sup>133</sup>. Si consideri che la nuova base regolamentare è stata utilizzata come parametro delle diffide inviate nel 2018 in occasione di gare ritenute agonistiche.

**235.** Pertanto, nello stabilire l'attività da considerarsi agonistica nella disciplina Attacchi, FISE ha disatteso gli impegni nella misura in cui ha arbitrariamente fissato il livello di agonismo su parametri complessivamente più ampi rispetto a quelli fissati con il regolamento tecnico di gennaio 2012.

**236.** Anche avuto riguardo alla disciplina del salto ad ostacoli, la Federazione ha posto in essere diverse condotte ostatiche nei confronti degli operatori del settore concorrenti, accompagnate da modifiche regolamentari di stampo restrittivo rispetto agli impegni assunti nel 2012. Infatti, nel regolamento adottato nel novembre 2017 FISE ha espunto completamente la categoria amatoriale espressamente prevista dal provvedimento dell'Autorità dell'8 giugno 2011, nel quale era stabilito che FISE avrebbe dovuto limitare l'ambito di riserva alle sole discipline equestri olimpiche CIO/FEI svolte in forma agonistica e consentire un livello amatoriale di svolgimento delle discipline equestri olimpiche CIO/FEI, svolto anche con modalità competitive, rimesso alla libera iniziativa degli operatori del settore, sul quale FISE avrebbe dovuto evitare qualsiasi ingerenza.

**237.** La volontà di eliminare la categoria amatoriale nel salto ad ostacoli, al fine di ampliare il proprio ambito di influenza sull'attività equestre, emerge da un insieme di elementi costituiti: *i)* da scambi interni alla Federazione, in cui l'attività sportiva equestre viene distinta in agonistica e ludico-addestrativa (sotto tale profilo la stessa FISE ammette apertamente di suddividere lo sport equestre in ludico, ossia non riservato, e in agonistico, senza distinzione tra amatore e professionista); *ii)* dalle continue azioni ostatiche o repressive realizzate a carico degli Enti o Associazioni Sportive, in occasione di manifestazioni atletiche e finanche dalla circostanza che fino al 2018 FISE non si è preoccupata di sottoscrivere le convenzioni che avrebbero consentito agli operatori sportivi di utilizzare il circuito FISE per svolgere attività amatoriale.

**238.** Con particolare riferimento alle modifiche regolamentari apportate da FISE nel 2017 e 2018, appare priva di pregio l'argomentazione difensiva di FISE, secondo cui i nuovi regolamenti farebbero salva la disciplina del Regolamento Tecnico 2012 e sarebbero applicabili solo alle manifestazioni federali, non applicandosi ai rapporti con EPS e ASD terzi.

---

*galoppo: qualsiasi percorso ancorché a punti con ostacoli mobili, con o similari, fissi o similari che comprendano ostacoli multipli o con più passaggi fra porte obbligatorie".*

<sup>132</sup> Infatti, il responsabile della manifestazione deve essere sempre un tesserato FISE e il programma di ogni manifestazione deve essere approvato preventivamente da FISE. Inoltre vi è l'obbligo di indicare sui programmi, sui manifesti e su ogni pubblicazione relativa alla manifestazione che trattasi di evento che ha ottenuto il riconoscimento FISE.

<sup>133</sup> Cfr. Memoria finale di FISE, doc. 384.

**239.** In realtà l'argomento è contraddetto dalla stessa FISE che, nella propria memoria finale con specifico riferimento alla disciplina Attacchi, riconosce che le modifiche intervenute nel 2018 erano volte a “*dettagliare*” il Regolamento Tecnico del 2012<sup>134</sup> con valenza *erga omnes*.

**240.** Peraltro occorre considerare come larga parte delle diffide inviate ad EPS e a circoli affiliati contestasse la mancata applicazione di tale disciplina in occasione di gare effettuate al di fuori del circuito federale, contraddicendo la tesi per cui la regolamentazione del 2017-2018 non sarebbe stata applicabile a soggetti terzi rispetto alla Federazione<sup>135</sup>.

**241.** Non da ultimo, sebbene volto a sottolineare ulteriormente quanto sopra esposto, rileva il fatto che nel maggio 2019, a seguito di un processo di chiarificazione e di distensione dei rapporti con GIA, FISE abbia annullato il regolamento Attacchi del 2018 ed abbia provveduto, in data 10 giugno 2019<sup>136</sup>, alla approvazione di un nuovo Regolamento del Concorso di Sviluppo della Disciplina Attacchi che ha sostanzialmente recepito i contenuti di un Regolamento Amatoriale predisposto da GIA nel 2012 che avrebbe dovuto essere adottato nelle gare amatoriali effettuate presso centri affiliati FISE.

**242.** Da ciò emerge la consapevolezza della Federazione dell'applicazione dei nuovi regolamenti anche ai soggetti esterni alla Federazione e dell'eccessiva ristrettezza dell'ambito di azione lasciato ai propri concorrenti.

**243.** Dalla documentazione in atti emerge la consapevolezza di FISE di dover sottoscrivere convenzioni con gli EPS, tale consapevolezza tuttavia appare finalizzata a far riconoscere agli EPS “*definitivamente la nostra competenza esclusiva nelle discipline equestri CIO/FEI [...] ove svolte in forma agonistica*”<sup>137</sup>.

In questo contesto, solo nel 2018, sono state sottoscritte convenzioni con cinque EPS sui quindici attivi in Italia e da ultimo, nel giugno 2019, con l'associazione sportiva GIA.

**244.** In proposito si osserva che non appare dirimente, ai fini della valutazione del presente caso, l'osservazione di FISE secondo la quale l'Autorità avrebbe contestato la mancata sottoscrizione di convenzioni diverse rispetto a quelle oggetto degli impegni del 2011.

**245.** Al riguardo si condivide la ricostruzione per cui le convenzioni richiamate negli impegni riguardavano la possibilità per gli EPS e ASD di utilizzare impianti affiliati FISE e che tali convenzioni sono distinte rispetto a quelle previste dal regolamento EPS del 2014, attraverso le quali avrebbe dovuto essere regolamentato lo svolgimento di attività agonistica da parte dei suddetti EPS e ASD.

**246.** Ciò detto, si ritiene tuttavia che la mancata sottoscrizione delle convenzioni per l'utilizzo degli impianti affiliati FISE abbia costituito una inottemperanza agli impegni del 2011, fino alla sottoscrizione delle stesse, avvenuta nel 2018 e nel 2019 solo per alcuni degli aventi diritto. Sotto tale aspetto non rileva quanto affermato da FISE che sostiene di aver sottoscritto alcune Convenzioni dopo l'accoglimento degli impegni e successivamente anche con tutti gli EPS che svolgono attività equestre. Infatti le convenzioni cui si riferisce FISE attengono prevalentemente a questioni correlate al *doping*. Quanto agli EPS, FISE ha sottoscritto solo cinque convenzioni nel gennaio 2018 solo con

---

<sup>134</sup> Cfr. pag. 5 memoria finale di FISE, doc. 384.

<sup>135</sup> Cfr. *inter alia* doc. 86 e 101.

<sup>136</sup> Cfr. delibera FISE n.891 del 10 giugno 2019.

<sup>137</sup> Cfr. doc. 149.

alcuni degli EPS attivi nel settore equestre e convocato gli altri EPS nel marzo del corrente anno per definire i termini delle Convenzioni e dei contenuti del Regolamento Tecnico.

**247.** Quanto alla circostanza per cui, nelle convenzioni sottoscritte, non siano disciplinate le modalità di svolgimento dell'attività agonistica da parte di EPS e ASD, ovvero che tali convenzioni non siano state stipulate, tale comportamento appare rientrare nella più generale strategia complessiva di ostacolare lo svolgimento dell'attività equestre ai soggetti terzi rispetto alla Federazione; infatti, da una parte è ampliato l'ambito dell'attività definita agonistica e, dall'altro, non sono disciplinate le modalità di svolgimento della stessa da parte di EPS e ASD.

**248.** A tal riguardo vale rilevare che le diverse convenzioni con soggetti terzi allegare in atti da FISE in gran parte risalenti al 2017 sono per lo più incentrate sulla gestione dei controlli *antidoping* nell'ambito dello svolgimento di manifestazioni di Doma Classica e *Reining*. Quanto alle convenzioni con gli EPS, quelle sottoscritte - come già detto solo nel 2018 - hanno riguardato diversamente da quanto dichiarato da FISE solo una parte degli EPS che svolgono attività equestre. Oltre ad ASI, non hanno sottoscritto la convenzione altri Enti attivi nell'attività equestre quali ad es. ACSI, Libertas e PGS Polisportive Giovanili.

**249.** Rileva il fatto che FISE appare pienamente consapevole della propria condotta inottemperante agli impegni: *“tali impegni non hanno mai trovato concreta attuazione ma credo sia opportuno tenerne conto nell'ambito della convenzione FISE-EPS”*<sup>138</sup>; *“da parte nostra ci sono stati diversi inadempimenti [...] (assenza di convenzione tipo, assenza di regolamento tecnico che distingue agonismo e attività ludica, polo arbitrariamente introdotto tra discipline di competenza esclusiva). Non vorrei ci facessero di nuovo segnalazioni all'Antitrust”*<sup>139</sup>.

**250.** FISE dubita altresì della *“legittimità del regolamento tecnico [...] che potrebbe essere ritenuto “troppo restrittivo dell'autonomia degli altri ENTI a svolgere l'attività non agonistica”*<sup>140</sup>; *“per gennaio sarebbe cosa buona pensare già a quali modifiche del regolamento tecnico siamo disposti ad accettare”*<sup>141</sup>.

**251.** Parimenti chiaro è l'intento di eliminare la concorrenza degli EPS come emerge dalla documentazione in atti: *“esiste oggi una prateria di attività sportive che vengono organizzate al di fuori del sistema sportivo italiano senza il coinvolgimento delle federazioni [...] occupare questo spazio grazie ad una nuova visione strategica deve essere l'obiettivo del sistema sportivo italiano”*<sup>142</sup>; e ancora: *“dobbiamo offrire alternative alla promozione e non affidarci a terzi soggetti che fanno i padroni a casa nostra”*<sup>143</sup>.

**252.** Occorre infine evidenziare come da ultimo FISE abbia posto in essere una modifica sostanziale dei comportamenti censurati con riferimento alla specialità attacchi. In questo contesto rilevano: l'annullamento Regolamento Attacchi del 2018; l'approvazione del Regolamento del Concorso di Sviluppo della Disciplina Attacchi (con delibera del 10 giugno 2019) volto a regolamentare lo svolgimento delle competizioni amatoriali attacchi; la stipula della convenzione

<sup>138</sup> Cfr. doc. 149, email dell'Ufficio legale FISE.

<sup>139</sup> Cfr. doc. 209, email da Ufficio Legale FISE a Segretario Generale FISE.

<sup>140</sup> Cfr. doc. 73, email Ufficio Legale FISE del 4 gennaio 2018.

<sup>141</sup> Cfr. doc. 198, email dell'Ufficio legale FISE.

<sup>142</sup> Cfr. doc. 29.

<sup>143</sup> Cfr. doc. 191.

tra FISE e GIA per l'organizzazione di gare amatoriali Attacchi nei circuiti affiliati (sottoscritta l'11 giugno 2019 con validità fino al 30 marzo 2021).

#### **VI.8. La sicurezza nel settore equestre**

**253.** Alla base dei comportamenti della Federazione, che hanno di fatto limitato fortemente l'ambito dell'attività amatoriale aperta alla concorrenza, vi sarebbe –a detta della Federazione medesima – la necessità di garantire la sicurezza di una disciplina sportiva particolarmente pericolosa, per il cui corretto svolgimento, senza rischi per il benessere del cavaliere e del cavallo, sono indispensabili specifiche competenze, disciplinate in via regolamentare.

**254.** In proposito si precisa che le esigenze di sicurezza nello svolgimento dello sport equestre sono assolutamente indefettibili, come anche riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria in materia<sup>144</sup> e, pertanto, la tutela della sicurezza costituisce ovviamente un obiettivo legittimo perseguito dalla Federazione.

**255.** Ciò posto, occorre evidenziare che la normativa di riferimento equipara di fatto la capacità degli EPS a quella di FISE nel garantire pari livello di sicurezza delle manifestazioni con equidi, come dimostrato dalla circostanza per cui la c.d. ordinanza Martini non si applica né alla Federazione, né agli EPS. Conseguentemente, l'argomentazione della sicurezza, nella misura in cui entrambi gli organismi sono tenuti al rispetto delle medesime norme, appare utilizzato da FISE in maniera pretestuosa, non proporzionale e non necessaria, allo scopo di ostacolare la partecipazione ad eventi alternativi a quelli da essa organizzati.

**256.** Tale principio è stato recentemente ribadito dalla Commissione europea la quale ha affermato che *“la protezione dell'integrità dello sport, della protezione della salute e della sicurezza degli atleti e il corretto svolgimento delle competizioni possono essere considerati quali legittimi obiettivi di interesse generale”*<sup>145</sup>. Tuttavia la Commissione ha censurato i comportamenti della federazione in questione volti a disincentivare la partecipazione a manifestazioni organizzate da soggetti ad essa estranei sulla base di asserite esigenze di sicurezza non dimostrate nei fatti<sup>146</sup>.

#### **VI.9. Conclusioni**

**257.** Sulla base di quanto precede e delle evidenze a fascicolo emerge come FISE, quantomeno a partire da luglio 2017, forte della propria posizione di mercato in quanto unica Federazione riconosciuta da CONI per gli sport equestri in Italia, abbia posto in essere, con particolare riferimento alle specialità Attacchi e Salto a Ostacoli, una strategia volta a limitare l'ambito dell'organizzazione delle competizioni amatoriali aperte alla concorrenza degli EPS e delle Associazioni e Società sportive, ovvero di circoli non affiliati FISE. Tale strategia, da una parte, ha costituito una violazione degli impegni assunti con il provvedimento del 2011, costituendone un'inottemperanza e, dall'altra, ha integrato un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 TFUE.

---

<sup>144</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 18 luglio 2006 nel procedimento C-519/04 P (caso Meca Medina), in cui la Corte ha riconosciuto la legittimità dell'obiettivo federale volto a garantire *“uno svolgimento leale della competizione sportiva e include la necessità di assicurare agli atleti pari opportunità, la salute, l'integrità e l'obiettività della competizione nonché i valori etici nello sport, la qual cosa non è contestata da nessuna delle parti”*.

<sup>145</sup> Decisione della Commissione dell'8 dicembre 2017, nel caso *ISU -Skating* AT 40208, para 212 e ss.

<sup>146</sup> Così il paragrafo 239 della decisione *ISU-Skating*, sopra citata: *“prohibition for athletes to participate in unauthorised events organised by third party event organisers, combined with severe sanctions for breaches of such a prohibition, is neither inherent in the pursuit of the legitimate objective of protecting the athletes' health and safety and fighting against doping nor proportionate to those objectives”*.

**258.** In particolare, i comportamenti posti in essere da FISE si sono sostanziati nell'adozione di nuovi regolamenti rispetto al Regolamento Tecnico di gennaio 2012 che, nel disciplinare singole specialità agonistiche, hanno ristretto di fatto in maniera sostanziale gli ambiti di svolgimento dell'attività amatoriale, limitando fortemente l'ambito di operatività degli altri operatori concorrenti ed ampliando la propria sfera di attività. L'attuazione di tale strategia ha causato concreti effetti sul mercato come dimostrano i dati forniti da ASI, dai quali emerge una consistente perdita di affiliati e di fatturato (stimata in circa 3 milioni di euro).

**259.** L'applicazione di tale regolamentazione maggiormente restrittiva dell'attività amatoriale è dimostrata dall'invio di lettere di diffida - a circoli, EPS, associazioni e, in generale, operatori del settore- volte ad impedire lo svolgimento di manifestazioni amatoriali di cui la Federazione asserisce la natura agonistica. Rileva infine la mancata stipula di convenzioni con gli EPS e le altre società ed associazioni sportive, con cui regolare lo svolgimento dell'attività amatoriale e/o agonistica.

**260.** La strategia anticoncorrenziale realizzata da FISE, pertanto, ha consentito alla Federazione stessa di estendere l'ambito di attività agonistica, riservata alla stessa nelle more della stipula delle apposite convenzioni con gli EPS, limitando, in maniera ingiustificata ed arbitraria, l'ambito di attività degli operatori concorrenti, tra i quali gli EPS, le associazioni e le società sportive e i circoli affiliati, nell'organizzazione di manifestazioni competitive a carattere amatoriale, con impatti negativi e grave pregiudizio alla concorrenza.

## **VII. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INTRACOMUNITARIO**

**261.** Secondo la Comunicazione della Commissione europea 2004/C 101/07 - Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, il concetto di pregiudizio al commercio tra Stati Membri deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri. Si consideri che l'abuso realizzato da FISE, sia mediante la modifica dei precedenti regolamenti e l'introduzione di nuovi, che attraverso condotte puntuali nei confronti di singoli soggetti come sopra descritte, nonché la mancata sottoscrizione di convenzioni con gli EPS, ha determinato un'estensione a livello nazionale della riserva in ambito agonistico a favore di FISE e una compressione dell'ambito di attività delle organizzazioni concorrenti nello svolgimento di gare amatoriali con equidi, con pregiudizio per la concorrenza sull'intero mercato nazionale.

**262.** Di conseguenza, le condotte in esame, incidendo sull'intero mercato nazionale e differenziandolo da quelli esteri, sono idonee ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati Membri e devono essere valutate ai sensi dell'articolo 102 TFUE.

## **VIII. GRAVITÀ E DURATA**

**263.** La presente sezione è volta a individuare le sanzioni applicabili al caso di specie, in cui sono state accertate due infrazioni distinte a carico di FISE, in particolare un'inottemperanza agli impegni resi vincolanti dall'Autorità con la propria delibera dell'8 giugno 2011 e un abuso di posizione dominante, discendenti dalle condotte realizzate da FISE a partire dalla seconda metà del 2017 e attualmente ancora in essere.

**264.** Al riguardo vengono in rilievo sia l'articolo 14-ter, commi 2 e 3, della legge n. 287/90, in base al quale l'Autorità in caso di mancato rispetto degli impegni resi obbligatori ai sensi del comma 1

della stessa disposizione può irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato, sia l'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, che prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi in materia di abusi di posizione dominante e di intese restrittive, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, fino al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida.

**265.** Inoltre, nel caso di specie devono richiamarsi i principi relativi al cumulo giuridico stabiliti dall'articolo 8 della legge n. 689/81, secondo cui, in caso di una azione o una omissione che violi diverse disposizioni per le quali è prevista l'applicazione di sanzioni amministrative, si applica la *“sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata fino al triplo”*.

**266.** Nel procedimento in esame, l'Autorità ha accertato che FISE, con le medesime condotte, è incorsa sia nella violazione dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, sia nella violazione dell'articolo 102 TFUE. Sussistono, pertanto, i presupposti per l'applicazione dell'articolo 8 della legge n. 689/81.

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

**268.** Quanto alla natura dell'abuso di posizione dominante in esame, si osserva che FISE, abusando dei suoi poteri regolamentari e realizzando una serie di condotte volte a impedire alle organizzazioni concorrenti di esercitare la propria attività, ha ostacolato lo sviluppo di dinamiche concorrenziali nel mercato rilevante. Al riguardo rileva altresì il fatto che FISE, con le medesime condotte innanzi menzionate, ha anche violato gli impegni resi obbligatori dall'Autorità all'esito del procedimento riaperto a suo carico nel 2010.

**269.** La violazione dell'art. 102 TFUE, che ha interessato l'intero territorio nazionale, risulta grave in quanto posta in essere da FISE nella sua qualità di organizzazione riconosciuta da CONI proprio al fine di promuovere e disciplinare l'attività equestre in Italia, in tutte le sue espressioni, formative, ludiche e addestrative, come espressamente previsto anche dallo Statuto di FISE (art. 2, comma 1).

**270.** La gravità della violazione deve essere valutata con riferimento al contesto nel quale le infrazioni sono state attuate. In particolare, nel caso di specie, la portata restrittiva delle condotte poste in essere da FISE ha riguardato più eventi sportivi con equidi, organizzati da Associazioni, Centri e Enti Sportivi posto che le condotte e gli interventi regolamentari oggetto di accertamento hanno fortemente compresso l'ambito delle gare amatoriali, come ampiamente dimostrato in atti dal fatto che è stato ostacolato o impedito lo svolgimento di manifestazioni e gare amatoriali organizzate ad alcuni EPS (ASI, GIA SEF e ACSI). La gravità dell'abuso in esame emerge anche dalla piena consapevolezza da parte di FISE della illiceità delle condotte poste in essere, in ragione del fatto che le stesse si pongono in aperto contrasto con gli impegni sopracitati, nonché, dal chiaro intento escludente con il quale le condotte sono state attuate in precedenza. Infine, nella valutazione della gravità deve altresì considerarsi che l'infrazione ha avuto concreta attuazione e che i comportamenti posti in essere risultano idonei a produrre effetti restrittivi della concorrenza, in termini di esclusione dei diretti concorrenti.

**271.** Pertanto, alla luce delle circostanze sopra richiamate, l'abuso di posizione dominante posto in essere da FISE deve considerarsi grave.

**272.** Con riferimento all'inottemperanza agli impegni, in sede di valutazione della gravità di tale violazione, occorre anzitutto sottolineare che l'Autorità deve poter contare sul pieno rispetto degli impegni assunti dalle Parti, al fine di garantire l'effettiva tutela della concorrenza, al fine di non vanificare lo strumento fornito dall'ordinamento per ristabilire quanto prima e con la cooperazione delle Parti, a beneficio sia delle stesse Parti, sia dell'interesse pubblico in generale, le corrette dinamiche concorrenziali da queste presuntivamente violate.

**273.** Nel caso in esame, è stato accertato che FISE non ha ottemperato agli impegni resi obbligatori con la delibera del 2011, vanificando il contenuto della delibera medesima e la possibilità per gli operatori concorrenti di accedere al mercato dell'organizzazione di manifestazioni con equidi, anche di mera natura amatoriale. Pertanto, l'inottemperanza agli impegni si può considerare per quanto detto una violazione grave.

**274.** Per quanto riguarda la durata delle violazioni accertate, dalle risultanze istruttorie agli atti, emerge che la stessa riguarda un arco temporale che risale almeno alla data del 19 luglio 2017 - data di invio di una prima diffida allo svolgimento di una gara asseritamente agonistica, a partire dalla quale sono state poste in essere le condotte con le quali FISE ha iniziato ad abusare dei propri poteri regolamentari e ha precluso ai concorrenti lo svolgimento della propria attività nel mercato interessato - e, allo stato, non risulta ancora cessata. Sul punto, contrariamente a quanto sostenuto dalla Parte, il comportamento di FISE è da considerarsi tuttora persistente considerando che ancora non sono state sottoscritte le rimanenti convenzioni e solo per la disciplina Attacchi, nel giugno 2019, è stato annullato il Regolamento del 2018, mentre risulta invariata la situazione per quanto concerne la disciplina Salto a Ostacoli, sia in termini di Regolamenti che di convenzioni.

## IX. QUANTIFICAZIONE SANZIONE

**275.** L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi in materia di abuso di posizione dominante o di intese restrittive della concorrenza, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, fino al 10% del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente responsabile dell'infrazione nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida adottata ad esito del procedimento istruttorio.

**276.** Al fine di quantificare la sanzione occorre tenere presente, oltre a quanto previsto dall'articolo 15, comma 1, sopra citato, anche il disposto dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle "*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, Linee Guida), deliberate dall'Autorità in data 22 ottobre 2014.

**277.** Con riguardo al calcolo della sanzione, seguendo i punti 7 e seguenti delle Linee Guida, si prende a riferimento il valore delle vendite di beni o servizi interessate dall'infrazione, realizzate dall'impresa nel mercato rilevante nell'ultimo anno intero di partecipazione all'infrazione.

**278.** In relazione all'applicazione del cumulo giuridico di cui all'art. 8, comma 1, della l. n. 689/1981, richiamato dal punto 27 delle Linee Guida, poiché nel caso di specie entrambe le violazioni hanno il medesimo limite edittale e si connotano per lo stesso coefficiente di gravità e per

identica durata, il cumulo giuridico sarà applicato quantificando la sanzione relativa ad una sola delle due violazioni e incrementando la stessa entro il limite del triplo.

**279.** In particolare, nel caso di specie, per "*valore delle vendite*" si intende l'importo complessivo del valore della produzione, comprensivo dei contributi associativi versati dai soci per l'anno 2018 (ultimo anno intero di partecipazione all'infrazione). Tale fatturato per FISE, con specifico riferimento alle specialità Attacchi e Salto a Ostacoli, è stato pari a [1-5 milioni di] euro, mentre il fatturato complessivamente realizzato in Italia da FISE nel 2018 ammonta a 21.329.105 euro.

**280.** Ai fini della determinazione dell'importo base della sanzione, al valore delle vendite come sopra determinato potrà essere applicata una specifica percentuale individuata in funzione della gravità della violazione. Secondo le Linee Guida, in particolare, la proporzione considerata deve essere fissata ad un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite, "*in funzione del grado di gravità della violazione*" (punto 11).

**281.** Come visto, secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, per valutare la gravità di un'infrazione si deve tenere conto di diversi fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Tra questi rilevano principalmente la natura della restrizione della concorrenza, il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte, il comportamento delle imprese coinvolte e le eventuali iniziative volte a eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni<sup>147</sup>.

**282.** Relativamente alla gravità delle infrazioni, nel richiamare le considerazioni già svolte, occorre tener conto del fatto che FISE è la Federazione nazionale riconosciuta dal CONI per la promozione e la regolamentazione degli sport equestri che dispone delle conoscenze giuridiche ed economiche necessarie per conoscere il carattere illegittimo della propria condotta e le conseguenze che ne derivano dal punto di vista della concorrenza, come peraltro dimostra la copiosa documentazione in atti in merito alla consapevolezza della Parte in merito alla criticità concorrenziale dei comportamenti posti in essere<sup>148</sup>.

**283.** Si rileva, altresì, che nel caso in esame Fise ha violato sia gli impegni assunti nel 2011 sia l'articolo 102 TFUE attuando una strategia escludente volta a ostacolare l'accesso dei diretti concorrenti (EPS e ASD) al mercato dell'organizzazione di manifestazioni con equidi, anche di carattere amatoriale, che costituisce un abuso di carattere escludente che, tenuto conto del contesto e degli effetti, si connota come una violazione grave della disciplina antitrust. Entrambe le violazioni si connotano come gravi.

**284.** Sulla base di quanto esposto e applicando i criteri illustrati, l'importo-base della sanzione è stato calcolato sulla base di una percentuale pari al 5% del valore delle vendite dei beni a cui si riferisce. Moltiplicando tale importo base per il periodo di durata dell'infrazione, considerato pari a due anni, due mesi e 21 giorni si è ottenuto un importo di 291.402 euro.

**285.** In questo contesto occorre valorizzare come, con specifico riguardo alla specialità attacchi, FISE abbia da ultimo modificato i propri comportamenti, stipulando una convenzione con GIA e

---

<sup>147</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, Consiglio di Stato, sentenze del 9 febbraio 2011, n. 896 e del 16 settembre 2011, n. 5171 e 5172, in relazione al caso 1694 – *Listino prezzi della pasta*.

<sup>148</sup> Si vedano, tra gli altri, i docc. 73, 149, 198, 201, 232, nonché 209, di cui di seguito è riportato uno stralcio: "*Ok, anche perché da parte nostra ci sono diversi inadempimenti di cui pure dovremo parlare e risolverli (assenza convenzione tipo; assenza regolamento tecnico che distingua agonismo da attività ludica; polo arbitrariamente introdotto tra discipline di competenza esclusiva). Non vorrei ci facessero di nuovo segnalazioni all'Antitrust*".

approvando un nuovo regolamento per la specialità Attacchi che, sostituendo il precedente del 2018, di fatto consente lo svolgimento effettivo dell'attività amatoriale, da parte di soggetti esterni alla Federazione.

Tale circostanza appare apprezzabile ai fini della quantificazione della sanzione e, in linea con quanto previsto al punto 23 delle Linee Guida, si ritiene di riconoscere a FISE, a titolo di circostanza attenuante, una riduzione dell'importo base della sanzione pari al 10%.

**286.** Tale importo, in applicazione del regime del cumulo giuridico nei termini sopra precisati, viene incrementato del 72%. In considerazione di quanto sopra, l'importo finale della sanzione è fissato nella misura 451.090,82 euro.

RITENUTO pertanto che FISE non ha rispettato gli impegni resi obbligatori dall'Autorità con delibera dell'8 giugno 2011, in violazione dell'articolo 14-ter, commi 2 e 3, della legge n. 287/90;

RITENUTO altresì che FISE ha posto in essere una strategia abusiva, volta a restringere in maniera sostanziale gli ambiti di svolgimento dell'attività amatoriale, limitando fortemente l'ambito di operatività degli operatori concorrenti di FISE ed ampliando la propria sfera di attività con particolare riferimento alle specialità Attacchi e Salto a Ostacoli, in violazione dell'articolo 102 TFUE;

Tutto ciò premesso e considerato;

#### DELIBERA

a) che la FISE- Federazione Italiana Sport Equestri non ha rispettato gli impegni resi obbligatori dall'Autorità con delibera dell'8 giugno 2011, in violazione dell'articolo 14-ter, commi 2 e 3, della legge n. 287/90;

b) che la FISE - Federazione Italiana Sport Equestri ha posto in essere un abuso di posizione dominante consistente nell'attuazione di una strategia volta a restringere in maniera sostanziale gli ambiti di svolgimento dell'attività amatoriale, limitando fortemente l'ambito di operatività degli operatori concorrenti ed ampliando la propria sfera di attività, con specifico riferimento alle specialità Attacchi e Salto ad Ostacoli, almeno dal luglio 2017 ad oggi, in violazione dell'articolo 102 TFUE;

c) che la FISE - Federazione Italiana Sport Equestri ponga termine all'infrazione accertata e si astenga in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata alla precedente lettera b);

d) che, in ragione di quanto indicato in motivazione, è irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria di 451.090,82 € (quattrocentocinquantomilanoventotto/82 euro) alla FISE- Federazione Italiana Sport Equestri;

e) che, entro centoventi giorni dalla data di notificazione del presente provvedimento, la FISE- Federazione Italiana Sport Equestri presenti una relazione circa le misure adottate al fine di eliminare

l'infrazione accertata di cui alla precedente lettera b), con particolare riguardo alla possibilità per gli operatori concorrenti (EPS e ASD) di organizzare autonomamente manifestazioni amatoriali con equidi, con particolare attenzione alle specialità Attacchi e Salto ad Ostacoli.

La sanzione amministrativa pecuniaria di cui al punto d) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento con versamento diretto al Concessionario del Servizio della Riscossione oppure mediante delega alla banca o alle Poste Italiane S.p.A., presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237.

Decorso il predetto termine, 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. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione. In tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

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

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di 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 SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE *f.f.*  
*Gabriella Muscolo*

---

## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12255 - MARINVEST-GRUPPO MESSINA/IGNAZIO MESSINA & C.-RO-RO ITALIA**

*Provvedimento n. 27917*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 settembre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione delle società Marinvest S.r.l. e Gruppo Messina S.p.A., pervenuta il 4 settembre 2019;

VISTE le informazioni aggiuntive inviate dalle società Marinvest S.r.l. e Gruppo Messina S.p.A. pervenute in date 5 e 6 settembre 2019;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

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

**1.** Marinvest S.r.l. (nel seguito, "Marinvest") è una società di diritto italiano soggetta al controllo (indiretto) della *holding* svizzera MSC Mediterranean Shipping Company Holding SA (di seguito "MSC"), appartenente al gruppo omonimo, attivo a livello internazionale nei settori del trasporto marittimo di passeggeri e delle crociere, del trasporto marittimo di merci, dei servizi portuali di movimentazione e della logistica.

Nell'ultimo esercizio conclusosi nel 2017, il gruppo facente capo a MSC ha realizzato un fatturato mondiale superiore ai 498 milioni di euro.

**2.** Gruppo Messina S.p.A. (di seguito "GM" e, insieme a MSC, le "Parti") è una *holding* operativa le cui principali attività, svolte direttamente o indirettamente attraverso società controllate, sono: (i) l'esercizio del ciclo delle operazioni di un *terminal multipurpose* nel porto di Genova – c.d. Intermodal Marine Terminal (di seguito "IMT") – e (ii) le attività di trasporto marittimo di linea – inclusi il trasporto e la logistica su terra – che GM effettua tramite la controllata Ignazio Messina & C. S.p.A.. GM presta, in misura marginale, servizi di riparazione e manutenzione di mezzi e impianti meccanici, prevalentemente nel porto di Genova e in aree limitrofe, attraverso La Meccanica Generale S.r.l. ("LMG").

GM ha realizzato nel 2017 un fatturato a livello mondiale pari a [100-498]\* milioni di euro e a livello nazionale pari a [100-498] milioni di euro.

---

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

3. Ignazio Messina & C. S.p.A. (di seguito “IM”) una compagnia marittima (all’atto dell’operazione di concentrazione di esclusiva proprietà di GM) che offre principalmente servizi di trasporto di linea che collegano il Mediterraneo all’Africa, al Medio Oriente e al Subcontinente indiano<sup>1</sup>. Le attività di IM nel settore dei servizi marittimi internazionali di linea includono il trasporto di (i) *container*; (ii) Ro-Ro<sup>2</sup>; e (iii) merci varie. Per la fornitura di tali servizi, IM utilizza una flotta composta da 10 navi (sia di proprietà che a noleggio), che includono navi container e navi cd. Ro-Ro cargo (i.e. navi capaci di trasportare contenitori, camion, merci varie, autovetture e van). IM è attiva, in misura marginale, anche nell’attività di riparazione e manutenzione di navi, nonché dei servizi di trasporto marittimo di merci rinfuse liquide.

Nel dicembre 2018 IM ha costituito la società Ro-Ro Italia S.r.l. (di seguito “Ro-Ro Italia”), che rappresenta un mero *special purpose vehicle* avviato ai fini dell’operazione di concentrazione.

IM ha realizzato nel 2017 un fatturato a livello mondiale pari a [100-498] milioni di euro e a livello nazionale pari a [30-100] milioni di euro.

## II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

4. L’operazione di concentrazione comunicata consiste nell’acquisizione da parte di Marininvest del controllo congiunto sulle società IM e Ro-Ro Italia per mezzo dell’acquisto di partecipazioni pari, rispettivamente, al 49% e 52% del capitale sociale di dette società.

5. In particolare, l’operazione si articola in tre fasi interdipendenti<sup>3</sup>:

a) il conferimento in IM, da parte di GM, della totalità delle sue attività, ivi inclusa l’attività terminalistica;

b) la sottoscrizione da parte di Marininvest di un aumento di capitale riservato, all’esito del quale quest’ultima arriverà a detenere il 49% delle azioni di IM e il controllo congiunto su detta società con GM;

c) la sottoscrizione da parte di Marininvest e GM di un aumento di capitale della società Ro-Ro Italia, in esito al quale le due società deterranno, rispettivamente, una partecipazione del 52% e del 48% del capitale sociale di Ro-Ro Italia, che conferirà loro il controllo congiunto della società. Successivamente, Ro-Ro Italia acquisterà da IM 4 navi ([*omissis*]), nonché i prestiti navali collegati al loro acquisto.

6. Il controllo congiunto di MSC e GM su IM e Ro-Ro Italia sarà regolato da patti parasociali. Per quanto riguarda IM: i) i membri del Consiglio di Amministrazione (di seguito “CdA”) saranno designati dalle due società in numero eguale, senza che sia previsto alcun *casting vote*. Il CdA prenderà le proprie decisioni conformemente alle disposizioni di legge in materia e, pertanto, a maggioranza assoluta dei membri presenti. Inoltre, per l’approvazione di alcune decisioni

<sup>1</sup> IM non fornisce servizi di trasporto da/per il Nord Europa se non quelli da/per la costa nord del Portogallo, che – per ragioni meramente statistiche – ricadono nell’area del Nord Europa.

<sup>2</sup> Acronimo derivato dal termine inglese “Roll-on Roll-off”, che descrive le operazioni di carico e scarico delle c.d. merci rotabili, trasportate tramite veicoli gommati, e di carichi, disposti su pianali o in contenitori, caricati e scaricati per mezzo di veicoli dotati di ruote in modo autonomo e senza ausilio di mezzi meccanici esterni, quali, ad esempio, gru.

<sup>3</sup> In considerazione della natura unitaria di tali tre fasi dell’operazione, esse costituiscono una unica operazione di concentrazione. Cfr. la Comunicazione consolidata della Commissione Europea sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2008/C 95/01) § 36.

strategiche, sarà necessario che sia i membri nominati da IM sia i membri nominati da Marinvest votino a favore; *ii*) l'amministratore delegato della società sarà designato da GM previa consultazione con Marinvest, e gestirà la società in accordo con il piano industriale e con il *budget* approvati dagli amministratori designati da entrambe le Parti. Inoltre, i poteri ad esso delegati potranno essere modificati solo con l'approvazione di GM e Marinvest; *iii*) in situazioni di stallo non è previsto un voto determinante di nessuna delle Parti e, sebbene GM potrà esercitare un'opzione *call* in relazione a determinate decisioni strategiche, tale previsione non è suscettibile di escludere il controllo congiunto su IM.

Con riferimento a Ro-Ro Italia: *i*) il consiglio di amministrazione sarà composto da un numero pari di membri nominati, uno ciascuno, da GM e Marinvest; *ii*) le delibere aventi ad oggetto decisioni strategiche richiederanno, per la loro approvazione, il voto favorevole sia di GM che di Marinvest o degli amministratori designati da entrambe le parti notificanti; *iii*) in situazioni di stallo non è previsto un voto determinante di nessuna delle Parti.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo congiunto di imprese, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90.

8. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge<sup>4</sup>, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate dall'operazione è stato superiore a 498 milioni di euro e il fatturato realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dalle imprese oggetto di acquisizione è stato superiore a 30 milioni di euro.

### IV. I MERCATI RILEVANTI

9. In ragione delle attività svolte dalle società Marinvest e GM, la concentrazione in oggetto interessa il settore del trasporto marittimo di merci.

10. In particolare, GM gestisce navi portacontainer e navi Ro-Ro *cargo*, queste ultime progettate per trasportare una combinazione di merci di diverso tipo. Ciascuna nave Ro-Ro *cargo*, infatti, può ospitare materiale rotabile/auto, *container* (prevalentemente in coperta, ma anche in stiva) e un'ampia gamma di merci varie (*general cargo* o *breakbulk*). Tali navi consentono alla società di competere su diversi mercati del prodotto (i.e., trasporto marittimo di linea a mezzo *container*, trasporto marittimo di Ro-Ro e di merci varie).

11. MSC, oltre che nel trasporto marittimo di merci in *container* - settore nel quale è uno dei principali operatori a livello mondiale -, è anche attiva marginalmente nel settore del trasporto marittimo di merci varie e, solo recentemente, ha avviato – seppure in misura molto limitata – alcuni servizi nel settore del trasporto marittimo Ro-Ro.

---

<sup>4</sup> Così come modificato dall'articolo 5-bis, comma 2, lettera c), del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27 e dalla Delibera dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 27591 del 20 marzo 2019.

**12.** GM e MSC sono inoltre attive nel settore della movimentazione di merci a livello portuale. In particolare:

- a) GM gestisce IMT – un *terminal* situato nel porto di Genova, in grado di movimentare *container*, Ro-Ro e merci varie – e fornisce, esclusivamente in Italia, servizi di movimentazione di *container* via terra, prevalentemente offerti ad integrazione della propria attività di trasporto marittimo di merci in *container*;
- b) MSC gestisce diversi *terminal* portuali di movimentazione di merci ubicati in porti del Mediterraneo e fornisce altresì servizi di movimentazione di *container* via terra in alcuni paesi europei, mentre in Italia, fino alla fine del 2018, essa ha fornito servizi *inland* esclusivamente ai propri clienti che ne facessero richiesta, avvalendosi delle prestazioni fornite da soggetti terzi.

**13.** GM e MSC forniscono infine alcuni servizi collegati ai servizi principali di trasporto e movimentazione portuale di *container* che non saranno tuttavia considerati ai fini della valutazione della operazione di concentrazione, in ragione della loro rilevanza meramente residuale rispetto al *business* svolto dalle Parti. Si tratta, in particolare:

- a) delle attività svolte da IM nell'ambito della riparazione e manutenzione di navi, nonché dei servizi di trasporto marittimo di rinfuse liquide che, oltre ad avere un'incidenza del tutto trascurabile sul volume di affari di GM, non danno luogo ad alcuna sovrapposizione orizzontale di rilievo con le attività di MSC;
- b) dei servizi di riparazione e manutenzione di mezzi e impianti meccanici svolti da LMG (società soggetta al controllo di GM), prevalentemente nel porto di Genova e in aree limitrofe, aventi carattere residuale rispetto al *business* complessivamente gestito da GM;
- c) di alcuni servizi accessori (riparazione e manutenzione di *container* e attività di magazzinaggio) svolti da MSC<sup>5</sup>.

**14.** L'operazione notificata interessa, pertanto, i seguenti mercati del prodotto:

- a) servizi di trasporto marittimo di linea a mezzo *container*;
- b) servizi di trasporto marittimo Ro-Ro;
- c) servizi di trasporto marittimo di merci varie (*general cargo* o *breakbulk*);
- d) servizi di movimentazione di *container* via terra (*inland transportation*);
- e) servizi di movimentazione portuale di merci.

**a) Servizi di trasporto marittimo di linea a mezzo container**

**15.** Il trasporto marittimo di linea a mezzo *container* consiste nella fornitura, regolare e in base ad un calendario prestabilito, di servizi di trasporto di merci tramite *container*. I clienti di tali servizi possono suddividersi in due categorie principali: gli spedizionieri – che organizzano il trasporto di merci per conto dei propri clienti, in base alle loro esigenze, in qualità di intermediari o agenti di nolo – e i clienti diretti – di regola, grandi produttori o distributori di beni.

Per prassi consolidata dell'Autorità e della Commissione Europea, il trasporto marittimo di linea a mezzo *container* costituisce un mercato del prodotto distinto da quello del trasporto marittimo non di linea (trasporto volandiero, trasporti speciali) in considerazione della regolarità e della frequenza

---

<sup>5</sup> I ricavi generati attraverso i servizi accessori di riparazione e manutenzione di container e attività di magazzinaggio rappresentano circa il [omissis] % del fatturato del gruppo MSC.

del servizio<sup>6</sup>. Poiché le Parti non operano in tale mercato, i servizi di trasporto marittimo non di linea non formeranno oggetto di ulteriore analisi.

**16.** Nel settore del trasporto marittimo di merci tramite *container*, le compagnie di navigazione forniscono i loro servizi individualmente con le proprie navi (di proprietà o noleggiate) o attraverso accordi di cooperazione con altre compagnie di navigazione. Gli accordi di cooperazione possono consistere in “accordi di noleggio di *slot*” (*slot charter agreements* - SCA), consorzi (*consortia*, chiamati anche accordi di condivisione di navi, *vessel sharing agreements* - VSA) e alleanze.

Nell'ambito di un “accordo di noleggio di *slot*”, una compagnia di navigazione (“noleggiatore”) “noleggia” un numero predeterminato di spazi (*slot*) per container su una nave di un'altra compagnia di navigazione in cambio di denaro o di *slot* sulle proprie navi (c.d. *slot-exchange*). Gli accordi di noleggio di *slot* non implicano di norma un processo decisionale comune in materia di *marketing*, scali, orari o uso degli stessi terminal portuali.

I “consorzi” sono accordi operativi tra compagnie marittime concorrenti stabiliti su singole o più attività commerciali per la fornitura di un servizio comune. In un consorzio, i membri si accordano congiuntamente circa la capacità che verrà offerta dal servizio, il programma di partenze e gli scali. Generalmente, ciascuna parte fornisce le navi per la gestione del servizio comune e in cambio riceve un numero di *slot* per *container* su tutte le navi nel servizio in base alla capacità totale della nave conferita. L'assegnazione di *slot* per *container* è di solito predeterminata e le compagnie di navigazione non vengono risarcite se non utilizzano gli *slot* a loro attribuiti. I costi per la gestione del servizio sono generalmente a carico dei fornitori di navi singolarmente, in modo tale che non vi sia alcuna condivisione dei costi tra i partecipanti a un consorzio.

Le “alleanze” sono sostanzialmente accordi di condivisione delle navi che coprono più fasci di rotte in luogo di un solo fascio.

**17.** Nella sua prassi decisionale, la Commissione Europea ha altresì considerato la possibilità che il trasporto di *container* refrigerati (c.d. *reefer container*) possa costituire un mercato del prodotto separato da quello del trasporto marittimo di *container*. Tuttavia, nel caso di specie il trasporto di *reefer container* non sarà analizzato come un mercato rilevante a se stante. Ciò tenuto conto del fatto:

(i) che GM trasporta *container* refrigerati solo in relazione ad alcune rotte (ed in maniera del tutto marginale);

(ii) che, in ogni caso, la condizione richiesta dalla Commissione Europea per individuare un mercato dei contenitori *reefer* distinto dal mercato del trasporto marittimo di linea di merci a mezzo *container* – e cioè che il trasporto di *reefer container* abbia una quota superiore al 10% del totale dei *container* trasportati - non si verifica sulla quasi totalità delle rotte interessate dall'operazione<sup>7</sup>.

**18.** L'attività di trasporto marittimo di linea di merci a mezzo *container* presenta inoltre uno scarso grado di sostituibilità con l'attività di trasporto marittimo di linea di merci alla rinfusa per il fatto che la tipologia di merce trasportata è di norma diversa così come diverse sono le navi utilizzate

---

<sup>6</sup> Cfr. il provvedimento AGCM n. 21971 del 22 dicembre 2010, C10853 - Merit Corporation-Yildirim Holding/CMA CGM; si veda altresì la decisione della Commissione Europea del 15 dicembre 2017, caso COMP/M.8594 - Cosco Shipping/Ooil.

<sup>7</sup> V. M.7268 - CSAV/HGV/Kühne Maritime/Hapag-Lloyd; M.3829 - Maersk/PONL; Case M.7908 - CMA CGM / NOL.

a tale scopo<sup>8</sup>. GM opera inoltre solo marginalmente nella fornitura di servizi di trasporto marittimo alla rinfusa attraverso la società (controllata congiuntamente) Four Jolly S.p.A.. Tenuto conto del fatto che quest'ultima detiene una quota di mercato stimata ben al di sotto del [omissis]% e MSC non opera in tale mercato, esso non sarà oggetto di ulteriori analisi.

**19.** Nella prassi applicativa dell'Autorità e della Commissione Europea, l'ambito geografico del mercato dei servizi di trasporto marittimo di linea a mezzo *container* è definito in base a fasci di rotte, identificati con riferimento ai porti dai quali e verso i quali sono prestati i servizi, e che sono considerati sostituibili dall'utenza. Allo scopo di identificare porti intercambiabili, si è tradizionalmente fatto riferimento alle "zone di attrazione" (c.d. *catchment areas*) dei singoli sistemi portuali in relazione principalmente alla collocazione geografica degli stessi e alla vicinanza territoriale, alla presenza di collegamenti stradali e ai connessi costi di trasporto terrestre, alle infrastrutture presenti e al loro grado di efficienza, nonché all'esistenza di servizi di trasbordo. Inoltre, nella sua prassi più recente, la Commissione Europea ha concluso che i servizi di trasporto marittimo di linea di *container* operati su un determinato fascio di rotte sono definiti distinguendo il fascio di rotte in entrata da quello in uscita.

**20.** Alla luce dei criteri sopra indicati, i fasci di rotte rilevanti ai fini della valutazione della presente operazione – ossia sui quali si realizzano sovrapposizioni orizzontali tra le attività delle Parti – sono quelli operati da GM e MSC da e per il Mediterraneo, in considerazione dell'impatto che l'operazione può avere su tali fasci di rotte<sup>9</sup>:

- a) Mediterraneo ("MED") – Africa Occidentale ("WAF") (in direzione nord e sud);
- b) MED – Africa Orientale ("EAF") (in direzione nord e sud);
- c) MED – Sud Africa ("SAF") (in direzione nord e sud);
- d) MED – Subcontinente indiano ("ISC") (in direzione est e ovest);
- e) MED – Medio Oriente ("ME") (in direzione est e ovest);
- f) Nord Europa ("NE") – MED (solo in direzione sud).

**21.** Ciascuno di questi fasci di rotte identifica un mercato geografico distinto in ragione dell'elevata sostituibilità fra i porti del Mediterraneo, da un lato, e fra quelli delle singole destinazioni finali, dall'altro. Con particolare riferimento ai porti del Mediterraneo, tale sostituibilità è accresciuta dall'intensa attività di "*transshipment*" – ossia di trasbordo di *container* da navi che operano su rotte intercontinentali a navi che svolgono invece un servizio più breve e diretto ai porti terminali di destinazione finale delle merci (e viceversa) – che rende infatti possibile l'utilizzo di rotte diverse nell'ambito di un'ampia rete di relazioni diffuse all'interno del bacino del Mediterraneo.

Al riguardo, le Parti hanno rilevato che il nolo per i servizi di trasporto marittimo da/per il Mediterraneo verso/da le altre destinazioni sopra considerate non varia a seconda che il porto di carico/scarico della merce sia ubicato nel Mediterraneo orientale o occidentale.

**22.** Tale definizione dei mercati sotto il profilo geografico ha trovato conferma anche in un'indagine di mercato condotta dall'Autorità - attraverso richieste di informazioni formulate ai

---

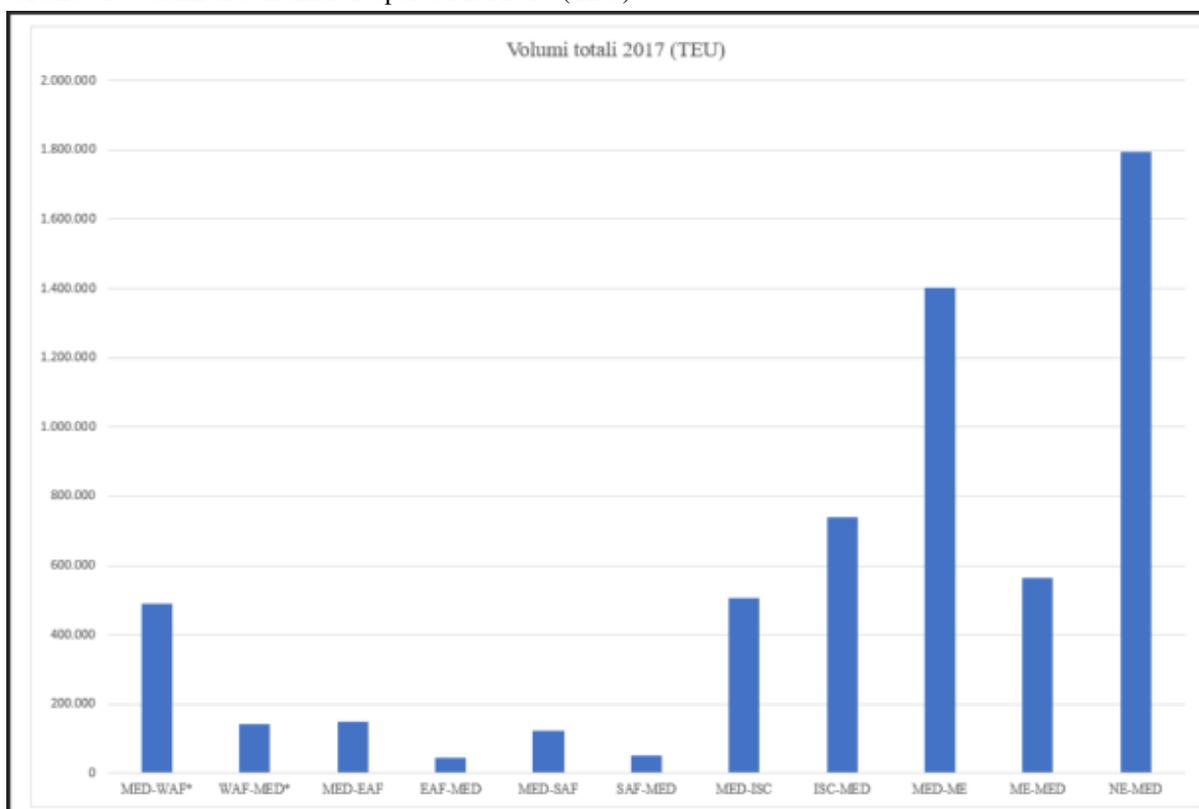
<sup>8</sup> Cfr. il provvedimento AGCM n. 17581 dell'8 novembre 2007, C8894 - Hamburg Sudamerikanische Dampfschifffahrts-Gesellschaft/Ramo d'azienda di Costa Container Lines.

<sup>9</sup> Cfr. il provvedimento AGCM n. 21971 del 22 dicembre 2010, C10853 - Merit Corporation-Yildirim Holding/CMA CGM;

maggiori clienti di MSC e GM - che ha riguardato, tra l'altro, possibili segmentazioni dei mercati geografici, e segnatamente la possibilità di individuare due mercati geografici distinti per le rotte da/verso il Mediterraneo Orientale e il Mar Morto, da un lato, e per quelle da/verso il Mediterraneo Occidentale e il Nord Africa, dall'altro, sulle quali l'operazione appare presentare un impatto maggiore. La maggioranza dei rispondenti non ha infatti riscontrato differenze di rilievo tra i servizi di trasporto marittimo di *container* tali da giustificare una ulteriore segmentazione dei mercati rilevanti<sup>10,11</sup>.

**23.** Il grafico 1 di seguito presenta i volumi complessivi di *container* trasportati nell'anno 2017 su ciascuno dei fasci di rotte individuati sopra come mercati rilevanti dell'operazione. Al riguardo si osserva come i fasci di rotte tra il Mediterraneo e l'Africa presentino volumi movimentati notevolmente inferiori rispetto a quelli tra il Mediterraneo e il Sub-continente Indiano, il Medio Oriente e il Nord Europa.

**Grafico 1:** volumi di container trasportati nel 2017 (TEU).



Fonte: elaborazione AGCM su dati forniti dalle parti.

<sup>10</sup> In particolare le rotte MED-EAF, EAF-MED, MED-SAF e SAF-MED.

<sup>11</sup> Tale consultazione, peraltro, a riprova probabilmente di una scarsa preoccupazione concorrenziale per l'operazione da parte dei clienti di IM e MSC, ha ottenuto un basso tasso di risposta (pari a circa un quinto dei questionari inviati). In particolare, sono pervenute solo 13 risposte a fronte di 59 questionari inviati.

**24.** In relazione all'attività svolta dalle Parti, la Tabella 1 presenta le quote di mercato del trasporto marittimo di *container* sui mercati rilevanti.

**Tabella 1:** quote di mercato nei mercati rilevanti del trasporto marittimo di container (Volumi trasportati 2017)

Fascio di Rotte	MSC	GM	MSC+GM	Altri concorrenti
MED-WAF*	[10-20]%	[0-10]%	[20-30]%	[70-80]%
WAF-MED*	[10-20]%	[0-10]%	[10-20]%	[80-90]%
MED-EAF	[20-30]%	[10-20]%	[30-40]%	[60-70]%
EAF-MED	[30-40]%	[10-20]%	[40-50]%	[50-60]%
MED-SAF	[40-50]%	[0-10]%	[50-60]%	[40-50]%
SAF-MED	[40-50]%	[0-10]%	[50-60]%	[40-50]%
MED-ISC	[20-30]%	[0-10]%	[20-30]%	[80-90]%
ISC-MED	[20-30]%	[0-10]%	[20-30]%	[70-80]%
MED-ME	[10-20]%	[0-10]%	[20-30]%	[70-80]%
ME-MED	[10-20]%	[0-10]%	[10-20]%	[80-90]%
NE-MED	[40-50]%	[0-10]%	[40-50]%	[50-60]%

Fonte: le Parti. \*Su tali fasci di rotte le Parti hanno un Vessel Sharing Agreement con la compagnia di trasporto marittimo COSCO, con una quota di mercato compresa tra l'1 e il 5%.

#### **b) Servizi di trasporto marittimo di Ro-Ro**

**25.** I servizi di trasporto marittimo Ro-Ro possono essere effettuati tramite navi Ro-Ro, che sono esclusivamente destinate al trasporto di carico rotabile (auto, camion, rimorchi), oppure navi Con-Ro (che comprendono le navi Ro-Ro *cargo*), che sono preposte al trasporto sia di carichi su ruote, sia di merci in *container*. Le navi Ro-Ro, a differenza delle navi c.d. *Lift-on/Lift-off* ("Lo-Lo") che usano una gru per imbarcare o sbarcare un carico, hanno scivoli o rampe che consentono al carico di salire (*roll on*) e scendere (*roll off*) dall'imbarcazione quando è in porto. Generalmente sono dotate di più ponti garage collegati con rampe d'accesso e/o montacarichi.

**26.** Tali servizi, in base alla prassi della Commissione Europea, devono essere tenuti distinti, sotto il profilo merceologico, dai servizi dedicati in via esclusiva al trasporto di veicoli (nuovi o usati) destinati alla vendita, di norma effettuati mediante navi specificamente costruite per il trasporto di significativi volumi di veicoli, che percorrono rotte programmate secondo le esigenze delle case automobilistiche, garantendo a queste ultime il minimo rischio di danni<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Cfr. la decisione della Commissione Europea del 1° dicembre 2005, caso COMP/M.3973 - CMA CGM/DELMAS.

27. Anche con riferimento al mercato dei servizi di trasporto marittimo Ro-Ro, l'ambito geografico del mercato è definito in base a fasci di rotte, identificati con riferimento ai porti dai quali e verso i quali sono prestati i servizi, e che sono considerati sostituibili dall'utenza. In virtù di assenza di sovrapposizioni orizzontali tra le attività di GM (che opera il trasporto marittimo di merci Ro-Ro sui fasci di rotte in cui effettua il trasporto di linea di *container*, salvo che per le rotte MED-WAF e NE-MED, in cui è attiva solo nel trasporto di linea di merci in *container*) e MSC (che opera il trasporto marittimo di merci Ro-Ro solamente sulla rotta NE-WAF), non risulta necessario addivenire a una definizione compiuta del mercato rilevante.

**c) Servizi di trasporto marittimo di merci varie (general cargo o breakbulk)**

28. Il mercato dei servizi di trasporto di merci varie include ogni tipo di merce varia (i.e., beni che vanno caricati individualmente e non in *container*) ed è compatibile con tutti i tipi di nave<sup>13</sup>,<sup>14</sup>.

29. L'estensione geografica del mercato dei servizi di trasporto marittimo di merci varie è solitamente definita, come negli altri casi di trasporto marittimo di merci, in base ai fasci di rotte operati dalle compagnie marittime.

30. In considerazione del fatto che sia GM che MSC operano marginalmente in tale settore e la loro attività non si sovrappone su nessuna rotta da/per il Mediterraneo, non risulta necessario addivenire a una definizione compiuta del mercato rilevante.

**d) Servizi di movimentazione di container via terra (inland transportation)**

31. Nel mercato dei servizi di movimentazione di *container* via terra (*inland transportation*), GM fornisce in prevalenza servizi da porto a porto (*port-to-port*) e, in misura limitata, servizi di trasporto porta-a-porta (*door-to-door*) ai propri clienti di servizi di trasporto marittimo di linea a mezzo *container* (servizi *captive*, pari a oltre il [80-90]% del volume totale di servizi *inland* prestati da GM, che costituiscono una componente integrativa del servizio principale "*port-to-port*").

Per ciò che concerne MSC, il gruppo, fino al 2018, non ha fornito in Italia tali servizi a soggetti diversi dai propri clienti sulle rotte via mare e ha solo di recente avviato le società Medlog Italy e Medway Italy con l'obiettivo di iniziare ad offrire servizi di trasporto via terra in Italia per conto terzi.

32. Per ciò che concerne l'estensione geografica, la prassi decisionale della Commissione considera il mercato dei servizi di movimentazione via terra di dimensione quantomeno nazionale<sup>15</sup>.

33. Ad ogni modo, in assenza di sovrapposizioni orizzontali di rilievo tra le Parti, non appare necessario nel caso di specie adottare una definizione più precisa dell'ampiezza geografica di tale mercato, posto che ciò non muterebbe l'esito della valutazione.

**e) Servizi di movimentazione portuale di merci**

34. Secondo la prassi consolidata, nel settore dei servizi di movimentazione portuale di merci la definizione del mercato rilevante si basa sul tipo di traffico merci movimentate dai *terminal* portuali coinvolti, in considerazione delle differenti caratteristiche della domanda e delle specifiche attività

---

<sup>13</sup> Cfr. la decisione della Commissione Europea del 18 novembre 2008, caso COMP/M.5093 - DP World/Conti 7/Rickmers/DP World Breakbulk/JV.

<sup>14</sup> Cfr. la decisione della Commissione Europea del 5 giugno 2008, caso COMP/M.5066 - EUROGATE/APMM; e la decisione della Commissione Europea del 19 dicembre 1996, caso IV/M.831 - P&O/Royal Nedlloyd.

<sup>15</sup> Cfr. la decisione della Commissione Europea del 10 aprile 2017, M.8330 - MAERSK LINE / HSDG.

portuali richieste per movimentare diverse tipologie di carichi (in particolare merci in *container*, alla rinfusa, Ro-Ro, merci varie). Tenuto conto delle attività delle Parti nel suddetto settore, è possibile distinguere i mercati rilevanti dei servizi di movimentazione presso i *terminal container*, Ro-Ro e merci varie.

**35.** In particolare:

a) GM opera solo attraverso il *terminal multipurpose* IMT di Genova, idoneo alla movimentazione di *container*, Ro-Ro e merci varie. GM non detiene partecipazioni di controllo in altre strutture terminalistiche in Italia o altrove;

b) MSC gestisce diversi *terminal* portuali nell'area del Mediterraneo<sup>16</sup>. In particolare, ai fini della presente operazione, rilevano le partecipazioni di controllo detenute nel *terminal container* Lorenzini & C. S.r.l. (ubicato nel porto di Livorno) e nel Consorzio Bettolo (titolare di una concessione per la realizzazione di un terminal container nel porto di Genova ancora in fase di costruzione).

**36.** La definizione del mercato geografico rilevante nelle operazioni portuali relative alla movimentazione delle merci deve tenere conto di una molteplicità di fattori che possono influenzare la scelta del porto da parte degli operatori che ricorrono a tali servizi: il luogo di destinazione/provenienza della merce, la lunghezza della tratta terrestre pre-imbarco o post-sbarco, la qualità delle infrastrutture di trasporto terrestre e dei raccordi con il porto, il prezzo complessivo del transito portuale, l'efficienza e l'affidabilità dello scalo portuale, i tempi necessari per le operazioni di scambio nei centri intermodali. L'insieme di tali fattori determina la possibilità che due o più porti possano essere considerati sostituibili fra loro.

**37.** In precedenti decisioni<sup>17</sup>, sia l'Autorità sia la Commissione Europea hanno ritenuto che in linea di massima possono ritenersi sostituibili i porti che, nell'ambito dello stesso tipo di traffico merci, siano distanti tra loro dai 200 ai 300 km. Ciò significa che i porti di Genova, La Spezia, Savona/Vado e Livorno dovrebbero essere considerati parti dello stesso bacino di utenza ("*catchment area*")<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Il Gruppo TIL, facente capo al Gruppo MSC ha investimenti in 40 *terminal container* a livello internazionale, tre dei quali si trovano in Italia e sono: i) il terminal container di Gioia Tauro; ii) il *terminal container* di Trieste (tramite il 50% della quote di partecipazione della società Trieste Marine Terminal S.p.A.); iii) il *terminal container* di nuova costruzione e non ancora operativo di Genova (tramite il 100% delle quote di partecipazione della società Consorzio Bettolo). Ulteriori partecipazioni di rilievo in altri terminal container di porti del mare Mediterraneo sono: il 50% delle quote di partecipazione nel *terminal container* di Marport ad Ambarli (Turchia); il 70% del terminal a Asyaport (Turchia); il 100% del MSC Terminal a Valencia (Spagna).

<sup>17</sup> Si vedano i seguenti provvedimenti AGCM: prov. n. 15080 del 4 gennaio 2007, C7460 – Terminal Etruria-Enel Produzione/Compagnia Porto Civitavecchia; prov. n. 14001 del 27 gennaio 2005, C6876 – Aurelia/Terminal San Giorgio; prov. n. 16693 del 4 aprile 2007, C8391 – Aurelia/Terminal Frutta Trieste; provvedimento n. 17121 del 19 luglio 2007, C8638 – BBI Europe Holdings/Estate. Nel provvedimento relativo al caso Merit Corporation-Yildirim Holding/CMA CGM, l'Autorità ha riaffermato la prassi decisionale della Commissione Europea, ricordando che "*La dimensione geografica rilevante dei servizi di stivaggio di container è stata ritenuta dalla Commissione Europea, nella sua portata più ampia, pari a Nord Europa [...] Allo stesso tempo, la Commissione Europea ha individuato una definizione meno ampia pari alle catchment area, ovvero alle zone di attrazione tra i porti che, per la collocazione geografica, sono in relazione tra loro*". A livello europeo, infatti, la Commissione Europea – da ultimo, nella decisione relativa al caso Cosco Shipping/Ooil del 2018 – ha costantemente affermato che il mercato geografico rilevante dei servizi di movimentazione portuale di container è essenzialmente coincidente con l'area che il *terminal container* è generalmente deputato a servire (*catchment area*), da valutare caso per caso.

<sup>18</sup> Tuttavia, nella decisione relativa all'ex Terminal Frutta del porto di Genova, l'Autorità ha affermato che, in linea di principio, i porti (in grado di movimentare la stessa tipologia di merci) ubicati ad una distanza non superiore a 200 km

**38.** In relazione ai servizi di trasbordo (*transshipment*) dei trasporti marittimi di *container* d'alto mare, l'Autorità ha ritenuto che la dimensione geografica del mercato sia più ampia rispetto a quella di movimentazione delle merci nei porti terminali, dal momento che la scelta del porto dipende dalla sua posizione più o meno favorevole rispetto alle rotte di trasporto marittimo transoceanico. Più in dettaglio, essa ha ritenuto che il mercato geografico rilevante coincida con i porti del Mediterraneo aventi localizzazione, capacità e caratteristiche dei fondali tali da poter offrire questi servizi di *terminal container* per il *transshipment* alle compagnie di trasporto marittimo<sup>19</sup>.

**39.** Per quel che attiene ai servizi di movimentazione di Ro-Ro in ambito portuale, la Commissione Europea ha ritenuto che l'ampiezza geografica del mercato relativo a tali servizi sia data dal bacino di utenza dei porti entro un certo raggio<sup>20</sup>.

**40.** Analogamente, avuto riguardo ai servizi di movimentazione di merci varie, la Commissione Europea ha seguito l'approccio ispirato al bacino di utenza costituito da porti ritenuti sostituibili fra loro, lasciando comunque aperta l'esatta definizione del mercato geografico rilevante.

**41.** In relazione alle attività svolte dalle Parti, e alle relative sovrapposizioni orizzontali, il mercato rilevante appare riguardare i servizi di movimentazione di merci in *container* nei porti "terminali" compresi nel bacino di utenza del Porto di Genova e più in particolare:

- a) il mercato dei servizi di movimentazione di merci in *container* nei porti "terminali" compresi nel bacino di utenza del porto di Genova;
- b) il mercato dei servizi di movimentazione portuale di Ro-Ro nei porti compresi nel bacino di utenza del porto di Genova;
- c) il mercato dei servizi di movimentazione portuale di merci varie nei porti compresi nel bacino di utenza del porto di Genova.

**42.** Per ciò che concerne l'ampiezza del bacino di utenza del porto di Genova si rileva che non è necessario raggiungere una conclusione definitiva sulla definizione del mercato geografico rilevante relativo ai servizi di movimentazione portuale di merci (distinti per ciascuna tipologia di merce), sia essa limitata al solo Porto di Genova, sia essa estesa anche ai porti della Liguria (La Spezia, Savona, Vado Ligure) o anche al Porto di Livorno, in quanto l'operazione di concentrazione non appare suscettibile di restringere in alcun modo la concorrenza, in virtù delle limitate sovrapposizioni tra le Parti. Infatti, qualsiasi sia l'estensione geografica considerata, le quote di mercato delle Parti non superano mai il 10% sia a livello individuale che aggregato.

## V. VALUTAZIONI

**43.** L'operazione di concentrazione comunicata consiste nell'acquisizione da parte di Marininvest del controllo congiunto sulle società IM e Ro-Ro Italia S.r.l. con GM.

---

possono essere considerati sostituibili, concludendo che, con riferimento a quel caso ed in ragione dei predetti criteri, il mercato geografico rilevante includesse solo i porti di Genova, Savona/Vado e La Spezia.

<sup>19</sup> Cfr. provv. n. 27846, C12225 - TERMINAL INVESTMENT LIMITED/CSM ITALIA-GATE, in Boll. n. 31 del 5 agosto 2019.

<sup>20</sup> Cfr. Si vedano le decisioni della Commissione Europea del 25 giugno 2013, caso COMP/M.6917 – FSI/MERIT/YILDRIM/CMA CGM (la Commissione Europea ha considerato un mercato definito dalle rotte tra l'Europa Meridionale e altre aree non-europee, come ad esempio il Maghreb) e il caso COMP/M.6305 – MDFDS/C.RO Ports/Alvsborg (nel quale i possibili mercati erano il bacino di Goteborg – nella versione più ristretta o i porti della Svezia, nella versione più ampia, lasciando l'estensione geografica del mercato aperta).

44. Alla luce di quanto precedentemente illustrato, i mercati nei quali si registra una sovrapposizione orizzontale tra le attività delle Parti sono quelli del trasporto marittimo di merci in *container*. Non vi sono invece sovrapposizioni orizzontali tra le Parti negli altri mercati interessati dall'operazione in esame, con la sola eccezione della movimentazione portuale di merci in *terminal* portuali ove si consideri una definizione geografica del mercato particolarmente ampia (cfr. *infra*).

45. Per ciò che concerne il mercato rilevante dei servizi di trasporto marittimo di *container*, si rileva, in primo luogo, che in tutti i fasci di rotte interessati, la quota di mercato aggregata delle Parti è compresa tra il 15% e il 25%, ad eccezione del fascio di rotte che collega il Nord Europa al Mediterraneo e dei fasci di rotte che collegano, in ambo le direzioni, il bacino del Mediterraneo con, rispettivamente, le coste dell'Africa orientale ("EAF") e del Sud Africa ("SAF").

46. Per quanto riguarda il fascio di rotte che collega il Nord Europa al Mediterraneo, sebbene la quota di mercato delle Parti sia pari a circa il [40-50%] l'incremento apportato da GM è rappresentativo di un volume irrisorio di *container* (v. Tabella 1 *supra*). Non sussiste dunque un incremento di quota direttamente attribuibile all'operazione in esame.

47. Per quanto riguarda i fasci di rotte (MED-EAF, EAF-MED), sui quali le Parti a seguito dell'operazione arrivano a detenere rispettivamente il [30-40%] e il [40-50%], va in primo luogo sottolineato che si tratta di collegamenti sui quali i volumi trasportati risultano particolarmente contenuti (v. grafico 1 *supra*).

Si rileva inoltre come la presenza del Gruppo Maersk (con quote di mercato rispettivamente pari a [40-50%] sul fascio di MED EAF e del [30-40%] sul fascio EAF-MED) e di CMA CGM (rispettivamente [10-20%] e [10-20%]) e di Hapag Lloyd/UASC ([0-10%] sul fascio EAF-MED), in assenza di accordi di cooperazione tra i suddetti operatori e le Parti su tali fasci di rotte, appare in grado garantire un consistente livello di concorrenza anche dopo l'operazione di concentrazione, in virtù della rilevanza degli operatori presenti – primarie compagnie di navigazione – e di una quota di mercato "libera" che nel complesso supera, rispettivamente, il 60% e il 50%. Tale valutazione trova ampio riscontro nelle risposte fornite dai clienti delle Parti alle richieste di informazioni.

In particolare, su tale rotta, alla domanda "*after the Transaction, will there remain sufficient number of competing suppliers to prevent the combined entity from raising prices on the mentioned legs of trade?*" le società che hanno dato riscontro alla richiesta di informazioni hanno quasi tutte risposto affermativamente.

48. Quanto ai fasci di rotte MED-SAF e SAF-MED, che pure sono interessati da modesti volumi di *container* trasportati, si osserva che, a fronte di quote di mercato che raggiungono rispettivamente il [50-60%] e il [50-60%], l'incremento della quota di MSC attribuibile all'operazione appare contenuto, in ragione dell'apporto di GM compreso, sui due fasci, tra il [0-10%] e il [0-10%], a fronte della presenza di quest'ultima su un'unica rotta per fascio, tale da renderli un *niche player* rispetto al *global carrier* MSC. I maggiori concorrenti su tali fasci di rotte, Maersk ([30-40%] sul fascio di rotte MED-SAF e [30-40%] sul fascio di rotte SAF-MED), DAL e ONE, sono primarie compagnie di navigazione e il complesso degli operatori risulta detenere una quota di mercato aggregata superiore al 45%. Anche in questo caso, la maggioranza delle società interpellate ha indicato un livello sufficiente di concorrenza ad esito della concentrazione.

49. Si rileva infine che la consultazione dei maggiori clienti delle Parti non ha evidenziato particolari problematiche di tipo concorrenziale legate all'operazione di concentrazione né sui fasci di rotte interessati dal *market test* né in relazione all'operazione nel suo complesso. In particolare,

dall'analisi delle risposte alla consultazione non sono emersi, in generale, commenti di rilievo circa l'impatto concorrenziale dell'operazione di concentrazione in oggetto o in relazione a potenziali conseguenze derivanti dall'operazione su altri mercati<sup>21</sup>.

**50.** Per queste ragioni, in relazione ai mercati rilevanti dei servizi di trasporto marittimo di *container* l'operazione di concentrazione non appare sollevare criticità concorrenziali.

**51.** Per ciò che concerne i servizi di movimentazione di merci in *container* nei porti "terminali" compresi nel bacino di utenza del Porto di Genova, si verifica una sovrapposizione a livello orizzontale - del tutto marginale - tra le attività delle Parti limitatamente al caso in cui si consideri una *catchment area* del porto di Genova che includa anche il porto di Livorno.

**52.** Sotto il profilo dell'integrazione verticale tra i servizi svolti da IMT e le attività delle Parti nel settore del trasporto marittimo di merci su fasce di rotte da/verso il Mediterraneo, il carattere limitato delle quote di mercato detenute da GM non è tale da sollevare preoccupazioni di natura concorrenziale legate a potenziali effetti di esclusione dal mercato o di discriminazione ai danni di operatori attivi nella filiera.

**53.** In conclusione, l'operazione di concentrazione non appare alterare in maniera sostanziale il livello della concorrenza nei mercati rilevanti considerati.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

#### DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

<sup>21</sup> Il testo della domanda del questionario recitava: "*If you think that the Transaction is likely to have an impact on any other market and/or you have any other comments, to which you wish to draw the attention of the Authority in relation to the Transaction, please explain.*"

**C12250 - EUROVITA/PRAMERICA LIFE**

*Provvedimento n. 27922*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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 di Eurovita S.p.A., pervenuta in data 12 agosto 2019;

VISTO il parere dell'IVASS, pervenuto in data 18 settembre 2019;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Eurovita S.p.A. (nel seguito, anche, 'Eurovita') è una società di diritto italiano attiva nella produzione e distribuzione di prodotti assicurativi del solo ramo vita. Eurovita è controllata dal fondo di *private equity* Cinven Capital Management (V) General Partner Limited (nel seguito, anche, 'Cinven'), che detiene partecipazioni di controllo di imprese attive sul territorio nazionale in diversi settori merceologici (servizi finanziari, servizi assicurativi, industria, tecnologia, consumo). Per ciò che concerne il settore assicurativo, oltre ad Eurovita, Cinven controlla Viridium Gruppe (nel seguito, anche, 'Viridium'), compagnia di assicurazioni tedesca attiva in modo marginale in Italia in un singolo ramo del settore vita.

Nel 2018, il fatturato consolidato realizzato in Italia da Cinven, calcolato ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 287/90, è risultato pari a circa [1-2]\* miliardi di euro.

2. Pramerica Life S.p.A. (nel seguito, anche, 'Pramerica') è una società attiva nel settore assicurativo in Italia, occupandosi della produzione e distribuzione di prodotti assicurativi nei settori vita e danni. La società è controllata da Prudential International Insurance Holdings Limited (nel seguito, anche, 'Prudential'), gruppo finanziario statunitense attivo nel settore assicurativo, immobiliare e del risparmio gestito.

Nel 2018, il fatturato realizzato in Italia da Pramerica, calcolato ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 287/90, è stato pari a circa [100-498] milioni di euro, interamente realizzati in Italia.

**II. LA DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE**

3. L'operazione comunicata ha ad oggetto l'acquisizione da parte di Cinven e per mezzo della società Eurovita del controllo esclusivo di Pramerica, nonché della controllata Pramerica Marketing

---

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

S.r.l.. Nello specifico, Cinven, per il tramite di Eurovita, acquisirà il 100% del capitale sociale di Pramerica, attualmente detenuto da Prudential.

### III. LA QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione comunicata, 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. 287/90. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, 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 498 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 30 milioni di euro.

### IV. IL PARERE DELL'IVASS

5. Con parere pervenuto in data 18 settembre 2019, l'IVASS non ha evidenziato nell'operazione la sussistenza di elementi idonei ad alterare l'equilibrio concorrenziale nei mercati assicurativi interessati.

### V. VALUTAZIONI

6. In considerazione dell'attività svolta dalle Parti, la presente operazione di concentrazione interessa il settore assicurativo. Il consolidato orientamento dell'Autorità considera ciascun ramo dei comparti assicurativi vita e danni un distinto mercato del prodotto. Tale distinzione rispetto ai singoli rami assicurativi si fonda, principalmente, sull'oggetto del servizio reso, sui rischi assunti e sull'obiettivo di copertura assicurativa espresso dalla domanda di ogni singolo ramo. Inoltre, i mercati assicurativi danni e vita sono distinti, ciascuno, tra fase produttiva, avente dimensione geografica nazionale, e fase distributiva che si caratterizza per la sua dimensione locale, considerata in prima approssimazione provinciale secondo la prassi dell'Autorità.

7. Per ciò che concerne i mercati della produzione assicurativa, alla luce dei dati del 2018, le quote aggregate *post-merger* risultano sempre inferiori all'1% in tutti i rami, sia vita che danni, in cui si registra la sovrapposizione delle attività delle Parti. Nel solo 'Ramo 1' del settore vita la quota *post-merger* risulta pari a circa il [1-5%] nel 2018.

8. Con riguardo alla distribuzione provinciale dei vari rami del settore vita, sempre in base ai dati del 2018, si registrano quote aggregate *post-merger* inferiori al 10% in tutte le province in cui si registra la sovrapposizione delle attività delle Parti. Nella distribuzione assicurativa dei rami danni non sono presenti sovrapposizioni tra le Parti in quanto la società acquirente non risulta attiva.

9. Pertanto, anche in virtù della presenza di numerosi ed importanti concorrenti nei mercati interessati, si ritiene che l'operazione non sollevi preoccupazioni ai sensi della normativa sul controllo delle concentrazioni, in quanto inidonea a modificare in modo significativo l'assetto concorrenziale nei mercati interessati.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

**DELIBERA**

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate ed al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

**IL SEGRETARIO GENERALE**

*Filippo Arena*

**IL PRESIDENTE**

*Roberto Rustichelli*

---

**C12257 - HERA/ASCOPIAVE***Provvedimento n. 27939*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'8 ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Professor. Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Hera Comm S.r.l., pervenuta l'11 settembre 2019;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

**1.** Hera Comm S.r.l. ("Hera Comm") è una società attiva nella commercializzazione del gas e dell'energia elettrica, in particolare nelle regioni dell'Italia centro-settentrionale nonché, tramite Hera Servizi Energia S.r.l., come operatore del settore di efficienza energetica. Hera Comm appartiene al gruppo Hera, attivo nei settori della produzione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica e del gas naturale, nell'illuminazione pubblica, nella gestione integrata delle risorse idriche, nel trattamento e smaltimento dei rifiuti. I principali azionisti del gruppo Hera sono alcuni comuni dell'Emilia-Romagna (Bologna, Imola, Modena e Ravenna), nonché i comuni di Trieste e Padova. Il gruppo Hera ha realizzato nel 2018 un fatturato mondiale pari a circa 6,1 miliardi di euro, di cui circa 5,6 realizzati in Italia.

**2.** Ascotrade S.p.A. ("Ascotrade") è una società attiva nella vendita di energia elettrica all'ingrosso e a clienti finali. Ascotrade è controllata in via esclusiva dalla società Ascopiave S.p.A. ("Ascopiave"). Il fatturato mondiale di Ascotrade nel 2018 è stato pari a circa 348 milioni di euro, di cui circa 345 realizzati in Italia.

**3.** Blue Meta S.p.A. ("Blue Meta") è una società attiva nella vendita a clienti finali di gas naturale e derivati, nonché nell'acquisto, vendita, scambio, importazione ed esportazione di energia elettrica. Blue Meta è controllata in via esclusiva da Ascopiave. Nel 2018 Blue Meta ha realizzato un fatturato mondiale pari a circa 68 milioni di euro, realizzati quasi interamente in Italia.

**4.** Ascopiave Energie S.p.A. ("Ascopiave Energie") è una società attiva nella vendita di energia elettrica. Ascopiave Energie è controllata in via esclusiva da Ascopiave. Nel 2018 Ascopiave Energie ha realizzato un fatturato mondiale pari a circa 129 milioni di euro, realizzati quasi interamente in Italia.

**5.** Amgas Blu S.r.l. ("Amgas Blu") è una società attiva nella vendita di energia elettrica, nonché nell'acquisto, vendita all'ingrosso e vendita a clienti finali di gas. Amgas Blu è controllata in via esclusiva da Ascopiave. Nel 2018 Amgas Blu ha realizzato un fatturato di circa 20 milioni di euro, realizzati interamente in Italia.

6. EstEnergy S.p.A. (“EstEnergy”) è una società attiva nella commercializzazione del gas e dell’energia elettrica a clienti domestici, piccole e medie imprese e grandi clienti industriali, principalmente nelle province di Padova e Trieste. EstEnergy è controllata congiuntamente da Hera Comm e Ascopiave. Nel 2018 EstEnergy ha realizzato un fatturato di circa 131 milioni di euro, di cui circa 130 realizzati in Italia.

7. Etra Energia S.r.l. (“Etra Energia”) è una società attiva nella produzione di energia elettrica. Etra Energia è controllata in via esclusiva da Ascopiave, che ne detiene il 51% del capitale. Nel 2018 Etra Energia ha realizzato un fatturato di circa 9 milioni di euro, quasi interamente realizzati in Italia.

8. ASM Set S.r.l. (“ASM Set”) è una società attiva nell’acquisto e nella vendita all’ingrosso, a clienti liberi e a clienti finali di energia elettrica e gas naturale. ASM Set è controllata congiuntamente da Ascopiave e dalla società ASM Rovigo S.p.A. (“ASM Rovigo”)<sup>1</sup>. Nel 2018 ASM Set ha realizzato un fatturato di circa 29 milioni di euro, quasi interamente realizzati in Italia.

## II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

9. La comunicazione in esame riguarda l’acquisizione, da parte di Hera Comm e, pertanto, del gruppo Hera, delle partecipazioni di Ascopiave nelle società Ascotrade, Blue Meta, Ascopiave Energie, Amgas Blu, EstEnergy, Etra Energia e ASM Set. Ad esito dell’operazione, il gruppo verrà a detenere il controllo esclusivo delle società Ascotrade, Blue Meta, Ascopiave Energie, Amgas Blu, EstEnergy e di Etra Energia<sup>\*2</sup>. Inoltre il gruppo Hera si sostituirà ad Ascopiave nel controllo congiunto di ASM Set<sup>3</sup>. Con l’eccezione di Amgas Blu e di EstEnergy (che risulteranno controllate direttamente da Hera Comm), il controllo delle società oggetto di acquisizione da parte del gruppo Hera avverrà tramite la stessa EstEnergy<sup>4</sup>.

10. Le Parti hanno stabilito di applicare un obbligo di non concorrenza, nelle forme previste dall’art. 2557 del codice civile (pertanto di durata pari a 5 anni), fatta eccezione per le forniture di energia elettrica e gas naturale compiute nell’ambito della più ampia attività di generazione distribuita e/o servizi energetici da parte di Asco Energy S.p.A. (società interamente controllata da Ascopiave e che, da statuto, opera nella valorizzazione energetica, nella generazione distribuita e nell’ottenimento e commercializzazione di certificati energetici e ambientali). Inoltre, le Parti hanno stabilito che il gruppo Hera svolgerà attività di commercializzazione di energia elettrica e gas nel

---

<sup>1</sup> ASM Rovigo è una società che svolge, direttamente o indirettamente, le seguenti attività nel Comune di Rovigo e nei comuni limitrofi: gestione delle farmacie comunali, gestione del calore, gestione dei cimiteri e illuminazione votiva, dei parcheggi e di aree di sosta su strada a pagamento, del verde pubblico, delle affissioni e riscossioni e altre attività residuali. Nel 2018 ASM Rovigo ha realizzato un fatturato di circa 7 milioni di euro, interamente realizzati in Italia.

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

<sup>2</sup> Fatta salva [omissis].

<sup>3</sup> Fatto salvo [omissis].

<sup>4</sup> Il controllo esclusivo del gruppo Hera su EstEnergy risulta dalla configurazione dei nuovi patti parasociali che, diversamente dai patti preesistenti che configuravano un controllo congiunto, [omissis].

Triveneto soltanto tramite EstEnergy<sup>5</sup>. Le Parti hanno altresì previsto la stipula di contratti di servizio aventi a oggetto prestazioni da parte di Ascopiave in favore delle aziende cedute.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

**11.** L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di più imprese, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/90.

Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/04, 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 498 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 30 milioni di euro<sup>6</sup>.

**12.** Il patto di non concorrenza sopra descritto può essere considerato una restrizione direttamente connessa all'operazione, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore delle aziende acquisite, a condizione che esso abbia una durata non eccedente in periodo di due anni decorrente dalla data di realizzazione della concentrazione, vale a dire dalla data di acquisizione del controllo. Diversamente, le limitazioni relative alle modalità di vendita del gruppo Hera nel Triveneto non possono essere considerate direttamente connesse alla realizzazione della concentrazione e ad essa necessarie, in quanto sono poste a beneficio del venditore e non dell'acquirente. Quanto ai contratti di servizio, essi possono essere considerati direttamente connessi alla realizzazione della concentrazione e ad essa necessari, per un periodo massimo di cinque anni<sup>7</sup>.

### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

#### *I mercati rilevanti e gli effetti dell'operazione*

**13.** In ragione dell'operatività delle imprese interessate dall'operazione, quest'ultima coinvolge i seguenti mercati:

- produzione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica;
- vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici allacciati in alta e media tensione;
- vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici allacciati in bassa tensione;
- vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti domestici allacciati in bassa tensione;
- approvvigionamento all'ingrosso di gas naturale;

---

<sup>5</sup> Tale impegno si applicherà al di sopra di una soglia minima di materialità (in termini di numero di clienti) e prevede delle eccezioni circoscritte ad alcune tipologie di clienti.

<sup>6</sup> Le Parti hanno inserito nella notifica dell'operazione anche il passaggio di controllo delle società Etra Energia e ASM Set in capo al gruppo Hera pur affermando che tali passaggi di controllo, *[omissis]*, potrebbero configurare operazioni distinte (peraltro non soggette ad obbligo di notifica per via del mancato raggiungimento delle relative soglie). Coerentemente, adottando peraltro un criterio cautelativo rispetto ai propri compiti istituzionali, la valutazione concorrenziale dell'operazione da parte dell'Autorità viene effettuata tenendo conto anche del passaggio di controllo relativo a tali società.

<sup>7</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03) § 17, 20, 32-35.

- vendita al dettaglio di gas naturale ai clienti finali con consumi superiori a 200.000 mc di gas annui;
- vendita al dettaglio di gas naturale ai clienti finali con consumi inferiori a 200.000 mc di gas annui.

**14.** Il mercato della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica ha dimensione geografica sovraregionale e, in particolare, secondo la prassi dell'Autorità, risulta suddiviso in macro-zone. Quanto alla posizione delle Parti in tali mercati, le quote complessive di tutte le società oggetto di acquisizione, in ciascuna macro-zona, risultano inferiori all'1%, mentre il gruppo acquirente detiene una quota di [5-10%] nella macro-zona Nord Italia e quote inferiori al 5% in tutte le altre macro-zone.

**15.** Il mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici allacciati in alta e media tensione ha dimensione nazionale. In tale mercato, l'insieme delle società oggetto di acquisizione detiene una quota complessiva inferiore all'1%, mentre la quota attribuibile al gruppo acquirente risulta di [5-10%].

**16.** I mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici e domestici allacciati in bassa tensione hanno dimensione locale. In particolare, nella propria prassi l'Autorità tiene conto di effetti di compartimentazione dei mercati locali, tuttora caratterizzati da una forte rilevanza dei venditori collegati alla società di distribuzione, che dopo aver esercitato in monopolio la vendita ai clienti vincolati hanno comunque ereditato la posizione di fornitori in regime di maggior tutela. Tale incidenza è, evidentemente, maggiore nei contesti locali che coincidono con l'area di copertura della concessione di distribuzione e per questo motivo, la vendita di energia elettrica a clienti connessi in bassa tensione nella prassi decisionale dell'Autorità ha una dimensione locale, tendenzialmente coincidente con le aree di esercizio del servizio di distribuzione. Ciò posto, va osservato che, a causa di una sempre maggiore contendibilità della clientela da parte di operatori esterni alla località interessata, soprattutto per la clientela non domestica caratterizzata da un maggior dinamismo nella ricerca attiva di un fornitore, laddove necessario tale limite geografico potrebbe dover essere sottoposto a ulteriori verifiche. Nel caso di specie, in ogni caso, non è necessario adottare una precisa definizione dell'ambito geografico per nessuno dei due mercati della vendita di energia elettrica a clienti allacciati in bassa tensione, posto che, qualunque sia la definizione adottata, non muta l'esito della valutazione. Osservando la presenza delle Parti a livello provinciale, infatti, le sovrapposizioni determinate dall'operazione risultano in ogni caso modeste.

**17.** In particolare, con riferimento ai clienti non domestici allacciati in bassa tensione, soltanto in un caso (nella provincia di Bologna) la *merged entity* verrà a detenere una quota di mercato superiore al 20%, ma essa risulta del tutto attribuibile al gruppo acquirente. Con riferimento, invece, al mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti domestici allacciati in bassa tensione, la *merged entity* verrebbe a detenere quote superiori al 20% nelle province di Bologna e Ravenna, quote tuttavia attribuibili interamente al gruppo acquirente. Similmente, nelle province di Ferrara e di Trieste il gruppo Hera, a seguito dell'operazione, verrebbe a detenere quote di mercato, rispettivamente, pari a circa il [20-25%] e al [55-60%] e per le quali, tuttavia, l'apporto delle società

oggetto di acquisizione risulta del tutto irrisorio, detenendo esse, nel loro insieme, una quota di mercato ampiamente inferiore all'1%<sup>8</sup>.

**18.** Per quel che riguarda il mercato dell'approvvigionamento all'ingrosso di gas naturale, che ha dimensione nazionale, la quota congiuntamente detenuta dalle Parti a esito dell'operazione risulta inferiore al 5%.

**19.** Con riferimento al mercato della vendita al dettaglio di gas naturale ai clienti finali con consumi superiori a 200.000 mc di gas annui, di dimensione geografica nazionale, la quota apportata dalle acquisizioni è estremamente ridotta, e la quota di mercato detenuta dal gruppo Hera a seguito dell'operazione risulta contenuta e pari a circa il [1-5%]<sup>9</sup>.

**20.** Infine, il mercato della vendita al dettaglio di gas naturale ai clienti finali con consumi inferiori a 200.000 mc di gas annui, è di dimensione subnazionale e tendenzialmente regionale, ma nel caso di specie non è necessario adottare definizioni più precise perché non cambierebbe l'esito della valutazione. Le parti sono infatti radicate in ambiti territoriali distinti, e, osservando le stime delle quote sulle vendite provinciali fornite dalle Parti, le province in cui l'operazione comporta delle sovrapposizioni (sia pure minime) e in cui la quota congiunta complessiva della *merged entity* verrebbe a superare il 20% sono quelle di Belluno ([20-25%]), Padova ([20-25%]), Rovigo ([25-30%]), Treviso ([35-40%]), Trieste ([30-35%]), Bologna ([60-65%]), Ravenna ([35-40%]) e Forlì-Cesena ([70-75%]). Anche in tali province, tuttavia, l'operazione determina sostanzialmente la mera sostituzione di un operatore con un altro: nelle province di Belluno, Treviso e Rovigo il gruppo acquirente detiene una posizione inferiore all'1% del totale, mentre nelle province di Bologna, Ravenna, Forlì-Cesena la quasi totalità della quota finale è imputabile alle vendite attuali del gruppo Hera e l'insieme delle imprese acquisite ha una presenza irrisoria, ampiamente inferiore all'1%. Infine, nelle province di Padova e Trieste, gran parte della quota complessiva è attribuibile alle vendite di EstEnergy (già controllata congiuntamente dal gruppo Hera), mentre è limitato il peso sia delle vendite dirette del gruppo Hera (inferiore all'1% in entrambe le province) che delle vendite di tutte le altre imprese oggetto di acquisizione (che detengono il [1-5%] circa nella provincia di Padova e sono del tutto assenti dalla provincia di Trieste)<sup>10</sup>.

**21.** Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame non appare idonea a determinare la costituzione di una posizione dominante o a modificare in misura significativa le condizioni di concorrenza nei mercati rilevanti citati.

---

<sup>8</sup> Quanto alla situazione competitiva nelle aree in cui il gruppo opera come distributore, va rilevato che Hera non opera come distributore in provincia di Ferrara ma, in massima parte, in comuni delle province di Modena e Bologna. Il gruppo Hera opera inoltre come distributore nei comuni di Trieste e Gorizia, aree in cui tuttavia le vendite realizzate dall'insieme delle società acquisite sono ampiamente inferiori all'1%.

<sup>9</sup> In questo ambito, la parte ha fornito la quota relativa al segmento della vendita al dettaglio di gas naturale ai clienti di maggiore dimensione (c.d. termoelettrici), in cui il gruppo Hera verrà a detenere, anche a seguito della operazione, una quota di mercato inferiore all'1%.

<sup>10</sup> Quanto alle aree in cui il gruppo Hera opera come distributore, esse comprendono diversi comuni delle province di Bologna, Modena, Ravenna, Forlì-Cesena, aree in cui tuttavia, come si è osservato, le società acquisite hanno una presenza del tutto irrisoria. Viceversa, Hera opera attualmente come distributore anche in alcune aree del Veneto e del Friuli Venezia Giulia (sebbene tali rami di azienda siano in corso di cessione, tramite una operazione parallela a quella oggetto del presente provvedimento), tra cui alcuni comuni delle citate province di Padova e Trieste in cui, tuttavia, come si è rilevato, l'operazione non comporta alcun cambiamento rilevante delle quote di mercato rispetto alla società EstEnergy. Va infine rilevato che nel mercato del gas naturale l'erogazione del servizio di maggior tutela non è esclusivo appannaggio del gruppo concessionario del servizio di distribuzione, per cui il vantaggio reputazionale del venditore associato al distributore storico risulta tendenzialmente inferiore rispetto al settore dell'energia elettrica.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non comporta, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

RITENUTO, altresì, che le pattuizioni tra le Parti che accompagnano l'operazione possono essere considerate accessorie alla operazione stessa nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, le suddette pattuizioni ove si realizzino oltre tali limiti;

#### DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**C12258 - ASCOPIAVE/RAMI DI AZIENDA DI ACEGASAPSAMGA***Provvedimento n. 27948*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'8 ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Ascopiave S.p.A. ai sensi della legge n. 287/90, pervenuta il 13 settembre 2019;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Ascopiave S.p.A. (di seguito anche "Ascopiave") è un'impresa posta al vertice dell'omonimo gruppo, attivo, direttamente e tramite società controllate, nei settori della distribuzione di gas naturale, della vendita di gas naturale e di energia elettrica e nella cogenerazione di energia elettrica. Ascopiave ha realizzato nel 2018 un fatturato mondiale pari a circa 582 milioni di euro, di cui circa 579 realizzati in Italia.

2. ACEGASAPSAMGA S.p.A. (di seguito anche "AAA") è una società controllata al 100% da Hera S.p.A. ("Hera"), società al vertice dell'omonimo gruppo multiutility. AAA opera nei settori ambientale, idrico e nella distribuzione di gas ed energia elettrica in Veneto e Friuli Venezia Giulia. Inoltre, grazie all'attività delle società controllate ASE ed Hera Luce, realizza progetti di efficientamento energetico e di illuminazione pubblica sull'intero territorio nazionale. L'operazione comunicata interessa i rami di azienda di AAA operativi nel settore della distribuzione del gas naturale negli ambiti territoriali minimi ("ATEM") di Padova 1, Padova 2, Udine 3 e Pordenone (di seguito indicati congiuntamente anche come "Rami Distribuzione"). Nel 2018 i Rami Distribuzione hanno realizzato un fatturato mondiale, interamente conseguito in Italia, pari a circa 33 milioni di euro.

**II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE**

3. La comunicazione in esame riguarda l'acquisizione dei Rami Distribuzione di AAA da parte di Ascopiave, previo conferimento dei suddetti Rami Distribuzione a una società di nuova costituzione ("Newco Distribuzione"), le cui partecipazioni saranno poi cedute da AAA ad Ascopiave. Le Parti hanno inoltre individuato nelle concessioni di AAA per il servizio di distribuzione di gas naturale relative all'ATEM Udine 1 un ramo di azienda alternativo rispetto ai Rami Distribuzione ("Ramo Alternativo"), che potrà essere ceduto in sostituzione delle concessioni dei Rami Distribuzione che dovessero incontrare opposizioni da parte degli enti concedenti.

4. L'operazione prevede anche la sottoscrizione di alcuni accordi ancillari, consistenti: nella stipula di un contratto di servizio da parte di Hera in favore di Newco Distribuzione (avente ad oggetto prestazioni di natura contabile e amministrativa); in un impegno di Ascopiave a mantenere i rapporti contrattuali in essere con i dipendenti dei Rami Distribuzione per alcuni anni; nella stipula di un contratto di locazione tra AAA e Newco Distribuzione relativo alle sedi di Padova e Udine; nonché nell'impegno da parte di Hera a fornire, su richiesta di Ascopiave, eventuali servizi operativi (tra cui servizi di natura tecnico-ingegneristica e di supporto amministrativo).

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione comunicata, 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. 287/90. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/04, 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 498 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 30 milioni di euro.

6. Il contratto di servizio tra Hera e Newco Distribuzione e l'eventuale fornitura di altri servizi operativi da Hera ad Ascopiave possono essere considerati restrizioni accessorie, direttamente connesse alla concentrazione e ad essa necessarie, nella misura in cui gli stessi non eccedano un periodo massimo di cinque anni<sup>1</sup>.

### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

#### *I mercati rilevanti e gli effetti dell'operazione*

7. In ragione dell'operatività delle imprese interessate dall'Operazione, quest'ultima interessa i mercati della distribuzione del gas naturale e quello delle future gare di ATEM per l'aggiudicazione della concessione per lo svolgimento del servizio di distribuzione del gas naturale.

8. Con riferimento al mercato della distribuzione del gas naturale, esso viene svolto in regime di monopolio legale nell'ambito di ciascuna concessione, la quale risulta, generalmente, coincidente con il territorio comunale. Con riferimento a tale mercato, pertanto, l'operazione determina la mera sostituzione di un operatore con un altro.

9. Per quel che riguarda invece il mercato delle future gare d'ATEM, esso ha una dimensione geografica coincidente con il singolo ambito territoriale. L'operazione comunicata, pertanto, interessa i mercati rilevanti rappresentati dagli ATEM di Padova 1, Padova 2, Udine 3 e Pordenone nonché, per via dell'individuazione del Ramo Alternativo, dall'ATEM di Udine 1. In particolare, come da costante prassi dell'Autorità, la posizione degli operatori in tali mercati futuri dipende in buona misura dal grado di presenza degli stessi come attuali gestori degli ATEM che saranno messi a gara. Pertanto, coerentemente con tale orientamento, le Parti hanno provveduto a fornire una stima della percentuale di PDR (punti di riconsegna) attualmente gestiti dalle stesse e dai principali

---

<sup>1</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03) § 32-35.

concorrenti all'interno degli ATEM interessati. Tali informazioni sono sintetizzate nelle seguenti tabelle (cfr. Tabelle 1-5) \*.

**Tabella 1 – ATEM di Padova 1**

Impresa di distribuzione	Quota di PDR
Ascopiave	[5-10%]
AAA	[65-70%]
2i Rete Gas	[10-15%]
Edison	[1-5%]

**Tabella 2 – ATEM di Padova 2**

Impresa di distribuzione	Quota di PDR
Ascopiave	-
AAA	[1-5%]
Edison	[65-70%]
Italgas Reti	[25-30%]

**Tabella 3 – ATEM di Udine 3**

Impresa di distribuzione	Quota di PDR
Ascopiave	-
AAA	[55-60%]
Italgas Reti	[30-35%]
2i Rete Gas	[1-5%]

**Tabella 4 – ATEM di Pordenone**

Impresa di distribuzione	Quota di PDR
Ascopiave	[inferiore all'1%]
AAA	[5-10%]
Italgas Reti	[85-90%]
2i Rete Gas	[1-5%]

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

**Tabella 5 – ATEM di Udine 1**

Impresa di distribuzione	Quota di PDR
Ascopiave	-
AAA	[50-55%]
Italgas Reti	[30-35%]
Zi Rete Gas	[5-10%]

10. Come si può notare dalle Tabelle 2-5, con riferimento agli ATEM di Padova 2, Udine 3, Pordenone e Udine 1 l'operazione non determina alcuna sovrapposizione rilevante in termini di PDR attualmente gestiti. In particolare, in ciascuno di questi ambiti l'acquirente Ascopiave risulta quasi o del tutto assente come gestore attuale e, pertanto, sulla base della prassi valutativa dell'Autorità, non presenta le caratteristiche per essere considerato uno dei principali concorrenti potenziali nelle relative gare d'ambito.

11. Quanto all'ATEM di Padova 1, invece, si ravvisa una posizione particolarmente rilevante di AAA, non lontana dal 70% del totale dei PDR, posizione che risulta ulteriormente accresciuta da quella non trascurabile detenuta dell'acquirente Ascopiave, in modo che la nuova entità *post merger* verrà a detenere nell'ATEM interessato una posizione in termini di PDR pari a [75-80%]. Le posizioni di mercato detenute dalle Parti all'interno dell'ATEM di Padova 1, in base alla prassi valutativa dell'Autorità<sup>2</sup>, sono tali da prefigurare la possibilità che l'operazione possa comportare effetti anticoncorrenziali in relazione alla futura gara d'ambito. Il ricongiungimento delle posizioni delle Parti in un medesimo centro decisionale, infatti, oltre a comportare astrattamente l'eliminazione di un probabile concorrente indipendente per la gara d'ambito, potrebbe scoraggiare la partecipazione alla gara stessa da parte di altri concorrenti (ad esempio, gli operatori presenti in misura importante nelle località limitrofe o i grandi distributori con operatività diffusa a livello nazionale) i quali, assistendo all'ulteriore crescita della quota gestita dal gestore uscente AAA (già piuttosto significativa), potrebbero giungere alla conclusione che l'ATEM di Padova 1 risulti di fatto "incontendibile" in ragione dell'accresciuto rilevante vantaggio competitivo che la *merged entity* verrebbe a detenere rispetto a potenziali nuovi entranti in termini, tra l'altro, di ridotto costo finanziario per il subentro nella concessione d'ATEM.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame sia suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nel mercato della gara per il servizio di distribuzione del gas naturale nell'ATEM di Padova 1;

#### DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Ascopiave S.p.A. e ACEGASAPSAMGA S.p.A.;

<sup>2</sup> Cfr. C12044 – A2A/LGH, provv. 26012 del 18 maggio 2016 in Boll. 17/2016 e C12125 – Zi Rete Gas/Nedgia, provv. 26835 del 15 novembre 2017, in Boll. 44/2017.

b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dott. Giuseppe Quinto;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro quarantacinque giorni decorrenti dalla data di delibera 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  
*Filippo Arena*

p. IL PRESIDENTE  
il Componente anziano  
*Gabriella Muscolo*

---

**C12246 - FRATELLI ARENA/RAMI DI AZIENDA DI SMA -DISTRIBUZIONE  
CAMBRIA-ROBERTO ABATE**

*Provvedimento n. 27949*

L' AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

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 Fratelli Arena S.r.l., pervenuta in data 12 luglio 2019;

VISTA la richiesta di informazioni, inviata in data 1° agosto 2019, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell' articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive inviate dalla società Fratelli Arena S.r.l., pervenute in data 27 agosto 2019 e integrate in data 9 settembre, 19 settembre e 9 ottobre 2019;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

**1.** Fratelli Arena S.r.l. (di seguito, anche "Fratelli Arena") è una società soggetta alla direzione e coordinamento della società Gruppo Arena S.p.A. (di seguito, anche "il Gruppo Arena"), che ne detiene l'intero capitale sociale. Il Gruppo Arena, a sua volta soggetto al controllo di persone fisiche, opera nel settore della Grande Distribuzione Organizzata (di seguito, anche "GDO") in modo pressoché esclusivo nella regione Sicilia, attraverso circa 140 punti vendita (di seguito, anche "pv") appartenenti al canale tradizionale, a insegna Decò, IperConveniente, SuperConveniente e NonSoloCash. Il Gruppo Arena aderisce al Gruppo Végé, una società cooperativa della GDO con funzioni di centrale di acquisto, che offre altresì agli associati servizi informatici e di elaborazione dati.

Il Gruppo Arena ha realizzato nel 2018 un fatturato di circa 509 milioni di euro<sup>1</sup>, interamente sviluppato sul territorio nazionale.

**2.** Il primo gruppo di rami di azienda oggetto di acquisizione è costituito da 33 pv (31 supermercati e 2 ipermercati) della GDO appartenenti al canale tradizionale condotti da SMA S.p.A.<sup>2</sup> (di seguito, anche "Rami di azienda SMA" e "SMA"), società precedentemente soggetta al controllo di Auchan S.p.A.. I suddetti pv, attivi con insegna Simply, sono localizzati nella regione Sicilia e, in particolare, nelle province di Catania, Messina, Palermo e Siracusa.

---

<sup>1</sup> Cfr. bilancio di esercizio consolidato di Gruppo Arena S.p.A. al 31 dicembre 2018.

<sup>2</sup> Si tratta di 32 pv condotti da SMA direttamente e 1 pv in regime di affitto di ramo di azienda.

Nel 2018 il fatturato realizzato in Italia dai Rami di azienda SMA è stato pari a circa [100-498]\* milioni di euro.

3. Il secondo gruppo di rami di azienda oggetto di acquisizione è costituito da 8 pv (7 supermercati e 1 ipermercato) della GDO appartenenti al canale tradizionale condotti da Distribuzione Cambria S.r.l.<sup>3</sup> (di seguito, anche “Rami di azienda Cambria” e “Cambria”), che operano con insegna Iperspaccio e Superspaccio Alimentare nella regione Sicilia e, in particolare, nelle province di Catania, Messina e Palermo.

Nel 2018 il fatturato realizzato in Italia dai Rami di azienda Cambria è stato pari a circa [30-100] milioni di euro.

4. Il terzo gruppo di rami di azienda oggetto di acquisizione è costituito da 11 pv (9 supermercati e 2 ipermercati) della GDO appartenenti al canale tradizionale precedentemente condotti da Roberto Abate S.p.A. società in liquidazione<sup>4</sup> (di seguito, anche “Rami di azienda Abate” e “Abate”), con insegna A&O, Iperfamila e Famila nella regione Sicilia e, in particolare, nelle province di Catania e Siracusa.

Nel 2018 il fatturato realizzato in Italia dai Rami di azienda Abate è stato pari a circa [30-100] milioni di euro.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione in esame consiste nell'acquisizione da parte di Fratelli Arena del controllo esclusivo di tre gruppi di rami di azienda, rispettivamente composti da: *i*) 33 rami di azienda condotti da SMA (di seguito, anche “Acquisizione SMA”); *ii*) 8 rami di azienda condotti da Cambria (di seguito, anche “Acquisizione Cambria”); *iii*) 11 rami di azienda condotti da Abate (“Acquisizione Abate”). Tutti i 52 rami di azienda acquisiti sono punti vendita della GDO localizzati nella regione Sicilia. Le tre acquisizioni – ancorché non legate da un nesso di interdipendenza funzionale – possono essere considerate un'unica operazione di concentrazione, in ragione del medesimo contesto economico, geografico e temporale nel quale si collocano, tale da rendere necessario un esame unitario degli effetti che le stesse produrranno sui mercati rilevanti<sup>5</sup>.

6. L'Acquisizione SMA è stata realizzata tramite il conferimento da parte di SMA a quattro società di scopo da essa interamente possedute (denominate Supermercati Messina S.r.l., Supermercati Palermo S.r.l., Supermercati City S.r.l. e Supermercati Retail S.r.l.) dei 33 Rami di azienda SMA<sup>6</sup>, e nello specifico:

- di 32 pv di proprietà;

---

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

<sup>3</sup> Si tratta di 3 pv operati direttamente da Cambria e 5 in regime di affitto di ramo di azienda.

<sup>4</sup> Si tratta di 10 pv condotti direttamente da Abate e 1 in regime di affitto di ramo di azienda.

<sup>5</sup> Cfr. “Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese”, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 2008/C 95/01, paragrafo 46 “Acquisizioni del controllo in parallelo e in successione”.

<sup>6</sup> Il *closing* dell'Acquisizione SMA è stato ultimato: in data 18 luglio 2019 per quanto concerne i pv delle società di scopo Messina s.r.l. e Supermercati Retail s.r.l.; in data 30 luglio 2019 con riguardo alle società di scopo Supermercati Palermo s.r.l. e Supermercati City S.r.l..

- di 1 contratto di locazione relativo al pv non di proprietà;
- del personale attivo presso i pv individuati;
- di tutti i contratti relativi all'esercizio dell'attività commerciale esercitata presso i 33 pv individuati.

A conclusione dell'operazione, il capitale sociale delle suddette società di scopo è stato interamente trasferito a Fratelli Arena. A sua volta, Fratelli Arena ha ceduto, nella medesima data di acquisizione, la titolarità delle quote di Supermercati City S.r.l. a NEW FDM S.p.A. (di seguito "NEW FDM"), società controllata dalla società Radenza Group S.r.l. (di seguito "Radenza")<sup>7</sup>, che svolge, tra l'altro, attività di commercio al dettaglio di prodotti alimentari e non, tramite una rete di punti vendita di proprietà e in *franchising* a insegna CRAI. La cessione a NEW FDM riguarda i soli rami di azienda confluiti nella società di scopo Supermercati City S.r.l., ossia 14 punti vendita sui 33 complessivamente acquisiti da SMA<sup>8</sup>.

**7.** L'Acquisizione Cambria consiste nell'acquisto da parte di Fratelli Arena, tramite la controllata di Sviluppo Arena S.r.l., degli 8 Rami di azienda Cambria. Essa è stata realizzata mediante la sottoscrizione di due contratti di cessione dei 5 rami di azienda attualmente operati da Cambria in regime di affitto e un contratto di cessione dei 3 rami di azienda operati direttamente da Cambria<sup>9</sup>.

**8.** L'Acquisizione Abate consiste nell'acquisto da parte di Fratelli Arena degli 11 Rami di azienda Abate. Essa viene realizzata mediante un contratto di cessione a Fratelli Arena dei Rami di azienda Abate, avente ad oggetto le attrezzature, le autorizzazioni, gli immobili in proprietà, i contratti di locazione, i rapporti con i dipendenti e l'avviamento<sup>10</sup>.

#### IV. QUALIFICAZIONE DELL' OPERAZIONE

**9.** L'operazione in esame, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di parti di imprese, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90.

**10.** Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge<sup>11</sup>, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 498 milioni di euro e in quanto il fatturato totale realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 30 milioni di euro.

---

<sup>7</sup> Il *closing* dell'operazione di cessione di Supermercati City S.r.l. da parte di Fratelli Arena al Gruppo Radenza è stato effettuato in data 30 luglio 2019.

<sup>8</sup> Si evidenzia che il trasferimento di Supermercati City S.r.l. al gruppo Radenza non è soggetto all'obbligo di comunicazione preventiva di cui all'articolo 16, comma 1, della l. 287/90, non essendo superate le soglie di fatturato ivi previste.

<sup>9</sup> Il *closing* dell'Acquisizione Cambria è stato effettuato in data 28 settembre 2019.

<sup>10</sup> La parte acquirente e la parte venditrice hanno sottoscritto, in data 31 gennaio 2019, un contratto ponte di affitto dei Rami di azienda Abate, destinato a rimanere in vigore fino al perfezionamento del relativo contratto di trasferimento, previsto per il 16 ottobre 2019.

<sup>11</sup> Così come modificato dall'articolo 5-bis, comma 2, lettera *c*), del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27 e dalla Delibera dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 27591 del 20 marzo 2019.

## V. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

### V.I. I mercati rilevanti

#### Il mercato del prodotto

11. Secondo la prassi consolidata dell'Autorità<sup>12</sup>, nel settore della grande distribuzione organizzata (GDO) operano, a livello nazionale, molteplici operatori, con dimensioni, caratteristiche e formule organizzative estremamente variegata. In particolare, la GDO viene solitamente suddivisa in: Grande Distribuzione (GD), nella quale sono comprese le grandi catene distributive organizzate in forma di impresa o di gruppo di imprese, e Distribuzione Organizzata (DO), di cui fanno parte le catene costituite da soggetti giuridici distinti, ma "legati" dalla comune adesione a formule associative di vario tipo, quali consorzi, unioni volontarie, società di servizi, cooperative di consumo, ecc.

12. All'interno della GDO possono distinguersi diverse categorie di punto vendita (ipermercati, supermercati, *superette* e *discount*), che si differenziano rispetto a un insieme di caratteristiche (dimensione, posizionamento, gamma di prodotti offerti, presenza di banchi del fresco, ecc.) che concorrono a determinarne la qualità e il livello di servizi offerti.

13. Sulla base di un consolidato orientamento dell'Autorità, esiste una catena di sostituibilità tra le diverse tipologie di punto vendita che fa sì che le relazioni maggiormente significative, ai fini della delimitazione dei mercati, risultino limitate alle categorie immediatamente contigue sotto il profilo dimensionale. Le relazioni di sostituibilità non sono, peraltro, necessariamente simmetriche, potendosi ipotizzare che i punti vendita di dimensioni più elevate esercitino una maggiore pressione concorrenziale.

14. Nei propri precedenti, l'Autorità ha conseguentemente identificato l'esistenza di mercati merceologici distinti per ciascuna categoria dimensionale di punto vendita, definiti in particolare come segue:

- i) il mercato delle *superette* (100-400 mq), composto dalle stesse *superette* e dai supermercati medio-piccoli (aventi una superficie compresa tra 400 e 1.500 mq);
- ii) il mercato dei supermercati (400-2.500 mq), composto da tutti i supermercati, dalle *superette* e dagli ipermercati;
- iii) il mercato degli ipermercati (dai 2.500 mq in su), composto dagli ipermercati e dai grandi supermercati (di dimensione pari o superiore ai 1.500 mq).

15. Con specifico riferimento al canale *discount*, l'Autorità, nei propri precedenti più recenti<sup>13</sup>, pur ritenendo sussistente una catena di rapporti di sostituibilità, estesa dagli *hard discount* e dai *soft discount* sino agli altri punti vendita della distribuzione moderna di categoria dimensionale corrispondente, ha lasciato aperta la definizione del mercato merceologico, calcolando le quote di

---

<sup>12</sup> Cfr. IC43 – SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA, provv. n. 24465 del 24 luglio 2013, in Boll. n. 31/2013; C12229 - MD/21 RAMI DI AZIENDA ROBERTO ABATE, provv. n. 27788 del 16 aprile 2019, in Boll. n. 24/2019; C12177 - COMMERCianti INDIPENDENTI ASSOCIATI/RAMO DI AZIENDA DI IPER MONTEBELLO, provv. n. 27368 del 3 ottobre 2018, in Boll. n. 39/2018; C12178 - CONAD ADRIATICO/RAMO DI AZIENDA DI IPER MONTEBELLO, provv. n. 27369 del 3 ottobre 2018, in Boll. n. 39/2018; C11968 - COOP CENTRO ITALIA/GRANDI MAGAZZINI SUPERCONTI - SUPERCONTI SUPERMERCATI TERNI - SUPERCONTI SERVICE, provv. n. 25419 del 8 aprile 2015, in Boll. n. 14/2015.

<sup>13</sup> Cfr., da ultimo, C12163 - NUOVA DISCOUNT/RAMO DI AZIENDA DICO, provv. n. 27178 del 9 maggio 2018, in Boll. n. 23/2018.

mercato sia nell'ipotesi di inclusione dei *discount* nei suddetti mercati merceologici, sia nell'ipotesi di un mercato rilevante costituito dai soli *discount*. Poiché gli effetti della concentrazione sopra descritta differiscono in misura non trascurabile nelle due ipotesi di inclusione o esclusione della categoria *discount*, nella presente istruttoria appare necessario approfondire il rapporto di sostituibilità (*rectius* il grado di concorrenza reciproca) ad oggi esistente tra punti vendita della tipologia *discount* e punti vendita "tradizionali".

**16.** Sulla base della prassi fin qui adottata dall'Autorità, per i 33 rami di azienda oggetto di acquisizione<sup>14</sup>, costituiti dai punti vendita di dimensioni superiori a 400 mq e inferiori ai 2500 mq, il mercato del prodotto interessato dalla presente operazione risulta quello dei supermercati. Per gli ulteriori 5 punti vendita, le cui dimensioni risultano superiori ai 2500 mq, il mercato del prodotto risulta quello degli ipermercati. Anche sotto questo profilo, tuttavia, nella presente istruttoria appare necessario approfondire il rapporto di sostituibilità (*rectius* il grado di concorrenza reciproca) ad oggi esistente tra punti vendita di diverse dimensioni e caratteristiche.

### **Il mercato geografico**

**17.** Sotto il profilo geografico, i mercati della GDO hanno dimensione locale, in considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti vendita. L'esatta delimitazione della dimensione geografica dei mercati deve tuttavia essere effettuata caso per caso, sulla base della dimensione dei bacini di utenza dei singoli punti vendita delle imprese interessate e del loro livello di sovrapposizione. È prassi dell'Autorità valutare le condizioni concorrenziali esistenti su specifiche porzioni di territorio delimitate da curve isocrone o isometriche costruite attorno ai singoli punti vendita interessati dall'operazione<sup>15</sup>.

**18.** In via di prima definizione, sulla base dei precedenti dell'Autorità, i mercati geografici interessati dalla presente operazione sono individuati dall'area delimitata da curve isocrone di 20 minuti di guida, costruite intorno ai punti vendita interessati.

**19.** Già da ora, tuttavia, si evidenzia che si potrà giungere ad una più esatta definizione della dimensione geografica dei mercati rilevanti solo all'esito dell'esame degli ulteriori elementi informativi che saranno acquisiti nel corso dell'istruttoria.

### **V.II. Gli effetti delle operazioni**

**20.** In numerosi mercati locali dei supermercati e degli ipermercati, le operazioni notificate determinano significative sovrapposizioni orizzontali fra le attività delle Parti, che rappresentano importanti insegne della GDO sul territorio siciliano.

**21.** Le operazioni in esame risultano infatti suscettibili di determinare sovrapposizioni orizzontali significative in 20 mercati locali dei supermercati (13 situati nella provincia di Catania, 3 nella

---

<sup>14</sup> Non vengono considerati, nella valutazione della presente operazione, i 14 pv acquisiti da Fratelli Arena da SMA e successivamente ceduti a NEW FDM, in quanto l'acquisizione degli stessi non configura una modifica duratura del controllo, suscettibile di integrare una concentrazione ai fini *antitrust* (cfr. Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese - 2008/C 95/01).

<sup>15</sup> Cfr., ad esempio, C12229 - MD/21 RAMI DI AZIENDA ROBERTO ABATE, provv. n. 27788 del 16 aprile 2019, in Boll. n. 24/2019; C12177 - COMMERCianti INDIPENDENTI ASSOCIATI/RAMO DI AZIENDA DI IPER MONTEBELLO, provv. n. 27368 del 3 ottobre 2018, in Boll. n. 39/2018; C12178 - CONAD ADRIATICO/RAMO DI AZIENDA DI IPER MONTEBELLO, provv. n. 27369 del 3 ottobre 2018, in Boll. n. 39/2018; C11968 - COOP CENTRO ITALIA/GRANDI MAGAZZINI SUPERCONTI - SUPERCONTI SUPERMERCATI TERNI - SUPERCONTI SERVICE, provv. n. 25419 del 8 aprile 2015, in Boll. n. 14/2015.

provincia di Siracusa, 2 nella provincia di Messina e 2 nella provincia di Palermo, v. Tabella 1) e 3 mercati locali degli ipermercati (tutti in provincia di Catania, v. Tabella 2), costituiti dalle isocrone centrate sui pv elencati nelle tabelle che seguono. In tali mercati locali, le quote *post merger* delle Parti<sup>16</sup>, calcolate in via preliminare su isocrone di 20 minuti di guida, costruite intorno ai punti vendita interessati e considerando il canale *discount* come non appartenente ai mercati rilevanti, si collocano su livelli superiori al 25%<sup>17</sup>, con incrementi ascrivibili alle concentrazioni in esame ritenuti non trascurabili. Non si esclude tuttavia che, in esito all'acquisizione di ulteriori elementi informativi nel corso dell'istruttoria, le quote di mercato e gli ambiti locali suscettibili di determinare preoccupazioni concorrenziali possano in parte modificarsi.

---

<sup>16</sup> Le quote in valore sono state calcolate sulla base dei dati forniti dalla parte relativi al fatturato realizzato, nel 2018, da ciascun pv proprio, acquisito e dei concorrenti.

<sup>17</sup> Cfr. Regolamento (CE) del Consiglio n. 139/2004 del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, par. 32: *“Le concentrazioni possono essere presunte compatibili con il mercato comune qualora, data la modesta quota di mercato delle imprese interessate, non siano tali da ostacolare la concorrenza effettiva. Fatti salvi gli articoli 81 [101 TFUE] e 82 [102 TFUE] del trattato, un'indicazione in tal senso sussiste qualora la quota di mercato delle imprese interessate non sia superiore al 25% né nel mercato comune né in una sua parte sostanziale”*.

**Tabella n. 1** – mercati locali dei supermercati dove si verificano sovrapposizioni significative

n.	Isocrone rilevanti (insegna, indirizzo, provincia)	Quota di mercato Fratelli Arena	Quota di mercato SMA	Quota di mercato Cambria	Quota di mercato Abate	Quota di mercato aggregata Parti
1	Simply [omissis] CT	[20-25%]	[15-20%]	[1-5%]	[5-10%]	[45-50%]
2	Punto [omissis] CT	[25-30%]	[5-10%]	[inferiore all'1%]	[5-10%]	[40-45%]
3	Spaccio Alimentare [omissis] CT	[15-20%]	[5-10%]	[inferiore all'1%]	[5-10%]	[35-40%]
4	Spaccio Alimentare [omissis] CT	[25-30%]	[5-10%]	[inferiore all'1%]	[5-10%]	[40-45%]
5	SMA Ipersimply [omissis] CT	[20-25%]	[15-20%]	[1-5%]	[5-10%]	[50-55%]
6	Simply [omissis] CT	[20-25%]	[5-10%]	[1-5%]	[5-10%]	[40-45%]
7	Famila [omissis] CT	[10-15%]	-	-	[25-30%]	[40-45%]
8	Super A&O [omissis] CT	[25-30%]	[5-10%]	[inferiore all'1%]	[5-10%]	[45-50%]
9	Super A&O [omissis] CT	[25-30%]	[5-10%]	[inferiore all'1%]	[5-10%]	[40-45%]
10	Famila [omissis] CT	[20-25%]	[5-10%]	[1-5%]	[5-10%]	[35-40%]
11	Famila [omissis] CT	[15-20%]	[15-20%]	-	[10-15%]	[45-50%]
12	Famila [omissis] CT	[10-15%]	-	-	[10-15%]	[25-30%]
13	A&O [omissis] CT	[20-25%]	[5-10%]	[1-5%]	[5-10%]	[35-40%]
14	Spaccio Alimentare [omissis] ME	[25-30%]	-	[5-10%]	-	[35-40%]
15	Simply [omissis] ME	[5-10%]	[20-25%]	-	-	[25-30%]
16	Simply [omissis] PA	[15-20%]	[5-10%]	[5-10%]	-	[30-35%]
17	Spaccio Alimentare [omissis] PA	[30-35%]	-	[5-10%]	-	[35-40%]
18	Simply [omissis] SR	[10-15%]	[5-10%]	-	[5-10%]	[25-30%]
19	Simply [omissis] SR	[10-15%]	[5-10%]	-	[5-10%]	[25-30%]
20	A&O [omissis] SR	[10-15%]	[5-10%]	-	[5-10%]	[25-30%]

Fonte: le Parti. Elaborazioni: AGCM.

**Tabella n. 2** – mercati locali degli ipermercati dove si verificano sovrapposizioni significative

n .	Isocrone rilevanti (insegna, indirizzo, provincia)	Quota di mercato Fratelli Arena	Quota di mercato SMA	Quota di mercato Cambria	Quota di mercato Abate	Quota di mercato aggregata Parti
1	SMA Ipersimply [omissis] CT	[25-30%]	[10-15%]	-	[5-10%]	[45-50%]
2	SMA Ipersimply [omissis] CT	[10-15%]	[10-15%]	-	[10-15%]	[35-40%]
3	Iperfamila [omissis] CT	[20-25%]	[5-10%]	-	[5-10%]	[35-40%]

Fonte: le Parti. Elaborazioni: AGCM.

22. Considerato il livello aggregato delle quote - che si attestano, in alcune aree, al di sopra del 40% - unitamente alla già rilevante presenza di Fratelli Arena nel territorio siciliano e all'importanza delle insegne dei punti vendita acquisiti, si ritiene che l'operazione in esame possa ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nei 23 mercati locali sopra individuati, a danno dei consumatori, determinando il rafforzamento o la costituzione di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame sia suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante in una pluralità di mercati locali della GDO, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza sui medesimi mercati;

#### DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti della società Fratelli Arena S.r.l.;

b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Agroalimentare, Farmaceutico e Trasporti della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dott. Lorenzo Clementi;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Agroalimentare, Farmaceutico e Trasporti della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro quarantacinque giorni decorrenti dalla data di delibera 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

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1620 - DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI NOLEGGIO CON CONDUCENTE

Roma, 15 ottobre 2019

Presidente del Senato  
Presidente della Camera dei Deputati  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 1° ottobre 2019, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito ad alcune norme della legge quadro 15 gennaio 1992 n. 21 (*"Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea"*), come modificata e/o integrata dall'art. 10-bis (*"Misure urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea"*) del decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135 convertito, con modifiche, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12 (*"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione"*). In particolare, la legge n. 12/19, in sede di conversione del decreto n. 135/18, ha introdotto in esso l'art. 10-bis, recante le norme modificative e/o integrative della legge n. 21/92<sup>1</sup>. Le nuove norme, come modificate e/o integrate dal richiamato art. 10-bis, dispongono una serie di obblighi che restringono sensibilmente l'operatività delle imprese di noleggio con conducente (NCC), quali in particolare:

(i) l'obbligo di avere la sede e la rimessa nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con la possibilità di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune autorizzante<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Si ricorda che, nel 2008, il legislatore aveva introdotto nella legge 21/92 alcune norme volte a determinare vincoli territoriali dell'attività di NCC, nel senso di limitare l'esercizio di tale attività al territorio del Comune che rilascia l'autorizzazione: si trattava, in particolare, delle norme contenute negli artt. 3, comma 3; 8, comma 3; 5-bis e 11, commi 3 e 4. Nelle more di una riforma legislativa generale del settore della mobilità non di linea, l'efficacia di tali norme modificative era stata più volte sospesa dal legislatore, dapprima fino al 31 marzo 2010, quindi negli ultimi due anni, fino al 31 dicembre 2017 e da ultimo fino al 31 dicembre 2018.

<sup>2</sup> *"La sede operativa del vettore e almeno una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. È possibile per il vettore disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima"*

- (ii) l'obbligo della prenotazione del servizio presso la sede o la rimessa, anche servendosi di strumenti tecnologici<sup>3</sup>;
- (iii) l'obbligo di iniziare e terminare ciascun servizio presso la rimessa<sup>4</sup>.
- (iv) l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente che svolge il servizio di NCC di un foglio di servizio in formato elettronico, riportante: 1) targa veicolo; 2) nome del conducente; 3) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo; 4) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; 5) dati del fruitore del servizio<sup>5</sup>.

Le sanzioni per la violazione delle descritte norme di esercizio dell'attività di NCC, che prevedono la sospensione e, in caso di recidiva, la cancellazione dal ruolo, si applicano a decorrere dal 14 maggio 2019<sup>6</sup>.

*provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti, salvo diversa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019*" (art. 3, comma 3, primo e secondo periodo, l. 21/92). Parimenti, l'art. 8, comma 3, della legge prevede che "per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione del servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco, situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" (sottolineature aggiunte). Per le sole regioni Sicilia e Sardegna, l'autorizzazione NCC ha validità regionale: "in deroga a quanto stabilito da tale norma, in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali, per le sole regioni Sicilia e Sardegna, l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale, entro il quale devono essere situate la sede operativa e almeno una rimessa" (art. 3, comma 3, ultimo periodo, l. 21/92).

<sup>3</sup> "Il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede o la rimessa, apposta richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici" (art. 3, comma 1, l. 21/92); "le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici" (art. 11, comma 4, primo periodo, l. 21/92).

<sup>4</sup> "L'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse di cui all'articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse. Il prelevamento e l'arrivo a destinazione possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" (art. 11, comma 4, secondo e terzo periodo, l. n. 21/92). Inoltre "in deroga a quanto previsto dal comma 4, l'inizio di un nuovo servizio può avvenire senza il rientro in rimessa quando sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile di attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione" (art. 11, comma 4-bis, l. 21/92). È prevista un'ulteriore deroga all'obbligo di partenza dalla rimessa, ma solo per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del decreto, per far salvi i contratti di noleggio in essere, per cui "L'inizio di un singolo servizio (...) può avvenire da un luogo diverso dalla rimessa, quando lo stesso è svolto in esecuzione di un contratto in essere tra cliente e vettore, stipulato in forma scritta con data certa fino a quindici giorni antecedenti la data di entrata in vigore del presente decreto e regolarmente registrato" (art.10-bis, comma 9, decreto 135/18).

<sup>5</sup> "Nel servizio di noleggio con conducente è previsto l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un foglio di servizio in formato elettronico, le cui specifiche sono stabilite dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministero dell'Interno. Il foglio di servizio in formato elettronico deve riportare 1) targa veicolo; 2) nome del conducente; 3) data, luogo e chilometri di partenza e arrivo; 4) orario di inizio servizio, destinazione e orario di fine servizio; 5) dati del fruitore del servizio. Fino all'adozione del decreto di cui al presente comma, il foglio di servizio elettronico è sostituito da una versione cartacea dello stesso (...) da tenere in originale a bordo del veicolo per un periodo non inferiore a quindici giorni, per essere esibito agli organi di controllo, con copia conforme depositata in rimessa" (art. 11, comma 4, quarto, quinto e sesto periodo, l. 21/92). Detto decreto "è adottato entro il 30 giugno 2019" (art.10-bis, comma 2, decreto 135/18). Allo stato il decreto non risulta approvato e sono in corso le necessarie interlocuzioni con il Garante per la protezione dei dati personali per definirne la disciplina in coerenza con la normativa europea in materia di *privacy*, come segnalato dal Garante stesso al Governo lo scorso maggio.

<sup>6</sup> "Le sanzioni di cui all'articolo 11-bis della legge 15 gennaio 1992, n. 21, per l'inosservanza degli articoli 3 e 11 della medesima legge, come modificati dal comma 1 del presente articolo, si applicano a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Parimenti rimangono sospese per la stessa durata le sanzioni previste dall'articolo 85, commi 4 e 4-bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente ai soggetti titolari di autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente" (art. 10-bis, comma 4, decreto 135/18).

Inoltre, è prevista la possibilità per i Comuni di chiedere, per ogni singolo servizio svolto all'interno del territorio comunale o delle aree a traffico limitato, una comunicazione preventiva attestante il rispetto dei requisiti di legge e i dati relativi al singolo servizio e, eventualmente, di far pagare l'accesso a quanti svolgono il servizio di NCC al di fuori del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione<sup>7</sup>.

La nuova disciplina prevede poi una moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di NCC sull'intero territorio nazionale sino alla realizzazione di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese di taxi e di NCC, che dovrà essere istituito entro il 13 febbraio 2020<sup>8</sup>.

Infine, l'attività degli operatori innovativi, vale a dire delle piattaforme tecnologiche di intermediazione della domanda e dell'offerta di servizi di mobilità non di linea, sarà disciplinata da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>9</sup>.

○○○○○

La disciplina definitivamente introdotta nella legge n. 21/92 dalla legge n. 12/19 non appare andare nella direzione auspicata dall'Autorità, la quale è più volte intervenuta a segnalare le ingiustificate distorsioni concorrenziali connesse alla disciplina del settore della mobilità non di linea e, in particolare, le restrizioni territoriali a carico dell'attività degli esercenti il servizio di NCC, a partire dalla loro introduzione, nel 2008, nella legge quadro n. 21/92<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> “Per il servizio di noleggio con conducente i comuni possono prevedere la regolamentazione dell'accesso nel loro territorio o, specificamente, all'interno delle aree a traffico limitato dello stesso, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della presente legge e dei dati relativi al singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione e/o il pagamento di un importo di accesso”. (art. 5-bis, l. 21/92).

<sup>8</sup> “Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, presso il Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi (...) e di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente (...). Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono individuate le specifiche tecniche di attuazione e le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi. Agli oneri derivanti dalle previsioni del presente comma, connessi all'implementazione e all'adeguamento dei sistemi informatici del Centro elaborazione dati del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, pari ad euro un milione per l'annualità 2019, si provvede mediante utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143. [...] (art. 10-bis, comma 3, decreto 135/18). Inoltre: “a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto e fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente (...)” (art. 10-bis, comma 6, decreto 135/18).

<sup>9</sup> “Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è disciplinata l'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea” (art. 10-bis, comma 8, decreto 135/18).

<sup>10</sup> Cfr. AS501 del 19 febbraio 2009, “Disciplina dell'attività di noleggio con conducente (disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207)”, in Boll. n. 7/2009, con la quale l'Autorità sottolineava in particolare che: “la portata anticoncorrenziale di tali limiti appare evidente ove si consideri che l'ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici non di linea risponde all'esigenza di far fronte ad una domanda elevata e ampiamente insoddisfatta, soprattutto nelle aree metropolitane, di regola caratterizzate da maggiore densità di traffico e dall'incapacità del trasporto pubblico di linea e del servizio taxi a coprire interamente i bisogni di mobilità della popolazione”. Cfr. inoltre AS683 del 27 aprile 2010 “Disciplina dell'attività di noleggio con conducente”, in Boll. n. 16/2010, e AS1137 del 2 luglio 2014 “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014”, in Boll. n. 27/2014. Vedi anche AS1222 del 23 settembre 2015, “Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”, in Boll. n. 39/2015.

Più recentemente, nella segnalazione AS1354 del 1° marzo 2017 l’Autorità ha formulato le proprie proposte per una riforma *organica e complessiva* dei servizi di mobilità non di linea che tenesse in opportuna considerazione le rilevanti innovazioni tecnologiche nel frattempo intervenute dal lato dell’offerta e facesse fronte alle esigenze di una domanda di servizi in forte crescita, che tende a non distinguere più tra servizi di piazza soggetti ad obblighi di servizio pubblico (taxi) e servizi su prenotazione a libero mercato (NCC), il tutto a beneficio dei consumatori finali.

L’evoluzione del settore della mobilità non di linea che si è avuto negli ultimi anni, in particolare a seguito del massiccio ingresso di strumenti tecnologici di intermediazione della domanda e dell’offerta, impone un allargamento della considerazione del concetto di servizio su “piazza”. L’arena su cui i consumatori domandano servizi di mobilità non di linea è divenuta potenzialmente molto più ampia che in passato. In tal senso, non appare giustificato il mantenimento di una rigida distinzione tra i due servizi taxi e NCC che sono ritenuti largamente sostituibili dall’utenza - in forte crescita, specie nelle aree metropolitane - e facilmente usufruibili grazie agli strumenti innovativi introdotti dalla tecnologia.

A tal fine l’Autorità ha auspicato *una progressiva equiparazione del servizio taxi con quello di NCC*, attraverso la definitiva eliminazione delle discriminazioni territoriali a carico dell’attività degli NCC e una modifica della normativa vigente per tenere conto dell’ingresso di operatori innovativi nel settore dei servizi di mobilità non di linea. Consapevole del fatto che una riforma di settore nelle prospettive indicate avrebbe sicuramente avuto un impatto sui tassisti, gravati – a differenza degli operatori NCC – da obblighi di servizio pubblico, l’Autorità, sempre nella segnalazione AS1354 del 1° marzo 2017, ha auspicato l’adozione di *forme di compensazione* in grado di minimizzare gli effetti negativi della riforma su tali soggetti<sup>11</sup>.

Anche a seguito di tale intervento di segnalazione dell’Autorità, la legge n. 124 del 4 agosto 2017 (legge annuale per il mercato e la concorrenza), all’art. 1, commi 179-182, delegava il Governo a emanare, entro un anno dalla sua entrata in vigore (cioè entro il 29 agosto 2018), un decreto legislativo di riordino del settore sulla base di alcuni criteri di delega che avrebbero consentito un riassetto volto all’apertura e all’allargamento dello stesso. Tuttavia, tale delega non è stata esercitata. Le proposte contenute nella citata segnalazione AS1354 sono state poi ribadite e precisate in un’audizione parlamentare del Presidente f.f. del 16 gennaio 2019<sup>12</sup>. Nel corso di tale audizione, in primo luogo, è stata ribadita con forza la necessità di un disegno di riforma complessiva della normativa del settore della mobilità non di linea. Inoltre, è stato nuovamente evidenziato come l’adozione di forme di compensazione in grado di minimizzare l’impatto negativo della riforma sui soggetti gravati da obblighi di servizio pubblico appaia una misura ragionevole e adeguata a bilanciare una maggiore concorrenza nel settore a beneficio dei consumatori con gli interessi degli operatori incisi nella delicata fase di transizione. Nelle more di tale processo di riforma, l’Autorità aveva sottolineato comunque la necessità di modificare, in sede di conversione, quelle parti del

---

<sup>11</sup> Cfr. AS1354 del 1° marzo 2017, *Riforma del settore della mobilità non di linea*, in Boll. n. 9/2017.

<sup>12</sup> L’audizione parlamentare del 16 gennaio 2019 (il cui testo è disponibile sul sito AGCM, <http://www.agcm.it/dotcmsdoc/audizioni-parlamentari/Audizione-20190116.pdf>), aveva per oggetto le norme inizialmente inserite nel decreto legge n. 143/2018 (*Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea*), che sono state poi trasferite nell’art. 10-bis del decreto legge n. 135/18, in sede di conversione di tale decreto, ad opera della legge n. 12/19.

decreto legge n. 143/18 idonee a mantenere o addirittura a rafforzare ingiustificate restrizioni concorrenziali nel settore della mobilità non di linea.

In controtendenza con l'evoluzione tecnologica del settore della mobilità non di linea, oltre che in pieno contrasto con il consolidato orientamento dell'Autorità che di tale evoluzione ha tenuto conto nella propria richiamata attività di *advocacy*, la nuova disciplina mantiene intatto il vecchio impianto normativo introdotto nel 2008 (sospeso sino al 31 dicembre 2018) e attua solo alcune modifiche circoscritte che appaiono largamente insufficienti a promuovere la concorrenza nel settore in esame. Infatti, il mantenimento di vincoli territoriali (sebbene leggermente più ampi) all'offerta di servizi NCC - sia in termini di partenza e ritorno in rimessa per ogni servizio, sia di possibilità di disporre di rimesse anche, e solo, nel territorio della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il comune autorizzante - appare rendere sempre più difficile l'incontro della domanda di servizi di mobilità non di linea con la relativa offerta, con l'effetto di deprimere il benessere dei consumatori finali in termini di ampiezza e qualità dei servizi offerti e non ultimo, stante la forte riduzione quantitativa dei soggetti che potranno svolgere l'attività, in termini di prezzi crescenti.

In alcune città in cui la domanda dei servizi di mobilità urbana è maggiore - come ad esempio Roma - una grande porzione dell'offerta di servizi NCC che negli ultimi anni ha contribuito al soddisfacimento di tale domanda (rappresentata da soggetti dotati di autorizzazione rilasciata da Comuni non compresi nel territorio della Città Metropolitana) non può più svolgere il servizio a partire dal 14 maggio scorso, pena il rischio di elevate sanzioni, che possono giungere sino alla cancellazione dal ruolo dei conducenti<sup>13</sup>. Ciò - unitamente alla moratoria al rilascio delle nuove autorizzazioni NCC sull'intero territorio nazionale sino alla realizzazione del registro informatico pubblico nazionale delle imprese di taxi e di NCC - non potrà che comportare una pressione verso l'alto dei prezzi dei servizi (e/o lo scadimento della loro qualità in termini di accessibilità al servizio), a detrimento dei consumatori finali.

In proposito, l'Autorità intende portare all'attenzione del legislatore una stima del possibile impatto economico delle restrizioni organizzative e territoriali oggetto di segnalazione, effettuata sulla base di una metodologia elaborata dall'OCSE<sup>14</sup>. Il modello utilizzato rappresenta uno degli strumenti elaborati per diffondere i principi della *better regulation* a livello internazionale fra i Paesi aderenti alla stessa OCSE.

In particolare, la metodologia utilizzata fornisce una stima media attesa dell'impatto economico dei vincoli imposti all'attività di impresa, tramite l'impiego di parametri che, a prescindere dalle specificità settoriali, sono comunque in grado di quantificare gli effetti delle restrizioni, classificandole per tipologia. Prendendo a riferimento la classificazione dell'OCSE, le restrizioni all'attività di NCC introdotte di recente dal legislatore, ed oggetto della presente segnalazione, possono essere classificate come: "*Limitazioni della capacità concorrenziale dei fornitori*" e, più nello specifico, "*Disposizioni che vincolano i contenuti e gli standard del prodotto o del servizio*".

---

<sup>13</sup> L'iscrizione al ruolo, ai sensi dell'art. 6 della l. 21/92, è requisito indispensabile per ottenere e mantenere l'autorizzazione NCC e, dunque, per lo svolgimento di tale attività.

<sup>14</sup> Cfr. OECD (2015), *Competition Assessment Toolkit*, Vol. III, *Operational Manual*, pp. 92 e ss. In estrema sintesi, tale metodologia, per quantificare l'impatto delle restrizioni concorrenziali sui consumatori, necessita di un parametro per stimare l'effetto atteso sul prezzo di un certo bene o servizio prodotto dall'introduzione della restrizione stessa (fornito dalla stessa OCSE), nonché del dato relativo al fatturato del settore in questione che, nel nostro caso, è stato fornito dall'ISTAT ed è relativo all'anno 2016.

Dette restrizioni regolatorie favoriscono un aumento dei prezzi del servizio che, seguendo il richiamato modello OCSE, è stimabile in circa 115 milioni di euro annui per il solo settore del noleggio con conducente. Tale valore, pur essendo indicativo, fornisce una stima attendibile della perdita di benessere dei consumatori attribuibile alle disposizioni introdotte nell'ordinamento.

Questi effetti derivanti dalle norme in materia di restrizioni territoriali all'operatività del servizio NCC vengono amplificati dalla moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di NCC sull'intero territorio nazionale sino alla realizzazione di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese di taxi e di NCC. Sussistono dubbi in relazione alla proporzionalità di tale previsione in quanto, ove il registro informatico pubblico nazionale delle imprese di taxi e di NCC non sia attivato entro il prossimo 13 febbraio 2020, si corre il rischio concreto di un indeterminato blocco del rilascio di nuove autorizzazioni NCC.

Ciò, a fronte di una situazione in cui, soprattutto nei comuni di maggiori dimensioni, il numero di autorizzazioni NCC è molto inferiore rispetto al bacino di utenza locale e in cui, inoltre, il fabbisogno di servizi di NCC non viene di norma programmato da tali Enti sulla base della domanda effettiva di mercato ma in base a obiettivi quantitativi prefissati<sup>15</sup>.

Ancora, la norma che consente comunque di utilizzare gli strumenti tecnologici (*“anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici”*) – quali ad esempio le *app* utilizzate per l'intermediazione della domanda e dell'offerta – appare privare di ogni giustificazione logica l'obbligo della prenotazione presso la rimessa e l'obbligo per gli autisti NCC di acquisizione del servizio dalla rimessa e del ritorno in rimessa a fine viaggio<sup>16</sup>.

Infine, la disciplina legislativa in rassegna appare discriminare le imprese di taxi e di NCC a svantaggio degli NCC anche sotto un ulteriore profilo. Se, infatti, come viene riportato, la motivazione addotta per giustificare le norme in commento è quella di garantire la demarcazione tra servizi di piazza da parte di una utenza indifferenziata (taxi) e servizi su chiamata da parte di utenza

---

<sup>15</sup> Cfr. AS1233 del 21 ottobre 2015, *Regolamento dell'offerta dei servizi di noleggio con conducente mediante vettura (NCC)*, in Boll. n. 45/2015, in cui, impregiudicato il modello di *governance* del servizio di TPL non di linea posto dal legislatore del '92, l'Autorità segnalava come *“Stante la normativa vigente, qualsiasi forma di regolazione dell'offerta dei servizi NCC che voglia rispettare l'obiettivo di minimizzare l'impatto sulla concorrenza del settore, piuttosto che rispondere ad una logica di pianificazione dell'offerta sulla base di una stima parametrica del profilo di crescita delle variabili che potrebbero influenzare la domanda (...), dovrebbe essere tale da garantire una piena soddisfazione delle esigenze della domanda finale. (...) In altri termini, dati i vincoli operativi esistenti a carico degli NCC autorizzati da comuni diversi dal Comune di Roma, il Regolamento, nella sua attuale formulazione, non appare idoneo ad individuare un incremento di autorizzazioni NCC rilasciate dal Comune di Roma tale da far venir meno le attuali forme di contingentamento dell'offerta a fronte di una utenza insoddisfatta. In particolare, come già evidenziato, far dipendere il rilascio di nuove autorizzazioni non già dalla domanda attesa - identificabile con la domanda effettiva che si crea da e per la città di Roma e che si serve anche di soggetti autorizzati da altri Comuni - bensì da parametri per i quali non è dimostrabile che esista una effettiva connessione con le dinamiche del mercato, rischia di produrre il mantenimento, anche se su basi più contenute, dell'attuale restrizione alla concorrenza”*.

<sup>16</sup> Cfr. AS1222, cit. in cui l'Autorità osserva che *“A maggior ragione, nel caso di operatori NCC che offrono i loro servizi tramite una piattaforma digitale, come avviene nel caso del servizio UberBlack, l'Autorità non può non rilevare come gli obblighi di cui agli articoli 3 e 11, comma 4 della legge 21/92 siano di fatto inapplicabili. Una piattaforma digitale che mette in collegamento tramite smartphone la domanda e l'offerta di servizi prestati da operatori NCC non può infatti per definizione rispettare una norma che impone agli autisti l'acquisizione del servizio dalla rimessa e il ritorno in rimessa a fine viaggio. Sotto questo profilo, e in un'ottica di giusto bilanciamento tra i vantaggi concorrenziali derivanti dallo sviluppo di questo tipo di piattaforme digitali (e di tutela degli interessi pubblici ad esse connessi) e la tutela di singole categorie di operatori, seguendo un'interpretazione delle norme costituzionalmente orientata rispettosa del principio di libertà di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione, si ritiene che ai servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro non vadano applicati gli articoli 3 e 11 della legge 21/92”*.

specifica (NCC) - demarcazione che l'Autorità, come sopra argomentato, ritiene oramai obsoleta -, non si può non notare come questa sia oramai venuta meno anche perché i taxi svolgono servizi che possono essere definiti a tutti gli effetti su chiamata da parte di utenza specifica. In numerosi ambiti urbani i taxi, tramite sia i tradizionali servizi radiotaxi sia tramite *app* gestite in cooperativa o che offrono convenzionamento ai tassisti, offrono oltre al servizio di piazza, anche servizi con prenotazione di varia tipologia e si sovrappongono così all'attività propria degli NCC. Invece, gli NCC, in ragione dei descritti obblighi di esercizio, non possono rivolgere i propri servizi ad un'utenza indifferenziata, pena la comminazione di elevate sanzioni<sup>17</sup>.

○○○○○

Per quanto precede, l'Autorità ritiene necessaria una riforma organica e complessiva del settore della mobilità non di linea che tenga conto: (i) dell'esigenza di procedere quanto più possibile a un'equiparazione tra i servizi taxi e le altre forme di mobilità non di linea; (ii) dell'ingresso nel settore di nuovi servizi a forte contenuto tecnologico, che hanno modificato radicalmente il paradigma di funzionamento del settore stesso, rendendo obsoleta la legge quadro 21/92; (iii) dell'esigenza di introdurre misure a favore degli operatori soggetti a obblighi di servizio pubblico per compensare gli effetti dell'apertura e dell'allargamento del settore.

Nelle more di tale processo di riforma, che comunque l'Autorità ritiene oramai improrogabile, si auspica, come intervento di breve periodo, la modifica – ovvero l'eliminazione – di quelle norme definitivamente introdotte nella legge n. 21/92 dall'art. 10-*bis* del decreto 135/18, convertito con la legge n. 12/19, idonee a mantenere o addirittura a rafforzare ingiustificate restrizioni concorrenziali nel settore della mobilità non di linea.

L'impatto economico negativo, in termini di perdita di benessere per i consumatori derivante dalle limitazioni imposte, stimato, sulla base di una metodologia elaborata dall'OCSE, in 115 milioni di euro l'anno, rende ancora più necessario un intervento del legislatore per eliminare con tempestività gli ingiustificati ostacoli alla concorrenza.

A tal fine, si suggerisce di: (i) modificare il comma 1 dell'articolo 3 della legge 21/92 e il comma 4, primo periodo, dell'art. 11 nel senso di eliminare ogni limitazione alle modalità di prenotazione del servizio di NCC; (ii) abrogare tutte le norme della legge 21/92 che di fatto determinano restrizioni territoriali all'operatività delle imprese NCC e, dunque, il comma 3 dell'articolo 3 e il comma 4 dell'articolo 11, nonché l'articolo 5-*bis* e l'articolo 8, comma 3; (iii) abrogare il comma 6 dell'articolo 10-*bis* del decreto 135/18 che introduce una moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni NCC sino alla realizzazione del registro nazionale.

---

<sup>17</sup> Al riguardo, l'Autorità, in un recente parere reso alla Polizia Municipale di Genova, ha ritenuto che *“sotto il profilo antitrust, il comportamento dei tassisti genovesi che utilizzano servizi su prenotazione della cooperativa costituisca una forma legittima di concorrenza ai servizi di NCC - peraltro, già ampiamente esercitata a livello nazionale - nel più ampio mercato dei servizi di TPL non di linea, a vantaggio dei consumatori finali”* (Cfr. S3597 del 22 maggio 2019, *Comune di Genova/qualificazione giuridica del servizio di prenotazione tramite taxi*, in Boll. n. 27/19): infatti, una modifica del Regolamento comunale in materia di taxi che esplicitasse il divieto di svolgimento di attività di trasporto taxi su prenotazione, prospettata dalla Polizia Municipale - speculare ai vincoli territoriali all'attività degli NCC recentemente reintrodotti nella legge n. 21/92 - risulterebbe in contrasto con l'impostazione seguita dall'Autorità nelle proprie segnalazioni, che invece ha auspicato l'abolizione degli elementi di discriminazione competitiva tra taxi e NCC in una prospettiva di piena sostituibilità tra i due servizi.

L'Autorità auspica che le considerazioni svolte in questa segnalazione possano offrire un contributo al Parlamento e al Governo per rivedere l'impianto della disciplina dell'attività di noleggio con conducente nella prospettiva di una maggiore apertura alla concorrenza del settore della mobilità non di linea, al fine di eliminare l'impatto economico negativo per i consumatori. Peraltro, una revisione della normativa, nel senso auspicato dall'Autorità, potrà altresì rendersi necessaria anche alla luce della procedura EU Pilot 9411/19/MOVE di recente avviata dalla Commissione Europea - e in ragione dei futuri sviluppi della suddetta procedura - riguardante la legislazione italiana relativa ai servizi di NCC allo scopo di verificare la compatibilità tra le nuove disposizioni introdotte nella legge n. 21/92 dall'art. 10-*bis* e il diritto comunitario.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS10770 - EXPEDIA-SERVIZI TURISTICI ON LINE

Provvedimento n. 27911 \*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 settembre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del Consumo*” e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTE le comunicazioni, pervenute in data 13 febbraio e 4 marzo 2019, così come integrate in data 25 marzo, 5 aprile e 21 giugno 2019, con le quali le Parti hanno presentato impegni ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9 del Regolamento;

VISTO il proprio provvedimento del 17 aprile 2019, con il quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per la valutazione degli impegni proposti dai professionisti;

VISTO il proprio provvedimento del 3 luglio 2019, con il quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta l'ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento, per sopravvenute esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

### I. LE PARTI

1. Expedia Inc. (“Expedia”), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società è una agenzia di viaggi *on line* che opera attraverso la “piattaforma” costituita dal sito *web expedia.it* e da un'App, attraverso la quale i consumatori possono effettuare in mobilità la prenotazione *on line* di alloggi presso strutture ricettive di tutto il mondo; inoltre, la società si occupa della gestione e dello sviluppo del sito *web* e dei relativi applicativi.

2. Expedia.com Ltd (“Expedia Ltd.”), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo.

3. Expedia Italy S.r.l. (“Expedia Italy”), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società, controllata interamente da Expedia.com Ltd, svolge, a livello

---

\* Il presente provv. n. 27911 è pubblicato nella versione rettificata a seguito della delibera dell'Autorità del 15 ottobre 2019. [ndr]

nazionale, attività di promozione e informazione delle iniziative turistiche e dei servizi di viaggi e ogni altra attività a supporto di tali iniziative e servizi.

4. Di seguito, le tre società saranno indicate congiuntamente come “Expedia” o il “*professionista*” o la “*Parte*”, ai sensi dell’articolo 18, lettera b), del Codice del Consumo.

## II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

5. Il procedimento in esame ha ad oggetto le modalità di presentazione dei servizi offerti dal professionista attraverso il sito *www.expedia.it* e dispositivi mobili. In particolare, il procedimento riguarda le modalità di prospettazione delle componenti di costo del servizio e del cd. *ranking* di prezzo; dei criteri di formazione del posizionamento delle strutture nel cd. *ranking* di *default*; dei cd. *claim* di scarsità; dei costi impliciti della prenotazione tramite carta di credito; del ruolo svolto da Expedia nella trattazione dei reclami e nell’assistenza *post vendita* ai consumatori.

## III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO: LA PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI

### III.1 L’iter del procedimento

6. A seguito di numerose richieste di intervento<sup>1</sup>, pervenute nel corso del 2017 e del 2018, in data 20 novembre 2018 è stato avviato, ai sensi degli artt. 21, 22, 23, comma 1, lettera g), 24 e 25 del Codice del Consumo, il procedimento istruttorio n. PS10770 nei confronti di Expedia<sup>2</sup>, con riguardo ai profili di possibile scorrettezza relativi:

- alla presentazione dei risultati della ricerca di alloggi che mostrerebbero un “prezzo” non comprensivo di tutti gli oneri inevitabili determinabili *ex ante*;
- alla classificazione dei risultati basati sul criterio del “prezzo” che non rifletterebbe in modo accurato il costo dell’alloggio;
- alla classificazione dei risultati di ricerca rispetto a cui i consumatori non verrebbero informati dell’impatto delle commissioni pagate da una struttura a Expedia sul posizionamento della stessa nel cd. *ranking di default*;
- alla presentazione come sconto del mero confronto di prezzi praticati in diverse circostanze;
- ai cd. *claim* di scarsità attraverso l’uso di affermazioni generiche su quante persone stanno guardando la stessa camera o quante camere sono state prenotate nelle ultime 24 ore ecc.;
- all’omissione di informazioni sui costi impliciti della procedura di pre-autorizzazione per le prenotazioni pubblicizzate come non richiedenti alcun pagamento anticipato;
- all’omissione di informazioni circa il ruolo di Expedia nel fornire assistenza *post vendita* ai consumatori.

7. In data 17 dicembre 2018 la Parte ha effettuato l’accesso agli atti del fascicolo<sup>3</sup>.

8. La Parte ha fornito riscontro alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio del procedimento con memorie del 25 e 28 gennaio 2019, del 20 e 21 febbraio 2019<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. docc. nn. 1- 19 del fascicolo istruttorio.

<sup>2</sup> Cfr. doc. n. 20 del fascicolo istruttorio.

<sup>3</sup> Cfr. doc. n. 29 del fascicolo istruttorio.

<sup>4</sup> Cfr. docc. nn. 35, 36, 39 e 42 del fascicolo istruttorio.

9. La Parte è stata sentita in audizione in data 29 marzo 2019<sup>5</sup>.

10. Expedia ha presentato una proposta di impegni, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9 del Regolamento nelle date del 13 febbraio e 4 marzo 2019<sup>6</sup>. Inoltre, Expedia ha fornito, nelle date del 25 marzo, del 5 aprile e del 21 giugno 2019, una integrazione degli stessi secondo l'invito formulato in data 12 marzo 2019 dall'Autorità ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera b) del Regolamento<sup>7</sup>.

11. In data 19 aprile 2019 è stata comunicata alla Parte la proroga del termine di conclusione del procedimento di sessanta giorni ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento<sup>8</sup>.

12. In data 4 luglio 2019 è stata comunicata alla Parte la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento<sup>9</sup>.

13. In data 5 luglio 2019 è stata comunicata alla Parte una ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento di quaranta giorni ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento<sup>10</sup>.

### ***III.2 Gli elementi acquisiti e gli impegni del professionista***

14. Nelle proprie note difensive, il professionista ha sostenuto la correttezza del proprio operato. Come sopra indicato, il 13 febbraio 2019, Expedia ha presentato una proposta di impegni, integrandola in data 25 marzo 2019 e fornendone una versione consolidata in data 5 aprile e 21 giugno 2019.

15. Expedia ha allegato alla propria proposta di impegni un *set* di “definizioni” comuni al fine di agevolarne la comprensione. Inoltre, Expedia fa presente che tutte le misure descritte saranno implementate e diverranno effettive a partire dal 1° settembre 2019.

#### **i) Sulla presentazione del prezzo e sul ranking di prezzo**

16. Il professionista si impegna a rendere più chiare e trasparenti le modalità di comunicazione dei “costi inevitabili” ovvero di quelle componenti di costo che fanno parte del “prezzo totale” inteso quale prezzo complessivo che il consumatore deve corrispondere alla struttura al momento della prenotazione o in un momento successivo.

Il “prezzo totale” verrà inoltre utilizzato come criterio di ordinamento laddove il consumatore scelga, quale filtro della ricerca, l'ordinamento dei risultati di ricerca per prezzo.

17. A tal fine, le misure proposte sono le seguenti:

- mostrare il prezzo totale tutte le volte in cui va mostrato il prezzo dell'alloggio;
- laddove gli elementi del prezzo totale siano calcolabili in valuta straniera, calcolare il totale approssimativo e includerlo nel prezzo totale mostrato in euro, spiegando (attraverso un *link*, un *pop up* o un *hover text*), prima che sia completata la prenotazione, che il prezzo totale indicato in euro è basato su un cambio attuale e ogni ammontare da pagare presso la struttura deve essere corrisposto in valuta locale;

---

<sup>5</sup> Cfr. doc. n. 48 del fascicolo istruttorio.

<sup>6</sup> Cfr. docc. nn. 37 e 43 del fascicolo istruttorio.

<sup>7</sup> Cfr. docc. nn. 46, 49, 50 e 53 del fascicolo istruttorio.

<sup>8</sup> Cfr. doc. n. 51 del fascicolo istruttorio.

<sup>9</sup> Cfr. doc. n. 54 del fascicolo istruttorio.

<sup>10</sup> Cfr. doc. n. 55 del fascicolo istruttorio.

- mostrare il prezzo totale anche quando si proceda ad una sua scomposizione, posizionando graficamente il prezzo vicino agli elementi scomposti;
- ordinare i risultati di ricerca secondo il prezzo totale laddove il consumatore scelga quale filtro di ricerca l'ordinamento per prezzo.

### ii) Sul ranking di default

18. Il professionista intende rafforzare il contenuto informativo relativo ai fattori che incidono sul *ranking di default* e, a tal fine, si impegna ad inserire nella parte alta della pagina/schermata dei risultati della ricerca un testo statico, visibile su *computer*, dispositivi mobili e *app*, che conterrà il seguente messaggio: “*Il compenso che ci viene pagato influenza il posizionamento delle strutture* ⓘ”.

Il pulsante delle informazioni ⓘ - collocato alla fine del messaggio - consentirà il collegamento ad una pagina *web* che fornirà al consumatore ulteriori dettagli informativi sul meccanismo di funzionamento del *ranking di default* e sui fattori presi in considerazione per la sua elaborazione, sottolineando che, nel caso di strutture aventi *standard* simili, il posizionamento migliore (più in alto nell'elenco dei risultati di ricerca) di una di esse riflette la circostanza che la stessa abbia versato un compenso più alto per la prenotazione effettuata rispetto alle altre strutture caratterizzate da analoghi *standard*.

### iii) Sui claim di convenienza

19. Precisato che il professionista dispone di due tipologie di prezzi “barrati” mostrati al pubblico, con riguardo al prezzo “barrato” calcolato sul periodo di 30 giorni (che sottende la comparazione di prezzi relativi a circostanze diverse), Expedia si impegna a rimuovere dal sito il riferimento a detto prezzo “barrato” ed il *pop-up* ad esso associato relativo alla somma ridotta calcolata sul periodo di 30 giorni, facendo dunque venir meno la necessità di fornire informazioni relative al prezzo stesso.

20. Con riguardo alle tariffe *standard* barrate (ovvero il prezzo *standard* per una camera caricata sul sistema di Expedia dalle strutture), il professionista si impegna a inserire, nella schermata del sito visibile dal *computer*, un *hovertext* che appare passando il cursore sulla tariffa *standard* barrata avente il seguente contenuto: “*Questo prezzo è basato sulla tariffa generalmente applicabile fornita dalla struttura per questa camera e per queste date*”. Sulle schermate del sito che si aprono con il cellulare e quelle accessibili tramite *app*, tale spiegazione sarà visibile cliccando su un apposito *link* da inserire in prossimità della tariffa *standard* barrata.

Inoltre, Expedia intende fornire alle strutture una procedura diretta ad assicurare che la tariffa *standard* fornita sia il prezzo effettivo da corrispondere alla struttura e che esso corrisponda ai criteri di ricerca inseriti dal consumatore.

Al riguardo, il professionista si impegna, altresì, a predisporre meccanismi volti a verificare la genuinità della tariffa *standard* barrata rispetto alla quale è calcolato lo sconto: più precisamente, Expedia si impegna ad effettuare un *audit* bimestrale sulle strutture selezionate che hanno fornito una tariffa *standard* e uno sconto nel trimestre precedente l'*audit*. Se tale verifica facesse emergere che non si tratta di una tariffa *standard* realmente qualificabile come tale, Expedia farà presente alla struttura che sussiste l'obbligo di fornire una tariffa *standard* genuina e che, qualora nel futuro la struttura non si attenesse alle indicazioni ricevute sul punto, le tariffe *standard* barrate della stessa non saranno più visualizzate fino alla soluzione del problema. Laddove la struttura dovesse reiterare il proprio comportamento contrario alle indicazioni ricevute, ovvero continuasse a fornire tariffe

*standard* non genuine, Expedia interromperà la visualizzazione delle relative tariffe *standard* barrate fino alla soluzione efficace del problema da parte della struttura stessa.

#### **iv) Sui claim di scarsità**

21. Il professionista si impegna a formulare il messaggio relativo alla disponibilità dell'alloggio selezionato sui siti *internet* di Expedia nei seguenti termini: "*per le tue date, abbiamo solamente x sul nostro sito ad euro y*" laddove *x* rappresenta il numero di stanze della struttura considerata che riflettono i parametri di ricerca inseriti dal consumatore (date di soggiorno, livelli di occupazione e destinazione) e *y* rappresenta il prezzo al quale la stanza/le stanze è/sono disponibili. Expedia conferma che il messaggio di disponibilità si riferirà a camere che riflettono i criteri di ricerca inseriti dall'utente e che sono disponibili al prezzo visualizzato.

#### **v) Sulla procedura di pre-autorizzazione**

22. Il professionista si impegna a fornire più puntuali dettagli informativi circa la procedura di pre-autorizzazione al momento della scelta tra l'opzione "*Paga ora online*" e "*Paga durante il soggiorno*", nonché nella pagina del sito dedicata al pagamento. Nel dettaglio, sulla schermata del sito visibile dal *computer* e dai dispositivi mobili sarà mostrato il seguente messaggio: "*Questa struttura potrebbe pre-autorizzare un importo sulla tua carta, che sarà trattenuto fino all'avvenuto pagamento*". Quanto alla versione del sito accessibile tramite *app*, il medesimo messaggio sarà visibile nel *pop-up* che si apre cliccando sul pulsante informazioni ⓘ collocato vicino all'opzione "*Paga durante il soggiorno*".

In ogni caso (pc, cellulare e *app*), Expedia inserirà, sulla pagina dedicata al pagamento, il messaggio secondo cui "*I dettagli di pagamento sono richiesti solo per garantire la prenotazione. Pagherai durante il soggiorno. Questa struttura potrebbe pre-autorizzare un importo sulla tua carta, che sarà trattenuto fino all'avvenuto pagamento*".

23. Il professionista si impegna, infine, a modificare le *Condizioni generali di contratto per la prenotazione di servizi di viaggio* (art. 2.4) per rendere più chiaro che, nel caso in cui il consumatore decida di selezionare l'opzione "*Paga durante il soggiorno*", una somma di denaro potrà essere trattenuta sulla carta del consumatore in attesa del pagamento presso la struttura determinando, quindi, l'attivazione di una procedura di pre-autorizzazione.

#### **vi) Sulla trattazione dei reclami e sul ruolo del professionista**

24. Il professionista si impegna a:

- inserire un *link* "*Contattaci*" nella *homepage* del sito e nella pagina che mostra i risultati della ricerca, cliccando sul quale il consumatore sarà indirizzato ad una pagina che fornisce un numero di telefono italiano, un indirizzo *email* o *form* elettronico e un indirizzo di posta italiano, con la precisazione che questi contatti potranno essere usati dal consumatore per trasmettere al professionista i reclami aventi ad oggetto i servizi forniti dal sito;
- rispondere a tutti i reclami dei consumatori in tempi ragionevoli ovvero entro e non oltre 3 mesi dalla data in cui è stato ricevuto il reclamo.

25. Inoltre, Expedia intende implementare un meccanismo di controllo circa l'accuratezza delle informazioni fornite dalla struttura. Nel dettaglio, i reclami relativi ad imprecisioni o poca accuratezza nella descrizione della struttura saranno assegnati ad un agente dell'assistenza clienti che contatterà la struttura per verificare le informazioni da essa fornite e il motivo per cui è stato

commesso l'errore, nonché a chi sia imputabile la responsabilità. Se tale verifica ne facesse emergere la necessità, Expedia modificherà tempestivamente la descrizione della struttura.

A seconda della natura della mancata accuratezza e dell'errore, Expedia si impegna, altresì, a coordinarsi con la struttura e con il cliente per risolvere il problema e, ove appropriato, fornirà (o solleciterà la struttura affinché provveda a fornire) un *coupon* o un rimborso parziale al cliente, a seconda che l'errore nel caricamento delle informazioni relative alla struttura sia addebitabile a Expedia o alla struttura stessa. La quantificazione di tale rimborso sarà affidata agli agenti dell'assistenza clienti che si atterranno alle linee guida fornite, al riguardo, da Expedia.

Qualora emergesse che una struttura fornisce ripetutamente e deliberatamente descrizione inaccurate, Expedia avviserà la struttura e, se necessario, ne sospenderà la visualizzazione nella lista dei risultati di ricerca fino alla soluzione del problema.

26. Infine, Expedia ha integrato la misura in esame, aggiungendo nella sezione “*Contattaci*” e nelle *FAQ*, sotto il menu “*Supporto clienti*” la precisazione circa il proprio ruolo. Expedia, infatti, offre assistenza ai clienti che effettuano una prenotazione tramite il sito o i *call center* “*al fine di supportarli in qualsiasi domanda o reclamo avente ad oggetto la loro prenotazione*” e “*nel caso in cui un cliente presenti un reclamo e/o abbia diritto al risarcimento a seguito di un problema relativo alla prenotazione per la quale Expedia o un fornitore di servizi di viaggio è responsabile, collaborerà con il Fornitore di Servizi di Viaggio e il cliente per risolvere il problema al più presto possibile, compreso, se del caso, il pagamento di rimborsi, coupon o risarcimenti in relazione alla prenotazione.*”

#### **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

27. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso mezzi di telecomunicazione, in data 18 luglio 2019 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

Con parere pervenuto in data 30 luglio 2019, la suddetta Autorità ha ritenuto che, con riferimento al caso di specie, il consumatore, indotto alla consultazione diretta del sito *internet*, non adeguatamente informato, potrebbe procedere alla prenotazione di alloggi offerti dal professionista attraverso il *web*, sviluppando in concreto la piena potenzialità promozionale della comunicazione *on line*. Nel caso di specie, pertanto, il mezzo *internet* è stato ritenuto uno strumento idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale oggetto del procedimento.

#### **V. VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI**

28. Nella comunicazione di avvio del presente procedimento è stata contestata la possibile scorrettezza delle modalità di presentazione dei servizi offerti dal professionista attraverso il sito *www.expedia.it* e dispositivi mobili, in quanto non consentivano al consumatore di determinarsi all'acquisto nella piena consapevolezza di elementi rilevanti ai fini della propria scelta.

L'Autorità ritiene che gli impegni proposti dal professionista siano idonei a sanare i possibili profili di illegittimità della pratica commerciale contestati nella comunicazione di avvio.

In particolare, le iniziative proposte dal professionista risultano idonee a fornire ai consumatori un quadro informativo complessivamente più completo e contestuale alla ricerca sulle caratteristiche e alla portata del servizio offerto da Expedia.

29. In questo senso, le misure relative alla prospettazione del prezzo complessivo dell'acquisto e alla classificazione dei risultati di ricerca sulla base del prezzo totale risultano idonee a garantire che i consumatori siano correttamente informati, fin dalla presentazione dei risultati di ricerca, circa l'entità dell'esborso finale da corrispondere per la fruizione del servizio (che ora sarà comprensivo di tutti gli oneri inevitabili ragionevolmente calcolabili *ex ante*) e sulla circostanza che l'ordinamento dei risultati di ricerca basati sull'elemento del prezzo totale riflette effettivamente la relativa convenienza economica delle diverse strutture ricettive - tutti fattori capaci di incidere sul processo decisionale del consumatore.

30. La capacità di incidere sul processo decisionale è ascrivibile anche all'ordinamento delle strutture risultanti dalla ricerca. L'impegno di Expedia è volto a procurare al consumatore - attraverso un apposito *disclaimer* consistente in un testo statico, in posizione ben visibile nella parte alta della pagina dei risultati della ricerca - tutte le spiegazioni necessarie sulla circostanza che il posizionamento delle strutture nel cd. *ranking di default*, ad esito della ricerca, è influenzato anche dal compenso pagato a Expedia dalle strutture stesse. Tale impegno, pertanto, appare in grado di evitare fraintendimenti sulla neutralità della presentazione dell'ordine in cui compaiono le strutture. Tale affermazione appare poi ulteriormente qualificata e precisata nella pagina che si apre cliccando sul pulsante delle informazioni, dove si spiegano le modalità di ordinamento delle strutture ricettive. Questa misura, dunque, fornisce elementi necessari ad assicurare che il consumatore compia una scelta consapevole tra le strutture ricettive proposte da Expedia sulla base del *ranking di default*.

31. Inoltre, l'impegno del professionista ad eliminare *tout court* la comparazione di prezzi relativi a circostanze diverse, che veniva raffigurata attraverso la presentazione di un prezzo "barrato", è idoneo di per sé a eliminare qualsiasi possibilità di fraintendimento del prezzo barrato come un prezzo scontato.

32. Quanto invece alla pubblicizzazione di uno sconto attraverso la rappresentazione della tariffa *standard* barrata, l'impegno presentato dal professionista consiste nello spiegare chiaramente cosa si intenda per tariffa "*standard*", attraverso un testo esauriente secondo cui il prezzo "*è basato sulla tariffa generalmente applicabile fornita dalla struttura per questa camera e per queste date*", nonché nel prevedere un meccanismo di verifica della genuinità della stessa tariffa rispetto alla quale è calcolato lo sconto. Il professionista, infatti, ha proposto di introdurre una procedura che prevede un *audit* bimestrale sulle strutture selezionate che hanno fornito una tariffa *standard* e uno sconto nel trimestre precedente l'*audit*. Se tale verifica facesse emergere che non si tratta di una tariffa *standard* genuina, Expedia contatterà la struttura per richiamarla al rispetto dell'obbligo di fornire una tariffa *standard* autentica e per rappresentare che, qualora si ripetesse l'inosservanza delle indicazioni ricevute, Expedia non visualizzerà più le tariffe *standard* barrate della struttura negligente fino a che non risolverà il problema e, in caso di reiterata violazione, interromperà la visualizzazione delle tariffe *standard* barrate della struttura fino alla soluzione efficace del problema.

33. Inoltre, il professionista intende migliorare l'insieme delle informazioni relative al cd. *claim* di scarsità, integrando il relativo messaggio nel senso di chiarire il contenuto della disponibilità vantata precisandone i fattori essenziali: "*per le tue date, abbiamo solamente x sul nostro sito ad euro y*". Il messaggio di disponibilità si riferirà, dunque, alle date e alle camere che riflettono i criteri di ricerca selezionati dall'utente. Il messaggio così veicolato ai consumatori non ingenera più l'impressione di una generalizzata scarsità di alloggi volta ad affrettare indebitamente il processo di scelta.

34. Nel complesso, appaiono altresì soddisfacenti le misure proposte da Expedia al fine di garantire la trasparenza e la completezza delle informazioni relative ai costi impliciti della procedura di pre-autorizzazione per le prenotazioni pubblicizzate come non richiedenti alcun pagamento anticipato. Nei casi in cui l'utente scelga l'opzione "*Paga durante il soggiorno*", il professionista, infatti, si impegna a fornire la seguente informativa: "*Questa struttura potrebbe pre-autorizzare un importo sulla tua carta, che sarà trattenuto fino all'avvenuto pagamento*". Tale avviso appare idoneo a rendere i destinatari consapevoli della possibilità di dover sostenere i costi sottesi alla procedura per cui, nonostante il pagamento avvenga durante il soggiorno, le relative somme di denaro potrebbero, fino ad allora, essere sottratte alla disponibilità del consumatore.

35. Va valutata positivamente anche l'iniziativa di predisporre contatti e procedure per agevolare la presentazione di un eventuale reclamo avente ad oggetto i servizi forniti dal professionista e, in ogni caso, per fornire l'assistenza *post-vendita*. In questo contesto, Expedia rende edotti i consumatori del ruolo che essa svolge nella relazione tra questi ultimi e i fornitori dei servizi prenotati tramite il suo sito o i suoi *call center*, precisando di offrire un servizio di assistenza e di collaborazione con la struttura ed il cliente per risolvere tempestivamente il problema che può essere insorto.

In questo senso, il professionista fornisce esaurienti indicazioni affinché il consumatore possa agevolmente reperire i canali di presentazione del reclamo (numero telefonico italiano, indirizzo di *mail* o *form* elettronico, indirizzo di posta italiano), ne chiarisce le modalità di gestione e la relativa tempistica, impegnandosi a rispondere a tutti i reclami entro un ragionevole arco temporale di tre mesi dalla data di ricevimento degli stessi.

36. Complementare a tali ultime previsioni è l'impegno di Expedia di implementare misure di controllo *ex post* circa l'accuratezza delle informazioni fornite dalla struttura, attraverso un sistema di monitoraggio sulla condotta di ciascuna delle strutture *partner*. Nel dettaglio, i reclami relativi ad imprecisioni o scarsa accuratezza nella descrizione della struttura saranno assegnati ad un agente dell'assistenza clienti che contatterà la struttura per verificare le informazioni da essa fornite e il motivo per cui è stato commesso l'errore, nonché a chi sia imputabile la responsabilità. Se da tale verifica emergesse la necessità di apportare modifiche alla descrizione della struttura, Expedia procederà in tal senso. Inoltre, a seconda della natura della mancata accuratezza e dell'errore, Expedia si impegna a coordinarsi con la struttura e con il cliente per risolvere il problema e, ove appropriato, a fornire al cliente un *coupon* o un compenso (a titolo di rimborso parziale).

Più precisamente, nel caso di mancata accuratezza della descrizione della struttura presente sul sito imputabile all'errore di Expedia, questa offrirà al consumatore il ristoro dovuto (*coupon* o rimborso parziale e, eventualmente, il rimborso delle spese vive, come quelle per il trasporto, ove documentate); se l'errore dipendesse invece dalla struttura, Expedia si attiverà per chiedere a quest'ultima di provvedere al rimborso parziale del consumatore.

La quantificazione di tale rimborso sarà affidata agli agenti dell'assistenza clienti che si atterranno alle linee guida fornite, al riguardo, da Expedia. Alla reiterata negligenza nella descrizione delle strutture, Expedia reagirà sospendendo la visualizzazione della struttura nella lista dei risultati di ricerca fino alla soluzione del problema.

Nel complesso, le misure relative all'assistenza post-vendita veicolano in modo chiaro ed esaustivo ai consumatori le informazioni relative a modalità e tempistiche di trattazione dei reclami, nonché al ruolo svolto da Expedia nella gestione dei rapporti con i clienti e con le strutture *partner*.

37. Alla luce delle suesposte considerazioni, si ritiene che gli impegni presentati soddisfino i requisiti previsti dall'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalle società Expedia Inc., Expedia.com Ltd e Expedia Italy S.r.l., nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti delle società Expedia Inc., Expedia.com Ltd e Expedia Italy S.r.l.;

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

#### DELIBERA

a) di rendere obbligatori, nei confronti delle società Expedia Inc., Expedia.com Ltd e Expedia Italy S.r.l., ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9, comma 2, lettera a), del Regolamento, gli impegni proposti e integrati dal professionista, come descritti nella versione consolidata degli impegni allegata al presente provvedimento;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'art. 9, comma 2, lettera a), del Regolamento;

c) che le società Expedia Inc., Expedia.com Ltd e Expedia Italy S.r.l., entro novanta giorni dalla data di notifica della presente delibera, informino l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni.

Ai sensi dell'art. 9, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

- a) i professionisti non diano attuazione agli impegni;
- b) si modifichi la situazione di fatto rispetto ad uno o più elementi su cui si fonda la decisione;
- c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalle Parti che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**PS11392 - UNILIBRO-FUNZIONE SALVADANAIO**

*Provvedimento n. 27937*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

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

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il proprio provvedimento del 17 luglio 2019 con il quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, in considerazione dell'estensione oggettiva del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

**I. LE PARTI**

1. Mailtrade S.r.l. (di seguito Mailtrade), è una società che opera nel commercio *online* e dei servizi di "*networking integration*" e di *direct-marketing* ed è proprietaria del marchio UNILIBRO, tramite il quale gestisce una libreria *online*, che dispone di un catalogo di libri, *eBook*, libri scolastici e universitari, manuali professionali, cd, dvd e videogiochi. Il fatturato della Mailtrade risultava pari a euro 1.018.553, al 31 dicembre 2017.

2. FEDERCONSUMATORI Pordenone, in qualità di associazione di consumatori segnalante.

**II. LE CONDOTTE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO**

3. Il procedimento concerne due distinte condotte di seguito descritte, poste in essere da Mailtrade nei confronti dei potenziali acquirenti dei beni venduti sul sito *online* UNILIBRO:

Condotta *sub a*): Mailtrade avrebbe indicato tempistiche di consegna dei prodotti offerti in vendita non rispondenti al vero, in quanto non sempre rispettate.

Condotta *sub b*): Mailtrade avrebbe limitato l'esercizio del diritto di recesso per ordini di ammontare inferiore a 50 euro.

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

4. In data 14 marzo 2019 è stato avviato nei confronti di Mailtrade il procedimento istruttorio PS11392, relativo, tra l'altro, alla condotta sopra descritta, *sub a*).

5. In data 8 aprile 2019<sup>1</sup> la società Mailtrade forniva risposta alla richiesta di informazioni formulata con l'avvio del procedimento e presentava le proprie argomentazioni difensive.
6. In data 15 aprile 2019<sup>2</sup> veniva inoltrata alla società Mailtrade un'ulteriore richiesta di informazioni, cui la società forniva risposta in data 23 aprile 2019<sup>3</sup>.
7. In data 7 maggio 2019<sup>4</sup> veniva trasmessa alla società Mailtrade una ulteriore richiesta di informazioni, cui veniva fornita risposta in data 14 maggio 2019<sup>5</sup>.
8. In data 3 giugno 2019<sup>6</sup> è stato ampliato l'oggetto del procedimento al comportamento posto in essere da Mailtrade, consistente nel limitare l'esercizio del diritto di recesso per ordini di ammontare inferiore a 50 euro.
9. In data 12 luglio 2019<sup>7</sup> veniva comunicato alle Parti il termine di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento e successivamente, in data 18 luglio 2019<sup>8</sup>, la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento.
10. In data 20 agosto 2019 è stata inoltrata richiesta di parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito anche AGCOM), ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del Consumo. Il parere è pervenuto in data 3 settembre 2019.

## 2) *Le evidenze acquisite*

### **Condotta sub a)**

11. Mailtrade vende prodotti *online* e ne detiene alcuni in magazzino, mentre altri vengono acquisiti presso editori o fornitori una volta ordinati e pagati dai consumatori. Per questa seconda tipologia di beni, Mailtrade promuove sul sito UNILIBRO la loro vendita con la specificazione, nella pagina che restituisce i risultati della ricerca, della disponibilità in un breve arco temporale, evidenziata sotto l'immagine del prodotto, dove compare la scritta "*disponibile in 3/5 gg*". Inoltre, cliccando sull'immagine compare una pagina di dettaglio con la dicitura: "*Normalmente disponibile per la spedizione in 3/5 giorni lavorativi*". Scorrendo con il *mouse* su tale dicitura, si apre un *box* ove è indicato: "*I tempi qui segnalati sono puramente indicativi e non contrattualmente vincolanti. Derivano dalle informazioni ricevute dai nostri fornitori*"<sup>9</sup>. Tale pagina di dettaglio non è di necessaria consultazione, in quanto il bene può essere messo nel carrello dell'utente direttamente dalla pagina precedente di prima presentazione.

12. Ciò posto, si osserva che le tempistiche di consegna dei prodotti non disponibili in magazzino non risulterebbero sempre rispettate, come ammesso dallo stesso professionista che, nelle Condizioni di vendita, scrive che per questi prodotti "*la tempistica è puramente indicativa e non vincolante, e può subire variazioni*". I dati forniti dall'operatore evidenziano che vi è stata una

---

<sup>1</sup> Cfr. Doc. n. 7.

<sup>2</sup> Cfr. Doc. n.8.

<sup>3</sup> Cfr. Doc. n. 9.

<sup>4</sup> Cfr. Doc. n. 10.

<sup>5</sup> Cfr. Doc. n. 11.

<sup>6</sup> Cfr. Doc. n. 12.

<sup>7</sup> Cfr. Doc. n. 14.

<sup>8</sup> Cfr. Doc. n. 16.

<sup>9</sup> Cfr. Doc. n. 7.

percentuale di circa il 10-20% di ordini non eseguiti nei tempi pubblicizzati di “3/5 gg”. Per quanto riguarda gli ordini relativi agli anni 2016, 2017 e 2018, risulta che le percentuali di evasione entro il termine indicato sono state dell’89% su 23.124 ordini del 2016, dell’81% su 31.655 ordini del 2017 e dell’85% su 21.623 ordini del 2018<sup>10</sup>. Il mese di aprile 2014 è la data a partire dalla quale viene utilizzata l’espressione “*disponibile in 3/5 gg*” per indicare i tempi di consegna di tali prodotti<sup>11</sup>.

#### **Condotta sub b)**

**13.** Le Condizioni di vendita, al paragrafo “*Il diritto di recesso*”, prevedono “*Puoi esercitare il diritto di recesso solo entro 14 giorni lavorativi dalla ricezione del prodotto e per ordini superiori a 50 euro*”.

**14.** Le evidenze istruttorie mostrano che la società effettivamente consente il diritto di recesso per ordini superiori a 50 euro e in alcuni casi, ma a sua discrezione, anche per ordini inferiori ai 50 euro. Dalle risultanze istruttorie è emerso che nel 2017 il numero di richieste di recesso per ordini di ammontare inferiore ai 50 euro è stato di 18, di cui 13 sono state rifiutate e 5 sono state accettate. Nel 2018, il numero di richieste di recesso per ordini inferiori a 50 euro è stato di 17, di cui 10 al momento sono state rifiutate, mentre 6 sono state accolte. La data dalla quale il recesso è riconosciuto nelle modalità attuali è il mese di maggio 2016<sup>12</sup>.

#### **3) Le argomentazioni difensive del professionista**

**15.** Il professionista, con note pervenute in data 8 e 23 aprile e 14 maggio 2019, ha precisato che l’indicazione “*disponibile in 3/5 gg*” fino a poco tempo fa, per ragioni tecniche, non conteneva l’avverbio “*normalmente*” che è stato successivamente inserito. I libri consegnati dopo i 3/5 giorni pubblicizzati equivalgono a piccole percentuali e comunque non vengono mai consegnati dopo più di un mese.

**16.** Con riguardo alla condotta *sub b)*, Mailtrade riconosce il diritto di recesso nelle modalità attuali dal maggio 2016. Da questa data, sulla base di un’interpretazione dell’articolo 47, comma 2, del Codice del Consumo, il professionista ha indicato che il diritto di recesso può essere esercitato solo per ordini di importo superiore a 50 euro. Tuttavia, Mailtrade ha limitato a pochissimi richiedenti il rifiuto del recesso per ordini inferiori a 50 euro. Vi è stato un solo reclamo relativo al mancato esercizio del recesso riferito al fatto che l’ordine non superava i 50 euro. A seguito del reclamo la società ha provveduto ad accettare il recesso.

### **IV. PARERE DELL’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**17.** Poiché le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento sono state diffuse a mezzo *internet*, in data 20 agosto 2019, è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell’art. 27, comma 6 del Codice del Consumo.

**18.** In data 3 settembre 2019 perveniva il parere dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, che dopo aver premesso di limitare le sue valutazioni all’attitudine dello specifico mezzo di comunicazione ad incidere ed amplificare l’eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza

---

<sup>10</sup> Cfr. Doc. n. 7.

<sup>11</sup> Cfr. Doc. n. 9.

<sup>12</sup> Cfr. Doc. n. 9.

della pratica commerciale, sosteneva che poiché il consumatore, indotto alla consultazione diretta del sito *internet*, non adeguatamente informato, potrebbe procedere all'acquisto di uno o più beni posti in vendita dal professionista, sviluppando in concreto la piena potenzialità promozionale della comunicazione *online*, il *web* è uno strumento idoneo ad influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale.

## V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

**19.** Il procedimento concerne due distinte e autonome condotte, poste in essere dalla società, consistenti:

- a) nel fornire informazioni ingannevoli sui tempi di consegna di beni non disponibili in magazzino, indicati in 3/5 giorni, mentre in realtà la consegna può avvenire ben oltre tale tempistica;
- b) nel limitare l'esercizio del diritto di recesso per ordini superiori a 50 euro.

### *Condotta sub a)*

**20.** Mailtrade ha promosso sul sito UNILIBRO la vendita di beni anche non presenti nel suo magazzino, con la specificazione della loro disponibilità in un breve arco temporale, evidenziata dalla scritta "*disponibile in 3/5 gg*". Pertanto, nel momento dell'aggancio iniziale, il consumatore viene indotto a ritenere che i 3/5 giorni siano un termine massimo entro il quale riceverà il bene acquistato.

Solo quanto indicato nella pagina di dettaglio del prodotto, attraverso la dicitura "*Normalmente disponibile per la spedizione in 3/5 giorni lavorativi*", e la precisazione all'interno del *box* che si apre scorrendo con il *mouse* su tale dicitura, relativa al fatto che i tempi indicati non sono contrattualmente vincolanti e derivano dalle informazioni ricevute dagli editori e distributori, qualificano le assertive indicazioni fornite in precedenza in merito ai tempi di consegna. Tali indicazioni sono però fornite in una fase successiva e meramente evetuale rispetto al momento di aggancio iniziale, in quanto il bene può essere acquistato senza necessità che l'acquirente vi acceda. Le risultanze istruttorie hanno evidenziato che in una percentuale non trascurabile di casi (10-20%) i tempi indicati non vengono rispettati.

L'ingannevole comunicazione di informazioni rilevanti sui tempi di consegna è in grado, quindi, di indurre il consumatore a effettuare una decisione commerciale che non avrebbe preso se fosse stato correttamente informato.

Tale effetto non viene meno a seguito dell'inserimento del termine "normalmente" nel *claim* della schermata iniziale, in quanto anche nella nuova formulazione tale *claim* fa riferimento alla tempistica di spedizione in termini enfatici, senza alcuna precisazione o avvertenza su quelli che potrebbero risultare i tempi effettivi di consegna.

A tutto voler concedere, tale modifica è avvenuta dopo l'avvio del presente procedimento, per cui la contestata violazione non viene meno in relazione al periodo precedente.

**21.** In conclusione, la suindicata condotta si configura come ingannevole, in violazione dell'articolo 21, comma 1, lettera *b)*, del Codice del Consumo.

### *Condotta sub b)*

**22.** Le evidenze istruttorie mostrano che Mailtrade stabilisce caso per caso se riconoscere o meno il diritto di recesso per ordini inferiori ai 50 euro e, di fatto, ha riconosciuto solo in limitati casi (meno

della metà delle richieste) tale diritto. Come espressamente affermato dalla parte, tale condotta origina da una sua personale interpretazione dell'art. 47, comma 2, del Codice del Consumo.

Tuttavia, è di palmare evidenza che la richiamata norma si riferisce esclusivamente ai contratti conclusi fuori dai locali commerciali, ovvero a una tipologia contrattuale totalmente distinta dai contratti conclusi a distanza, oggetto del presente procedimento e per i quali la legge prevede un diritto di recesso incondizionato (art. 52 del Codice del Consumo). Vi è quindi una scelta assolutamente discrezionale e illegittima della società nel concedere a sua discrezione un diritto riconosciuto invece al consumatore finale dalla legge, a prescindere dall'entità della cifra già pagata. Il diniego del recesso rappresenta, quindi, un ostacolo oneroso e sproporzionato per il consumatore che intenda recedere dal contratto, e come tale comprime in maniera significativa la libertà di scelta del consumatore in relazione all'annullamento o meno dell'acquisto a distanza effettuato.

**23.** Tale condotta costituisce una violazione degli articoli 24 e 25, lettera *d*), del Codice del Consumo in quanto, impedendo e ostacolando l'esercizio del diritto di recesso da parte dei consumatori, è idonea, attraverso un indebito condizionamento, a limitare considerevolmente la loro libertà di scelta o il loro comportamento.

## **VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**24.** Ai sensi dell'art. 27, comma 9, con il provvedimento che vieta le pratiche poste in essere in violazione degli artt. 20 e ss. del Codice del Consumo, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**25.** In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr., tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, 19 gennaio 2012, n. 209).

**26.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

### ***Sulla condotta sub a)***

**27.** Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, del profilo di ingannevolezza che ha contraddistinto l'attività della società Mailtrade, fondata sulla prospettiva di ricevere il bene acquistato in 3/5 giorni, quando tale tempistica è puramente indicativa e non vincolante e può subire variazioni. Si tiene, inoltre, conto della dimensione economica del professionista (al 31 dicembre 2017 il fatturato della società Mailtrade S.r.l. è stato pari a 1.018.553 €) e dell'ampiezza di diffusione della pratica, realizzata attraverso il *web*, che ha permesso di raggiungere una vasta platea di consumatori.

**28.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili risulta che la condotta in esame sia stata attuata a partire dall'aprile 2014 e sia tuttora in corso.

**29.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nella misura di 10.000 € (diecimila euro).

***Sulla condotta sub b)***

**30.** Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, del carattere aggressivo della pratica, rappresentato dalla scelta discrezionale della società nel concedere un diritto riconosciuto al consumatore dalla normativa nel caso di contratti conclusi a distanza, con l'effetto di creare un ostacolo oneroso e sproporzionato per il consumatore che intenda recedere dal contratto. Si tiene, inoltre, conto della dimensione economica del professionista (al 31 dicembre 2017 il fatturato della Mailtrade è stato pari a 1.018.553 €).

**31.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la condotta sia stata posta in essere dal maggio 2016 e sia tuttora in corso.

**32.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nella misura di 6.000 € (seimila euro).

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale descritta nel par. II, *sub a)*, risulta scorretta ai sensi dell'art. 21, comma 1, lettera *b)*, del Codice del Consumo, in quanto idonea a indurre i consumatori ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbero altrimenti preso, in relazione all'informazione fornita sulla tempistica di consegna dei prodotti venduti da Mailtrade S.r.l.;

RITENUTO, inoltre, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale descritta nel par. II, *sub b)*, risulta scorretta ai sensi degli artt. 24 e 25, lettera *d)*, del Codice del Consumo, in quanto idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio, limitando considerevolmente la libertà di scelta del medesimo in relazione al recesso dall'acquisto dei prodotti venduti da Mailtrade S.r.l.;

### DELIBERA

a) che la condotta *sub a)*, descritta al par. II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Mailtrade S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione dell'art. 21, comma 1, lettera *b)*, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o reiterazione;

b) che la condotta *sub b)*, descritta al par. II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Mailtrade S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione degli artt. 24 e 25, lettera *d)*, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o reiterazione;

c) di irrogare alla società Mailtrade S.r.l., con riferimento alla condotta descritta al punto a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 € (diecimila euro);

d) di irrogare alla società Mailtrade S.r.l., con riferimento alla condotta descritta al punto b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 6.000 € (seimila euro);

e) che il Professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e b).

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

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

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

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

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

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**PS11414 - MB-BANCHE DATI**

*Provvedimento n. 27938*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° ottobre 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del Consumo*” e successive modificazioni (di seguito, *Codice del Consumo*);

VISTO il “Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie” (di seguito, *Regolamento*), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTI gli atti del procedimento;

**I. LA PARTE**

**1.** M.B. S.r.l. (di seguito anche “M.B.”) in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera *b*), del *Codice del Consumo*.

Tale società gestisce un portale multimediale accessibile tramite il sito *internet* <http://www.betamag.it> in cui è inserito, tra l'altro, un *software* denominato “*Betamag*” funzionale ad attività di gestione documentale per piccole e medie imprese.

Dalla visura camerale risulta che l'impresa ha iniziato la propria attività nel luglio 2018.

Dal bilancio d'esercizio chiuso al 31 dicembre 2018<sup>1</sup> emerge che la società ha realizzato nel 2018 ricavi pari a 250.500 euro.

**II. LA PRATICA COMMERCIALE**

**2.** La pratica commerciale posta in essere da M.B. consiste nell'invio di una comunicazione comprensiva di un bollettino postale precompilato, al solo fine di promuovere presso le imprese destinatarie, incluse microimprese, l'inconsapevole acquisto a pagamento di un *software* di gestione di magazzino, denominato “*Betamag*”, scaricabile dal sito [www.betamag.it](http://www.betamag.it).

Tale prodotto risulta distribuito da M.B. alle imprese destinatarie della comunicazione commerciale in assenza di alcuna richiesta al riguardo, senza garanzia che il *software* sia esente da errori o *bug*, ovvero in versione meramente provvisoria, nonché, come segnalato da alcune imprese, privo di un'illustrazione delle sue caratteristiche e, per di più, neanche funzionante<sup>2</sup>.

**3.** Inoltre, le modalità impiegate da M.B. per promuovere la proposta commerciale di cui trattasi sono state idonee ad ostacolare l'esercizio del diritto di recesso da parte delle imprese e microimprese destinatarie.

---

<sup>1</sup> Cfr. doc. n. 23.

<sup>2</sup> Cfr. doc.ti 7 e 13: segnalazioni di imprese.

### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

#### 1) *L'iter del procedimento*

4. In relazione alla condotta sopra descritta, in data 24 giugno 2019 è stato comunicato alla Parte l'avvio del procedimento istruttorio per possibile violazione degli articoli 24, 25, comma 1, lettera *d*), e 26, comma 1, lettera *f*), del Codice del Consumo<sup>3</sup>.

5. In sede di avvio del procedimento è stata ipotizzata l'idoneità delle condotte commerciali di M.B. ad esercitare un indebito condizionamento tale da limitare in maniera significativa la libertà di scelta delle microimprese in merito all'acquisto, a titolo oneroso e non richiesto, di un *software* scaricabile dal sito *internet* <http://www.betamag.it> finalizzato ad effettuare la gestione informatica di dati aziendali, spingendo tali imprese a versare l'importo indicato nel bollettino postale precompilato.

6. Al professionista, contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stata anche trasmessa una richiesta di informazioni formulata ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del Regolamento in merito a: *i*) i criteri con cui sono stati individuati i termini evidenziati nella comunicazione commerciale entro cui le microimprese italiane avrebbero dovuto effettuare il versamento dell'importo indicato nel bollettino postale prestampato; *ii*) i criteri con cui sono state selezionate le microimprese italiane a cui è stata inviata l'offerta della società; *iii*) le fonti informative impiegate dal professionista al fine di reperire i dati commerciali afferenti le microimprese contattate; *iv*) il numero, l'elenco e l'attività economica delle imprese italiane che hanno sottoscritto la proposta commerciale, precisando la data dell'acquisto del *software* denominato "*Betamag*" dall'inizio dell'attività di M.B. a tutt'oggi; *v*) le imprese a cui M.B. ha concesso il recesso a seguito della richiesta da loro presentata in tal senso; *vi*) le modalità con cui le microimprese hanno potuto esercitare tale diritto.

7. In data 15 luglio 2019 sono pervenute le informazioni richieste e, contestualmente, una memoria difensiva prodotta dal professionista<sup>4</sup>.

8. Il 29 luglio 2019 è stata comunicata alla Parte la data di conclusione della fase istruttorio ai sensi dell'articolo 16, comma 1 del Regolamento<sup>5</sup>. In tale comunicazione sono state confermate le contestazioni mosse in sede di avvio nei confronti di M.B. ipotizzando, in relazione alla pratica commerciale sopra descritta, la possibile violazione degli artt. 24, 25, comma 1, lettera *d*), e 26, comma 1, lettera *f*), del Codice del Consumo.

9. Con atto pervenuto in data 19 agosto 2019 il professionista, ha richiamato integralmente quanto già eccepito con la memoria del 15 luglio 2019<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. doc. 21.

<sup>4</sup> Cfr. doc. 22.

<sup>5</sup> Cfr. doc. 24.

<sup>6</sup> Cfr. doc. 25.

## 2) *Le evidenze acquisite*

**10.** A partire dal mese di agosto 2018<sup>7</sup> le Camere di Commercio di Biella-Vercelli<sup>8</sup> e di Firenze<sup>9</sup>, nonché numerose imprese e microimprese localizzate in diverse Regioni italiane<sup>10</sup> hanno segnalato la pratica descritta al punto II.

**11.** Dalle risultanze istruttorie è emerso che M.B. ha diffuso, quantomeno dal mese di agosto 2018<sup>11</sup> a tutt'oggi, a imprese italiane di cui aveva previamente raccolto i dati, la comunicazione commerciale contestata in sede di avvio del procedimento. Nello specifico, la diffusione ha riguardato: i) uno stampato, nella cui parte retrostante sono riportati l'informativa relativa al "TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI" e il riferimento al "DIRITTO DI RECESSO"; ii) un bollettino postale precompilato. Tale proposta è spedita per posta ordinaria tramite una busta che contiene sia il citato stampato che il bollettino postale in questione.

**12.** In particolare, nella parte centrale dello stampato<sup>12</sup> è indicato quanto segue: "CONCESSIONE n." con accanto un numero specifico per ogni singola impresa destinataria, utilizzabile per scaricare il software dal sito. Più in basso è indicato un importo pari a 250 euro in relazione alla "CONCESSIONE BETA" e un altro importo, pari a 55 euro, corrispondente a: "IVA 22%"; segue, più in basso, l'indicazione: "IMPORTO TOTALE 305,00" e, di seguito, "ESEGUITO DA:", con la specificazione, più in basso, della denominazione dell'impresa destinataria del bollettino e della sua sede sociale.

Nella parte sinistra dello stampato, in verticale, è indicato, con caratteri in stampatello, "Acquisizione proposta, alle ditte iscritte a Camera di Commercio, Industria, Agricoltura ed artigianato (C.C.I.A.A.), di concessione d'uso programma Betamag-Mitt. MB S.r.l. P. IVA 08972091212".

Nella parte destra dello stampato, con minor evidenza grafica, sono riportate alcune informazioni sul contenuto dell'offerta promozionale di M.B.; in particolare, in caratteri molto ridotti, quasi illeggibili, è indicato: "L'acquisizione proposta a tutte le ditte iscritte a: Camera di Commercio Industrie, Agricoltura ed Artigianato, consiste in: Programma di gestione magazzino, denominato Betamag [...]; l'accettazione della nostra proposta, tramite pagamento, e l'utilizzo del nostro software beta ha finalità commerciali e non surroga, né in alcun modo sostituisce gli adempimenti imposti dallo Stato italiano e/o dalla Pubblica Amministrazione in tema di iscrizione al Registro delle Imprese (C.C.C.I.A.A. e quant'altro) in tema di esazione di diritti dovuti per legge".

**13.** Nella parte inferiore dello stampato è contenuto il bollettino postale prestampato con indicazione di tutti i dati aziendali dell'impresa destinataria, l'importo da pagare, pari a 305 euro, e una data di "scadenza" che varia di volta in volta.

**14.** Nella parte retrostante dello stampato è presente con caratteri molto ridotti, l'informativa relativa al "TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI", e, in basso, un riferimento al "DIRITTO DI

<sup>7</sup> Cfr. doc. 1.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 19: Segnalazione Camera di Commercio di Biella e Vercelli.

<sup>9</sup> Cfr. doc. ti 6 e 20: Segnalazioni della Camera di Commercio di Firenze.

<sup>10</sup> La presenza di microimprese tra i destinatari della pratica commerciale in questione trova conforto nei documenti acquisiti agli atti del fascicolo: cfr., in via esemplificativa, doc. 3, 4, 5, 11.

<sup>11</sup> Cfr. doc. 1.

<sup>12</sup> Cfr. doc. 22: memoria del professionista ed allegato stampato.

*RECESSO*”, secondo la quale: “*Si riconosce al Cliente, il diritto di recesso da esercitarsi (“entro 14 giorni dal pagamento e qualora non sia avvenuto ancora il download del software”) a mezzo raccomandata A/R, da inviare a M.B. S.r.l (...).*”

**15.** Dai documenti acquisiti nel corso del procedimento istruttorio è emerso che M.B. svolge un’attività di raccolta dei dati concernenti imprese italiane operanti in svariati settori economici e localizzate in diverse Regioni italiane.

**16.** L’invio della proposta commerciale all’impresa destinataria ha quale scopo l’inconsapevole acquisizione a pagamento di un *software* di gestione di magazzino, denominato “*Betamag*”, scaricabile dal sito *www.betamag.it*.

**17.** Occorre sottolineare che tale prodotto risulta distribuito dall’impresa senza garanzia sul fatto che il *software* sia esente da errori o *bug*, ovvero in versione provvisoria, nonché, come segnalato da alcune imprese, privo di un’illustrazione delle sue caratteristiche e, per di più, neanche funzionante<sup>13</sup>.

**18.** Si evidenzia, inoltre, che l’invio del bollettino postale in questione risulta generalmente avvenuto successivamente all’iscrizione o annotazione delle imprese destinatarie di tale comunicazione nel Registro delle Imprese.

**19.** La proposta commerciale di M.B. non è corredata da dettagliate condizioni generali di contratto dell’offerta essendo presente, nella parte retrostante dello stampato, esclusivamente l’informativa relativa al “*TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI*”, e il riferimento al “*DIRITTO DI RECESSO*” secondo quanto sopra riportato.

**20.** Dalle informazioni trasmesse da M.B.<sup>14</sup> risulta che, dal luglio 2018 ad oggi, 1939 imprese hanno pagato l’importo indicato nel bollettino postale precompilato per l’acquisizione del *software* denominato “*Betamag*”.

### **3) Le argomentazioni difensive della Parte**

**21.** M.B., con memorie pervenute in data 15 luglio 2019<sup>15</sup> e 19 agosto 2019<sup>16</sup>, ha sostenuto la correttezza del proprio comportamento, deducendo che il contenuto della proposta commerciale risulterebbe chiaramente indicato nello stampato, ove verrebbero tra l’altro riportate alcune informazioni “basilari”, in particolare il numero di licenza dedicato ad ogni singola impresa, necessario per scaricare il *software* dal sito *internet www.betamag.it*.

**22.** Secondo il professionista la contestazione sarebbe basata su un’errata ricostruzione del contenuto della proposta commerciale che non sarebbe volta a ingannare le imprese. In dettaglio, il medesimo ha sostenuto che nella proposta commerciale non sarebbe presente alcuna dicitura che indurrebbe i destinatari a ritenere che si tratti di un pagamento dovuto essendo al contrario indicata la “finalità commerciale” della proposta in questione.

**23.** M.B. ha altresì precisato che la proposta in questione risulterebbe indirizzata esclusivamente a imprese di nuova costituzione, le cui informazioni e dati aziendali risulterebbero acquisiti da M.B.

---

<sup>13</sup> Cfr. doc.ti 7 e 13: segnalazioni di imprese.

<sup>14</sup> Cfr. doc. 22.

<sup>15</sup> Cfr. doc. 22.

<sup>16</sup> Cfr. doc. 26.

presso le Camere di Commercio, ritenendo opportuno dal punto di vista commerciale proporre a imprese di nuova costituzione la vendita a titolo oneroso di un *software* di gestione dei dati aziendali.

**24.** Il professionista ha rilevato che la “*data di scadenza*” indicata nel bollettino farebbe riferimento alla versione del programma “*Betamag*” “in vigore” al momento dell’invio della proposta, essendo tale programma soggetto a numerosi aggiornamenti informatici nel corso del tempo per risolvere i vari *bugs* o errori presenti nel software<sup>17</sup>.

**25.** In merito al diritto di recesso, infine, il professionista ha osservato di aver previsto per il suo esercizio un termine di 14 giorni, rilevando al contempo di aver riconosciuto tale diritto alle imprese che lo hanno richiesto effettuando il relativo rimborso, circostanza quest’ultima che dimostrerebbe la “buona fede” del professionista nell’ambito della propria condotta.

#### IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

**26.** In via preliminare, si rileva che dalla documentazione in atti risulta che la condotta in esame ha coinvolto anche quelle imprese che rivestono le caratteristiche di cui all’articolo 18, comma 1, lettera *d-bis*), del Codice del Consumo, pregiudicandone il comportamento economico.

**27.** La pratica commerciale posta in essere da M.B., nello svolgimento della propria attività aziendale, consiste nell’inviare ad imprese e a microimprese, generalmente di nuova costituzione, una comunicazione commerciale contenente un bollettino postale precompilato, allo scopo di ottenere la loro inconsapevole adesione all’acquisto di una licenza d’uso di un programma *software* denominato “*Betamag*” scaricabile dal sito *internet www.betamag.it* gestito dalla stessa M.B..

**28.** Infatti, la comunicazione è caratterizzata da elementi di ambiguità tali da condizionare indebitamente il processo decisionale delle imprese destinatarie, inducendole artatamente ad acquistare la licenza d’uso di un programma informatico, non richiesto, che non avrebbero altrimenti acquistato.

Depongono in questo senso la confusa descrizione dei contenuti della proposta e la complessiva impostazione grafica della comunicazione. In particolare, l’indicazione nel bollettino postale di dati precompilati riguardanti l’impresa destinataria, incluso il codice fiscale o la partita IVA, l’importo da versare pari a 305 euro, la “*scadenza*” entro cui effettuare detto versamento, è idonea a fuorviare le imprese destinatarie in merito all’effettivo mittente della comunicazione, ingenerando l’erroneo convincimento che si tratti di un pagamento dovuto, proveniente da un organismo pubblico.

**29.** L’effetto fuorviante così determinato è rafforzato dalla tempistica osservata dal professionista nell’invio della comunicazione in esame, la quale sfrutta la consapevolezza delle imprese di dover assolvere ad obblighi anche di natura pecuniaria in favore della competente Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (di seguito anche CCIAA)<sup>18</sup>, in ragione della loro recente iscrizione nel Registro delle Imprese. In tal modo la comunicazione lascia intendere ai destinatari di trovarsi di fronte ad un versamento da effettuarsi obbligatoriamente in conseguenza della loro recente iscrizione al Registro delle imprese.

---

<sup>17</sup> Cfr. Memoria del professionista, doc. 26.

<sup>18</sup> Cfr. doc. 3, 5, 9, 10 e 16: segnalazioni di imprese che lamentano l’induzione in errore dalla condotta del professionista in relazione al particolare frangente temporale in cui la comunicazione è stata inviata, ossia immediatamente dopo l’iscrizione al Registro delle Imprese.

**30.** La natura commerciale dell'iniziativa, d'altra parte, non è resa immediatamente nota. Infatti, nel contesto del modulo in esame, le informazioni circa lo scopo reale della comunicazione sono marginalizzate nella parte destra dello stampato, redatte con caratteri quasi illeggibili e con l'utilizzo di contenuti ambigui, che creano commistione tra la proposta del professionista e le attività pubblicistiche della Camera di Commercio, la cui denominazione è più volte richiamata: *"L'acquisizione proposta a tutte le ditte iscritte a: Camera di Commercio Industrie, Agricoltura ed Artigianato, consiste in: Programma di gestione magazzino, denominato Betamag [...]; l'accettazione della nostra proposta, tramite pagamento, e l'utilizzo del nostro software beta ha finalità commerciali e non surroga, né in alcun modo sostituisce gli adempimenti imposti dallo Stato italiano e/o dalla Pubblica Amministrazione in tema di iscrizione al Registro delle Imprese (C.C.I.A.A. e quant'altro) in tema di esazione di diritti dovuti per legge"*.

Vengono in tal modo introdotti riferimenti superflui e non pertinenti rispetto all'iniziativa che si intende promuovere, tali da confondere i destinatari sulla reale portata commerciale della proposta. Analoghe considerazioni valgono per la dicitura, riportata in verticale ed in stampatello, sulla parte sinistra dello stampato in cui si legge: *"Acquisizione proposta, alle ditte iscritte a Camera di Commercio, Industria, Agricoltura ed artigianato (C.C.I.A.A.), di concessione d'uso programma Betamag-Mitt. MB S.r.l. P. IVA 08972091212"*.

In questo caso, infatti, la proposta di *"acquisizione"* *"di concessione d'uso"* sembrerebbe provenire, contrariamente al vero, dalla Camera di Commercio.

**31.** Alla scarsa chiarezza della natura della proposta commerciale si aggiunge la mancata definizione del contenuto della stessa: la licenza d'uso di un *software* in versione provvisoria è offerta senza precisarne le caratteristiche e le condizioni di utilizzo per le quali si rinvia al sito del professionista; inoltre, il richiamo ad una *"versione Beta"* od alla *"concessione Beta"* non è idoneo a chiarire la tipologia del prodotto offerto, trattandosi di una versione provvisoria venduta, senza la garanzia della sua idoneità *"a soddisfare le esigenze del Cliente"* e della sua effettiva funzionalità. Come riconosciuto dallo stesso professionista<sup>19</sup>, infatti, il *software* è soggetto a continui aggiornamenti per risolvere *"errori o bug"*<sup>20</sup> in esso presenti, circostanza di cui i consumatori non vengono informati. A tal riguardo, alcune microimprese hanno segnalato che il *software* è, di fatto, non funzionante<sup>21</sup>.

**32.** In questo contesto, la circostanza che talune imprese e microimprese destinatarie della comunicazione si siano determinate ad effettuare il pagamento del bollettino, diversamente da quanto sostenuto dal professionista, non può essere elevata a prova della loro consapevole adesione all'offerta in esame. Le numerose segnalazioni pervenute anche da parte di microimprese e Camere di commercio nonché le evidenze in atti testimoniano piuttosto come l'avvenuto pagamento sia il frutto di un inganno idoneo a condizionare indebitamente il processo decisionale delle imprese destinatarie, comprimendone la libertà di scelta fino al punto di assumere una decisione commerciale che non avrebbero altrimenti preso.

---

<sup>19</sup> Cfr. Doc. 26.

<sup>20</sup> Cfr. Doc. 22.

<sup>21</sup> Cfr. Doc. 13.

**33.** L'invio della comunicazione commerciale sopra descritta, non richiesta, è pertanto suscettibile di indurre un indebito condizionamento del processo decisionale delle imprese destinatarie della proposta commerciale, ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo.

**34.** Le modalità di invio della comunicazione a imprese neocostituite, secondo quanto espressamente riconosciuto dal professionista<sup>22</sup>, con richiesta di pagamento di un importo prestabilito entro una data di scadenza peraltro ravvicinata rispetto alla data di iscrizione alla relativa Camera di Commercio<sup>23</sup>, determinano una richiesta immediata di pagamento per un prodotto non richiesto, il che configura una pratica aggressiva *ex se* ai sensi dell'art. 26, comma 1, lettera f), del Codice del Consumo.

**35.** Il carattere aggressivo della pratica è inoltre dimostrato dal fatto che il professionista assume una condotta potenzialmente idonea ad ostacolare l'esercizio del diritto di recesso concesso contrattualmente alle imprese. Al riguardo occorre osservare che, nonostante M.B. abbia fornito documentazione circa il riconoscimento del diritto di recesso a favore delle imprese richiedenti, il particolare meccanismo di conclusione del contratto sopra descritto e la scarsa trasparenza con cui risulta menzionato lo stesso diritto di recesso (indicato con caratteri difficilmente leggibili, nella parte retrostante dello stampato dopo l'informativa concernente il "*TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI*") concorrono a far ritenere che il professionista abbia posto in essere una condotta idonea, potenzialmente, ad ostacolare l'esercizio del diritto di recesso da parte della generalità delle imprese destinatarie. Ciò posto, in ogni caso non assume rilevanza la circostanza che l'ostacolo al diritto di recesso abbia, eventualmente, riguardato un determinato numero di clienti, stante la natura di illecito di pericolo che la giurisprudenza pacificamente riconosce agli illeciti conseguenti a pratiche commerciali scorrette<sup>24</sup>.

La condotta in esame concorre, pertanto, a connotare l'aggressività della pratica in esame anche ai sensi dell'art. 25, comma 1, lettera d), del Codice di Consumo, configurandosi quale fraposizione di ostacoli all'esercizio del medesimo diritto.

**36.** In conclusione, la condotta tenuta da M.B. costituisce una pratica commerciale aggressiva ai sensi degli articoli 24, 25, comma 1, lettera d), e 26, comma 1, lettera f), del Codice del Consumo. La condotta del professionista comporta l'utilizzo di un espediente finalizzato a condizionare indebitamente il processo decisionale delle imprese destinatarie, inducendole ad assumere repentinamente una decisione di natura commerciale che non avrebbero altrimenti preso in ordine al pagamento di un prodotto non richiesto.

## V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**37.** Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta una pratica commerciale scorretta l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**38.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27,

---

<sup>22</sup> Cfr. Doc. 22.

<sup>23</sup> Cfr. in tal senso, in particolare, quanto segnalato dalla Camera di Commercio di Biella e Vercelli, Doc. 19.

<sup>24</sup> In tal senso, tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 14/9/2018, n. 5396 e 16/3/2018, n. 1670.

comma 13, del Codice del Consumo: in particolare della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**39.** Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della diffusione sul territorio nazionale della pratica commerciale, in quanto nello svolgimento della propria attività il professionista ha proposto a titolo oneroso la licenza d'uso del prodotto informatico denominato "Betamag" a numerose imprese e microimprese con sede in diverse Regioni italiane.

La gravità della pratica si apprezza, inoltre, considerando la tipologia del mezzo impiegato per trasmettere la comunicazione commerciale alle imprese, costituito da una comunicazione postale suscettibile di raggiungere direttamente e personalmente i destinatari, le modalità insidiose per ottenere l'acquisto della licenza d'uso del prodotto informatico, nonché il significativo pregiudizio economico che discende dalla realizzazione di siffatta pratica commerciale, tenuto conto delle ridotte dimensioni economico-finanziarie delle imprese e microimprese e del fatto che le stesse hanno appena intrapreso la propria attività d'impresa iscrivendosi alla competente Camera di Commercio nel momento immediatamente antecedente la ricezione della comunicazione di M.B..

**40.** In merito alla durata della violazione, si osserva che dagli elementi acquisiti agli atti risulta che la pratica commerciale realizzata da M.B. è stata posta in essere a decorrere dall'agosto 2018<sup>25</sup> ed è tuttora in corso.

**41.** Riguardo alle condizioni economiche del professionista, premesso che la gestione e la promozione del programma Betamag costituiscono l'unica attività dal medesimo svolta, si evidenzia che l'impresa ha iniziato la propria attività a partire da luglio 2018 e dal bilancio di esercizio chiuso al 31 dicembre 2018 emerge che la società ha realizzato un utile pari a Euro 27.975,00, a fronte di ricavi per Euro 250.500,00; pertanto, attesa l'efficacia prevalentemente deterrente attribuita alla sanzione amministrativa pecuniaria, si ritiene di determinarne l'importo nella misura di Euro 25.000,00, pari alla quasi totalità degli utili realizzati a mezzo della pratica illecita accertata.

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 24, 25, comma 1, lettera *d*), e 26, comma 1, lettera *f*), del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a condizionare indebitamente il comportamento economico delle imprese destinatarie, mediante l'invio non richiesto di una comunicazione commerciale contenente un bollettino postale precompilato con cui eseguire in favore del professionista un versamento di importo pari a 305 euro;

#### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere da M.B. S.r.l. costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 24, 25, comma 1, lettera *d*), e 26, comma 1, lettera *f*), del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare a M.B. S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 25.000 € (venticinquemila euro).

---

<sup>25</sup> Doc. 1.

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di home-banking e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato. Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## CONFLITTO DI INTERESSI

### SI1014B - ALBERTO BONISOLI-MINISTRO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO – PARERE POST CARICA

Roma, 29 settembre 2019

**Oggetto:** richiesta di parere relativamente al regime delle incompatibilità post carica ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi", pervenuta in data 20 settembre 2019

Illustre Dottore,

in data 20 settembre 2019 è pervenuta in Autorità una nota con la quale Ella richiede un parere in ordine alla compatibilità tra la carica di Ministro per i beni e le attività culturali, da Lei ricoperta sino al 4 settembre 2019, e «la carica di Presidente di Formez, associazione in house al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio».

In relazione a tale richiesta l'Autorità, nella riunione del giorno 25 settembre 2019, ha deliberato il seguente parere.

Formez PA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. (di seguito, "Formez PA") è un'associazione riconosciuta con personalità giuridica di diritto privato, *in house* alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento della Funzione Pubblica e alle Amministrazioni associate. Sulla base di una serie di elementi sintomatici del carattere pubblico dell'ente, tra i quali la sottoposizione ai poteri di controllo, di vigilanza e ispettivi della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, nonché della natura di organo ausiliario della Pubblica Amministrazione, l'Autorità ha ritenuto che a Formez PA debba essere riconosciuta la natura di "ente di diritto pubblico" ai fini e per gli effetti di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215<sup>1</sup>.

In ragione di quanto sopra, la fattispecie in esame è da ricondurre all'articolo 2, comma 1, lettera *b*) della legge 20 luglio 2004, n. 215, disposizione richiamata dall'articolo 2, comma 4, della medesima legge, in base al quale "l'incompatibilità prevista dalle disposizioni di cui alle lettere *b*), *c*) e *d*) del comma 1 perdura per dodici mesi dal termine della carica di governo nei confronti di enti di diritto pubblico, anche economici, nonché di società aventi fini di lucro che operino prevalentemente in settori connessi con la carica ricoperta".

Al riguardo, l'Autorità ha costantemente ritenuto che la disposizione in esame sia essenzialmente intesa ad escludere in radice anche la mera eventualità che l'esercizio delle attribuzioni inerenti alla carica di governo possa essere influenzato o distorto dall'interesse del titolare a precostituirsi benefici futuri, ad esempio in termini di incarichi successivi alla cessazione della carica governativa. In questo senso, l'elemento di discontinuità introdotto dal legislatore nei rapporti tra gli ex titolari di carica e gli enti o le società che operino prevalentemente nei settori interessati dalle specifiche funzioni esercitate nel corso del mandato governativo, è finalizzato a salvaguardare l'imparzialità dell'azione pubblica, che rappresenta il principio cardine della disciplina sul conflitto di interessi.

---

<sup>1</sup> In senso conforme si veda la I Relazione semestrale al Parlamento, giugno 2005, pag. 20.

L'indagine sugli elementi della connessione e della prevalenza, di cui all'articolo 2, comma 4, secondo periodo, della legge 20 luglio 2004, n. 215, è finalizzata a verificare quali siano i settori di attività prevalente delle società o degli enti a favore dei quali o presso i quali dovrà essere svolto l'incarico, indagando se sussistano, per tali attività, profili di connessione con le funzioni e le competenze istituzionali del titolare di carica.

La valutazione si concentra sull'analisi astratta delle attribuzioni della carica governativa, accertandone l'idoneità a coinvolgere quegli stessi settori nei quali la società o l'ente opera in via prevalente, verificando altresì se possa sussistere, in fatto, un legame fra le attribuzioni del titolare di carica e l'ente o la società interessata (attraverso, ad esempio, il potere di nominare i vertici oppure per effetto di pregressi rapporti contrattuali della società o dell'ente con il dicastero interessato).

Nei numerosi precedenti condotti dall'Autorità in tema di divieti post carica, i requisiti della connessione e della prevalenza sono stati ampiamente approfonditi. Con riferimento alla connessione, è stato ritenuto che l'analisi non può esaurirsi nell'accertamento della mera coincidenza di materie, ma deve essere condotta anche avendo riguardo all'eventuale esercizio di poteri pubblici e di funzioni sulla società o sull'ente, ovvero nei settori in questi operano, nonché ai rapporti giuridici ed economici intercorrenti tra le parti. Con riguardo alla prevalenza, l'analisi deve invece essere effettuata considerando il peso delle attività connesse rispetto al complesso delle attività societarie/istituzionali.

Nel caso di specie, tenuto conto delle attribuzioni inerenti alla carica di Ministro per i beni e le attività culturali, nonché delle attività che, in ragione di tale carica, risultano da Lei essere state concretamente svolte, l'applicazione dei criteri sopra indicati conduce a ritenere che non sussistano impedimenti all'assunzione della carica di cui alla richiesta di parere.

Considerato, infatti, che le attribuzioni del Ministro per i beni e le attività culturali attengono essenzialmente alla gestione del patrimonio culturale e ambientale, e tenuto altresì conto del fatto che Formez PA opera nel settore delle politiche di riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione, l'Autorità ha ritenuto di escludere, nel caso di specie, la sussistenza del rapporto di connessione tra i settori di prevalente operatività di Formez PA e la pregressa carica di governo, richiesto ai fini della configurabilità, per i dodici mesi successivi alla cessazione dalla carica, del divieto di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), come richiamato dal comma 4 della stessa disposizione, della legge 20 luglio 2004, n. 215.

Si consideri infine, la non evidenza di rapporti diretti intercorsi tra il MiBAC e Formez PA nel periodo in cui Ella ha ricoperto la carica di Ministro, così come la circostanza che il Ministro per i beni e le attività culturali risulta non essere titolare di alcun potere nei confronti di Formez PA.

Si rende noto che il presente parere, ai sensi dell'articolo 23, secondo comma del Regolamento sul conflitto di interessi, è soggetto alla pubblicazione sul bollettino dell'Autorità, salve *“eventuali esigenze di riservatezza motivatamente rappresentate”*.

Si chiede pertanto alla S.V. di comunicare a questa Autorità, entro il termine di 15 giorni dal ricevimento del parere, la sussistenza di eventuali esigenze di riservatezza, motivandone le specifiche ragioni.

Distinti saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXIX- N. 42 - 2019

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Sandro Cini, Valerio Ruocco, Simonetta Schettini,  
Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <http://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---