



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXIV - n. 25

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
24 giugno 2024**



## SOMMARIO

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	5
C12639 - SUPERMERCATI TOSANO CEREALRAMO DI AZIENDA DI BENNET <i>Provvedimento n. 31252</i>	5
C12640 - HISI HOLDING DI INVESTIMENTO IN SANITÀ ED INFRASTRUTTURE/CONCESSIONI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI <i>Provvedimento n. 31253</i>	9
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	13
AS1991 - COMUNE DI FOSSACESIA (CH) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE	13
AS1992 - COMUNE DI CERVIA (RA) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE	18
AS1993 - COMUNE DI MISANO ADRIATICO (RN) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE	24
AS1994 - COMUNE DI SAPRI (SA) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE	29
AS1995 - ROMA CAPITALE - AFFIDAMENTO SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	34
AS1996 - COMUNE DI CHIOGGIA (VE) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE	40
AS1997 - COMUNE DI SAN VINCENZO (LI) - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE	45
AS1998 - COMUNE DI GROSSETO - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE	51
AS1999 - RICOGNIZIONE SPL 2023	59
DIRITTI TELEVISIVI	71
SR46 - FIGC/COMMERCIALIZZAZIONE DIRITTI AUDIOVISIVI CALCIO FEMMINILE 2024/2025- 2025/2026-2026/2027 <i>Provvedimento n. 31254</i>	71
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	85
PS12638 - DR AUTOMOBILES-PROBLEMATICHE VARIE <i>Provvedimento n. 31255</i>	85



## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12639 - SUPERMERCATI TOSANO CEREА/RAMO DI AZIENDA DI BENNET**

*Provvedimento n. 31252*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 giugno 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Supermercati Tosano Cerea S.r.l., pervenuta in data 13 maggio 2024 e successivamente integrata in data 21 e 22 maggio;

CONSIDERATO quanto segue

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

**1.** Supermercati Tosano Cerea S.r.l. ("Tosano"), controllata da tre persone fisiche, è una società che opera nell'ambito della grande distribuzione organizzata ("GDO"), con 19 punti vendita attivi, comprensivi di supermercati e ipermercati. È attiva altresì nel settore immobiliare, inclusa la gestione di complessi e centri commerciali in Italia e all'estero, tramite la società controllata Immobiliare Esseti S.p.A.

Il fatturato consolidato di Tosano nel 2022 è stato pari, in Italia, a *[1-2 miliardi di]\** euro.

**2.** Oggetto dell'operazione comunicata è un ramo di azienda della società Bennet S.p.A. ("Bennet"), corrispondente a un punto vendita della GDO del formato ipermercato, localizzato all'interno del centro commerciale sito in Nerviano (MI).

Il fatturato 2023 del ramo di azienda *target* è stato pari a *[10-35 milioni di]* euro.

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

**3.** L'operazione comunicata consiste nell'acquisizione del controllo esclusivo, da parte di Tosano, del ramo di azienda corrispondente all'ipermercato attualmente gestito da Bennet, localizzato all'interno del centro commerciale sito in Nerviano (MI).

**4.** Il ramo di azienda oggetto di cessione si compone, tra l'altro, del relativo avviamento, beni, attrezzature e impianti utilizzati per l'esercizio dell'attività, autorizzazioni e rapporti di lavoro subordinato.

---

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

5. L'acquisto del ramo di azienda in questione è successivo all'acquisto da parte di Tosano, in data 9 gennaio 2023, di altro ramo di azienda di Bennet situato a Molinetto di Mazzano (BS), avente un fatturato 2022 pari a [10-35 milioni di] euro, la cui acquisizione è stata oggetto di separata comunicazione all'Autorità<sup>1</sup>.

6. È altresì previsto un obbligo di non concorrenza in base al quale Bennet si obbliga, per cinque anni a decorrere dalla sottoscrizione del contratto definitivo, a non attivare – direttamente o indirettamente - alcuna nuova media o grande struttura di vendita destinata alla vendita di prodotti alimentari all'interno del territorio del Comune di Nerviano o nei comuni confinanti, ferme restando le strutture già attive.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'operazione comunicata, in quanto finalizzata all'acquisto del controllo esclusivo di imprese, costituisce una concentrazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

8. Infatti, il calcolo del fatturato rilevante deve essere effettuato tenendo conto dell'insieme delle operazioni concluse tra Tosano e Bennet negli ultimi due anni, quindi non soltanto dell'acquisto del ramo di azienda *target* dell'operazione comunicata, ma anche del ramo di azienda di Bennet sito in Molinetto di Mazzano, la cui acquisizione è già stata comunicata all'Autorità<sup>2</sup>. Ciò in ragione della necessità di considerare unitariamente le due operazioni, stante l'identità dei soggetti coinvolti quale parte acquirente e parte venditrice nei rispettivi accordi e il loro succedersi in meno di due anni, con conseguente cumulo dei valori di fatturato dei due rami di azienda *target* e superamento delle soglie nazionali<sup>3</sup>.

9. Il patto di non concorrenza può essere considerato accessorio e necessario alla realizzazione dell'operazione in esame, in quanto volto a preservare il valore del ramo di azienda *target*, a condizione che lo stesso sia limitato ad un periodo di due anni dalla sottoscrizione del contratto definitivo e circoscritto all'ambito geografico di attività del medesimo ramo di azienda *target*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> C12493 - *Supermercati Tosano Cerea/due rami di azienda di Bennet*, provvedimento n. 30344 del 18 ottobre 2022.

<sup>2</sup> C12493 - *Supermercati Tosano Cerea/due rami di azienda di Bennet*, provvedimento n. 30344 del 18 ottobre 2022.

<sup>3</sup> Secondo la 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), § 50: "Se due o più operazioni (ciascuna delle quali determina un'acquisizione di controllo) hanno luogo tra le medesime persone o imprese nell'arco di un periodo di due anni, saranno considerate come una concentrazione unica, indipendentemente dal fatto che riguardino lo stesso settore o parti della stessa attività [...]".

<sup>4</sup> Si veda, al riguardo, la Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005).

## IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

### IV.1 I mercati interessati

**10.** La presente operazione interessa i mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo attraverso punti vendita della GDO. In tale settore operano, a livello nazionale, molteplici operatori, con dimensioni e formule organizzative variegata. In particolare, vengono distinte, nell'ambito della GDO, le seguenti tipologie di punto vendita: ipermercati, supermercati, *superette* e *discount*.

**11.** Nell'ambito dei più recenti provvedimenti relativi a operazioni di concentrazione nel settore della GDO<sup>5</sup>, l'Autorità ha, in primo luogo, incluso i punti vendita gestiti con formula *discount* nei mercati rilevanti relativi alle tipologie di punti vendita della GDO di dimensione corrispondente, e cioè *superette* (100-399 mq), supermercati (400-2.499 mq) e ipermercati (dai 2.500 mq in su), in quanto considerati dai consumatori un'opzione di acquisto sostituibile con tali altre tipologie di punto vendita della GDO.

**12.** Inoltre, con riferimento a ipermercati, supermercati e *superette*, l'Autorità ha definito i seguenti mercati merceologici distinti:

i) il mercato delle *superette*, comprensivo di tutti i punti vendita di dimensione compresa tra 100 e 2499 mq (e cioè le stesse *superette*, i supermercati e i *discount* di dimensione inferiore ai 2500 mq);

ii) il mercato dei supermercati, comprensivo di tutti i punti vendita di dimensione dai 100 mq in su (e cioè supermercati, *superette*, ipermercati e *discount*);

iii) il mercato degli ipermercati, comprensivo di tutti i punti vendita da 400 mq in su (e cioè ipermercati, supermercati e *discount* di dimensione pari o superiore ai 400 mq).

**13.** Sotto il profilo geografico, sono stati definiti mercati locali costituiti da curve isocrone centrate sui punti vendita *target* dell'ampiezza di 10 minuti di guida per il mercato delle *superette* e di 15 minuti di guida per i mercati dei supermercati e degli ipermercati.

**14.** Nel caso di specie, il mercato interessato è quindi quello degli ipermercati, vale a dire quello comprensivo di tutti i punti vendita di dimensione superiore a 400 mq collocati in un'isocrona di massimo 15 minuti di guida dal punto vendita corrispondente al ramo di azienda oggetto dell'acquisizione.

### IV.2 Gli effetti dell'operazione

**15.** Come anticipato, l'acquisto del ramo di azienda *target* deve essere considerato quale unica concentrazione, e valutato unitariamente, con l'acquisto del ramo di azienda di Bennet sito in Molinetto di Mazzano, posto che le relative operazioni sono state concluse tra le stesse imprese in un periodo di due anni. Tuttavia, poiché l'acquisto del ramo di azienda di Bennet sito in Molinetto di Mazzano è già stato oggetto di esame da parte dell'Autorità e riguarda un mercato geografico differente e distinto rispetto alla presente operazione<sup>6</sup>, in questa sede ci si limiterà ad analizzare gli effetti dell'acquisizione del ramo di azienda di Bennet sito in Nerviano (MI).

<sup>5</sup> Cfr., *ex multis*: C12247B - BDC Italia-Conad/Auchan, provvedimento n. 28163 del 25 febbraio 2020; C12509 - PAC 2000A/Vari Rami di azienda, provvedimento n. 30500 del 28 febbraio 2023; C12487 - IN'S Mercato/Ramo di azienda DICO, provvedimento n. 30414 del 13 dicembre 2022; C12490 - Fratelli Arena/Due Rami di azienda di Superisola, provvedimento n. 30337 dell'11 ottobre 2022; C12580 - Conad Nord Ovest/Ramo di azienda di Bennet, provvedimento n. 30885 del 21 novembre 2023.

<sup>6</sup> C12493 - Supermercati Tosano Cereale/due rami di azienda di Bennet, provvedimento n. 30344 del 18 ottobre 2022.

**16.** Nel mercato locale corrispondente all'isocrona costruita intorno a quest'ultimo, si ritiene che l'operazione non sia tale da determinare alcun effetto di rilievo sotto il profilo concorrenziale, in quanto non dà luogo a sovrapposizioni orizzontali o integrazione verticale, risolvendosi nella sostituzione di un operatore con un altro. Infatti, Bennet detiene nell'isocrona oggetto di analisi, attraverso il ramo di azienda *target*, una quota di mercato del [0-5%], mentre la parte acquirente non è attiva. Si registra inoltre la presenza di qualificati concorrenti nella medesima isocrona, con quote di mercato non trascurabili, quali, ad esempio, Esselunga ([30-35%]), Iper Montebello ([10-15%]) e Lidl (10-15%).

**17.** Alla luce delle considerazioni che precedono, dunque, la concentrazione in esame non appare idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato interessato e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

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

RITENUTO, altresì, che le clausole di non concorrenza sopra descritte possono ritenersi accessorie alla presente operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, le suddette clausole che si dovessero realizzare oltre tali limiti;

#### DELIBERA

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**C12640 - HISI HOLDING DI INVESTIMENTO IN SANITÀ ED  
INFRASTRUTTURE/CONCESSIONI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI**

*Provvedimento n. 31253*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 giugno 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società HISI - Holding di Investimento in Sanità ed Infrastrutture S.r.l., pervenuta in data 17 maggio 2024;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

**1.** HISI - Holding di Investimento in Sanità ed Infrastrutture S.r.l., (HISI) è una società di diritto italiano che svolge attività di *holding* di partecipazioni. HISI, tramite le società da essa controllate, opera nella progettazione e realizzazione di opere pubbliche in progetti infrastrutturali, principalmente nel settore ospedaliero, e nella gestione integrata dei servizi non sanitari (*integrated facility management*) in favore delle medesime strutture.

L'attività di *integrated facility management* svolta da HISI comprende, *inter alia*, la fornitura e gestione di servizi di gestione rifiuti, catering, ordinaria manutenzione degli stabili, pulizia, gestione dei servizi energetici, lavanderia, pulizie e gestione dei servizi di trasporto interno. HISI fornisce i predetti servizi tramite contratti di subappalto.

**2.** HISI è controllata da F2i Life S.p.A. (F2i Life), che detiene il 100% del capitale sociale. F2i Life è una società di diritto italiano il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Fondo Ania - F2i, a sua volta gestito da F2i SGR S.p.A. ("F2i SGR"), gestore indipendente italiano di fondi infrastrutturali. Il fatturato complessivamente realizzato in Italia, nel 2022, dal gruppo F2i (comprensivo, dunque, del fatturato di F2i SGR e delle società oggetto di controllo) ammonta a [8-9]\* miliardi di euro.

**3.** Concessioni Investimenti Infrastrutturali S.r.l. ("C2i") è una *holding* che svolge attività di acquisto, sottoscrizione e gestione di partecipazioni in società di scopo costituite al fine dell'aggiudicazione, progettazione, costruzione e/o gestione di concessioni pubbliche, offrendo altresì servizi di consulenza aziendale a società partecipate o controllate, controllanti o sottoposte a comune controllo con la società.

---

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

4. C2i detiene le partecipazioni esclusivamente nelle tre seguenti società: Empoli Salute S.p.A. (Empoli Salute), Vimercate Salute S.p.A. (Vimercate Salute) e S.ene.ca. Società Energia Careggi S.r.l. (S.ene.ca.). Tali società costituiscono, congiuntamente, le “Società Target” dell’operazione. In particolare C2i detiene il 91,97% del capitale sociale di Empoli Salute, il 43,7% del capitale di Vimercate Salute e il 52,5% del capitale di S.ene.ca. Dunque C2i esercita:

- il controllo esclusivo su Empoli Salute, in ragione della maggioranza detenuta nel capitale sociale e del fatto che C2i ha il potere di nominare tutti e tre i membri del consiglio d’amministrazione;
- il controllo congiunto su Vimercate Salute, in quanto le delibere del consiglio di amministrazione (formato da quattro membri, due dei quali nominati da C2i) vengono adottate con maggioranza;
- il controllo congiunto su S.ene.ca, in quanto le delibere del consiglio di amministrazione (formato da quattro membri, ciascuno espressione di un azionista) vengono adottate da tanti consiglieri che rappresentino almeno il 66% del capitale sociale (per cui è necessario il voto favorevole sia del consigliere nominato da C2i, che detiene il 52,5% del capitale sociale di S.ene.ca, sia del consigliere nominato da Siram S.p.A., che detiene il 42,5% del capitale sociale di S.ene.ca).

5. Le Società Target sono attive nella progettazione e costruzione di infrastrutture nel settore ospedaliero e nella gestione dei servizi non sanitari in favore delle medesime strutture. In particolare, Empoli Salute e Vimercate Salute sono attive nella progettazione di opere pubbliche nel settore non residenziale (in particolare, ospedaliere) e nella fornitura di servizi integrati di *facility management* in favore degli ospedali di Empoli e Vimercate, mentre S.ene.ca è attiva nella progettazione e realizzazione dell’impianto di cogenerazione di calore ed elettricità per l’ospedale di Careggi, nella gestione dei servizi di fornitura energetica nei confronti dell’ospedale di Careggi, nonché nella gestione degli impianti e nella manutenzione degli stessi, come previsto dal contratto di concessione stipulato con l’Azienda Ospedaliera Universitaria Careggi di Firenze.

Il fatturato consolidato realizzato da C2i nel 2023 è stato pari a circa [35-100] milioni di euro, interamente realizzati in Italia.

6. C2i è interamente controllata da Pergola (PPP Italy) Limited (“Pergola”), società di diritto inglese il cui capitale sociale è, a propria volta, detenuto dal fondo Infracapital Greenfield Partners I LP (“Greenfield”), società in accomandita di diritto inglese con sede legale a Londra. Il capitale sociale di Greenfield è detenuto da numerosi investitori. Tuttavia, l’unico socio che detiene una partecipazione sociale superiore al 10% è The Prudential Assurance Company Limited, la quale detiene direttamente il 19% di Greenfield e il 2,8% tramite la sua società veicolo M&G Investment Real Impact Fund.

## II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

7. L’Operazione notificata consiste nell’acquisizione, da parte di HISI, dell’intero capitale sociale di C2i e, indirettamente, delle società da essa controllate, Empoli Salute, Vimercate Salute e S.ene.ca. L’Operazione è regolata da un *Sale and Purchase Agreement* (“SPA”) stipulato in data 23 aprile 2024 tra HISI, in qualità di acquirente, e Pergola, in qualità di venditore. Ad esito

dell'Operazione F2i SGR, tramite HISI, acquisirà il controllo di C2i e, di conseguenza, il controllo esclusivo su Empoli Salute e il controllo congiunto su Vimercate Salute e S.ene.ca.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

8. L'operazione comunicata costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

#### *I mercati del prodotto e geografico interessati*

9. HISI e C2i sono entrambe attive nell'offerta di servizi di progettazione e realizzazione di opere pubbliche e nella fornitura di servizi di *integrated facility management*.

10. Il mercato della progettazione e realizzazione di opere pubbliche concerne principalmente la costruzione di strade e autostrade, ponti, archi, viadotti, ferrovie, metropolitane e opere idrauliche. Si caratterizza per la presenza di un contratto tra il soggetto committente (il più delle volte un'amministrazione pubblica) e le imprese che effettuano i lavori. A livello nazionale, il settore delle opere pubbliche è regolato dalla normativa di cui al Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (cd. Codice degli Appalti) che, tra le altre cose, definisce criteri di pubblicità e trasparenza nelle fasi di selezione, partecipazione alle gare, presentazione delle offerte, aggiudicazione ed esecuzione dei contratti e fissa, altresì, i requisiti minimi per poter accedere al mercato.

11. Quanto alla dimensione geografica, il mercato della progettazione e realizzazione di opere pubbliche si ritiene di dimensione quantomeno nazionale, in ragione dell'omogeneità nelle condizioni generali di accesso e di svolgimento delle relative gare<sup>1</sup>.

12. I servizi di *facility management* sono servizi integrati - richiesti sia da enti pubblici che da soggetti privati - che coinvolgono attività relative alla gestione di edifici, unitamente ai loro impianti e servizi connessi. Tali servizi afferiscono alle macroaree dei servizi di manutenzione degli impianti di un immobile (riscaldamento, condizionamento, elettrici, sanitari, ecc.), dei servizi di pulizia e igiene ambientale degli spazi di un immobile (pulizia, sanificazione, disinfestazione, aree verdi, ecc.) e di altri servizi relativi alla gestione di un immobile di grandi dimensioni (portierato, reception, facchinaggio, logistica interna, sorveglianza, ecc.)<sup>2</sup>. Ai fini della presente operazione, l'esatta definizione del mercato relativo all'offerta di servizi di *integrated facility management* può essere lasciata aperta.

---

<sup>1</sup> Cfr. C12350 – Fincantieri Infrastrutture / Rami di azienda di INSO – Sistemi per le infrastrutture sociali, Provvedimento n. 28529 del 26 gennaio 2021.

<sup>2</sup> Cfr. C12521 – F2i SGR/HISI Holding di Investimento in Sanità ed Infrastrutture, Provvedimento n. 30484 del 15 febbraio 2023; I808 - GARA CONSIP FM4 - Accordi tra i principali operatori del facility management, Provvedimento n. 27646 del 17 aprile 2019.

***Effetti dell'operazione***

**13.** Sia nel mercato della progettazione e realizzazione di opere pubbliche che in quello dell'integrated *facility management*, la quota di mercato congiunta delle imprese interessate è inferiore al 5%.

**14.** Inoltre, nei mercati sopra individuati sono presenti numerosi e qualificati concorrenti di dimensioni ed *expertise* significative.

**15.** Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame non appare quindi idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

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

**DELIBERA**

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1991 - COMUNE DI FOSSACESIA (CH) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE

Roma, 14 marzo 2024

Comune di Fossacesia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 12 marzo 2024, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di Fossacesia del 12 dicembre 2023, n. 184, avente a oggetto "*Linee di indirizzo per l'applicazione della l. 05.08.2022 n. 118 recante «Disposizione sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive»*", trasmessa con una segnalazione pervenuta il 15 gennaio 2024.

Con la suddetta Deliberazione, il Comune ha fornito l'indirizzo di predisporre "*un atto motivato, di cui all'art. 3 – comma 1 – della Legge n. 118/22 che differisca il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, entro il 31.12.2024, fermo restando quanto disposto dall'art. 3 comma 3 della medesima legge, ovvero il termine che emergerà dall'evoluzione normativa in itinere*".

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla proroga disposta dalla Deliberazione n. 184/2023.

Preliminarmente, l'Autorità ritiene necessario ricordare i propri numerosi interventi svolti in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative volti a censurare sia le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere sia le disposizioni contenute nelle procedure selettive avviate per l'assegnazione delle nuove concessioni suscettibili di pregiudicare il corretto confronto concorrenziale<sup>1</sup>.

Con precipuo riferimento alle proroghe, l'Autorità ha più volte sottolineato che il continuo ricorso a tale strumento viola i principi della concorrenza nella misura in cui impedisce il confronto competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti

---

<sup>1</sup> L'Autorità, inoltre, segnala dal 2018 l'opportunità di adottare in tempi celeri una normativa relativa alle concessioni balneari che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività (cfr. AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018).

su risorse demaniali di carattere scarso, e favorisce gli effetti distorsivi connessi a ingiustificate rendite di posizione attribuite ai concessionari<sup>2</sup>. Nel corso del biennio 2020-2021<sup>3</sup>, in particolare, l’Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con gli articoli 49 e 56 TFUE<sup>4</sup> e con l’articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. “Direttiva Servizi”)<sup>5</sup>. Come noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai principi e alle disposizioni euro-unitari e, ove la normativa interna confligga con il diritto dell’Unione europea, se ne impone la relativa disapplicazione<sup>6</sup>.

Premesso quanto sopra, nel caso di specie, l’Autorità ritiene che la proroga in favore dei precedenti concessionari disposta dal Comune di Fossacesia con la Deliberazione n. 184/2023 violi le norme richiamate, in quanto elusiva della scadenza al 31 dicembre 2023 del periodo transitorio indicato dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e, dunque, volta a impedire, o comunque ritardare, l’applicazione della normativa euro-unitaria e l’apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall’affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Vale sul punto ricordare che, nelle sentenze gemelle del 2021, l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>7</sup> ha affermato che, oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali in essere “*anche in*

<sup>2</sup> Cfr. AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021.

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, le segnalazioni AS1701 – *Comune di Piombino (LI) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 41/2020; AS1729 – *Comune di Ginosa (TA) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 13/2021. Cfr. anche le segnalazioni, *ex multis*, AS1725 – *Comune di Reggio Calabria – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 12/2021; AS1799 – *Regione Autonoma della Sardegna – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 43/2021.

<sup>4</sup> Gli articoli 49 e 56 TFUE impongono agli Stati membri l’abolizione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l’esercizio di tali libertà.

<sup>5</sup> L’articolo 12 della c.d. Direttiva Servizi prevede che “*qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento*” (par. 1) e che, in tali casi, “*l’autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami*” (par. 2).

<sup>6</sup> Da ultimo, proprio in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime, la Corte di giustizia UE, con sentenza del 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, ECLI:EU:C:2023:301, ha affermato: (i) la natura immediatamente esecutiva dell’articolo 12 della Direttiva Servizi, in quanto sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sia l’obbligo per gli Stati membri di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali (punti 66-67) sia il divieto di rinnovare automaticamente un’autorizzazione rilasciata per una determinata attività (punti 68-69); (ii) l’obbligo non solo per il giudice ma anche per le amministrazioni dello Stato, comprese quelle comunali, di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella dell’Unione (punto 73).

<sup>7</sup> Si ricorda che l’incompatibilità con l’ordinamento euro-unitario della proroga senza confronto competitivo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è stata affrontata dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le note sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021. Con sentenza del 23 novembre 2023, n. 32559, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha cassato con rinvio al Consiglio di Stato la sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 18/2021 per diniego o rifiuto di giurisdizione, censurabile dalle SS.UU. ai sensi dell’articolo 111, comma 8, Costituzione. Segnatamente, pronunciandosi esclusivamente su uno dei motivi di ricorso proposto dai ricorrenti, le SS.UU. hanno affermato che la sentenza impugnata, nella parte in cui ha rigettato le istanze di intervento dei ricorrenti per cassazione, ha negato in astratto ai ricorrenti la legittimazione a intervenire nel giudizio, senza una valutazione specifica e concreta dell’esistenza di posizioni soggettive differenziate qualificabili come interessi legittimi.

assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E.” e, pertanto, disapplicabile dal giudice amministrativo e da qualsiasi organo amministrativo.

Più di recente, il Consiglio di Stato ha affermato il “frontale contrasto” della nuova norma contenuta nell'articolo 10-quater, comma 3, del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198 convertito con legge 24 febbraio 2023, n. 14, con l'articolo 12 della Direttiva Servizi<sup>8</sup> e ha chiarito che i principi sanciti dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 17/2021 sono pienamente applicabili e vincolanti, con la conseguenza che le norme nazionali che hanno disposto o che dovessero disporre in futuro la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime sono in contrasto con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva Servizi e non devono essere applicate dai giudici né dalla pubblica amministrazione<sup>9</sup>.

Si sottolinea, dunque, come sia il giudice nazionale quanto quello europeo abbiano affermato l'obbligo di procedere con procedure ad evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi. A ciò si deve aggiungere l'infondatezza degli argomenti indicati nella Deliberazione n. 184/2023 a sostegno del differimento/proroga delle concessioni, ossia l'assenza di una normativa interna di riordino della materia. Tale circostanza, infatti, non impatta sulle procedure a evidenza pubblica che il Comune è tenuto a svolgere o sulle modalità di predisposizione dei bandi, in quanto i principi che devono ispirare lo svolgimento delle gare e i criteri da utilizzare nella predisposizione dei bandi di gara sono stati puntualmente indicati dal Consiglio di Stato nel 2021, desumendoli dall'articolo 12 della Direttiva Servizi. L'assenza di una organica disciplina legislativa nazionale non può, pertanto, tradursi in un legittimo motivo a sostegno della proroga della durata delle concessioni, tenuto anche conto della circostanza che la delega legislativa prevista all'articolo 4 della legge n. 118/2022 è scaduta senza essere stata esercitata.

Inoltre, nel caso di specie, non solo il Comune non ha avviato le procedure selettive per l'assegnazione delle nuove concessioni, ma, al contrario, nella parte dispositiva della Deliberazione,

---

Le SS.UU. hanno dichiarato assorbiti tutti gli altri motivi di ricorso (compresi quelli con cui si lamentava la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, per avere l'Adunanza Plenaria esercitato direttamente poteri legislativi e amministrativi) e rigettato la richiesta di enunciare “i principi di diritto nell'interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri legislativi loro spettanti”.

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 1° marzo 2023, n. 2192, secondo cui “sulla base di quanto affermato dall'Adunanza Plenaria, con le ricordate sentenze nn. 17 e 18 del 2021, non solo i commi 682 e 683 dell'art. 1 della L. n. 145/2018, ma anche la nuova norma contenuta nell'art. 10-quater, comma 3, del D.L. 29/12/2022, n. 198, conv. in L. 24/2/2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato”.

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 27 dicembre 2023, n. 11200. In base a quanto si legge nella sentenza “ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari; non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata; la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato”.

prospetta la possibilità di prorogare ulteriormente la durata delle concessioni esistenti alla luce di quanto disposto dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022. Al riguardo, l'Autorità ritiene necessario evidenziare che la norma in questione circoscrive la possibilità di differire ulteriormente la durata delle concessioni a ipotesi del tutto eccezionali connesse a specifiche circostanze che impediscono la conclusione della procedura selettiva. Trattandosi di una norma derogatoria, il comma 3 dell'articolo 3 non può che essere interpretato restrittivamente. Affinché la norma possa trovare applicazione, dunque, è necessario che la procedura selettiva sia stata avviata e che sussistano ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura e che siano legate all'espletamento della procedura stessa. Solo in presenza di tali circostanze è legittimo ritenere che il termine di scadenza delle concessioni possa essere differito per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura. Ne deriva che tale disposizione non può essere posta a fondamento di una proroga generalizzata di tutte le concessioni in essere in uno specifico Comune, vieppiù nel caso in cui nessun tipo di procedura selettiva è avviata dal medesimo Comune.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che il Comune di Fossacesia avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 12 dicembre 2023, n. 184, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria richiamati e procedere allo svolgimento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale delibera integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, la delibera comunale *de qua* si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della c.d. Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Fossacesia dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Fossacesia al parere motivato espresso dall’Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta Comunale del 12 dicembre 2023, n.184, avente a oggetto “Linee di indirizzo per l’applicazione della l. 05.08.2022 n. 118 recante “Disposizione sull’efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive”.***

L’Autorità, il 12 marzo 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Fossacesia, ai sensi dell’articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione della Giunta del 12 dicembre 2023, n. 184, avente a oggetto “Linee di indirizzo per l’applicazione della l. 05.08.2022 n. 118 recante “Disposizione sull’efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive”, trasmessa con una segnalazione all’Autorità in data 15 gennaio 2024.

Nel proprio parere, l’Autorità ha ritenuto che il Comune di Fossacesia avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 12 dicembre 2023, n. 184, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all’art. 49 TFUE e all’art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) e procedere all’espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale Deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

A seguito della ricezione del predetto parere motivato, il Comune di Fossacesia non ha fornito alcun riscontro all’Autorità.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell’Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 28 maggio 2024, ha disposto di impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per l’Abruzzo - Pescara la Deliberazione della Giunta Comunale del 12 dicembre 2023, n. 184 adottata dal Comune di Fossacesia e concernente la proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative.

---

**AS1992 - COMUNE DI CERVIA (RA) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE**

Roma, 14 marzo 2024

Comune di Cervia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 12 marzo 2024, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di Cervia del 28 dicembre 2023, n. 309, avente a oggetto "*Disposizioni in merito all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e applicazione di quanto previsto dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 e delle decisioni n. 17/2021 e n. 18/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, a seguito della sentenza della Corte di Cassazione n. 32599 pubblicata il 23/11/2023*", trasmessa con una segnalazione pervenuta il 15 gennaio 2024.

Con il suddetto provvedimento, il Comune ha deliberato "*di individuare, al solo fine di contemperare l'avvio delle procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni degli spazi demaniali marittimi in parola, il termine del 31 dicembre 2024 per le concessioni interessate in precedenza da proroghe di legge, in ragione delle esigenze di continuità del servizio e degli altri interessi indicati nelle premesse del presente atto*", dando mandato al Dirigente competente di predisporre un programma di azioni da svolgere per la preparazione degli atti e l'esperimento delle procedure a evidenza pubblica.

In particolare, nella parte motiva della Deliberazione n. 309/2023, il Comune di Cervia afferma l'oggettiva impossibilità di avviare e concludere le procedure entro il termine del 31 dicembre 2023 indicato dalla giurisprudenza amministrativa, ma superato dai successivi interventi normativi, dalla sentenza della Corte di Cassazione e dal parere motivato della Commissione.

Secondo il Comune, dunque, la proroga disposta è in linea con la versione originaria dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022, stante la necessità di attendere l'emanazione dei provvedimenti governativi che definiscano i criteri specifici da inserire nei bandi di gara, in relazione alla quantificazione dei canoni e dell'indennizzo dovuto al concessionario uscente.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla proroga disposta dalla Deliberazione n. 309/2023, tenuto conto della risposta alla richiesta di informazioni pervenuta il 15 febbraio 2024 (di seguito, "la nota del 15 febbraio 2024").

Preliminarmente, l'Autorità ritiene necessario ricordare i propri numerosi interventi svolti in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative volti a censurare sia le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere sia le disposizioni contenute nelle procedure selettive

avviate per l'assegnazione delle nuove concessioni suscettibili di pregiudicare il corretto confronto concorrenziale<sup>1</sup>.

Con precipuo riferimento alle proroghe, l'Autorità ha più volte sottolineato che il continuo ricorso a tale strumento violi i principi della concorrenza nella misura in cui impedisce il confronto competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, e favorisce gli effetti distorsivi connessi a ingiustificate rendite di posizione attribuite ai concessionari<sup>2</sup>. Nel corso del biennio 2020-2021<sup>3</sup>, in particolare, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con gli articoli 49 e 56 TFUE<sup>4</sup> e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi")<sup>5</sup>. Come noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai principi e alle disposizioni euro-unitari e, ove la normativa interna confligga con il diritto dell'Unione europea, se ne impone la relativa disapplicazione<sup>6</sup>.

Premesso quanto sopra, nel caso di specie, l'Autorità ritiene che la proroga in favore dei precedenti concessionari disposta dal Comune di Cervia con la Deliberazione n. 690/2023 violi le norme richiamate.

In linea generale si rileva che, con riferimento alla proroga delle concessioni demaniali in essere oltre il 31 dicembre 2023, già nel 2021 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>7</sup> aveva affermato

---

<sup>1</sup> L'Autorità, inoltre, segnala dal 2018 l'opportunità di adottare in tempi celeri una normativa relativa alle concessioni balneari che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base ai principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività (cfr. AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018).

<sup>2</sup> Cfr. AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Boll. n. 13/2021.

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, le segnalazioni AS1701 – *Comune di Piombino (LI) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 41/2020; AS1729 – *Comune di Ginosa (TA) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 13/2021. Cfr. anche le segnalazioni, *ex multis*, AS1725 – *Comune di Reggio Calabria – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 12/2021; AS1799 – *Regione Autonoma della Sardegna – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 43/2021.

<sup>4</sup> Gli articoli 49 e 56 TFUE impongono agli Stati membri l'abolizione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l'esercizio di tali libertà.

<sup>5</sup> L'articolo 12 della c.d. Direttiva Servizi prevede che "qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento" (par. 1) e che, in tali casi, "l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami" (par. 2).

<sup>6</sup> Da ultimo, proprio in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime, la Corte di giustizia Ue, con sentenza del 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, ECLI:EU:C:2023:301, ha affermato: (i) la natura immediatamente esecutiva dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, in quanto sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sia l'obbligo per gli Stati membri di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali (punti 66-67) sia il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività (punti 68-69); (ii) l'obbligo non solo per il giudice ma anche per le amministrazioni dello Stato, comprese quelle comunali, di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella dell'Unione (punto 73).

<sup>7</sup> Si ricorda che l'incompatibilità con l'ordinamento euro-unitario della proroga senza confronto competitivo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è stata affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di

che, oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali “*anche in assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell’ordinamento U.E.*” e, pertanto, disapplicabile dal giudice amministrativo e da qualsiasi organo amministrativo.

Più di recente, il Consiglio di Stato ha affermato il “*frontale contrasto*” della nuova norma contenuta nell’articolo 10-*quater*, comma 3, del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198 convertito con legge 24 febbraio 2023, n. 14, con l’articolo 12 della Direttiva Servizi<sup>8</sup> e ha chiarito che i principi sanciti dalla sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 17/2021 sono pienamente applicabili e vincolanti, con la conseguenza che le norme nazionali che hanno disposto o che dovessero disporre in futuro la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime sono in contrasto con l’articolo 49 TFUE e con l’articolo 12 della Direttiva Servizi e non devono essere applicate dai giudici né dalla pubblica amministrazione<sup>9</sup>.

Tanto il giudice nazionale quanto quello europeo<sup>10</sup> hanno, dunque, affermato l’obbligo di procedere con procedure a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dall’articolo 49 TFUE e dall’articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi.

Alla luce di quanto rappresentato, pertanto, il Comune di Cervia, piuttosto che ricorrere al differimento delle concessioni, avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei citati principi concorrenziali, alla disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto unionale e all’indizione di procedure di gara finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

---

Stato con le note sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021. Con sentenza del 23 novembre 2023, n. 32559, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha cassato con rinvio al Consiglio di Stato la sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 18/2021 per diniego o rifiuto di giurisdizione, censurabile dalle SS.UU. ai sensi dell’articolo 111, comma 8, Costituzione.

Segnatamente, pronunciandosi esclusivamente su uno dei motivi di ricorso proposto dai ricorrenti, le SS.UU. hanno affermato che la sentenza impugnata, nella parte in cui ha rigettato le istanze di intervento dei ricorrenti per cassazione, ha negato in astratto ai ricorrenti la legittimazione a intervenire nel giudizio, senza una valutazione specifica e concreta dell’esistenza di posizioni soggettive differenziate qualificabili come interessi legittimi.

Le SS.UU. hanno dichiarato assorbiti tutti gli altri motivi di ricorso (compresi quelli con cui si lamentava la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, per avere l’Adunanza Plenaria esercitato direttamente poteri legislativi e amministrativi) e rigettato la richiesta di enunciare “*i principi di diritto nell’interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri legislativi loro spettanti*”.

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 1° marzo 2023, n. 2192, secondo cui “*sulla base di quanto affermato dall’Adunanza Plenaria, con le ricordate sentenze nn. 17 e 18 del 2021, non solo i commi 682 e 683 dell’art. 1 della L. n. 145/2018, ma anche la nuova norma contenuta nell’art. 10-*quater*, comma 3, del D.L. 29/12/2022, n. 198, conv. in L. 24/2/2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all’art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato*”.

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 27 dicembre 2023, n. 11200. In base a quanto si legge nella sentenza “*ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari; non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l’effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata; la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell’effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l’esistenza di un giudicato*”.

<sup>10</sup> Corte di giustizia UE, 20 aprile 2023, cit..

A ciò si deve aggiungere l'illegittimità della base giuridica utilizzata nella Deliberazione n. 309/2023 e l'infondatezza degli argomenti indicati a sostegno del differimento/proroga delle concessioni.

Il Comune afferma di fare applicazione della formulazione originaria dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022. Il riferimento a una norma non più esistente nell'ordinamento, e che già per tale motivo non può essere posta a base di una decisione amministrativa, appare un espediente per eludere la scadenza del periodo transitorio indicata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e, dunque, impedire l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Ciò detto in ordine all'impossibilità di applicare una norma non più vigente nell'ordinamento, in ogni caso va rilevata l'erronea interpretazione da parte del Comune di quanto disposto dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022. La norma in questione, infatti, circoscrive la possibilità di differire ulteriormente la durata delle concessioni a ipotesi del tutto eccezionali connesse a specifiche circostanze che impediscono la conclusione della procedura selettiva. Trattandosi di una norma derogatoria, il comma 3 dell'articolo 3 della citata legge n. 118/2022 non può che essere interpretato restrittivamente. Affinché la norma possa trovare applicazione, dunque, è necessario che la procedura selettiva sia stata avviata e che sussistano ragioni oggettive che impediscano la conclusione della procedura e che siano legate all'espletamento della procedura stessa. Solo in presenza di tali circostanze è legittimo ritenere che il termine di scadenza delle concessioni possa essere differito per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura.

Ne deriva che tale disposizione non può essere posta a fondamento di una proroga generalizzata di tutte le concessioni in essere in uno specifico Comune, vieppiù considerato che nessun tipo di procedura selettiva è stata avviata dal Comune e tenuto conto dell'infondatezza delle ragioni esposte nella delibera a sostegno della proroga/differimento.

Nel caso di specie, infatti, non solo il Comune non ha avviato le procedure selettive per l'assegnazione delle nuove concessioni, ma la Deliberazione in oggetto, come confermato nella nota del 15 febbraio 2024, attesta un generico, futuro e incerto intento di indire le gare per l'assegnazione delle concessioni, senza che sia precisato per quali concessioni il Comune intende effettivamente procedere con gare a evidenza pubblica e le concrete modalità di espletamento delle stesse. In particolare, non risultano ancora essere stati predisposti i bandi di gara e non viene fornita alcuna tempistica in merito allo svolgimento delle procedure di gara. Al contrario, nella nota del 15 febbraio 2024, confermando la genericità della deliberazione n. 309/2023, il Comune afferma di essere "*in attesa dei provvedimenti normativi nazionali*" sia per la predisposizione dei bandi che per la definizione dei criteri da recepire nei bandi.

Al riguardo, l'Autorità ritiene che, pur in assenza di una normativa interna di riordino della materia, i principi che devono ispirare lo svolgimento delle gare e i criteri da utilizzare nella predisposizione dei bandi di gara siano stati puntualmente indicati dal Consiglio di Stato nel 2021, desumendoli dall'articolo 12 della Direttiva Servizi. L'assenza di una organica disciplina legislativa nazionale non può, pertanto, tradursi in un legittimo motivo a sostegno della proroga della durata delle concessioni, tenuto anche conto della circostanza che la delega legislativa prevista all'articolo 4 della legge n. 118/2022 è scaduta senza essere stata esercitata.

Inoltre, il valore di eventuali investimenti effettuati dal gestore uscente e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario, può

essere posto a base d'asta nella successiva procedura selettiva. In tal modo, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi ad effettuare gli investimenti.

Infine, fermo restando quanto rappresentato in ordine all'impossibilità di richiamare il predetto comma 3 per giustificare una proroga generalizzata di tutte le concessioni in essere in uno specifico Comune - considerato, peraltro, che il Comune non ha neppure avviato le procedure selettive - non integrano ragioni oggettive ed eccezionali correlate alla specificità delle singole procedure di gara, le questioni organizzative inerenti agli uffici competenti. Tale argomento, infatti, non può giustificare il differimento temporale delle concessioni, considerato che le questioni di carattere generale organizzativo e gestionale interne al Comune avrebbero potuto essere risolte sulla base dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'Autorità ritiene che il Comune di Cervia avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 309, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria richiamati e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, la deliberazione comunale *de qua* si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Cervia dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Cervia al parere motivato espresso dall’Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 309, avente a oggetto “Disposizioni in merito all’esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e applicazione di quanto previsto dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 e delle decisioni n. 17/2021 e n. 18/2021 dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, a seguito della sentenza della Corte di Cassazione n. 32599 pubblicata il 23/11/2023”***

L’Autorità, il 12 marzo 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Cervia, ai sensi dell’articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione 28 dicembre 2023, n. 309, avente a oggetto “*Disposizioni in merito all’esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e applicazione di quanto previsto dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 e delle decisioni n. 17/2021 e n. 18/2021 dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, a seguito della sentenza della Corte di Cassazione n. 32599 pubblicata il 23/11/2023*”, trasmessa all’Autorità con una segnalazione in data 15 gennaio 2024.

Nel proprio parere, l’Autorità ha ritenuto che il Comune di Cervia avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 309, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all’art. 49 TFUE e all’art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) e procedere all’espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale Deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

Il Comune di Cervia, con comunicazione del 14 maggio 2024, ha ribadito la legittimità del provvedimento oggetto del parere motivato, non condividendo e contestando quanto affermato nel predetto parere.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell’Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 28 maggio 2024, ha disposto di impugnare, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia Romagna, la Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 309, adottata dal Comune di Cervia e concernente la proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative.

---

**AS1993 - COMUNE DI MISANO ADRIATICO (RN) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE**

Roma, 14 marzo 2024

Comune di Misano Adriatico

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 12 marzo 2024, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di Misano Adriatico del 22 dicembre 2023, n. 134, avente a oggetto "*Linee di indirizzo in merito all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo a seguito dell'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia di concessioni di beni pubblici ad uso turistico ricreativo*", trasmessa con una segnalazione pervenuta il 17 gennaio 2024.

Con il suddetto provvedimento, il Comune ha deliberato "*di individuare, al solo fine di contemperare l'avvio delle procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni degli spazi demaniali marittimi in parola, il termine del 31 dicembre 2024, per le concessioni interessate in precedenza da proroghe di legge in ragione delle esigenze di continuità del servizio e degli altri interessi enumerati nella parte motiva del presente atto*", dando mandato ai Responsabili degli uffici competenti di definire un "capitolato di affidamento tipo", organizzare gli uffici e predisporre un programma, anche cronologico, per l'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla proroga disposta dalla Deliberazione n. 134/2023, tenuto conto della risposta alla richiesta di informazioni pervenuta il 16 febbraio 2024 (di seguito, "la nota del 16 febbraio 2024").

Preliminarmente, l'Autorità ritiene necessario ricordare i propri numerosi interventi svolti in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative volti a censurare sia le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere sia le disposizioni contenute nelle procedure selettive avviate per l'assegnazione delle nuove concessioni suscettibili di pregiudicare il corretto confronto concorrenziale<sup>1</sup>.

Con precipuo riferimento alle proroghe, l'Autorità ha più volte sottolineato che il continuo ricorso a tale strumento viola i principi della concorrenza nella misura in cui impedisce il confronto

---

<sup>1</sup> Sin dal 2018, inoltre, l'Autorità segnala l'opportunità di adottare in tempi celeri una normativa relativa alle concessioni balneari che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività, cfr. AS1550 – Concessioni e criticità concorrenziali, in Bollettino n. 48/2018.

competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, e favorisce gli effetti distorsivi connessi a ingiustificate rendite di posizione attribuite ai concessionari<sup>2</sup>. Nel corso del biennio 2020-2021<sup>3</sup>, in particolare, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con gli articoli 49 e 56 TFUE<sup>4</sup> e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi")<sup>5</sup>. Come noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai principi e alle disposizioni euro-unitari e, ove la normativa interna confligga con il diritto dell'Unione europea, se ne impone la relativa disapplicazione<sup>6</sup>.

Premesso quanto sopra, nel caso di specie, l'Autorità ritiene che la proroga in favore dei precedenti concessionari disposta dal Comune di Misano Adriatico con la Deliberazione n. 134/2023 violi le norme richiamate, in quanto elusiva della scadenza al 31 dicembre 2023 del periodo transitorio indicato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e dunque volta a impedire, o comunque ritardare, l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Vale sul punto ricordare che, nelle sentenze gemelle del 2021, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>7</sup> ha affermato che, oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali in essere "anche in

---

<sup>2</sup> Cfr. AS1730 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13/2021.

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, i casi AS1701 – Comune di Piombino (LI) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 41/2020; AS1729 – Comune di Ginosa (TA) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 13/2021. Cfr. anche le segnalazioni adottate con riferimento, *ex multis*, ai casi AS1725 – Comune di Reggio Calabria – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Boll. n. 12/2021; AS1799 – Regione Autonoma della Sardegna – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 43/2021.

<sup>4</sup> Gli articoli 49 e 56 TFUE impongono agli Stati membri l'abolizione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l'esercizio di tali libertà.

<sup>5</sup> L'articolo 12 della c.d. Direttiva Servizi prevede che "qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento" (par. 1) e che, in tali casi, "l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami" (par. 2).

<sup>6</sup> Da ultimo, proprio in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime, la Corte di giustizia Ue, con sentenza del 20 aprile 2023, AGCM (Comune di Ginosa), C-348/2022, ECLI:EU:C:2023:301, ha affermato: (i) la natura immediatamente esecutiva dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, in quanto sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sia l'obbligo per gli Stati membri di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali (punti 66-67) sia il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività (punti 68-69); (ii) l'obbligo non solo per il giudice ma anche per le amministrazioni dello Stato, comprese quelle comunali, di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella dell'Unione (punti 73).

<sup>7</sup> Si ricorda che l'incompatibilità con l'ordinamento euro-unitario della proroga senza confronto competitivo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è stata affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le note sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021. Con sentenza del 23 novembre 2023, n. 32559, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha cassato con rinvio al Consiglio di Stato la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 18/2021 per diniego o rifiuto di giurisdizione, censurabile dalle SS.UU. ai sensi dell'articolo 111, comma 8, Costituzione. Segnatamente, pronunciandosi esclusivamente su uno dei motivi di ricorso proposto dai ricorrenti, le SS.UU. hanno affermato che la sentenza impugnata, nella parte in cui ha rigettato le istanze di intervento dei ricorrenti per cassazione, ha

*assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E.”* e, pertanto, disapplicabile dal giudice amministrativo e da qualsiasi organo amministrativo.

Più di recente, il Consiglio di Stato ha affermato il “*frontale contrasto*” della nuova norma contenuta nell'articolo 10-*quater*, comma 3, del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198 convertito con legge 24 febbraio 2023, n. 14, con l'articolo 12 della Direttiva Servizi<sup>8</sup> e ha chiarito che i principi sanciti dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 17/2021 sono pienamente applicabili e vincolanti, con la conseguenza che le norme nazionali che hanno disposto o che dovessero disporre in futuro la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime sono in contrasto con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva Servizi e non devono essere applicate dai giudici né dalla pubblica amministrazione<sup>9</sup>.

Si sottolinea, dunque, come sia il giudice nazionale quanto quello europeo abbiano affermato l'obbligo di procedere con procedure a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi. Alla luce di quanto rappresentato, pertanto, il Comune di Misano Adriatico, piuttosto che ricorrere al differimento delle concessioni, avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei citati principi concorrenziali, alla disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto unionale e all'indizione di procedure di gara finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

Diversamente, nel caso di specie, non solo il Comune non ha avviato le procedure selettive per l'assegnazione delle nuove concessioni, ma la Deliberazione in oggetto, come confermato nella nota del 16 febbraio 2024, attesta un generico, futuro e incerto intento di indire le gare per l'assegnazione delle concessioni (“presumibilmente nel terzo trimestre 2024”), senza che sia precisato per quali concessioni il Comune intende effettivamente procedere con gare a evidenza pubblica e le concrete modalità di espletamento delle stesse. In particolare, non risultano ancora essere stati predisposti i

---

negato in astratto ai ricorrenti la legittimazione a intervenire nel giudizio, senza una valutazione specifica e concreta dell'esistenza di posizioni soggettive differenziate qualificabili come interessi legittimi.

Le SS.UU. hanno dichiarato assorbiti tutti gli altri motivi di ricorso (compresi quelli con cui si lamentava la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, per avere l'Adunanza Plenaria esercitato direttamente poteri legislativi e amministrativi) e rigettato la richiesta di enunciare “*i principi di diritto nell'interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri legislativi loro spettanti*”.

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 1° marzo 2023, n. 2192, secondo cui “*sulla base di quanto affermato dall'Adunanza Plenaria, con le ricordate sentenze nn. 17 e 18 del 2021, non solo i commi 682 e 683 dell'art. 1 della L. n. 145/2018, ma anche la nuova norma contenuta nell'art. 10-*quater*, comma 3, del D.L. 29/12/2022, n. 198, conv. in L. 24/2/2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato*”.

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 27 dicembre 2023, n. 11200. In base a quanto si legge nella sentenza “*ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari; non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legittimato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata; la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato*”.

bandi di gara e il capitolato tipo, né viene fornita alcuna tempistica in merito allo svolgimento delle procedure di gara.

A ciò si deve aggiungere l'infondatezza degli argomenti indicati nella Deliberazione n. 134/2023 a sostegno del differimento/proroga delle concessioni, concernenti l'assenza di una normativa interna di riordino della materia.

Tale circostanza, infatti, non impatta sulle procedure a evidenza pubblica che il Comune è tenuto a svolgere o sulle modalità di predisposizione dei bandi. Ciò in quanto i principi che devono ispirare lo svolgimento delle gare e i criteri da utilizzare nella predisposizione dei bandi di gara sono stati puntualmente indicati dal Consiglio di Stato nel 2021, desumendoli dall'articolo 12 della Direttiva Servizi. L'assenza di una organica disciplina legislativa nazionale non può, pertanto, tradursi in un legittimo motivo a sostegno della proroga della durata delle concessioni.

Inoltre, il valore di eventuali investimenti effettuati dal gestore uscente e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario, può essere posto a base d'asta nella successiva procedura selettiva. In tal modo, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi ad effettuare gli investimenti.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che il Comune di Misano Adriatico avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 22 dicembre 2023, n. 134, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria richiamati e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale delibera integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, la delibera comunale *de qua* si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Misano Adriatico dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

*Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Misano Adriatico al parere motivato espresso dall’Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta Comunale del 22 dicembre 2023, n. 134, avente a oggetto “Linee di indirizzo in merito all’esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo a seguito dell’evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia di concessioni di beni pubblici ad uso turistico ricreativo”*

L’Autorità, il 12 marzo 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Misano Adriatico, ai sensi dell’articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione della Giunta del 22 dicembre 2023, n. 134, avente a oggetto “Linee di indirizzo in merito all’esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo a seguito dell’evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia di concessioni di beni pubblici ad uso turistico ricreativo”, trasmessa con una segnalazione all’Autorità in data 17 gennaio 2024.

Nel proprio parere, l’Autorità ha ritenuto che il Comune di Misano Adriatico avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 22 dicembre 2023, n. 134, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all’art. 49 TFUE e all’art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) e procedere all’espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale Deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

A seguito della ricezione del predetto parere motivato, il Comune di Misano Adriatico non ha fornito alcun riscontro all’Autorità.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell’Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 28 maggio 2024, ha disposto di impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia Romagna la Deliberazione della Giunta Comunale del 22 dicembre 2023, n. 134 adottata dal Comune di Misano Adriatico e concernente la proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative.

---

**AS1994 - COMUNE DI SAPRI (SA)- PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE**

Roma, 14 marzo 2024

Comune di Sapri

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 12 marzo 2024, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di Sapri del 28 dicembre 2023, n. 161, avente a oggetto *“Atto di indirizzo per la prosecuzione al 31.12.2024 delle concessioni turistico-ricreative nel porto di Sapri”* trasmessa con una segnalazione pervenuta il 18 gennaio 2024. Con il suddetto provvedimento il Comune ha deliberato la prosecuzione al 31 dicembre 2024 delle concessioni turistico-ricreative in essere e in scadenza al 31 dicembre 2023 nel Porto di Sapri. Ciò in ragione della situazione di obiettiva incertezza giuridica nella materia delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo, causata dall'incoerenza dell'attuale quadro normativo italiano con la normativa UE, che *“ha determinato un generale ritardo nell'avvio delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle concessioni”*, nonché considerata la necessità di una ridefinizione del piano portuale.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla proroga disposta dalla Deliberazione n. 161/2023.

Preliminarmente, l'Autorità ritiene necessario ricordare i propri numerosi interventi svolti in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative volti a censurare sia le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere sia le disposizioni contenute nelle procedure selettive avviate per l'assegnazione delle nuove concessioni suscettibili di pregiudicare il corretto confronto concorrenziale<sup>1</sup>.

Con precipuo riferimento alle proroghe, l'Autorità ha più volte sottolineato che il continuo ricorso a tale strumento viola i principi della concorrenza nella misura in cui impedisce il confronto competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, e favorisce gli effetti distorsivi connessi a ingiustificate

---

<sup>1</sup> L'Autorità, inoltre, segnala dal 2018 l'opportunità di adottare in tempi celeri una normativa relativa alle concessioni balneari che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività (cfr. AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018).

rendite di posizione attribuite ai concessionari<sup>2</sup>. Nel corso del biennio 2020-2021<sup>3</sup>, in particolare, l’Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con gli articoli 49 e 56 TFUE<sup>4</sup> e con l’articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. “Direttiva Servizi”)<sup>5</sup>. Come noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai principi e alle disposizioni euro-unitari e, ove la normativa interna confligga con il diritto dell’Unione europea, se ne impone la relativa disapplicazione<sup>6</sup>.

Nel 2021, l’Autorità è intervenuta anche per contestare la decisione di prorogare la concessione relativa alle aree demaniali afferenti a un porto turistico, in quanto disposta in violazione degli articoli 49 e 56 TFUE e dell’articolo 12 della Direttiva Servizi<sup>7</sup>.

Premesso quanto sopra, nel caso di specie, l’Autorità ritiene che la proroga in favore dei precedenti concessionari disposta dal Comune di Sapri con la Deliberazione n. 161/2023 violi le norme richiamate, in quanto elusiva della scadenza al 31 dicembre 2023 del periodo transitorio indicato dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e dunque volta a impedire, o comunque ritardare, l’applicazione della normativa euro-unitaria e l’apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall’affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica. A ciò si deve aggiungere l’infondatezza degli argomenti indicati nella Deliberazione n. 161/2023 a sostegno della proroga delle concessioni, relativi all’incoerenza tra l’attuale quadro normativo italiano e la normativa UE.

---

<sup>2</sup> Cfr. AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021.

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, le segnalazioni AS1701 – *Comune di Piombino (LI) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 41/2020; AS1729 – *Comune di Ginosa (TA) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 13/2021. Cfr. anche le segnalazioni, *ex multis*, AS1725 – *Comune di Reggio Calabria – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 12/2021; AS1799 – *Regione Autonoma della Sardegna – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 43/2021.

<sup>4</sup> Gli articoli 49 e 56 TFUE impongono agli Stati membri l’abolizione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l’esercizio di tali libertà.

<sup>5</sup> L’articolo 12 della c.d. Direttiva Servizi prevede che “qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento” (par. 1) e che, in tali casi, “l’autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami” (par. 2).

<sup>6</sup> Da ultimo, proprio in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime, la Corte di giustizia UE, con sentenza del 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, ECLI:EU:C:2023:301, ha affermato: (i) la natura immediatamente esecutiva dell’articolo 12 della Direttiva Servizi, in quanto sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sia l’obbligo per gli Stati membri di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali (punti 66-67) sia il divieto di rinnovare automaticamente un’autorizzazione rilasciata per una determinata attività (punti 68-69); (ii) l’obbligo non solo per il giudice ma anche per le amministrazioni dello Stato, comprese quelle comunali, di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella dell’Unione (punto 73).

<sup>7</sup> AS1779 – *Comune di Castiglione della Pescaia (GR)/Concessione demaniale marittima per il porto turistico Punta Ala*, in Bollettino n. 31/2021.

Vale sul punto ricordare che, nelle sentenze gemelle del 2021, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>8</sup> ha affermato che, oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali in essere “*anche in assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E.*” e, pertanto, disapplicabile dal giudice amministrativo e da qualsiasi organo amministrativo.

Più di recente, il Consiglio di Stato ha affermato il “*frontale contrasto*” della nuova norma contenuta nell'articolo 10-*quater*, comma 3, del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198 convertito con legge 24 febbraio 2023, n. 14, con l'articolo 12 della Direttiva Servizi<sup>9</sup> e ha chiarito che i principi sanciti dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 17/2021 sono pienamente applicabili e vincolanti, con la conseguenza che le norme nazionali che hanno disposto o che dovessero disporre in futuro la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime sono in contrasto con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva Servizi e non devono essere applicate dai giudici né dalla pubblica amministrazione<sup>10</sup>.

Si sottolinea, dunque, come sia il giudice nazionale quanto quello europeo abbiano affermato l'obbligo di procedere con procedure a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi. Inoltre, l'Autorità ritiene che l'assenza di una normativa interna di riordino della materia non impatta sulle procedure a evidenza pubblica che il Comune è tenuto a svolgere o sulle modalità di predisposizione dei bandi. Ciò in quanto i principi che devono ispirare lo svolgimento delle gare e i

---

<sup>8</sup> Si ricorda che l'incompatibilità con l'ordinamento euro-unitario della proroga senza confronto competitivo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è stata affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le note sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021. Con sentenza del 23 novembre 2023, n. 32559, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha cassato con rinvio al Consiglio di Stato la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 18/2021 per diniego o rifiuto di giurisdizione, censurabile dalle SS.UU. ai sensi dell'articolo 111, comma 8, Costituzione. Segnatamente, pronunciandosi esclusivamente su uno dei motivi di ricorso proposto dai ricorrenti, le SS.UU. hanno affermato che la sentenza impugnata, nella parte in cui ha rigettato le istanze di intervento dei ricorrenti per cassazione, ha negato in astratto ai ricorrenti la legittimazione a intervenire nel giudizio, senza una valutazione specifica e concreta dell'esistenza di posizioni soggettive differenziate qualificabili come interessi legittimi.

Le SS.UU. hanno dichiarato assorbiti tutti gli altri motivi di ricorso (compresi quelli con cui si lamentava la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, per avere l'Adunanza Plenaria esercitato direttamente poteri legislativi e amministrativi) e rigettato la richiesta di enunciare “*i principi di diritto nell'interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri legislativi loro spettanti*”.

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 1° marzo 2023, n. 2192, secondo cui “*sulla base di quanto affermato dall'Adunanza Plenaria, con le ricordate sentenze nn. 17 e 18 del 2021, non solo i commi 682 e 683 dell'art. 1 della L. n. 145/2018, ma anche la nuova norma contenuta nell'art. 10-*quater*, comma 3, del D.L. 29/12/2022, n. 198, conv. in L. 24/2/2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato*”.

<sup>10</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 27 dicembre 2023, n. 11200. In base a quanto si legge nella sentenza “*ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari; non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata; la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato*”.

criteri da utilizzare nella predisposizione dei bandi di gara sono stati puntualmente indicati dal Consiglio di Stato nel 2021, desumendoli dall'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Infine, non può ritenersi ostativa dell'avvio di procedure a evidenza pubblica la necessità di procedere a una ridefinizione del piano portuale, giacché nelle more il Comune ben avrebbe potuto indire le gare, tenuto anche conto della tempistica di approvazione di un piano le cui modifiche devono essere apportate in sinergia con altri soggetti pubblici.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che il Comune di Sapri avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 161, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria richiamati e procedere allo svolgimento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale delibera integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, la delibera comunale *de qua* si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Sapri dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Sapri al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n.161, avente a oggetto "Atto di indirizzo per la prosecuzione al 31.12.2024 delle concessioni turistico-ricreative nel porto di Sapri"***

L'Autorità, il 12 marzo 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Sapri, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione della Giunta del 28 dicembre 2023, n. 161, avente a oggetto "Atto di indirizzo per la prosecuzione al 31.12.2024 delle concessioni turistico-ricreative nel porto di Sapri", trasmessa all'Autorità con una segnalazione in data 18 gennaio 2024.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che il Comune di Sapri avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 161, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale Deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

A seguito della ricezione del predetto parere motivato, il Comune di Sapri non ha fornito alcun riscontro all'Autorità.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 28 maggio 2024, ha disposto di impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per Campania - Salerno la Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 161 adottata dal Comune di Sapri e concernente la proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative.

---

**AS1995 – ROMA CAPITALE – AFFIDAMENTO SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

Roma, 15 marzo 2024

**Roma Capitale**

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 12 marzo 2024, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell’articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla determinazione dirigenziale n. 1597 del 29 dicembre 2023, recante “*Attuazione della Memoria di Giunta n. 93 del 21 dicembre 2023 – prosecuzione del servizio di trasporto pubblico locale di superficie e di metropolitana sul territorio di Roma Capitale, ai sensi dell’art. 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 dal 01 gennaio 2024 fino al 30 luglio 2024. Accertamento nei confronti della Regione Lazio per €240.000.000,00 FRT ex L. 30/1998. Impegno a favore di ATAC S.p.A. di complessivi €342.648.288,64*” e alla determinazione dirigenziale n. 1569 del 22 dicembre 2023, recante “*Attuazione della Memoria di Giunta Capitolina approvata nella seduta del 21 dicembre 2023 per la prosecuzione dei servizi complementari al trasporto pubblico di linea relativi alla gestione della sosta tariffata su strada, dei parcheggi di scambio e dei parcheggi in struttura o in superficie fuori sede stradale, aggiuntivi alla sosta su strada, su impianti e superfici di Roma Capitale o di terzi: impegno della spesa complessiva di €17.184.980,00 (IVA inclusa) e accertamento delle entrate complessive: €19.983.309,46 per il periodo dal 1 gennaio 2024 al 30 giugno 2024*”. Entrambe le determinazioni sono state trasmesse all’Autorità in data 18 gennaio 2024, a seguito di specifica richiesta di informazioni.

Con tali determinazioni, il Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti di Roma Capitale ha dato seguito al mandato conferitogli dalla Giunta Capitolina nella Memoria n. 93 del 21 dicembre 2023, recante “*Indirizzi in merito alla prosecuzione del servizio di trasporto pubblico locale di superficie e di metropolitana e per la gestione dei servizi complementari (parcheggi di interscambio, la gestione della sosta tariffata su strada e la gestione delle rivendite e della commercializzazione dei titoli di viaggio)*”, relativo all’espletazione di tutte le attività necessarie a garantire la prosecuzione dei servizi attualmente affidati alla società ATAC S.p.A., adottando il provvedimento emergenziale più idoneo tra quelli previsti dal Regolamento (CE) n. 1370/2007, applicando i contratti di servizio in essere, e disponendo la garanzia di prosecuzione dei servizi fino al 31 dicembre 2024, o alla data precedente di sottoscrizione dei nuovi contratti di servizio.

In particolare, la determinazione dirigenziale n. 1597 del 29 dicembre 2023 ha disposto l’obbligo per ATAC S.p.A. di continuare a fornire il servizio di trasporto pubblico locale (di seguito, “TPL”) non periferico, in base al contratto in essere, fino al 31 luglio 2024, o alla data precedente di sottoscrizione del nuovo contratto di servizio, mentre la determinazione dirigenziale n. 1569 del 22 dicembre 2023 ha disposto la prosecuzione del contratto in essere con ATAC S.p.A. inerente ai c.d. servizi complementari al TPL di linea, ovvero la gestione della sosta tariffata su strada, dei parcheggi

di scambio e parcheggi in struttura o in superficie fuori sede stradale, su impianti e superfici di Roma Capitale o di terzi, fino al 30 giugno 2024 (ulteriormente prorogabile fino al 31 dicembre 2024), o alla data precedente di sottoscrizione del nuovo contratto di servizio.

L'Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale dei provvedimenti in esame.

Innanzitutto, i sopra indicati atti sono stati adottati a valle di una serie di proroghe che si sono succedute a partire dalla fine dell'anno 2019<sup>1</sup>, venendo così a mancare - dopo che l'ente ha già usufruito dell'intero periodo di due anni concesso dalla normativa<sup>2</sup> - il presupposto dell'esistenza di "circostanze eccezionali", necessario, alla luce dei più recenti orientamenti interpretativi della Commissione Europea, per l'adozione di un'ulteriore proroga di emergenza ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007<sup>3</sup>.

Le proroghe da ultimo adottate con le menzionate determinazioni dirigenziali, inoltre, intervengono su un rapporto contrattuale tra ATAC S.p.A. e Roma Capitale la cui durata è stata ulteriormente estesa fino al 31 dicembre 2023, per effetto di una proroga ritenuta illegittima dall'Autorità nel parere motivato *ex* articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, inviato a Roma Capitale in data 25 maggio 2023<sup>4</sup>.

Apparirebbe superflua, dunque, l'obiezione per cui le circostanze che hanno motivato gli ultimi due atti di proroga di emergenza per evitare l'interruzione del servizio pubblico siano coerenti con quanto sancito dall'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 e con i già menzionati orientamenti interpretativi della Commissione Europea, muovendo dal presupposto che Roma Capitale è ancora in attesa delle osservazioni di competenza dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, "ART") sul Piano Economico-Finanziario e sulla Relazione di Affidamento ai sensi della delibera ART n. 154/2019, in quanto le stesse osservazioni sarebbero propedeutiche a proseguire con la procedura del nuovo affidamento ad ATAC S.p.A..

A margine, si nota inoltre come, dalla sequenza di scambi tra il Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti di Roma Capitale e ATAC S.p.A.<sup>5</sup>, motivati dall'intenzione del primo di raccogliere la

---

<sup>1</sup> Si ricorda che ATAC S.p.A. gestisce i servizi di trasporto pubblico locale in virtù di un affidamento diretto, con Contratto di Servizio vigente dal 1° agosto 2015 al 3 dicembre 2019. Tale Contratto di Servizio è stato successivamente prorogato con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 2/2018, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento CE n. 1370/2007, fino al 3 dicembre 2021, subordinatamente all'omologazione del concordato preventivo (avvenuta il 25 giugno 2019). È stata poi ulteriormente disposta la proroga del suddetto termine al 3 aprile 2022, con deliberazione della Giunta Capitolina n. 167/2021, poi al 31 dicembre 2022, con deliberazione della Giunta Capitolina n. 96/2022, e ancora fino al 31 marzo 2023 con deliberazione n. 453/2022, in virtù di quanto previsto dall'articolo 92, comma 4-*ter*, del d.l. n. 18/2020. Infine, con deliberazione della Giunta Capitolina n. 107 del 31 marzo 2023, è stata disposta l'ulteriore proroga del Contratto di Servizio dal 1° aprile 2023 al 31 dicembre 2023.

<sup>2</sup> Si ricorda, in merito, che Roma Capitale ha in effetti già sfruttato l'intero periodo di due anni previsto dalla citata disposizione, nella proroga disposta con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 2/2018.

<sup>3</sup> Si tratta della "Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia" (2023/C 222/01), in base alla quale: "Nel caso in cui la causa dell'interruzione avvenuta o imminente dei servizi persista quando i provvedimenti di emergenza scadono alla fine del periodo di due anni, l'autorità competente può adottare nuovi provvedimenti di emergenza a norma dell'articolo 5, paragrafo 5, a condizione che possa dimostrare che l'aggiudicazione del contratto di servizio pubblico sulla base delle altre disposizioni del Regolamento (CE) n. 1370/2007 non è stata materialmente possibile date le circostanze eccezionali".

<sup>4</sup> Cfr. AS1910 - Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 35/2023.

<sup>5</sup> Precisamente, una nota del Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti del 22 dicembre 2023 indirizzata ad ATAC S.p.A. e le due note di risposta di ATAC S.p.A., rispettivamente, del 28 dicembre 2023 e del 29 dicembre 2023 (questa

disponibilità della società a continuare ad erogare il servizio di trasporto pubblico locale prorogando ulteriormente il vigente contratto di servizio, prossimo alla scadenza, emerge un palese disallineamento tra committente e società affidataria inerente alle condizioni economico-finanziarie del contratto. Tale conflitto ha costretto Roma Capitale a ricorrere all'imposizione coattiva a carico di ATAC S.p.A. a fornire il servizio di trasporto pubblico locale a patti e condizioni preesistenti, come previsto tra le possibili proroghe emergenziali *ex* articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Le richieste della società - uscita con successo, si ricorda, soltanto circa un anno fa dalla procedura di concordato preventivo - vanno probabilmente contestualizzate nei risultati economici di bilancio fortemente negativi, con perdite di esercizio cumulate nel solo ultimo triennio pari a €117.816.988,00 (tra l'altro, con un valore più che raddoppiato nel 2022 rispetto al 2020, dunque, difficilmente ascrivibili agli effetti dell'emergenza COVID-19)<sup>6</sup>.

Risalta, in ogni caso, la manifesta difficoltà di Roma Capitale ad esercitare taluni poteri di controllo analogo sull'operato di ATAC S.p.A., che deriverebbero, in particolare, dalla maggiore facilità di modificare le condizioni di servizio rispetto alla presunta rigidità dei rapporti con un'impresa terza, o dalla particolare sinergia che si instaura tra le parti grazie al fatto che il committente è anche socio<sup>7</sup>. Orbene, stando alla narrativa dei passaggi che hanno portato all'approvazione dell'ultima proroga del TPL non periferico, non si trova traccia di una tale sinergia o facilità di indirizzare la società in base alle contingenti esigenze di servizio. Semmai emerge, al contrario, evidenza di una difficoltà di Roma Capitale in tal senso.

Si ribadisce, infine, quanto già espresso nel parere motivato *ex* articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, inviato all'ente in data 23 maggio 2023, con riguardo, innanzitutto, al contenuto dell'articolo 32, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, il quale prevede che, ai fini della scelta delle modalità di gestione e affidamento del servizio di trasporto pubblico locale, sono applicabili, oltre alla normativa europea di settore, le disposizioni di cui all'articolo 14, commi 2 e 3, e all'articolo 17 del medesimo d.lgs. n. 201/2022 (che impongono l'obbligo di relazione sulla modalità di affidamento scelta, di motivazione rafforzata per gli affidamenti *in house* e di adozione e allegazione di un Piano Economico Finanziario). La norma ha quindi portata generale e le esigenze di adattamento alla stessa valgono per tutti gli enti competenti nell'affidamento del servizio in questione.

Considerato il lungo periodo di decorrenza delle proroghe già decorse (dal 4 dicembre 2019 al 31 dicembre 2023), l'ente ha potuto disporre di tutto il tempo necessario per procedere ad un affidamento del servizio tramite gara o attraverso un affidamento *in house* idoneo a garantire adeguati livelli di efficienza e opportuni benefici per la collettività, visto anche che lo stato di gestione dei servizi offerti da ATAC S.p.A. richiedeva - ai fini di un eventuale riaffidamento del servizio e ancor prima dell'entrata in vigore del decreto di riordino della disciplina dei servizi

---

seconda annulla e sostituisce la prima), il cui contenuto è descritto nella determinazione dirigenziale n. 1597 del 29 dicembre 2023.

<sup>6</sup> Perdita di esercizio: anno 2020, € -22.084.457; anno 2021, € -44.904.084; anno 2022, € - 50.828.447.

<sup>7</sup> A tali aspetti, tra l'altro, viene invece attribuita dallo stesso ente locale una rilevanza strategica e centrale rispetto alla scelta della gestione *in house* nella relazione *ex* articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022, adottata con la deliberazione di Assemblea Capitolina n. 159/2023 e oggetto del parere motivato AS1936 - *Roma Capitale - Affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per le annualità dal 2024 al 2027*, in Bollettino n. 4/2024.

pubblici locali - un significativo miglioramento delle *performance*, in termini di qualità e di efficienza del servizio, e la risoluzione di diffuse criticità, segnalate in più sedi dalle competenti istituzioni<sup>8</sup>.

La circostanza per cui le attività procedurali risultavano ancora non completate al 31 dicembre 2023 è quindi lungi dall'assumere natura "eccezionale" e riconferma, semmai, il forte ritardo di Roma Capitale nel porre in essere le attività prodromiche all'affidamento del servizio, anche considerato che le proroghe previste dalla normativa vigente erano state già tutte esercitate.

In virtù di quanto sopra, si ritiene che Roma Capitale abbia illegittimamente prorogato l'affidamento *in house* ad ATAC S.p.A. dei servizi di trasporto pubblico locale e dei servizi complementari, senza attivarsi tempestivamente e diligentemente per far fronte all'esigenza di affidare i servizi in conformità alla disciplina vigente, sottraendosi così agli obblighi istruttori e motivazionali previsti dalla normativa di cui al d.lgs. n. 201/2022.

In conclusione, si ritiene che le proroghe dell'affidamento ad ATAC S.p.A. del servizio di trasporto pubblico locale non periferico e dei servizi complementari di gestione della sosta tariffata su strada, dei parcheggi di scambio e dei parcheggi in struttura o in superficie fuori sede stradale – da ultimo disposte, rispettivamente, con determinazione dirigenziale n. 1597 del 29 dicembre 2023 e con determinazione dirigenziale n. 1569 del 22 dicembre 2023 – risultino illegittime, in quanto in contrasto con l'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento CE n. 1370/2007 e con la disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022, in particolare gli articoli 14, commi 2 e 3, e 17.

Le proroghe in esame configurano altresì una restrizione alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE, in quanto idonea a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio di Roma Capitale tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

Al riguardo, è opportuno ricordare che, come recentemente ribadito dalla Corte di giustizia, devono considerarsi restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi tutte le misure che vietino, ostacolino o disincentivino l'esercizio della libertà fondamentali garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE. Secondo la medesima giurisprudenza, le restrizioni a tali libertà possono essere esclusivamente "giustificate da un motivo imperativo di interesse generale", pur rimanendo tale eventuale deroga subordinata al rispetto del principio di proporzionalità (si veda solo, da ultimo, sentenza della Corte di giustizia, 8 giugno 2023, causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*, nonché giurisprudenza ivi citata; secondo nota e copiosa giurisprudenza della Corte, gli stessi principi si applicano altresì alle limitazioni imposte alla libera prestazione dei servizi nell'Unione europea). In base al sopraccitato principio di proporzionalità, ogni misura adottata dai pubblici poteri idonea a incidere sul libero gioco della concorrenza risulta giustificata solo ove si dimostri che la stessa è necessaria e adeguata rispetto alla finalità di interesse pubblico perseguita: nel senso che tale finalità non può trovare realizzazione attraverso misure alternative meno invasive.

---

<sup>8</sup> Criticità illustrate dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, nel "Rapporto sulla gestione delle partecipazioni societarie del Comune di Roma", approvato con delibera n. 47/2021/GEST, e dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, nella "Relazione Annuale 2021/2022 sullo stato dei servizi pubblici locali a Roma e l'attività svolta" e nel primo volume della "Relazione Annuale 2022/2023 sullo stato dei servizi pubblici locali a Roma e l'attività svolta", oltre che dalla stessa Autorità nel parere AS1936 - Roma Capitale - Affidamento *in house* del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per le annualità dal 2024 al 2027, in Bollettino n. 4/2024.

Inoltre, in tema di libertà di stabilimento e prestazione dei servizi, la Corte ha costantemente dichiarato che, nei casi in cui una concessione presenti un interesse transfrontaliero, la sua assegnazione in assenza di trasparenza costituisce una disparità di trattamento a danno delle imprese con sede in un altro Stato membro che potrebbero essere interessate alla suddetta concessione. Tale fattispecie configura una discriminazione indiretta in base alla nazionalità, vietata ai sensi degli articoli 49 e 56 TFUE (si veda sentenza della Corte di giustizia, 17 luglio 2008, causa C-347/06, *ASM Brescia SpA*, punto 59 e giurisprudenza ivi citata). In tal senso, la Corte ha avuto modo di declinare tale principio statuendo che gli “*Stati membri non devono mantenere in vigore una normativa nazionale che consente l’attribuzione di concessioni di pubblici servizi senza gara, giacché una simile attribuzione viola gli artt. 43 CE o 49 CE o i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza*” (sentenza Corte di giustizia, 13 ottobre 2005, causa C-458/03, *Parking Brixen GmbH*, punti 52 e 13; si veda anche sentenza Corte di giustizia, settembre 2005, causa C-260/04, *Commissione/Italia*, punto 25). In altri termini, il rinnovo di una concessione esistente in assenza di una procedura di gara e di un’adeguata pubblicità costituisce una violazione delle libertà fondamentali garantite dagli articoli 49 e 56 TFUE (si vedano conclusioni dell’Avvocato Generale M. Poiares Maduro, 24 aprile 2008, causa C-347/06, punto 38).

Nello stesso senso, la giurisprudenza amministrativa nazionale ha da tempo largamente aderito all’indirizzo che ritiene necessario “*applicare le norme conformemente ai principi comunitari in materia di libera circolazione dei servizi, di par condicio, di imparzialità e di trasparenza derivanti dalla direttiva 123/2006*” (Consiglio di Stato, 18 novembre 2019, sentenza n. 7874; nonché, *ex multis*, Consiglio di Stato, 25 settembre 2009, sentenza n. 5765 e 3 ottobre 2017, sentenza n. 4614). Anche di recente è stata rilevata l’esigenza che l’azione della Pubblica Amministrazione sia rispondente all’esigenza di tutela della concorrenza tra le imprese, rispettando i principi di libera circolazione dei servizi e libertà di stabilimento, *par condicio*, imparzialità, non discriminazione e trasparenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, 17 febbraio 2023, sentenza n. 1671 e 1° marzo 2023, sentenza n. 2192).

Ebbene, emerge *per tabulas* come la condotta in esame di Roma Capitale configuri una violazione di tali articoli, laddove le restrizioni della concorrenza e delle libertà garantite dal Trattato non sono in alcun modo giustificate con apprezzabili interessi pubblici coincidenti con quelli individuati dalla giurisprudenza rilevante della Corte di giustizia. Al contrario, nel caso di specie l’indebita limitazione della libertà di accesso al mercato (come rilevata dall’Autorità per le considerazioni prima svolte) si traduce in una posizione di privilegio dell’operatore ivi presente, priva di una ragionevole giustificazione sotto il profilo dell’interesse pubblico, anche considerati i risultati raggiunti nelle precedenti gestioni.

Ai sensi dell’articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, Roma Capitale dovrà comunicare all’Autorità, entro sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali che sottendono alle normative violate, l’Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento di Roma Capitale al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avente ad oggetto la determinazione dirigenziale n. 1597 del 29 dicembre 2023 e la determinazione dirigenziale n. 1569 del 22 dicembre 2023 del Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti di Roma Capitale, di estensione della durata dei vigenti contratti con ATAC S.p.A. per il servizio di trasporto pubblico locale e i servizi complementari.***

L'Autorità, il 12 marzo 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato a Roma Capitale, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alle determinazioni dirigenziali n. 1597 del 29 dicembre 2023 e n. 1569 del 22 dicembre 2023, con le quali il Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti, dando attuazione al mandato conferitogli con Memoria di Giunta Capitolina n. 93 del 21 dicembre 2023, ha esteso la durata dei vigenti contratti con ATAC S.p.A. rispettivamente per il servizio di trasporto pubblico locale non periferico e per i servizi complementari di gestione della sosta tariffata su strada, dei parcheggi di scambio e dei parcheggi in struttura o in superficie fuori sede stradale.

L'Autorità ha ritenuto che tali determinazioni siano illegittime in quanto prive di copertura normativa e in contrasto con la disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022, in particolare gli articoli 14, commi 2 e 3, e 17, oltre che con l'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento CE n. 1370/2007. Le proroghe in esame configurano, altresì, una restrizione alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale e servizi complementari nel territorio di Roma Capitale tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 14 maggio, Roma Capitale non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato del 12 marzo 2024, trasmesso in data 15 marzo 2024, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 28 maggio 2024, di proporre ricorso al TAR del Lazio contro la deliberazione in oggetto.

---

**AS1996 - COMUNE DI CHIOGGIA (VE) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE**

Roma, 20 marzo 2024

Comune di Chioggia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di Chioggia del 9 gennaio 2024, n. 7, avente a oggetto "*Conservazione degli effetti delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreative fino al 31 dicembre 2024, per i casi previsti dall'art. 3 comma 3 L. 118/2022*", trasmessa con una segnalazione pervenuta il 25 gennaio 2024.

Con il suddetto provvedimento il Comune ha deliberato "*di fissare il termine ultimo 31 dicembre 2024 per la conservazione degli effetti delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreative, che sono interessate da istanze di prolungamento a seguito di investimento ai sensi della L.R. 33/02 o in pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa, così come previsto dall'art. 3 comma 3 della L.118/2022*". Con la medesima delibera il Comune, in ragione della vicinanza della stagione balneare 2024, ha demandato "*al dirigente competente all'Esercizio delle Funzioni in Materia di Demanio Marittimo l'adozione di atto motivato che possa differire il termine di scadenza delle concessioni in essere, per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024*".

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla proroga disposta dalla Deliberazione n. 7/2024.

Preliminarmente, l'Autorità ritiene necessario ricordare i propri numerosi interventi svolti in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative volti a censurare sia le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere sia le disposizioni contenute nelle procedure selettive avviate per l'assegnazione delle nuove concessioni suscettibili di pregiudicare il corretto confronto concorrenziale<sup>1</sup>.

Con precipuo riferimento alle proroghe, l'Autorità ha più volte sottolineato che il continuo ricorso a tale strumento viola i principi della concorrenza nella misura in cui impedisce il confronto

---

<sup>1</sup> L'Autorità, inoltre, segnala dal 2018 l'opportunità di adottare in tempi celeri una normativa relativa alle concessioni balneari che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività (cfr. AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018).

competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, e favorisce gli effetti distorsivi connessi a ingiustificate rendite di posizione attribuite ai concessionari<sup>2</sup>. Nel corso del biennio 2020-2021<sup>3</sup>, in particolare, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con gli articoli 49 e 56 TFUE<sup>4</sup> e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi")<sup>5</sup>. Come noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai principi e alle disposizioni euro-unitarie, ove la normativa interna confligga con il diritto dell'Unione europea, se ne impone la relativa disapplicazione<sup>6</sup>.

Nel 2021, l'Autorità è intervenuta anche per contestare la decisione di prorogare la concessione relativa alle aree demaniali afferenti a un porto turistico, in quanto disposta in violazione degli articoli 49 e 56 TFUE e dell'articolo 12 della Direttiva Servizi<sup>7</sup>.

Premesso quanto sopra, nel caso di specie, l'Autorità ritiene che la proroga in favore dei precedenti concessionari disposta dal Comune di Chioggia con la Deliberazione n. 7/2024 violi le norme richiamate, in quanto elusiva della scadenza al 31 dicembre 2023 del periodo transitorio indicato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e, dunque, volta a impedire, o comunque ritardare, l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica. A ciò si deve aggiungere l'infondatezza degli argomenti indicati nella Deliberazione n. 7/2024.

---

<sup>2</sup> Cfr. AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021.

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, le segnalazioni AS1701 – *Comune di Piombino (LI) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 41/2020; AS1729 – *Comune di Ginosa (TA) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 13/2021. Cfr. anche le segnalazioni, *ex multis*, AS1725 – *Comune di Reggio Calabria – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Boll. n. 12/2021; AS1799 – *Regione Autonoma della Sardegna – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 43/2021.

<sup>4</sup> Gli articoli 49 e 56 TFUE impongono agli Stati membri l'abolizione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l'esercizio di tali libertà.

<sup>5</sup> L'articolo 12 della c.d. Direttiva Servizi prevede che "qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento" (par. 1) e che, in tali casi, "l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami" (par. 2).

<sup>6</sup> Da ultimo, proprio in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime, la Corte di giustizia Ue, con sentenza del 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, ECLI:EU:C:2023:301, ha affermato: (i) la natura immediatamente esecutiva dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, in quanto sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sia l'obbligo per gli Stati membri di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali (punti 66-67) sia il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività (punti 68-69); (ii) l'obbligo non solo per il giudice ma anche per le amministrazioni dello Stato, comprese quelle comunali, di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella dell'Unione (punto 73).

<sup>7</sup> Cfr. AS1779 – *Comune di Castiglione della Pescaia (GR) / Concessione demaniale marittima per il porto turistico Punta Ala*, in Bollettino n. 31/2021.

Vale sul punto ricordare che, nelle sentenze gemelle del 2021, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>8</sup> ha affermato che, oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali in essere “*anche in assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E.*” e, pertanto, disapplicabile dal giudice amministrativo e da qualsiasi organo amministrativo.

Più di recente, il Consiglio di Stato ha affermato il “*frontale contrasto*” della nuova norma contenuta nell'articolo 10-*quater*, comma 3, del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198 convertito con legge 24 febbraio 2023, n. 14, con l'articolo 12 della Direttiva Servizi<sup>9</sup> e ha chiarito che i principi sanciti dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 17/2021 sono pienamente applicabili e vincolanti, con la conseguenza che le norme nazionali che hanno disposto o che dovessero disporre in futuro la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime sono in contrasto con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva Servizi e non devono essere applicate dai giudici né dalla pubblica amministrazione<sup>10</sup>.

Si sottolinea, dunque, come sia il giudice nazionale quanto quello europeo abbiano affermato l'obbligo di procedere con procedure a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi. Inoltre, l'Autorità ritiene che l'assenza di una normativa interna di riordino della materia non impatta sulle procedure a evidenza pubblica che il Comune è tenuto a svolgere o sulle modalità di predisposizione dei bandi. Ciò in quanto i principi che devono ispirare lo svolgimento delle gare e i

---

<sup>8</sup> Si ricorda che l'incompatibilità con l'ordinamento euro-unitario della proroga senza confronto competitivo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è stata affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le note sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021. Con sentenza del 23 novembre 2023, n. 32559, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha cassato con rinvio al Consiglio di Stato la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 18/2021 per diniego o rifiuto di giurisdizione, censurabile dalle SS.UU. ai sensi dell'articolo 111, comma 8, Costituzione. Segnatamente, pronunciandosi esclusivamente su uno dei motivi di ricorso proposto dai ricorrenti, le SS.UU. hanno affermato che la sentenza impugnata, nella parte in cui ha rigettato le istanze di intervento dei ricorrenti per cassazione, ha negato in astratto ai ricorrenti la legittimazione a intervenire nel giudizio, senza una valutazione specifica e concreta dell'esistenza di posizioni soggettive differenziate qualificabili come interessi legittimi.

Le SS.UU. hanno dichiarato assorbiti tutti gli altri motivi di ricorso (compresi quelli con cui si lamentava la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, per avere l'Adunanza Plenaria esercitato direttamente poteri legislativi e amministrativi) e rigettato la richiesta di enunciare “*i principi di diritto nell'interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri legislativi loro spettanti*”.

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 1° marzo 2023, n. 2192, secondo cui “*sulla base di quanto affermato dall'Adunanza Plenaria, con le ricordate sentenze nn. 17 e 18 del 2021, non solo i commi 682 e 683 dell'art. 1 della L. n. 145/2018, ma anche la nuova norma contenuta nell'art. 10-*quater*, comma 3, del D.L. 29/12/2022, n. 198, conv. in L. 24/2/2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato*”.

<sup>10</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 27 dicembre 2023, n. 11200. In base a quanto si legge nella sentenza “*ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari; non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata; la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tanquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato*”.

criteri da utilizzare nella predisposizione dei bandi di gara sono stati puntualmente indicati dal Consiglio di Stato nel 2021, desumendoli dall'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Nel caso di specie, invece, non solo il Comune non ha avviato le procedure selettive per l'assegnazione delle nuove concessioni, ma la Deliberazione in oggetto attesta un generico, futuro e incerto intento di indire le gare per l'assegnazione delle concessioni, senza che sia precisato per quali concessioni il Comune intende effettivamente procedere con gare a evidenza pubblica e le concrete modalità di espletamento delle stesse. In particolare, non risultano ancora essere stati predisposti i bandi di gara né viene fornita alcuna tempistica in merito allo svolgimento delle procedure di gara.

Infine, non può ritenersi un argomento valido a sostegno della proroga la mancata conclusione delle attività amministrative previste dall'articolo 49 del Codice della Navigazione da parte delle autorità marittime, che disciplina le situazioni in cui, essendo venuta meno la concessione, lo Stato si attiva per acquisire le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale. Ciò in quanto il valore di eventuali investimenti effettuati dal gestore uscente e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario, può essere posto a base d'asta nella successiva procedura selettiva. In tal modo, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi ad effettuare gli investimenti.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che il Comune di Chioggia avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 9 gennaio 2024, n. 7, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria richiamati e procedere allo svolgimento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale delibera integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, la delibera comunale *de qua* si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Chioggia dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

*Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Chioggia al parere motivato espresso dall’Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta Comunale del 9 gennaio 2024, n. 7, avente a oggetto “Conservazione degli effetti delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreative fino al 31 dicembre 2024, per i casi previsti dall’art. 3 comma 3 L. 118/2022”.*

L’Autorità, il 19 marzo 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Chioggia, ai sensi dell’articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione del 9 gennaio 2024, n. 7, avente a oggetto “Conservazione degli effetti delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreative fino al 31 dicembre 2024, per i casi previsti dall’art. 3 comma 3 L. 118/2022” trasmessa con una segnalazione all’Autorità in data 25 gennaio 2024.

Nel proprio parere, l’Autorità ha ritenuto che il Comune di Chioggia avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 9 gennaio 2024, n. 7, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all’art. 49 TFUE e all’art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) e procedere all’espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale Deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

Il Comune di Chioggia, con comunicazione del 20 maggio 2024, ha ribadito la legittimità del provvedimento oggetto del parere motivato, non condividendo e contestando quanto affermato nel predetto parere.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell’Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 28 maggio 2024, ha disposto di impugnare, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, la Deliberazione della Giunta Comunale del 9 gennaio 2024, n. 7, adottata dal Comune di Chioggia e concernente la proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative.

---

**AS1997 - COMUNE DI SAN VINCENZO (LI) - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICERATIVE**

Roma, 21 marzo 2024

Comune di San Vincenzo

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 19 marzo 2024, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di San Vincenzo del 22 dicembre 2023, n. 321, avente a oggetto "*Estensione Concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2024*", trasmessa il 7 febbraio 2024.

Con il suddetto provvedimento, il Comune ha deliberato di "*procedere al differimento del termine di scadenza delle concessioni demaniali al 31 dicembre 2024*", "*in ragione dell'odierno assetto normativo e giurisprudenziale, nonché delle concrete e puntuali posizioni e fattispecie amministrative e dei correlati procedimenti che connotano le singole realtà territoriali*".

In particolare, nella premessa della Deliberazione n. 321/2023, il Comune di San Vincenzo ha ritenuto applicabile la norma contenuta nel testo originario del comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 118/2022, ritenuta una "*fattispecie che al momento non è stata oggetto di contestazione o comunque risulta avere una maggiore aderenza ai principi espressi dalla giurisprudenza formata in materia*".

Nella Deliberazione viene, pertanto, indicata quale ragione oggettiva idonea a giustificare tale differimento la necessità di completare il quadro normativo locale con l'approvazione del Regolamento di Gestione del Demanio marittimo, in cui inserire anche le modalità e i criteri di affidamento per le selezioni delle concessioni demaniali marittime interessate dal Piano di Utilizzazione degli Arenili.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla proroga disposta dalla Deliberazione n. 321/2023, tenuto conto anche della risposta alla richiesta di informazioni pervenuta il 7 febbraio 2024 (di seguito, "la nota del 7 febbraio 2024").

Preliminarmente, l'Autorità ritiene necessario ricordare i propri numerosi interventi svolti in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative volti a censurare sia le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere sia le disposizioni contenute nelle procedure selettive

avviate per l'assegnazione delle nuove concessioni suscettibili di pregiudicare il corretto confronto concorrenziale<sup>1</sup>.

Con precipuo riferimento alle proroghe, l'Autorità ha più volte sottolineato che il continuo ricorso a tale strumento viola i principi della concorrenza nella misura in cui impedisce il confronto competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, e favorisce gli effetti distorsivi connessi a ingiustificate rendite di posizione attribuite ai concessionari<sup>2</sup>. Nel corso del biennio 2020-2021<sup>3</sup>, in particolare, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con gli articoli 49 e 56 TFUE<sup>4</sup> e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi")<sup>5</sup>. Come noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai principi e alle disposizioni euro-unitarie, ove la normativa interna confligga con il diritto dell'Unione europea, se ne impone la relativa disapplicazione<sup>6</sup>.

Premesso quanto sopra, nel caso di specie, l'Autorità ritiene che la proroga in favore dei precedenti concessionari disposta dal Comune di San Vincenzo con la Deliberazione n. 321/2023 viola le norme sopra richiamate.

In linea generale si rileva che già nel 2021 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>7</sup> aveva affermato che, oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali in essere "anche in assenza di

---

<sup>1</sup> L'Autorità, inoltre, segnala dal 2018 l'opportunità di adottare in tempi celeri una normativa relativa alle concessioni balneari che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività (cfr. AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018).

<sup>2</sup> Cfr. AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021.

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, le segnalazioni AS1701 – *Comune di Piombino (LI) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 41/2020; AS1729 – *Comune di Ginosa (TA) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 13/2021. Cfr. anche le segnalazioni, *ex multis*, AS1725 – *Comune di Reggio Calabria – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 12/2021; AS1799 – *Regione Autonoma della Sardegna – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 43/2021.

<sup>4</sup> Gli articoli 49 e 56 TFUE impongono agli Stati membri l'abolizione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l'esercizio di tali libertà.

<sup>5</sup> L'articolo 12 della c.d. Direttiva Servizi prevede che "qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento" (par. 1) e che, in tali casi, "l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami" (par. 2).

<sup>6</sup> Da ultimo, proprio in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime, la Corte di giustizia Ue, con sentenza del 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, ECLI:EU:C:2023:301, ha affermato: (i) la natura immediatamente esecutiva dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, in quanto sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sia l'obbligo per gli Stati membri di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali (punti 66-67) sia il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività (punti 68-69); (ii) l'obbligo non solo per il giudice ma anche per le amministrazioni dello Stato, comprese quelle comunali, di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella dell'Unione (punto 73).

<sup>7</sup> Si ricorda che l'incompatibilità con l'ordinamento euro-unitario della proroga senza confronto competitivo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è stata affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di

una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E.” e, pertanto, disapplicabile dal giudice amministrativo e da qualsiasi organo amministrativo.

Più di recente, il Consiglio di Stato ha affermato il “*frontale contrasto*” della nuova norma contenuta nell'articolo 10-*quater*, comma 3, del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198 convertito con legge 24 febbraio 2023, n. 14, con l'articolo 12 della Direttiva Servizi<sup>8</sup> e ha chiarito che i principi sanciti dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 17/2021 sono pienamente applicabili e vincolanti, con la conseguenza che le norme nazionali che hanno disposto o che dovessero disporre in futuro la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime sono in contrasto con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva Servizi e non devono essere applicate dai giudici né dalla pubblica amministrazione<sup>9</sup>.

Tanto il giudice nazionale quanto quello europeo<sup>10</sup> hanno dunque affermato l'obbligo di procedere con procedure ad evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi.

Alla luce di quanto rappresentato, pertanto, il Comune di San Vincenzo, piuttosto che ricorrere al differimento delle concessioni, avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei citati principi concorrenziali, alla disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto unionale e all'indizione di procedure di gara finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

A ciò si deve aggiungere l'illegittimità della base giuridica utilizzata nella Deliberazione n. 321/2023 e l'infondatezza degli argomenti indicati a sostegno del differimento/proroga delle concessioni.

---

Stato con le note sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021. Con sentenza del 23 novembre 2023, n. 32559, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha cassato con rinvio al Consiglio di Stato la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 18/2021 per diniego o rifiuto di giurisdizione, censurabile dalle SS.UU. ai sensi dell'articolo 111, comma 8, Costituzione. Segnatamente, pronunciandosi esclusivamente su uno dei motivi di ricorso proposto dai ricorrenti, le SS.UU. hanno affermato che la sentenza impugnata, nella parte in cui ha rigettato le istanze di intervento dei ricorrenti per cassazione, ha negato in astratto ai ricorrenti la legittimazione a intervenire nel giudizio, senza una valutazione specifica e concreta dell'esistenza di posizioni soggettive differenziate qualificabili come interessi legittimi.

Le SS.UU. hanno dichiarato assorbiti tutti gli altri motivi di ricorso (compresi quelli con cui si lamentava la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, per avere l'Adunanza Plenaria esercitato direttamente poteri legislativi e amministrativi) e rigettato la richiesta di enunciare “*i principi di diritto nell'interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri legislativi loro spettanti*”.

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 1° marzo 2023, n. 2192, secondo cui “*sulla base di quanto affermato dall'Adunanza Plenaria, con le ricordate sentenze nn. 17 e 18 del 2021, non solo i commi 682 e 683 dell'art. 1 della L. n. 145/2018, ma anche la nuova norma contenuta nell'art. 10-*quater*, comma 3, del D.L. 29/12/2022, n. 198, conv. in L. 24/2/2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato*”.

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 27 dicembre 2023, n. 11200. In base a quanto si legge nella sentenza “*ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari; non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata; la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato*”.

<sup>10</sup> Corte di giustizia Ue, 20 aprile 2023, cit..

Il Comune afferma di fare applicazione della formulazione originaria dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022. Il riferimento a una norma non più esistente nell'ordinamento, e che già per tale motivo non può essere posta a base di una decisione amministrativa, appare un espediente per eludere la scadenza del periodo transitorio indicata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e dunque impedire l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Ciò detto in ordine all'impossibilità di applicare una norma non più vigente nell'ordinamento, in ogni caso va rilevata l'erronea interpretazione da parte del Comune di quanto disposto dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022. La norma in questione, infatti, circoscrive la possibilità di differire ulteriormente la durata delle concessioni a ipotesi del tutto eccezionali connesse a specifiche circostanze che impediscono la conclusione della procedura selettiva. Trattandosi di una norma derogatoria, il comma 3 dell'articolo 3 della citata legge n. 118/2022 non può che essere interpretato restrittivamente. Affinché la norma possa trovare applicazione, dunque, è necessario che la procedura selettiva sia stata avviata e che sussistano ragioni oggettive che impediscano la conclusione della procedura e che siano legate all'espletamento della procedura stessa. Solo in presenza di tali circostanze è legittimo ritenere che il termine di scadenza delle concessioni possa essere differito per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura.

Ne deriva che tale disposizione non può essere posta a fondamento di una proroga generalizzata di tutte le concessioni in essere in uno specifico Comune, vieppiù considerato che nessun tipo di procedura selettiva è stata avviata dal Comune e tenuto conto dell'infondatezza delle ragioni esposte nella delibera a sostegno della proroga/differimento.

Nel caso di specie, infatti, non solo il Comune non ha avviato le procedure selettive per l'assegnazione delle nuove concessioni, ma la Deliberazione in oggetto, come confermato anche dalla nota del 7 febbraio 2024 e dalla documentazione ivi allegata, attesta un generico, futuro e incerto intento di indire le gare per l'assegnazione delle concessioni, senza che sia precisato per quali concessioni il Comune intende effettivamente procedere con gare a evidenza pubblica e le concrete modalità di espletamento delle stesse. In particolare, non risultano ancora essere stati predisposti i bandi di gara e non viene fornita alcuna tempistica in merito allo svolgimento delle procedure di gara.

Inoltre, l'Autorità ritiene che non possa integrare una ragione oggettiva ed eccezionale correlata alla specificità delle singole procedure di gara la necessità di attendere l'approvazione del Regolamento di Gestione del demanio marittimo nel quale dovrebbero essere contenute le modalità e i criteri di affidamento delle concessioni.

Al riguardo, l'Autorità ritiene che i principi che devono ispirare lo svolgimento delle gare e i criteri da utilizzare nella predisposizione dei bandi di gara siano stati puntualmente indicati dal Consiglio di Stato nel 2021, desumendoli dall'articolo 12 della Direttiva Servizi. La necessità di attendere l'adozione del Piano dell'Arenile non può, pertanto, tradursi in un legittimo motivo a sostegno della proroga della durata delle concessioni, tenuto anche conto della circostanza che il predetto Piano si limita a richiamare genericamente i principi concorrenziali e le "procedure comunitariamente orientate" nell'ambito dell'Obiettivo 2 e, nello specifico, nella lettera l) del predetto Obiettivo.

Infine, con riferimento alle concessioni demaniali marittime censite dal Comune e alla luce di quanto indicato nella nota del 7 febbraio 2024, l'Autorità intende ricordare che, come ribadito

dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, il concetto di scarsità vada interpretato in termini relativi e non assoluti, tenendo conto non solo della "quantità" del bene disponibile, ma anche dei suoi aspetti qualitativi e, di conseguenza, della domanda che è in grado di generare da parte di altri potenziali concorrenti. Ciò considerando che, ancora oggi, i dati del SID – richiamati anche dall'Adunanza Plenaria – attestano l'esistenza di una percentuale di occupazione delle coste molto elevata, considerate le zone di spiaggia libera che non risultano fruibili e i limiti quantitativi massimi di costa che può essere oggetto di concessione previsti in molte Regioni.

In tale contesto, si ritiene di poter condividere le conclusioni cui sono pervenuti il giudice amministrativo nazionale e la Commissione europea<sup>11</sup>, secondo cui è evidente l'attuale situazione di notevole scarsità (in alcuni casi inesistenza) che caratterizza le aree demaniali a disposizione dei nuovi operatori; situazione che è ancor più pronunciata se si considerano gli ambiti territoriali comunali o comunque si prendono come riferimento porzioni di costa ridotte.

In ogni caso, supponendo per ipotesi l'assenza del requisito della scarsità delle risorse, si deve ritenere, come precisato dalla Commissione europea, che anche in presenza di un sottoinsieme di casi in cui l'articolo 12 della Direttiva Servizi non si potesse ritenere applicabile, sarebbe necessario prendere in considerazione l'articolo 49 TFUE, in linea con la sentenza della Corte di Giustizia *Promoimpresa*<sup>12</sup>. Come infatti ricordato anche dal Consiglio di Stato, il patrimonio costiero nazionale è certamente oggetto di interesse transfrontaliero (per conformazione, ubicazione geografica, condizioni climatiche e vocazione turistica), esercitando dunque un'indiscutibile capacità attrattiva verso le imprese di altri Stati membri.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'Autorità ritiene che il Comune di San Vincenzo avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 22 dicembre 2023, n. 321, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria sopra richiamati e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, la deliberazione comunale *de qua* si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di San Vincenzo dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza esposte. Laddove entro il suddetto

---

<sup>11</sup> Cfr. Commissione europea, parere motivato del 16 novembre 2023, nell'ambito della procedura di infrazione 2020/4118.

<sup>12</sup> Corte di Giustizia, 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, cause riunite C-458/14 e C67/15, ECLI:EU:C:2016:558.

termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di San Vincenzo al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta Comunale del 22 dicembre 2023, n. 321, avente a oggetto "Estensione Concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2024"***

L'Autorità, il 19 marzo 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di San Vincenzo, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione del 22 dicembre 2023, n. 321, avente a oggetto "Estensione Concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2024" trasmesso in data 7 febbraio 2024.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che il Comune di San Vincenzo avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 22 dicembre 2023, n. 321, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale Deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

Il Comune di San Vincenzo, con comunicazione del 17 maggio 2024, ha ribadito la legittimità del provvedimento oggetto del parere motivato, non condividendo e contestando quanto affermato nel predetto parere.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 28 maggio 2024, ha disposto di impugnare, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, la Deliberazione della Giunta Comunale del 22 dicembre 2023, n. 321, adottata dal Comune di San Vincenzo e concernente la proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative.

---

**AS1998 - COMUNE DI GROSSETO - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE**

Roma, 21 marzo 2024

Comune di Grosseto

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 19 marzo 2024, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di Grosseto del 28 dicembre 2023, n. 527, avente a oggetto *“Concessioni demaniali marittime per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive e ai rapporti aventi ad oggetto la gestione delle strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel demanio marittimo – atto di indirizzo”*, trasmessa con una segnalazione pervenuta il 29 gennaio 2024.

Con il suddetto provvedimento, il Comune ha approvato le linee di indirizzo stabilendo, *“in attesa della definizione del quadro normativo ad oggi complesso e contraddittorio”*: i) la conformità a quanto disciplinato dalla legge n. 118/2022 della procedura e degli atti di novazione compiuti dal Comune di Grosseto; ii) la sussistenza delle *“ragioni oggettive richieste dalla normativa sopra indicata per motivare il differimento del termine di scadenza delle concessioni al 31 dicembre 2024”*. In particolare, nella parte motiva della Deliberazione n. 527/2023, dopo aver ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale in materia, il Comune di Grosseto: in primo luogo, ha affermato che la concreta possibilità di indire procedure selettive è incisa dall'esistenza *“di disposizioni normative e orientamenti giurisprudenziali diversi e spesso contrastanti”*, nonché dal numero e dall'eterogeneità *“delle concessioni allo stato esistenti e dalla connessa esigenza di attivare procedure distinte”*; in secondo luogo, ha dato atto di aver ricevuto, nel 2021, la segnalazione AS1795<sup>1</sup> in tema di concessioni demaniali marittime e ribadisce la conformità degli atti amministrativi *“assunti in un contesto normativo anteriore a quello attuale e in relazione ad un orientamento giurisprudenziale vago e certo non univoco”*, atteso che *“la novazione delle concessioni per l'amministrazione Comunale di Grosseto, è stata comunque oggetto di un procedimento pubblico trasparente”*; infine, ha ritenuto applicabile la norma contenuta nel testo originario del comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 118/2022, ritenuta una *“fattispecie che al momento non è stata oggetto di contestazione o comunque risulta avere una maggiore aderenza ai principi espressi dalla giurisprudenza formata in materia”*.

---

<sup>1</sup> AS1795 – Comune di Grosseto – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, pubblicata in Bollettino n. 41/2021.

Nella deliberazione in oggetto vengono, pertanto, indicate le ragioni oggettive idonee a giustificare il differimento al 31 dicembre 2024 delle concessioni in essere nel Comune, ossia: *i*) la revisione, in atto, della pianificazione urbanistica dell'Amministrazione comunale; *ii*) la mancata conclusione delle procedure di valutazione di eventuali incameramenti delle opere insistenti sulle aree demaniali marittime, avviate ai sensi dell'articolo 49 del Codice della Navigazione dall'Agenzia del demanio della Toscana; *iii*) la necessità di dotare gli uffici di personale in funzione della complessità delle procedure e del numero delle concessioni "pari a 102" insistenti sul territorio comunale; *iv*) la contraddittorietà tra le norme e le pronunce giurisprudenziali che non hanno consentito di organizzare l'attività amministrativa volta allo svolgimento delle procedure per l'assegnazione delle concessioni.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla proroga disposta dalla Deliberazione n. 527/2023.

Preliminarmente, l'Autorità ritiene necessario ricordare i propri numerosi interventi svolti in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative volti a censurare sia le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere sia le disposizioni contenute nelle procedure selettive avviate per l'assegnazione delle nuove concessioni suscettibili di pregiudicare il corretto confronto concorrenziale<sup>2</sup>.

Con precipuo riferimento alle proroghe, l'Autorità ha più volte sottolineato che il continuo ricorso a tale strumento viola i principi della concorrenza nella misura in cui impedisce il confronto competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, e favorisce gli effetti distorsivi connessi a ingiustificate rendite di posizione attribuite ai concessionari<sup>3</sup>. Nel corso del biennio 2020-2021<sup>4</sup>, in particolare, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali, tra cui il Comune di Grosseto<sup>5</sup>, a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con gli articoli 49 e 56 TFUE<sup>6</sup> e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi")<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> L'Autorità, inoltre, segnala dal 2018 l'opportunità di adottare in tempi celeri una normativa relativa alle concessioni balneari che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività. Cfr. AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018.

<sup>3</sup> Cfr. AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021.

<sup>4</sup> Cfr., *ex multis*, le segnalazioni AS1701 – *Comune di Piombino (LI) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Boll. n. 41/2020; AS1729 – *Comune di Ginosa (TA) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Bollettino n. 13/2021. Cfr. anche le segnalazioni, *ex multis*, AS1725 – *Comune di Reggio Calabria – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 12/2021; AS1799 – *Regione Autonoma della Sardegna – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 43/2021.

<sup>5</sup> AS1795, cit.

<sup>6</sup> Gli articoli 49 e 56 TFUE impongono agli Stati membri l'abolizione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l'esercizio di tali libertà.

<sup>7</sup> L'articolo 12 della c.d. Direttiva Servizi prevede che "qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento" (par. 1)

Come noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai principi e alle disposizioni euro-unitarie, ove la normativa interna confligga con il diritto dell'Unione europea, se ne impone la relativa disapplicazione<sup>8</sup>.

Premesso quanto sopra, nel caso di specie, l'Autorità ritiene che la proroga in favore dei precedenti concessionari disposta dal Comune di Grosseto con la Deliberazione n. 527/2023 violi le norme sopra richiamate.

In linea generale si rileva che già nel 2021 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>9</sup> aveva affermato che, oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali in essere “*anche in assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E.*” e, pertanto, disapplicabile dal giudice amministrativo e da qualsiasi organo amministrativo.

Più di recente, il Consiglio di Stato ha affermato il “*frontale contrasto*” della nuova norma contenuta nell'articolo 10-*quater*, comma 3, del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198 convertito con legge 24 febbraio 2023, n. 14, con l'articolo 12 della Direttiva Servizi<sup>10</sup> e ha chiarito che i principi sanciti dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 17/2021 sono pienamente applicabili e vincolanti, con la conseguenza che le norme nazionali che hanno disposto o che dovessero disporre in futuro la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime sono in contrasto con l'articolo 49 TFUE e con

---

e che, in tali casi, “*l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami*” (par. 2).

<sup>8</sup> Da ultimo, proprio in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime, la Corte di giustizia Ue, con sentenza del 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, ECLI:EU:C:2023:301, ha affermato: (i) la natura immediatamente esecutiva dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, in quanto sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sia l'obbligo per gli Stati membri di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali (punti 66-67) sia il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività (punti 68-69); (ii) l'obbligo non solo per il giudice ma anche per le amministrazioni dello Stato, comprese quelle comunali, di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella dell'Unione (punto 73).

<sup>9</sup> Si ricorda che l'incompatibilità con l'ordinamento euro-unitario della proroga senza confronto competitivo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è stata affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le note sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021. Con sentenza del 23 novembre 2023, n. 32559, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha cassato con rinvio al Consiglio di Stato la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 18/2021 per diniego o rifiuto di giurisdizione, censurabile dalle SS.UU. ai sensi dell'articolo 111, comma 8, Costituzione. Segnatamente, pronunciandosi esclusivamente su uno dei motivi di ricorso proposto dai ricorrenti, le SS.UU. hanno affermato che la sentenza impugnata, nella parte in cui ha rigettato le istanze di intervento dei ricorrenti per cassazione, ha negato in astratto ai ricorrenti la legittimazione a intervenire nel giudizio, senza una valutazione specifica e concreta dell'esistenza di posizioni soggettive differenziate qualificabili come interessi legittimi.

Le SS.UU. hanno dichiarato assorbiti tutti gli altri motivi di ricorso (compresi quelli con cui si lamentava la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, per avere l'Adunanza Plenaria esercitato direttamente poteri legislativi e amministrativi) e rigettato la richiesta di enunciare “*i principi di diritto nell'interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri legislativi loro spettanti*”.

<sup>10</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 1° marzo 2023, n. 2192, secondo cui “*sulla base di quanto affermato dall'Adunanza Plenaria, con le ricordate sentenze nn. 17 e 18 del 2021, non solo i commi 682 e 683 dell'art. 1 della L. n. 145/2018, ma anche la nuova norma contenuta nell'art. 10-*quater*, comma 3, del D.L. 29/12/2022, n. 198, conv. in L. 24/2/2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato*”.

l'articolo 12 della Direttiva Servizi e non devono essere applicate dai giudici né dalla pubblica amministrazione<sup>11</sup>.

Tanto il giudice nazionale quanto quello europeo<sup>12</sup> hanno dunque affermato l'obbligo di procedere con procedure ad evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi.

Alla luce di quanto rappresentato, pertanto, il Comune di Grosseto, piuttosto che ricorrere al differimento delle concessioni, avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei citati principi concorrenziali, alla disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto unionale e all'indizione di procedure di gara finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

Né a sostegno di una diversa conclusione l'Autorità ritiene legittimo richiamare l'asserita conformità degli atti compiuti dal Comune di Grosseto alla legge n. 118/2022. Ciò in quanto – a prescindere dalla sussistenza di un avviso in applicazione della legge n. 145/2018, pubblicato sull'albo pretorio ai sensi dell'articolo 18 del regolamento di esecuzione del Codice della Navigazione – anche le proroghe disposte nel 2021 dal Comune di Grosseto, già oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità (AS1795), perdono efficacia in conseguenza dell'incompatibilità della predetta legge n. 145/2018 con la disciplina europea. A tale considerazione vanno aggiunti, da un lato, l'impossibilità di richiamare nel caso di specie la novazione, non sussistendo i presupposti per l'applicazione di tale istituto alla proroga delle concessioni in oggetto; e, dall'altro, l'evidente contraddittorietà che emerge dalla delibera laddove dapprima viene affermata la legittimità dell'operato, ma poi si attesta la necessità di procedere con un'ulteriore proroga delle concessioni in essere al 31 dicembre 2024.

Nel caso di specie, inoltre, l'Autorità rileva l'illegittimità della base giuridica utilizzata nella Deliberazione n. 527/2023 e l'infondatezza degli argomenti indicati a sostegno del differimento/proroga delle concessioni.

Il Comune afferma di fare applicazione della formulazione originaria dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022. Il riferimento a una norma non più esistente nell'ordinamento, e che già per tale motivo non può essere posta a base di una decisione amministrativa, appare un espediente per eludere la scadenza del periodo transitorio indicata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e dunque impedire l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Ciò detto in ordine all'impossibilità di applicare una norma non più vigente nell'ordinamento, in ogni caso va rilevata l'erronea interpretazione da parte del Comune di quanto disposto dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022. La norma in questione, infatti, circoscrive la possibilità di

---

<sup>11</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 27 dicembre 2023, n. 11200. In base a quanto si legge nella sentenza “*ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari; non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata; la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato*”.

<sup>12</sup> Corte di giustizia Ue, 20 aprile 2023, cit..

differire ulteriormente la durata delle concessioni a ipotesi del tutto eccezionali connesse a specifiche circostanze che impediscono la conclusione della procedura selettiva. Trattandosi di una norma derogatoria, il comma 3 dell'articolo 3 della citata legge n. 118/2022 non può che essere interpretato restrittivamente. Affinché la norma possa trovare applicazione, dunque, è necessario che la procedura selettiva sia stata avviata e che sussistano ragioni oggettive che impediscano la conclusione della procedura e che siano legate all'espletamento della procedura stessa. Solo in presenza di tali circostanze è legittimo ritenere che il termine di scadenza delle concessioni possa essere differito per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura.

Ne deriva che tale disposizione non può essere posta a fondamento di una proroga generalizzata di tutte le concessioni in essere in uno specifico Comune, vieppiù considerato che nessun tipo di procedura selettiva è stata avviata dal Comune e tenuto conto dell'infondatezza delle ragioni esposte nella delibera a sostegno della proroga/differimento.

A tali considerazioni, si deve aggiungere l'infondatezza degli argomenti indicati nella Deliberazione n. 527/2023 a sostegno del differimento/proroga delle concessioni.

Innanzitutto, non può ritenersi condivisibile l'interpretazione secondo cui l'applicazione dell'articolo 12 della Direttiva Servizi deve ritenersi condizionata all'adempimento affidato agli Stati membri di accertare la scarsità della risorsa naturale. Tale interpretazione si traduce di fatto in un'arbitraria sottrazione – per un tempo indeterminato (potenzialmente *ad libitum*) – agli obblighi imposti dal diritto euro-unitario ed è in palese contrasto con la natura *self-executing* del predetto articolo 12.

Come ricordato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, l'Autorità ritiene che il concetto di scarsità vada interpretato in termini relativi e non assoluti, tenendo conto non solo della "quantità" del bene disponibile, ma anche dei suoi aspetti qualitativi e, di conseguenza, della domanda che è in grado di generare da parte di altri potenziali concorrenti. Ciò considerando che, ancora oggi, i dati del SID – richiamati anche dall'Adunanza Plenaria – attestano l'esistenza di una percentuale di occupazione delle coste molto elevata, considerate le zone di spiaggia libera che non risultano fruibili e i limiti quantitativi massimi di costa che può essere oggetto di concessione previsti in molte Regioni.

In tale contesto, si ritiene di poter condividere le conclusioni cui sono pervenuti il giudice amministrativo nazionale e la Commissione europea<sup>13</sup>, secondo cui è evidente l'attuale situazione di notevole scarsità (in alcuni casi inesistenza) che caratterizza le aree demaniali a disposizione dei nuovi operatori; situazione che è ancor più pronunciata se si considerano gli ambiti territoriali comunali o comunque si prendono come riferimento porzioni di costa ridotte.

In ogni caso, supponendo per ipotesi l'assenza del requisito della scarsità delle risorse, si deve ritenere, come precisato dalla Commissione europea, che anche in presenza di un sottoinsieme di casi in cui l'articolo 12 della Direttiva Servizi non si potesse ritenere applicabile, sarebbe necessario prendere in considerazione l'articolo 49 TFUE, in linea con la sentenza della Corte di Giustizia *Promoimpresa*<sup>14</sup>. Come infatti ricordato anche dal Consiglio di Stato, il patrimonio costiero nazionale è certamente oggetto di interesse transfrontaliero (per conformazione, ubicazione

---

<sup>13</sup> Cfr. Commissione europea, parere motivato del 16 novembre 2023, nell'ambito della procedura di infrazione 2020/4118.

<sup>14</sup> Corte di Giustizia, 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, cause riunite C-458/14 e C67/15, ECLI:EU:C:2016:558.

geografica, condizioni climatiche e vocazione turistica), esercitando dunque un'indiscutibile capacità attrattiva verso le imprese di altri Stati membri.

In secondo luogo, l'Autorità ritiene che l'assenza di una normativa interna di riordino della materia non impatta sulle procedure ad evidenza pubblica che il Comune è tenuto a svolgere o sulle modalità di predisposizione dei bandi. Ciò in quanto i principi che devono ispirare lo svolgimento delle gare e i criteri da utilizzare nella predisposizione dei bandi di gara sono stati puntualmente indicati dal Consiglio di Stato nel 2021, desumendoli dall'articolo 12 della Direttiva Servizi. L'assenza di una organica disciplina legislativa nazionale, in presenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale, non può, pertanto, tradursi in un legittimo motivo a sostegno della proroga della durata delle concessioni, tenuto anche conto della circostanza che la delega legislativa prevista all'articolo 4 della legge n. 118/2022 è scaduta senza essere stata esercitata.

In terzo luogo, non può ritenersi un argomento valido a sostegno della proroga la necessità di attendere la conclusione delle procedure di eventuale incameramento delle opere insistenti sulle aree demaniali di cui all'articolo 49 del Codice della Navigazione, che disciplina le situazioni in cui, essendo venuta meno la concessione, lo Stato si attiva per acquisire le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale. Ciò in quanto il valore di eventuali investimenti effettuati dal gestore uscente e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario, può essere posto a base d'asta nella successiva procedura selettiva. In tal modo, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi a effettuare gli investimenti.

In quarto luogo, non può ritenersi ostativa dell'avvio di procedure a evidenza pubblica la revisione della pianificazione urbanistica, atteso che il Comune ben avrebbe potuto indire le gare, nelle more del compimento di tale procedura, tenuto anche conto della tempistica di approvazione dello stesso piano.

Infine, fermo restando quanto sopra rappresentato in ordine all'impossibilità di richiamare il predetto comma 3 per giustificare una proroga generalizzata di tutte le concessioni in essere in uno specifico Comune – considerato, peraltro, che il Comune non ha neppure avviato le procedure selettive – non integrano ragioni oggettive ed eccezionali correlate alla specificità delle singole procedure di gara, le questioni organizzative inerenti agli uffici competenti. Tale argomento, infatti, non può giustificare il differimento temporale delle concessioni, considerato che le questioni di carattere generale organizzativo e gestionale interne al Comune avrebbero potuto essere risolte sulla base dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, l'Autorità ritiene che il Comune di Grosseto avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 527, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria sopra richiamati e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le

dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, la deliberazione comunale *de qua* si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Grosseto dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Grosseto al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 527, avente a oggetto "Concessioni demaniali marittime per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive e ai rapporti aventi ad oggetto la gestione delle strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel demanio marittimo – atto di indirizzo"***

L'Autorità, il 19 marzo 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Grosseto, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione del 28 dicembre 2023, n. 527, avente a oggetto "Concessioni demaniali marittime per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive e ai rapporti aventi ad oggetto la gestione delle strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel demanio marittimo – atto di indirizzo", trasmessa all'Autorità con una segnalazione in data 29 gennaio 2024.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che il Comune di Grosseto avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 527, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale Deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

Il Comune di Grosseto, con comunicazione del 17 maggio 2024, ha ribadito la legittimità del provvedimento oggetto del parere motivato, non condividendo e contestando quanto affermato nel predetto parere.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 28 maggio 2024, ha disposto di impugnare, dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, la Deliberazione della Giunta Comunale del 28 dicembre 2023, n. 527, adottata dal Comune di Grosseto e concernente la proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative.

---

**AS1999 - RICOGNIZIONE SPL 2023**

Roma, 17 giugno 2024

Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano

Associazione Nazionale Comuni Italiani

Unione delle Province d'Italia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 4 giugno 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alle relazioni pubblicate *ex* articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*) sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, contenenti le ricognizioni della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nei territori dei rispettivi enti competenti.

L'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 ha imposto infatti l'obbligo agli enti di maggiori dimensioni di svolgere, entro il 31 dicembre 2023 e poi con cadenza annuale, una ricognizione della gestione dei servizi pubblici locali di propria competenza<sup>1</sup>.

Tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti, dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso

---

<sup>1</sup> La ricognizione deve essere contenuta in un'apposita relazione e aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate prevista dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016, recante "*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (di seguito, "TUSPP"). Nel caso di servizi affidati a società *in house*, la ricognizione costituisce un'appendice della relazione di cui al citato articolo 20 del TUSPP. Tale ultima relazione deve altresì indicare, in base all'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022, le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

agli affidamenti senza procedura a evidenza pubblica - sopra le soglie di rilevanza europea - e agli affidamenti *in house*, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti<sup>2</sup>.

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

### ***Dati di sintesi***

A partire dal 19 dicembre 2023 fino al 15 maggio 2024, sono state pubblicate sul portale dell'ANAC 1633 relazioni adottate da 1576 enti<sup>3</sup>. Di tali ricognizioni, alcune hanno avuto ad oggetto l'andamento dei servizi pubblici locali sino all'anno 2022, mentre altre hanno considerato anche la gestione nell'anno 2023.

All'obbligo di pubblicazione hanno ottemperato 1386 Comuni, 57 Unioni o Consorzi di Comuni, 67 Enti di governo degli ambiti territoriali ottimali<sup>4</sup>, 10 Comunità montane, isolane e di arcipelago, 51 Province e Città metropolitane e 5 Regioni (vedi Figura 1).

Tra gli enti territoriali principali, hanno pubblicato la relazione 14 Capoluoghi di Regione<sup>5</sup>, 7 Città metropolitane<sup>6</sup> e 5 Regioni italiane<sup>7</sup>.

Tra i 1576 enti che hanno pubblicato la relazione, 977 si trovano nelle Regioni del Nord (62%), 283 in quelle del Centro (18%) e 316 in quelle del Sud e delle Isole (20%).

---

<sup>2</sup> La relazione deve essere pubblicata senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessa contestualmente all'ANAC, che provvede alla sua immediata pubblicazione sul proprio portale telematico (cfr. articolo 31, comma 2, d.lgs. n. 201/2022).

<sup>3</sup> Per alcuni enti risulta una doppia o tripla pubblicazione.

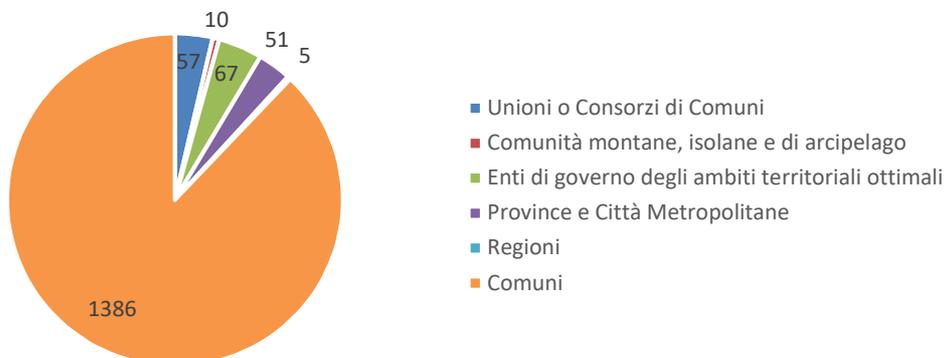
<sup>4</sup> Comprendono anche le agenzie di TPL.

<sup>5</sup> Comuni di Aosta, L'Aquila, Napoli, Bologna, Roma, Genova, Milano, Campobasso, Torino, Bari, Cagliari, Firenze, Perugia, Venezia.

<sup>6</sup> Città Metropolitane di Venezia, Bologna, Genova, Torino, Firenze e Cagliari. Il Comune di Roma, invece, coincide con Roma Capitale, ovvero la Città Metropolitana.

<sup>7</sup> Regioni Abruzzo, Calabria, Lazio, Toscana, Sardegna.

**Figura 1: Numero di enti che hanno pubblicato la ricognizione *ex* articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 suddiviso per tipologia**



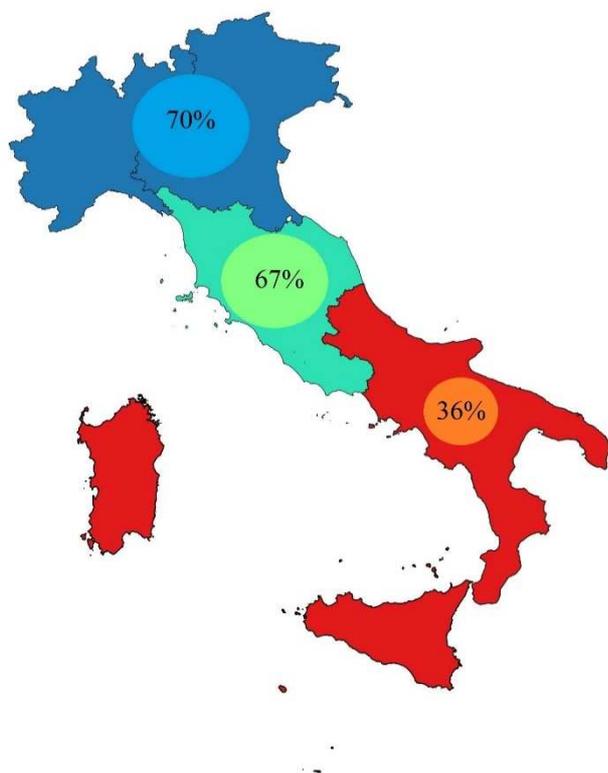
#### ***Tasso di ottemperanza all'obbligo di pubblicazione***

L'Autorità ha potuto riscontrare un insufficiente livello di ottemperanza all'obbligo di pubblicazione delle ricognizioni, previsto dall'articolo 31, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022. Il tasso di ottemperanza da parte dei soli Comuni, al 15 maggio 2024, è pari al 58%<sup>8</sup>. Considerando il diverso apporto da parte dei Comuni per macro-area geografica italiana, è possibile constatare che l'ottemperanza complessiva è nettamente maggiore tra i Comuni del Nord e del Centro dove, rispettivamente, il 70% e il 67% hanno pubblicato la relazione, mentre tra i Comuni del Sud e delle Isole scende al 36%<sup>9</sup> (vedi Figura 2).

<sup>8</sup> I Comuni italiani con popolazione superiore ai 5000 abitanti sono 2375 (fonte ISTAT, popolazione residente al 31 dicembre 2022). Di questi, 1386 risultano aver pubblicato la ricognizione.

<sup>9</sup> I Comuni italiani con popolazione superiore ai 5000 abitanti sono 1224 al Nord, 371 al Centro e 780 al Sud e Isole (fonte ISTAT, popolazione residente al 31 dicembre 2022). Risultano avere pubblicato la ricognizione, rispettivamente: 856 comuni del Nord, 250 comuni del Centro, 280 comuni del Sud e Isole.

**Figura 2: Tasso di ottemperanza all'obbligo di pubblicazione della ricognizione ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 tra i Comuni italiani suddivisi per macro-area geografica**



### ***Enti soggetti all'obbligo di ricognizione***

Secondo quanto previsto dall'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, i destinatari dell'obbligo di ricognizione sono i Comuni o le loro eventuali forme associative con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le Città metropolitane, le Province e gli altri "enti competenti". Con riguardo a questi ultimi, l'articolo 2, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 201/2022, stabilisce che per "enti competenti", s'intendono: gli enti locali, ossia i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di Comuni<sup>10</sup>, nonché gli altri soggetti competenti a regolare o organizzare i servizi di interesse economico generale di livello locale, ivi inclusi gli enti di governo degli ambiti o bacini previsti dall'articolo 3-bis del d.l. n. 138/2011<sup>11</sup>, e le forme associative tra enti locali previste dall'ordinamento.

<sup>10</sup> Cfr. articolo 2, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 (recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", di seguito, "TUEL"), cui rinvia l'articolo 2, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 201/2022. Per completezza, il comma 2 del citato articolo 2 del TUEL precisa che le relative norme «si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali».

<sup>11</sup> Convertito, con modifiche, dalla legge n. 148/2011.

Ciò premesso, dalle indagini svolte dall’Autorità è emerso un quadro eterogeneo, caratterizzato da interpretazioni difformi, in particolare tra le Regioni e le Province Autonome, in punto di applicabilità alle stesse dell’articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 o dell’intero decreto. Più nello specifico, molte Regioni hanno ritenuto di non dover pubblicare la relazione o perché prive della titolarità e/o dell’esercizio di funzioni di gestione e affidamento di servizi pubblici locali, oppure perché, secondo quanto riferito, il d.lgs. n. 201/2022 non sarebbe alle stesse applicabile, rivolgendosi unicamente agli “enti locali” e agli “enti di governo degli ambiti/bacini”.

Orbene, sul punto l’Autorità intende evidenziare come non si rinvengano preclusioni, espresse o tacite, all’applicabilità del d.lgs. n. 201/2022 alle Regioni (ordinarie e speciali) e alle Province Autonome. È, infatti, ben possibile, nell’attuale quadro dei servizi pubblici locali, che tali enti organizzino e affidino servizi pubblici locali in virtù di norme statali o regionali o di delega da parte degli stessi enti locali, come è avvenuto, ad esempio, in conseguenza di diversi casi di riorganizzazione della *governance* territoriale nel settore del trasporto pubblico locale su strada.

Più nello specifico, l’Autorità intende chiarire che anche le Regioni risultano soggette alla disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022 - e, quindi, anche all’obbligo di cui all’articolo 30 del medesimo decreto - quando operano quali “enti competenti” nella gestione dei servizi di ambito locale, in virtù di norme statali o regionali o di delega da parte degli stessi enti locali.

Quanto appena esposto vale anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province Autonome, purché l’applicazione del decreto sia compatibile con i rispettivi statuti (e con le relative norme di attuazione)<sup>12</sup> e, comunque, nelle more dell’adeguamento di questi ultimi alla nuova disciplina pro-concorrenziale contenuta nel d.lgs. n. 201/2022<sup>13</sup>, nel rispetto dell’articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001<sup>14</sup>.

### **Tipologia di servizi oggetto di ricognizione**

Nonostante i servizi oggetto di ricognizione siano tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>15</sup>, nelle relazioni oggetto di esame si è riscontrato che diversi servizi non sono stati oggetto di ricognizione poiché ritenuti erroneamente “strumentali” e perciò fuori dal perimetro applicativo del d.lgs. n. 201/2022. Ciò è accaduto, ad esempio, per i servizi di manutenzione delle

---

<sup>12</sup> Cfr. la clausola di salvaguardia contenuta nell’articolo 1, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022, laddove stabilisce che le disposizioni del decreto si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province Autonome “compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”. Conseguentemente, lungi dal poter escludere in radice l’applicabilità del d.lgs. n. 201/2022, attraverso il mero richiamo alla citata clausola di salvaguardia, è necessario che la Regione speciale o la Provincia Autonoma motivi in ordine alla sussistenza di una eventuale incompatibilità del decreto con le competenze ad esse assegnate dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

<sup>13</sup> La gestione dei servizi pubblici locali, essendo pacificamente ascritta alla materia della “tutela della concorrenza” (cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 10/2021), rientra nella competenza esclusiva dello Stato, con la conseguenza che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa delle Regioni sulla base del titolo di competenza di cui all’articolo 117, comma 2, lettera e), Cost.. Lo stesso d.lgs. n. 201/2022, come noto, è stato emanato proprio sulla base della delega conferita al Governo con la *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021* (n. 118/2022, articolo 8) ed è espressamente rivolto ad assicurare “la tutela e la promozione della concorrenza” (articolo 1, comma 3).

<sup>14</sup> Anche l’articolo 10 della l. cost. n. 3/2001 contempla una clausola di salvaguardia, prescrivendo che, in attesa di un’opera di revisione organica degli statuti speciali (fino ad ora non avvenuta), i limiti e le competenze assegnate dal Titolo V della Costituzione “si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

<sup>15</sup> La definizione di tali servizi è ricavabile dall’articolo 2, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 201/2022.

strade, degli edifici e del verde pubblico, per l'illuminazione pubblica e votiva e per la gestione degli impianti sportivi (c.d. servizi "non a rete").

In proposito, l'Autorità intende rammentare che si è in presenza di un servizio pubblico locale quando sul territorio l'utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito, mentre si ricade nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette esclusivamente nei confronti dell'ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati. Detto in altri termini, ricorre l'ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, viceversa, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante.

Occorre altresì precisare che, con particolare riguardo ai servizi pubblici locali non a rete, il Decreto direttoriale n. 639 del 31 agosto 2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, recante *Linee guida e indici di qualità per la regolamentazione dei servizi pubblici locali non a rete*, contiene un elenco meramente esemplificativo dei servizi non a rete, che non può ritenersi esaustivo. Il decreto ha infatti come fine espresso quello di fornire degli indicatori di qualità di tali servizi, per i quali non opera un'autorità di regolazione, e non già di elencare tutti i servizi soggetti a ricognizione.

Si osserva infine che le ricognizioni devono riguardare non soltanto i servizi affidati a società partecipate, direttamente o indirettamente, dagli enti interessati, ma qualunque servizio pubblico locale di rilevanza economica, che sia oggetto di affidamento diretto, *in house*, a società mista o a società terza.

#### ***Principali criticità emerse nell'esame delle ricognizioni pubblicate***

L'Autorità intende illustrare le principali criticità emerse dall'esame delle ricognizioni adottate dagli enti maggiormente rappresentativi - con popolazione superiore ai 50.000 abitanti - e, in particolare, di quelle aventi a oggetto l'andamento di servizi pubblici locali affidati direttamente o a società *in house*, rivelatesi più problematiche sotto il profilo concorrenziale, con l'auspicio di fornire agli enti in indirizzo alcune indicazioni per garantire una più efficiente gestione di tali servizi, anche in vista dei futuri affidamenti.

L'attività di scrutinio delle ricognizioni pubblicate ha già condotto l'Autorità all'invio di 14 segnalazioni *ex* articolo 21 della legge n. 287/1990<sup>16</sup> e di numerose lettere monito.

##### *(i) Ricorrente e significativa carenza di informazioni*

In termini generali, nell'esame delle ricognizioni si è riscontrata una ricorrente e significativa carenza di informazioni relative alla gestione del servizio di volta in volta analizzato e, in particolare,

---

<sup>16</sup> Cfr. AS1941 - *Comune di Taranto - Ricognizione SPL 2023* del 13 febbraio 2024, in Bollettino n. 9/2024; AS1942 - *Roma Capitale - Ricognizione SPL 2023* del 13 febbraio 2024, in Bollettino n. 9/2024; AS1943 - *Provincia di Imperia - Ricognizione SPL 2023* del 13 febbraio 2024, in Bollettino n. 9/2024; AS1944 - *Comune di Bergamo - Ricognizione SPL 2023* del 13 febbraio 2024, in Bollettino n. 9/2024; AS1947 - *Autorità Idrica Pugliese - Ricognizione SPL 2023* del 20 febbraio 2024, in Bollettino n. 10/2024; AS1948 - *Provincia di Verona - Ricognizione SPL 2023* del 20 febbraio 2024, in Bollettino n. 10/2024; AS1946 - *Comune di Napoli - Ricognizione SPL 2023* del 20 febbraio 2024, in Bollettino n. 10/2024; AS1956 - *Comune di Pavia - Ricognizione SPL 2023* del 27 febbraio 2024, in Bollettino n. 11/2024; AS1952 - *ATO 2 Piemonte - Ricognizione SPL 2023* del 27 febbraio 2024, in Bollettino n. 11/2024; AS1953 - *Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna - Ricognizione SPL 2023* del 27 febbraio 2024, in Bollettino n. 11/2024; AS1954 - *ATO della Provincia di Varese - Ricognizione SPL 2023* del 27 febbraio 2024, in Bollettino n. 11/2024; AS1955 - *Ersi Abruzzo - Ricognizione SPL 2023* del 27 febbraio 2024, in Bollettino n. 11/2024; AS1959 - *Provincia di Brescia - Ricognizione SPL 2023* del 5 marzo 2024, in Bollettino n. 12/2024; AS1967 - *Comune di Palermo - Ricognizione SPL 2023* del 7 maggio 2024, in Bollettino n. 21/2024.

sull'andamento economico-finanziario, sul grado di soddisfazione dell'utenza, sulla qualità contrattuale e tecnica del servizio e, nel complesso, sui risultati effettivamente conseguiti dal gestore<sup>17</sup>. Inoltre, gli enti generalmente non hanno dato conto delle azioni programmate per far fronte a eventuali discrepanze tra i risultati raggiunti e gli obiettivi prefissati dalla regolazione settoriale o dal contratto. Appare altresì significativo che soltanto in limitati casi le ricognizioni hanno fornito analisi di *benchmark* in relazione ai costi e/o alla qualità del servizio, così come sono mancati riferimenti agli *standard* e agli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) o dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). Infine, in alcuni casi, le ricognizioni hanno omesso anche informazioni sulla durata dell'affidamento.

In aggiunta a quanto sopra, nei piani di revisione delle partecipazioni adottati dai Comuni *ex* articolo 20 del TUSPP (dei quali la ricognizione costituisce un'appendice nel caso di servizi affidati a società *in house*) è stata frequentemente riscontrata la mancata indicazione delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio alle società partecipate *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle gestioni, come invece richiesto dall'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022.

È fondamentale sottolineare che la carenza del contenuto delle ricognizioni pubblicate rispetto agli elementi richiesti dall'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 in molti casi non ha consentito una compiuta valutazione sull'andamento gestionale del servizio, né in positivo, né in negativo. Questa diffusa mancanza di informazioni è apparsa tanto più preoccupante in relazione a servizi centrali quali il servizio idrico, il servizio di gestione dei rifiuti e il servizio di trasporto pubblico locale, che impattano in maniera decisiva e articolata il vissuto quotidiano dei residenti (e dei non residenti) e, più in generale, l'organizzazione della società in una determinata località.

(ii) *Criticità nella concreta gestione dei servizi*

Dall'esame delle ricognizioni sono emersi diversi elementi di criticità relativi al concreto andamento della gestione dei servizi, che hanno messo in evidenza la stretta correlazione tra le *performance* economiche dei gestori, la qualità del servizio e i costi riversati sugli utenti, dimostrando la sussistenza di una relazione di causa-effetto tra le inefficienze di settore e l'insoddisfazione dell'utenza. In questo contesto, le criticità del gestore sono di sovente risultate accompagnate dalla parallela incapacità dell'ente pubblico affidante di porre tempestivamente in essere le azioni necessarie per la correzione delle disfunzioni, al fine di un riequilibrio della gestione.

In particolare, sono stati rilevati diversi elementi di criticità con riferimento ai seguenti aspetti: l'andamento economico-finanziario della gestione del servizio; il rispetto degli obblighi previsti nel contratto di servizio, tenendo conto anche degli indicatori stabiliti dalla regolazione; i livelli qualitativi raggiunti nell'erogazione dei servizi; i costi a carico dell'utenza; gli oneri e i risultati in capo all'ente affidante.

Con particolare riguardo all'andamento economico-finanziario delle gestioni, le principali criticità sono state riscontrate rispetto ai gestori con esercizi sociali in perdita e situazioni di squilibrio finanziario più o meno consolidate delle gestioni, oltre a risultati operativi negativi direttamente legati all'erogazione del servizio. Tali criticità sono senza dubbio in grado di compromettere la condizione di equilibrio nella gestione dei servizi e possono riflettersi a valle, quali possibili perdite

---

<sup>17</sup> In alcuni casi non sono stati neanche indicati i soggetti affidatari del servizio o le modalità di affidamento prescelte.

della società affidataria a rivalere sui soci pubblici, oltre che in termini di inefficienze nella gestione delle risorse e aumento dei costi per l'utenza. È noto, peraltro, che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere - secondo quanto stabilito dagli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione - alla sostenibilità del debito nazionale e all'equilibrio complessivo del sistema, che deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato<sup>18</sup>.

Quanto alla qualità contrattuale e tecnica del servizio, le criticità sono emerse sia con riguardo al rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, sia relativamente agli *standard* e agli indicatori adottati dalle autorità di regolazione per i servizi a rete. La scarsa qualità della gestione - risultante dai dati indicati nelle ricognizioni o dai dati pubblicamente disponibili<sup>19</sup> - si traduce in inefficienze, con ricadute sulla fruibilità e sul costo del servizio per l'utenza.

Ad esempio, con riguardo al servizio idrico integrato, dalle ricognizioni analizzate sono emerse diverse gestioni qualitativamente insufficienti, in quanto non in linea con gli obiettivi di qualità o mancanti dei requisiti in relazione ad alcuni degli indicatori fissati dall'Autorità di Regolazione per energia Reti e Ambiente (di seguito, "ARERA"). In particolare, con riferimento alla qualità tecnica, le maggiori carenze sono state registrate - nell'ordine - in relazione agli indicatori relativi all'adeguatezza della fognatura, alle perdite idriche, alla qualità dell'acqua erogata e dell'acqua depurata, allo smaltimento dei fanghi e alla qualità dei reflui depurati. In diversi casi, sono stati riscontrati livelli di qualità tecnica o contrattuale non sufficienti e le ricognizioni non hanno fornito chiarimenti né informazioni sulle azioni poste in essere o programmate dal gestore per il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti da ARERA.

Con riguardo al servizio di gestione dei rifiuti, particolarmente significativi sono invece i dati, a tratti allarmanti, sulla raccolta differenziata. Dalle analisi effettuate, infatti, è emerso che la misura percentuale della raccolta differenziata realizzata nei territori gestiti dalle società oggetto della ricognizione in molti casi - soprattutto nelle Regioni del Sud Italia e nelle Isole - si discosta in negativo dalla media di raccolta differenziata della Regione interessata, delle macro aree geografiche di riferimento, nonché dalla media nazionale (pari, nel 2022, al 65,16%), raggiungendo livelli minimi fino al 15,2%. In alcuni casi, le stesse ricognizioni hanno segnalato ulteriori circostanze di disservizio, in spregio della soddisfazione dell'utenza e del benessere della collettività di riferimento.

Proprio rispetto ai servizi di gestione dei rifiuti, l'Autorità ha riscontrato, per molti affidamenti disposti dai Comuni, la mancata indicazione, nei piani di revisione delle partecipazioni adottati ai sensi dell'articolo 20 del TUSPP, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificassero il mantenimento dell'affidamento del servizio alle società partecipate *in house*.

Si auspica, pertanto, che gli enti interessati si adoperino sollecitamente per far fronte alle numerose inefficienze emerse nella concreta gestione dei servizi affidati.

---

<sup>18</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 6/2019.

<sup>19</sup> Cfr., ad esempio, la Relazione n. 38/2024/IDR del 6 febbraio 2024 di ARERA sul servizio idrico, o il Rapporto Rifiuti Urbani del 6 febbraio 2024 curato dall'ISPRA sul servizio rifiuti.

(iii) *Durata eccessiva e non giustificata degli affidamenti*

La durata degli affidamenti dei servizi pubblici locali ha rappresentato un elemento particolarmente critico delle ricognizioni esaminate, in quanto è risultata in molti casi eccessiva e non giustificata da specifici investimenti, né quindi dall'esigenza di ammortizzarne i costi. Tali criticità sono state riscontrate soprattutto con riferimento ai servizi non a rete, quali ad esempio le farmacie comunali<sup>20</sup> (con durate variabili dai 20 anni fino ai 99 anni), i servizi cimiteriali e le luci votive (da 20 anni a 38 anni), i parcheggi comunali a pagamento (da 10 a 98 anni)<sup>21</sup>, la manutenzione del verde pubblico (da 15 a 32 anni), la gestione degli impianti sportivi (durata generalmente pari a circa 30 anni)<sup>22</sup>.

A tale riguardo l'Autorità intende osservare che - fermo restando quanto ora previsto dall'articolo 19 del citato d.lgs. n. 201/2022<sup>23</sup> - la durata degli affidamenti dovrebbe essere temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e consentire all'amministrazione medesima di conseguire i vantaggi di efficienza derivanti da una maggiore alternanza, nel tempo, nella gestione dei servizi pubblici. Anche in caso di affidamenti che richiedono investimenti, la durata non dovrebbe essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario e alla equa remunerazione del capitale investito.

È dunque opportuno che le amministrazioni comunali rivedano le modalità di affidamento e gestione dei servizi nei casi di affidamenti storici e di lunga durata<sup>24</sup>.

(iv) *Illegittimo ricorso alle proroghe degli affidamenti*

Gli assunti sopra illustrati valgono anche nel caso di proroghe o di rinnovi degli affidamenti dei servizi, molto diffusi soprattutto nel settore del trasporto pubblico locale. Come più volte sottolineato dall'Autorità, infatti, la proroga impedisce il ricorso a gestioni dei servizi pubblici locali maggiormente efficienti, per cui è essenziale che tale strumento sia confinato a situazioni eccezionali ed imprevedibili non altrimenti gestibili, tali cioè da non eccedere le reali esigenze delle

---

<sup>20</sup> Le farmacie sono espressamente previste dall'articolo 34, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022.

<sup>21</sup> La lunga durata degli affidamenti relativi alla gestione dei parcheggi comunali a pagamento è stata giustificata da alcuni enti sulla base della legge n. 122/1989 (c.d. "legge Tognoli"), comunque precedente al d.lgs. n. 201/2022 e che consente - solo a determinate condizioni - la concessione a società *in house* della gestione del servizio per una durata "*non superiore a novanta anni*".

<sup>22</sup> Durate eccessivamente lunghe sono emerse anche con riguardo ad ulteriori servizi a non a rete, quali il *car sharing* e il *bike sharing*, la manutenzione ordinaria degli impianti e delle strade comunali, la gestione di centri agroalimentari all'ingrosso e dei servizi igienici pubblici.

<sup>23</sup> In base a tale norma, fatte salve le discipline di settore, la durata degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. Inoltre, con specifico riferimento al caso di affidamento *in house* di servizi pubblici locali non a rete, si prevede che la durata dello stesso non possa essere superiore ai cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella propria delibera di affidamento, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti previsti nel piano economico finanziario.

<sup>24</sup> Cfr., a riguardo, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 22 aprile 2024 n. 3605.

amministrazioni, in un'ottica di necessarietà e proporzionalità, e per favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche<sup>25</sup>.

Nel senso della non prorogabilità degli affidamenti depone del resto anche il richiamo, contenuto nel citato articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022, alla disciplina eurounitaria e nazionale in materia di contratti pubblici, la quale, con riferimento alla durata delle concessioni, prevede espressamente, all'articolo 178, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, un divieto di proroga assoluta per le concessioni affidate senza gara.

In relazione al trasporto pubblico locale, è frequente il ricorso alle proroghe c.d. "emergenziali", consentite, come noto, dal quadro normativo eurounitario attraverso l'applicazione dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 e, negli ultimi anni, anche dalla normativa legata all'emergenza sanitaria da COVID-19.

Nel settore del trasporto pubblico locale, già caratterizzato da lunghe durate degli affidamenti, lo strumento della proroga risulta particolarmente critico dal punto di vista concorrenziale, soprattutto quando il rischio d'interruzione del servizio - che dovrebbe costituire presupposto per l'adozione della proroga emergenziale - sia invocato in maniera meramente strumentale a posticipare l'avvio della gara per il nuovo affidamento. Vi è infatti il pericolo di prolungare nel tempo, ben oltre la durata dei contratti, gestioni inefficienti, mantenendo in vita aziende con situazioni economico-finanziarie compromesse.

(v) *Commistione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione*

Infine, con particolare riguardo al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti, in diversi casi si è registrata una commistione tra le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo, e quelle di gestione dei servizi, in virtù della partecipazione diretta detenuta dall'ente d'ambito nel capitale sociale del soggetto incaricato della gestione del servizio, rispetto alla quale le ricognizioni hanno omesso qualsiasi informazione sulla programmata o comunque futura uscita dalla compagine sociale dell'ente d'ambito.

Come noto, l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022 vieta agli enti di governo dell'ambito o alle autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali di partecipare direttamente o indirettamente ai soggetti incaricati della gestione dei servizi pubblici locali a rete. Tuttavia, l'articolo 33, comma 1, ha aggiunto che, in via transitoria, per non pregiudicare l'attuazione degli impegni del PNRR, tale divieto non si applica alle partecipazioni degli enti di governo dell'ambito dei servizi di gestione dei rifiuti urbani "*in relazione agli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto*"<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr., *ex multis*, AS1914 - Regione Calabria - Trasporto pubblico locale su gomma del 12 giugno 2023, in Bollettino n. 38/2023; AS1910 - Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale del 23 maggio 2023, in Bollettino n. 35/2023; AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021 del 22 marzo 2021, in Bollettino n. 13/2021; AS1550 - Concessioni e criticità concorrenziali del 20 dicembre 2018, in Bollettino n. 48/2018.

In giurisprudenza cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 12 settembre 2023, n. 8292; Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 16 febbraio 2023, n. 1626 e Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 29 maggio 2019, n. 3588. Anche la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle discipline regionali che, non contemplando l'indizione di gare d'appalto, disponevano la proroga o il rinnovo automatico degli affidamenti (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 1/2019 e n. 171/2013).

<sup>26</sup> Cfr. al riguardo i pareri adottati dall'Autorità *ex* articolo 21-bis legge n. 287/1990: AS1915 - Consorzio di Bacino Alessandrino - gestione servizio di raccolta e trasporto rifiuti del 25 luglio 2023, in Bollettino n. 39/2023; AS1929 - Provincia di Savona - gestione servizio raccolta rifiuti del 6 ottobre 2023, in Bollettino n. 49/2023.

A tale riguardo, l'Autorità ritiene opportuno ricordare agli enti interessati la sussistenza del citato divieto di cui all'articolo 6, comma 2, in ragione sia del fatto che alcune gestioni sono prossime alla scadenza sia, all'opposto, che alcuni affidamenti risultano di durata particolarmente lunga.

Sotto altro profilo, si evidenzia che - sempre con riferimento alle partecipazioni al capitale sociale dei gestori incaricati del servizio idrico e del servizio rifiuti - in alcuni casi è emersa la partecipazione delle Regioni al capitale delle società affidatarie dei servizi. In proposito, l'Autorità ritiene che la Regione, non rappresentando l'ente competente ad affidare il servizio di volta in volta interessato, non possa costituire o partecipare in una società *in house* finalizzata alla sua gestione. Manca, infatti, il requisito di stretta necessarietà stabilito dall'articolo 4, comma 1, del TUSPP per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione, alla quale è riservato un ruolo prettamente di programmazione ma non di gestione del servizio.

Posto che le previsioni del TUSPP tipizzano obblighi finalizzati anche a prevenire situazioni di rischio per la concorrenza e il libero mercato, ne consegue che la violazione del c.d. vincolo di scopo istituzionale di cui al citato articolo 4, comma 1, del TUSPP, è suscettibile di creare una situazione di pericolo idonea a distorcere le dinamiche di mercato.

In conclusione, l'Autorità auspica che gli enti in indirizzo e i relativi associati tengano conto dei rilievi sopra svolti e si adoperino tempestivamente, anche in vista dei futuri affidamenti, per far sì che i servizi pubblici locali siano gestiti con alti livelli di qualità e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti.

È questa del resto la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30, che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

In particolare, si forniscono le seguenti indicazioni e raccomandazioni:

- (i) visto il basso livello di ottemperanza all'obbligo di pubblicazione delle relazioni contenenti le ricognizioni - in particolare da parte dei Comuni del Sud e delle Isole - si ricorda che tutti gli enti di cui all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 sono soggetti all'obbligo di tempestiva pubblicazione delle relazioni sui propri siti istituzionali e di contestuale trasmissione all'ANAC;
- (ii) anche le Regioni - ivi comprese le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti e le norme di attuazione - risultano soggette all'obbligo di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 quando operano quali "*enti competenti*" nella gestione dei servizi di ambito locale, in virtù di norme statali o regionali o di delega da parte degli stessi enti locali;
- (iii) le ricognizioni riguardano tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica - necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali - che siano oggetto di affidamento diretto, *in house*, a società mista o a soggetto terzo;
- (iv) le ricognizioni devono riportare informazioni complete in merito alla gestione del servizio di volta in volta analizzato e, in particolare, sull'andamento economico-finanziario, sul grado di soddisfazione dell'utenza, sulla qualità contrattuale e tecnica del servizio e, nel complesso, sui risultati effettivamente conseguiti dal gestore. Con particolare riguardo agli affidamenti *in house*, è essenziale che siano indicate le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi,

giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione;

(v) gli enti affidanti dovrebbero tempestivamente porre in essere le azioni necessarie per far fronte alle inefficienze di gestione del servizio affidato, anche considerando, soprattutto per le gestioni *in house*, la possibilità di revoca dell'affidamento, laddove non più giustificabile dal punto di vista economico e qualitativo e sulla base degli oneri e dei risultati in capo agli enti medesimi;

(vi) fermo restando quanto ora previsto dall'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022, la durata degli affidamenti dovrebbe essere temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie. Gli enti competenti dovrebbero rivedere le modalità di affidamento e gestione dei servizi nei casi di affidamenti storici e di lunga durata;

(vii) occorre evitare il ricorso a proroghe ingiustificate degli affidamenti, particolarmente diffuse nel settore del trasporto pubblico locale. Lo strumento della proroga dovrebbe essere confinato a situazioni eccezionali ed imprevedibili, non altrimenti gestibili, in un'ottica di necessità e proporzionalità;

(viii) con particolare riguardo al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti, è necessario che gli enti si adoperino per risolvere le situazioni di commistione tra funzioni di regolazione, indirizzo e controllo e quelle di gestione dei servizi.

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

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## DIRITTI TELEVISIVI

### **SR46 - FIGC/COMMERCIALIZZAZIONE DIRITTI AUDIOVISIVI CALCIO FEMMINILE 2024/2025-2025/2026-2026/2027**

*Provvedimento n. 31254*

L' AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 giugno 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il Decreto Legislativo 9 gennaio 2008, n. 9, recante la Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse;

VISTO l' articolo 6, comma 1, del citato Decreto Legislativo, in base al quale la Federazione Italiana Giuoco Calcio è tenuta a predeterminare, per le competizioni calcistiche di propria competenza, linee guida *“per la commercializzazione dei diritti audiovisivi recanti regole in materia di offerta e di assegnazione dei diritti audiovisivi medesimi, criteri in materia di formazione dei relativi pacchetti e le ulteriori regole”* previste dal decreto in modo da garantire ai partecipanti alle procedure competitive *“condizioni di assoluta equità, trasparenza e non discriminazione”*;

VISTO l' articolo 6, comma 6, dello stesso Decreto Legislativo, in cui è stabilito che l' Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e l' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato verifichino, per i profili di rispettiva competenza, la conformità delle linee guida ai principi e alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 9/2008 e le approvino entro sessanta giorni dal ricevimento delle stesse;

VISTE le linee guida, di cui al Decreto Legislativo n. 9/2008, trasmesse dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio in data 15 marzo 2024;

VISTA la nuova versione delle linee guida, di cui al Decreto Legislativo n. 9/2008, trasmesse dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio in data 23 aprile 2024;

VISTA la consultazione pubblica indetta dall' Autorità - con riferimento alla prima versione delle Linee Guida - con delibera del 18 aprile 2024 e la nuova consultazione indetta in data 30 aprile 2024;

VISTO il contributo fornito in data 30 aprile 2024 da parte di una società attiva nel settore della produzione audiovisiva;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue

### **I. LA FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO**

**1.** La Federazione Italiana Giuoco Calcio (di seguito anche la “FIGC”) è l' associazione a carattere privatistico federata al Comitato Olimpico Nazionale Italiano e unica federazione sportiva italiana riconosciuta allo scopo di promuovere in Italia il gioco del calcio, del calcio a 5 e del *beach soccer*,

oltre a curare gli aspetti ad essi connessi delle società calcistiche iscritte al Campionato a Divisione Unica.

2. Per effetto della forte crescita del calcio femminile e del conseguente passaggio al professionismo<sup>1</sup>, considerata la necessità di adeguare e rafforzare la struttura e le attribuzioni del soggetto organizzatore della massima competizione a seguito del passaggio al professionismo, il Consiglio Federale della FIGC ha istituito, in data 19 aprile 2023, la Divisione Serie A Femminile Professionistica (di seguito: la “Divisione Professionistica”), con decorrenza a partire dal 1° luglio 2023.

3. All’Assemblea della Divisione Professionistica, composta da tutte le società di Serie A, senza rappresentanti della Federazione, competono, in particolare:

- l’elezione di tutti i componenti del Consiglio Direttivo della Divisione Professionistica;
- l’approvazione, modifica e revoca delle linee guida per la commercializzazione dei diritti audio-visivi collettivi;
- le delibere in merito all’assegnazione dei diritti audiovisivi collettivi, anche a seguito di trattativa privata;
- le delibere in merito alla sottoscrizione di contratti e accordi di sponsorizzazione e promopubblicitari della Divisione;
- le delibere in materia dei criteri di ripartizione delle risorse audiovisive e/o promopubblicitarie.

4. La Divisione Serie A Femminile Professionistica ha, quindi, attualmente, per un periodo massimo di tre stagioni sportive in attesa della costituzione di una Lega completamente indipendente<sup>2</sup>, il ruolo di “Organizzatore della Competizione” con riferimento al Campionato Femminile di Serie A, alla Coppa Italia Femminile e alla Supercoppa Femminile (di seguito, le “Competizioni”, le cui singole gare verranno indicate come “Eventi”).

5. Tra i compiti affidati all’Organizzatore della competizione rientrano l’organizzazione e gestione delle competizioni di calcio femminile denominate “Campionato Nazionale di Serie A”, “Coppa Italia” e “Supercoppa”<sup>3</sup> (di seguito, le “Competizioni”, le cui singole gare verranno indicate come “Eventi”).

6. Qualora la Lega venisse costituita prima del suddetto termine di tre stagioni sportive, la stessa sostituirà la Divisione Professionistica, subentrandone nei diritti e negli obblighi specificati negli inviti ad offrire. In tale ottica, qualunque accordo concluso nell’ambito del processo di commercializzazione dei diritti audiovisivi disciplinerà il subentro della Lega alla Divisione Professionistica e comunque la cessione alla Lega di ogni diritto e obbligazione assunti dalla Divisione Professionistica quale Organizzatore della competizione.

---

<sup>1</sup> Il Calcio Femminile è diventato professionistico con la delibera attuativa del Consiglio Federale della FIGC del 26 aprile 2022, agevolato dalle disposizioni del Decreto Legislativo 28 febbraio 2021, n. 36.

<sup>2</sup> V. Delibera Assemblea Serie A del 21 febbraio 2024.

<sup>3</sup> Ad oggi, 10 Società Sportive partecipano al Campionato, 26 Società Sportive partecipano alla Coppa Italia Femminile e 2 Società Sportive partecipano alla Supercoppa Femminile, secondo i *format* deliberati dall’Organizzatore della competizione, fermo restando che gli stessi potrebbero essere modificati a discrezione, vincolante e incontestabile, dello stesso Organizzatore della competizione.

7. Per tutti questi motivi, nelle Linee Guida viene utilizzata la definizione di legge di “Organizzatore della competizione” (declinato anche al plurale), che si riferisce oggi alla Divisione Professionistica, ma successivamente si potrebbe riferire alla Lega.

8. La Divisione Professionistica ha comunicato all’Autorità le proprie Linee Guida in data 15 marzo 2024. In data 28 marzo 2024 la Divisione Professionistica ha integrato la propria documentazione, in risposta a una richiesta di informazioni degli Uffici. Inoltre in data 4 aprile 2024 è stata svolta, su richiesta della Divisione Professionistica, una audizione con gli Uffici. In data 23 aprile 2024, la Divisione Professionistica ha inviato nuove Linee Guida.

## **II. I CONTENUTI DELLE LINEE GUIDA**

### ***a) Premessa***

9. Come noto, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 6 del decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9 (il c.d. “Decreto Melandri”), l’Organizzatore della competizione predispone e sottopone al vaglio dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito anche “AGCM”) e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito anche “AGCOM”), per i profili di rispettiva competenza, le Linee Guida per la commercializzazione dei diritti audiovisivi fino a un massimo di tre stagioni ovvero per il maggiore lasso temporale che dovesse essere consentito dalla legge (“Durata”).

10. La legge 13 gennaio 2023, n. 6 di conversione del Decreto-Legge 18 novembre 2022, n. 176, (recante “*Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica*”) ha modificato l’articolo 10, comma 1 del Decreto Melandri, estendendo la durata da tre a cinque anni.

11. Le Linee Guida proposte dalla Divisione Professionistica, in luogo del soggetto organizzatore delle Competizioni, oggetto del provvedimento risultano emesse antecedentemente e relative alle stagioni 2024-2025, 2025-2026, 2026-2027.

12. Di seguito vengono riportati sinteticamente i principali contenuti delle Linee Guida predisposte dalla Divisione Professionistica, così come comunicate in data 23 aprile 2024.

### ***b) Criteri generali di commercializzazione***

13. Le Linee Guida in esame disciplinano i diritti audiovisivi e radiofonici sportivi afferenti alle seguenti competizioni calcistiche, organizzate dall’Organizzatore della competizione a partire dalla

stagione sportiva 2024/2025, per un totale di tre stagioni, con riferimento al Campionato Nazionale di Serie A (di seguito, “Campionato”)<sup>4</sup>, la Coppa Italia<sup>5</sup> e la Supercoppa<sup>6</sup>.

**14.** In merito alla commercializzazione dei Diritti Audiovisivi, la Divisione Professionistica ha individuato una serie di criteri che potrà seguire nella formazione dei pacchetti di diritti audiovisivi (di seguito, i “Pacchetti”), per le Stagioni Sportive (all’interno del periodo in oggetto) che riterrà utile al momento della predisposizione degli inviti da offrire:

- a) il contenuto dei Pacchetti sarà determinato tenendo in considerazione tanto le richieste degli operatori della comunicazione (ed eventualmente anche degli intermediari indipendenti), quanto le esigenze degli utenti e appassionati relative al prodotto audiovisivo, nonché le esigenze delle Società Sportive;
- b) la modalità di commercializzazione dei Diritti Audiovisivi relativi alle dirette potrà essere basata su una distribuzione sia “per piattaforma” sia “per prodotto”, con ogni combinazione mista e/o incrociata dei due criteri;
- c) la produzione audiovisiva degli Eventi sarà caratterizzata da uniformità e omogeneità, sia nel caso che venga affidata ai licenziatari dei Diritti Audiovisivi (ma pur sempre sotto il controllo editoriale dell’Organizzatore della competizione), sia nel caso che venga posta a carico dello stesso Organizzatore della competizione o delle Società Sportive che intendessero produrre autonomamente. Sia nel caso in cui il Licenziatario dei Diritti Audiovisivi acquisisse il diritto di produrre gli Eventi, sia nel caso in cui, pur essendo la produzione effettuata dall’Organizzatore della competizione o delle Società Sportive, il Licenziatario manifestasse la necessità di integrare e/o personalizzare la produzione (ad esempio, con l’utilizzo di un numero maggiore di telecamere), in entrambi i casi lo stesso Licenziatario dovrà necessariamente rispettare le disposizioni del “Regolamento relativo alle produzioni audiovisive, agli accessi negli stadi e alle interviste” di cui alle circolari che, di volta in volta (presumibilmente all’inizio di ciascuna Stagione Sportiva) saranno emanate dall’Organizzatore della competizione (di seguito “Regolamento Operativo Media”) e ogni successiva modificazione e ogni altro regolamento o fonte applicabile, ivi incluse le condizioni

<sup>4</sup> Il Campionato di Serie A si articola in due fasi. La prima consta di un girone unico da 10 squadre che si incontrano tra loro in gare di andata e ritorno. Al termine della prima fase, viene eseguito nuovamente il sorteggio per determinare il calendario della seconda fase, in cui le 10 squadre saranno suddivise in due poule: la prima (di seguito “Poule Scudetto”) composta dalle prime cinque squadre in classifica, mentre la seconda (di seguito “Poule Salvezza”) dalle ultime cinque squadre in classifica. Ai fini della seconda fase vengono mantenuti i punti acquisiti nella prima fase del Campionato. Le squadre di ciascuna Poule si sfideranno in un girone all’italiana con quattro gare di andata e quattro gare di ritorno articolate in 10 giornate (2 turni di riposo per ciascuna squadra). La società prima classificata nella Poule scudetto si aggiudica il titolo di Campione d’Italia e acquisisce, inoltre, il diritto di fregiare la maglia, per la stagione sportiva successiva, con uno scudetto tricolore; le società classificate in prima, seconda e terza posizione nella Poule scudetto acquisiscono il diritto a partecipare alla UEFA Women’s Champions League (di seguito “UWCL”). La società ultima classificata della Poule salvezza retrocede in Serie B, la penultima disputa uno spareggio con la seconda classificata della Serie B. Lo spareggio si articola con gare di andata e ritorno organizzate dall’Organizzatore della competizione, con la società di Serie A che avrà il diritto di giocare la gara di ritorno in casa.

<sup>5</sup> Alla Coppa Italia, gestita e organizzata dall’Organizzatore della competizione, prendono parte tutte le squadre partecipanti ai campionati di Serie A e Serie B. La competizione si articola in due fasi:

- a) una fase iniziale, costituita da un turno preliminare e due turni, in gara secca ad eliminazione diretta (2 gare di preliminare, 8 gare di primo turno e 8 gare di secondo turno);
- b) una seconda fase con:
  - quarti di finale, con gare andata e ritorno, ad eliminazione diretta (8 gare, con 8 squadre coinvolte);
  - semifinali, con gare andata e ritorno, ad eliminazione diretta (4 gare, con 4 squadre coinvolte);
  - finale in gara unica (2 squadre coinvolte).

<sup>6</sup> Ad oggi, 10 Società Sportive partecipano al Campionato, 26 Società Sportive partecipano alla Coppa Italia Femminile e 2 Società Sportive partecipano alla Supercoppa Femminile.

generali di licenza contenute negli inviti a offrire. Resta sempre fermo, in ogni caso, il suo obbligo di mettere a disposizione dell'Organizzatore delle competizioni e delle Società Sportive organizzatrici e/o partecipanti all'Evento il segnale "integrato" contenente le immagini dell'Evento medesimo e comprensivo di qualsiasi fonte di ripresa, senza alcun corrispettivo o rimborso dei costi tecnici, ai fini di ciascuna utilizzazione sia da parte dell'Organizzatore della competizione sia da parte delle Società Sportive. La proprietà delle riprese quale risultato delle produzioni audiovisive spetta alla Società Sportiva organizzatore dell'Evento, fermo restando il diritto dell'Organizzatore della competizione di farne uso per tutti i fini di cui alle Linee Guida.

d) all'interno degli inviti a offrire saranno precisati gli standard minimi produttivi in relazione a ciascuna tipologia di sfruttamento di ciascuno dei Diritti Audiovisivi, nonché i costi per l'accesso al segnale, che non potranno eccedere quanto previsto nel tariffario di cui all'Allegato 1 alle Linee Guida. L'Organizzatore della competizione si riserva di apportare modifiche al Regolamento Operativo Media, agli standard minimi produttivi e al tariffario in presenza di rilevanti innovazioni del mercato relativo alle tecnologie di ripresa e trasmissione degli Eventi nonché in presenza di modifiche strutturali o cambiamenti degli stadi ove si disputano gli Eventi;

e) in caso di esito negativo della procedura competitiva (nei termini e con le modalità infra indicati), l'Organizzatore della competizione si riserva la facoltà di commercializzare nelle successive procedure nuovi Pacchetti, predisposti anche tramite l'accorpamento di quelli esistenti ovvero tramite licenza separata dei singoli diritti facenti parte del Pacchetto originario o di altri Pacchetti, verificando di volta in volta l'opportunità di proseguire la procedura competitiva con la fase della trattativa privata.

### ***c) Tipologie di pacchetti***

**15.** Sulla base dei criteri sopra indicati l'Organizzatore della competizione, fermo restando la sua ampia discrezionalità nel predisporre Pacchetti diversi o diversamente confezionati nel corso delle procedure competitive, potrebbe offrire al mercato nazionale degli intermediari indipendenti e degli operatori delle comunicazioni Pacchetti aventi le seguenti caratteristiche:

a) quanto alla commercializzazione di Dirette e/o di Immagini Salienti (come definite dal Decreto Melandri), potrebbero essere predisposti uno o più Pacchetti per la trasmissione delle Dirette su qualsiasi piattaforma trasmissiva (Satellitare, Digitale, Internet anche con modalità OTT, IPTV, Wireless), in chiaro e/o a pagamento, di tutti gli Eventi delle competizioni ovvero di Eventi a scelta del Licenziatario. Tali Pacchetti possono prevedere la modalità di trasmissione sia in chiaro sia a pagamento, anche su base non esclusiva. Anche le Immagini Salienti delle Competizioni potrebbero essere commercializzate in specifici Pacchetti ovvero essere ricomprese all'interno dei Pacchetti di Dirette. Tutti i Pacchetti potrebbero essere commercializzati singolarmente per ognuna delle Competizioni o fasi di Competizione (Regular Season, Poule Salvezza e Poule Scudetto). Sulla base dell'analisi di mercato effettuata, e dell'esperienza maturata nel recente passato, l'ipotesi di composizione dei pacchetti che la Divisione Professionistica ritiene al momento essere la migliore, seppure con la flessibilità necessaria per assecondare eventuali indicazioni di senso contrario che dovessero essere rappresentate dagli operatori, è la seguente:

**i. CAMPIONATO "PAY TV":** tutte le partite della settimana

- modello di offerta per adesione, per l'acquisizione del diritto non in esclusiva su canali o piattaforme a pagamento;

- un numero indeterminato di operatori può acquisire il pacchetto ed esercitare i diritti;
- il prezzo non è fisso, ma varia a seconda del numero degli effettivi licenziatari.

**ii. CAMPIONATO “FREE TV”:** n. 1 partita a settimana

- invito a presentare offerte per l’acquisizione del diritto in esclusiva su canali o piattaforme *free*;
- gli operatori vengono invitati a presentare la loro migliore offerta per il pacchetto, che verrà assegnato all’offerta ritenuta economicamente più vantaggiosa (tenendo conto anche della volontà di massimizzare la visibilità della gara);
- la partita in oggetto sarà in “co-esclusiva” con il/i licenziatario/i del pacchetto “CAMPIONATO PAY TV”, al fine di conseguire la massima diffusione del prodotto.

**iii. COPPA ITALIA e SUPERCOPPA:** tutte le gare delle competizioni

- pacchetto composto con la finalità di allargare il mercato a operatori che intendano entrare nel mercato con investimenti contenuti ma ottenendo un prodotto in esclusiva, così da valorizzare, come fatto anche dalla serie A maschile, i prodotti “Coppa Italia” e “Supercoppa”;
- invito a presentare offerte in abbinamento ai pacchetti “CAMPIONATO PAY TV e “CAMPIONATO FREE TV”.

**iv. IMMAGINI SALIENTI**

- pacchetto offerto non in esclusiva;

b) quanto alla trasmissione audiovisiva in ambito nazionale non in esclusiva di Immagini Correlate (come definite dal Decreto Melandri), potrebbero essere predisposti Pacchetti contenenti il diritto non esclusivo di realizzare e trasmettere, in diretta e in chiaro, di regola con modalità di trasmissione via piattaforma satellitare e/o digitale terrestre e/o OTT, di programmi sportivi del tipo “stadio - studio”, messi in onda in diretta durante lo svolgimento delle gare di *Regular Season* (esclusi gli Eventi della fase di Poule Scudetto e Poule Salvezza) e della Coppa Italia (escluse semifinali e finali) disputate da una singola Società Sportiva, ovvero da più Società Sportive. In abbinamento al Pacchetto di una singola Società Sportiva, potrebbero essere concesse in licenza in forma non esclusiva anche Immagini Salienti. Potranno, altresì, essere predisposti specifici Pacchetti, in chiaro o a pagamento, per la trasmissione dei programmi “stadio – studio” anche degli Eventi della fase di Poule Scudetto e Poule Salvezza, delle semifinali e finale di Coppa Italia e della Supercoppa;

c) quanto alla trasmissione radiofonica, potrebbero essere predisposti Pacchetti per la trasmissione in diretta, integrale o per estratti, della radiocronaca di tutti gli Eventi della *Regular Season* del Campionato e della Coppa Italia (esclusi gli Eventi delle semifinali e della finale) disputati da una singola squadra, ovvero degli Eventi della fase di Poule Scudetto e Poule Salvezza, degli Eventi delle semifinali e della finale di Coppa Italia, nonché della Supercoppa, ovvero Pacchetti per la trasmissione su piattaforma IP (a titolo esemplificativo, la c.d. *web-cronaca*).

**d) La commercializzazione dei Diritti Audiovisivi in ambito internazionale**

**16.** Al fine di incrementare l’interesse verso le Competizioni da parte di mercati internazionali maggiormente sensibili al prodotto del calcio femminile, l’Organizzatore della competizione intende intraprendere, anche sulla base della novella dell’articolo 16 del Decreto Melandri, strategie di commercializzazione dei Diritti Audiovisivi (inclusi i diritti *betting* e altri diritti di natura internazionale) molto agili, pur sempre nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione, con il principale obiettivo di massimizzare i ricavi, nonché al fine di favorire la fruizione degli Eventi

anche da parte delle comunità italiane all'estero. L'Organizzatore della competizione, a ogni buon conto, non esclude la possibilità di concludere contratti di licenza con i singoli operatori che trasmettono nei singoli paesi o aree geografiche, come pure di procedere all'assegnazione dei diritti a uno o più intermediari, eventualmente anche attraverso procedure di confronto concorrenziale.

***e) Condizioni generali di licenza***

**17.** Le "Condizioni generali di licenza", che verranno dettagliatamente specificate all'interno degli inviti a offrire, prevedono che potranno risultare Licenziatari di uno o più pacchetti di Diritti Audiovisivi esclusivamente gli Operatori della Comunicazione che siano in possesso del titolo abilitativo, qualora previsto dalla normativa vigente, per la distribuzione dei contenuti audiovisivi sulla Piattaforma distributiva prevista dal relativo pacchetto, e che garantiscano i requisiti analiticamente descritti nelle Linee Guida relativi al possesso di un'adeguata struttura organizzativa per trasmettere gli eventi previsti in ogni pacchetto.

**18.** Inoltre, l'assegnatario dei pacchetti sarà tenuto a rispettare alcuni puntuali obblighi in tema di accesso agli stadi, trasmissione del segnale e tutela e promozione dell'immagine delle competizioni predisposte dall'Organizzatore della competizione.

***f) Diritti riservati***

**19.** Sono riservati alle Società Sportive, con riferimento agli Eventi dalle stesse disputati, i diritti di natura secondaria come dettagliatamente descritti all'interno degli inviti a offrire e del Regolamento Operativo Media (e sue successive modifiche e integrazioni). Allo stato, è impregiudicato il diritto dell'Organizzatore della competizione di procedere a una migliore calibrazione dei suddetti diritti mediante aggiornamento dell'invito a offrire e del Regolamento Operativo Media nell'interesse di tutti i soggetti coinvolti, i diritti esercitabili dalle Società Sportive<sup>7</sup> potranno essere esercitati nel rispetto dei diritti loro riconosciuti dal Decreto Melandri, nell'ambito dei canali media ufficiali delle Società Sportive (inclusi, in via esemplificativa non esaustiva: il sito *web* ufficiale, i canali tematici televisivi, i profili social ufficiali delle Società Sportive).

***g) Regole generali di offerta e procedura competitiva: Pacchetti in forma esclusiva***

**20.** L'Organizzatore della competizione procederà alla commercializzazione dei Pacchetti in forma esclusiva, a norma dell'articolo 7 del Decreto Melandri, tramite apposita procedura competitiva sul territorio nazionale alla quale potranno partecipare gli operatori della comunicazione e gli intermediari indipendenti. Dell'avvio di tale procedura e dei termini di presentazione delle offerte sarà data notizia sul sito internet ufficiale dell'Organizzatore della competizione. All'interno degli inviti a offrire sarà dettagliatamente esposto il contenuto dei singoli Pacchetti.

**21.** Il prezzo minimo dei singoli Pacchetti sarà determinato secondo ragionevolezza e in considerazione dei prezzi e delle dinamiche di mercato, del valore del prodotto e delle esigenze degli appassionati.

**22.** La presentazione delle offerte, che dovranno essere relative a un singolo e autonomo Pacchetto, nonché prive di qualsivoglia tipo di condizione, da parte degli operatori o degli intermediari indipendenti dovrà essere effettuata tramite le modalità determinate nell'invito a offrire (es. in busta

---

<sup>7</sup> A titolo esemplificativo, trasmissione di Immagini Correlate e di Immagini Salienti, replica e sintesi, trasmissione di interviste; collegamento da bordo campo o tribuna stampa; trasmissione replica e sintesi sul canale tematico.

chiusa o piattaforma informatica dedicata), compilando il modulo in ogni sua parte contenente l'offerta per il/i Pacchetto/i esclusivo/i indicato/i, corredato dall'apposita documentazione richiesta.

**23.** L'apertura delle offerte sarà effettuata da una commissione all'uopo incaricata presso la sede dell'Organizzatore della competizione o in altro luogo specificamente indicato; alle operazioni e alla redazione dei verbali di aggiudicazione potranno essere presenti i rappresentanti e/o i delegati degli operatori della comunicazione, degli intermediari partecipanti alla procedura e delle Società Sportive.

**24.** In seguito all'apertura delle buste sarà redatta graduatoria delle offerte che abbiano superato il prezzo minimo e, qualora non siano riscontrate irregolarità nella documentazione fornita, l'Organizzatore della competizione procederà ad assegnare il Pacchetto all'operatore della comunicazione e/o all'intermediario indipendente che avrà presentato l'offerta più elevata.

**25.** Qualora non dovessero giungere offerte superiori al prezzo minimo, l'Organizzatore della competizione avrà la facoltà, ai sensi dell'articolo 8, comma 4 del Decreto Melandri, previa comunicazione all'AGCM, di revocare l'offerta del Pacchetto ovvero decidere di assegnarlo ugualmente.

**26.** In ogni caso, i Pacchetti non potranno essere aggiudicati all'esito della procedura competitiva agli operatori della comunicazione o agli intermediari indipendenti nei cui confronti sia pendente un contenzioso, anche stragiudiziale, con l'Organizzatore della competizione per il mancato o parziale versamento dei corrispettivi previsti dai Contratti di licenza delle stagioni precedenti a quella in corso, salvo che l'operatore o l'intermediario abbia depositato, unitamente all'offerta, garanzia bancaria a prima richiesta (secondo il modello predisposto dall'Organizzatore della competizione) per il pagamento di ogni corrispettivo maturato e non corrisposto.

**27.** L'Organizzatore della competizione si avvarrà dello strumento della trattativa privata per l'assegnazione in licenza dei Diritti Audiovisivi in caso di esito negativo della procedura competitiva (per mancanza di offerte, mancato raggiungimento del prezzo minimo delle stesse, per motivi di estrema urgenza o per qualsivoglia altra ragione che non consenta l'assegnazione dei Pacchetti). In tale ipotesi:

a) qualora dovessero manifestare interesse all'acquisto del Pacchetto due o più operatori della comunicazione o intermediari indipendenti che abbiano presentato un'offerta, l'Organizzatore della competizione procede alla trattativa privata consentendo ai predetti soggetti di effettuare rilanci, con presentazione dell'offerta in busta chiusa o tramite piattaforma informatica dedicata. Il Pacchetto sarà assegnato al soggetto che avrà offerto il prezzo più alto;

b) nel caso in cui invece, dovesse manifestare interesse all'acquisto del Pacchetto un solo operatore della comunicazione o intermediario indipendente, si procederà a una vera e propria negoziazione, che si concluderà con l'assegnazione o meno dei Diritti Audiovisivi.

**28.** In ogni caso i Pacchetti non potranno essere aggiudicati all'esito della procedura competitiva agli operatori della comunicazione o agli intermediari indipendenti nei cui confronti sia pendente un contenzioso, anche stragiudiziale, con l'Organizzatore della competizione per il mancato o parziale versamento dei corrispettivi previsti dai Contratti di licenza delle stagioni precedenti a quella in corso, salvo che l'operatore della comunicazione o l'intermediario indipendente abbia depositato, unitamente all'offerta, garanzia bancaria a prima richiesta (secondo il modello predisposto dall'Organizzatore della competizione) per il pagamento di ogni corrispettivo maturato e non corrisposto.

***h) Pacchetti in forma non esclusiva***

**29.** In caso di Pacchetti non esclusivi, il Licenziatario dovrà:

- a) trasmettere il modulo di invito a offrire appositamente predisposto e pubblicato sul sito ufficiale dell'Organizzatore della competizione compilato in ogni sua parte, con indicazione del Pacchetto per cui è presentata l'adesione all'offerta predisposta dall'Organizzatore della competizione, nonché espressa e integrale accettazione delle Condizioni Generali di Licenza previste nell'offerta al mercato;
- b) effettuare il versamento tramite *home-banking* dell'intero corrispettivo (o della prima rata di pagamento se prevista), comprendente il costo del Pacchetto e il prezzo di accesso al segnale per ogni evento del Pacchetto, sul conto dell'Organizzatore della competizione indicato all'interno dell'offerta al mercato. Il documento certificativo dell'avvenuto pagamento dovrà essere allegato alla consegna del documento di cui al punto a);
- c) consegnare la dichiarazione autocertificativa dei requisiti di abilitazione.

**30.** In seguito alla ricezione della richiesta di adesione all'offerta, l'Organizzatore della competizione procederà a un controllo formale della documentazione e alla verifica dell'avvenuto pagamento, nonché alla conformità di questo. Al termine di queste operazioni, qualora non siano riscontrate irregolarità, l'Organizzatore della competizione procederà a dare riscontro dell'assegnazione del Pacchetto con specifica comunicazione all'indirizzo PEC dell'offerente. Il Contratto di licenza, sia pure sottoposto alla condizione sospensiva del ricevimento della polizza assicurativa r.c. terzi, si riterrà perfezionato al momento della predetta comunicazione, senza che sia necessario un ulteriore contratto scritto, anche meramente ricognitivo.

***i) Diritti inventuti***

**31.** A fronte dell'eventuale esito negativo delle procedure di assegnazione dei Diritti Audiovisivi, l'Organizzatore della competizione provvederà, con propria delibera assembleare, in un momento successivo, a disciplinare, nel rispetto delle applicabili previsioni del Decreto Melandri, le modalità di esercizio anche da parte delle Società Sportive di tali diritti inventuti tenuto conto delle limitazioni previste dagli altri contratti già definiti dall'Organizzatore della competizione. Resta sempre ferma la facoltà della singola Società Sportiva di rinunciare all'esercizio dei diritti inventuti a favore dell'Organizzatore della competizione, il quale avrà la facoltà di commercializzarli in forma centralizzata congiuntamente ai diritti inventuti delle altre Società Sportive che abbiano manifestato espressa rinuncia.

**32.** Resta ferma la possibilità che, in caso di futura delibera da parte dell'Assemblea delle Società Sportive in tal senso, l'Organizzatore della competizione, prima di considerare inventuti i relativi diritti, riservi il diritto di realizzare un proprio canale distributivo degli Eventi laddove, al termine della fase di trattativa privata, dovesse riscontrare l'assenza di offerte soddisfacenti.

**III. LA CONSULTAZIONE PUBBLICA**

**33.** Il 18 aprile 2024 è stata avviata la consultazione pubblica concernente le Linee Guida predisposte dall'Organizzatore della competizione, trasmesse in data 15 marzo 2024.

**34.** In data 30 aprile 2024 è pervenuto un contributo alla consultazione pubblica da parte di una società attiva nel settore della produzione audiovisiva (di seguito, l'"Operatore"), specializzata nella copertura di importanti eventi sportivi che ha in primo luogo sottolineato che nel processo di

transizione verso la futura e costituenda Lega, sarebbe stato preferibile mantenere una cadenza annuale nella valutazione delle Linee Guida.

**35.** Inoltre l'Operatore sostiene che le Linee Guida dovrebbero prevedere chiaramente ed espressamente che il diritto di produzione spetta all'Organizzatore dell'Evento e che viene esercitato dall'Organizzatore della Competizione solo in caso di rinuncia di quest'ultimo, in quanto - secondo l'Operatore - il diritto individuale di produzione è collegato nel sistema della Legge anche ad altri diritti individuali di sfruttamento secondario, oltre che di proprietà delle riprese filmate, con ciò anche indicando che le singole società sportive dovrebbero essere sempre libere di gestire commercialmente tali attività e valorizzare autonomamente tali diritti, ferme le esigenze di omogeneità del prodotto editoriale relativo al Campionato.

**36.** Secondo l'Operatore non appare neppure indicato il principio che la delega delle Società Sportive nei confronti dell'Organizzatore dovrebbe essere concessa annualmente. L'Operatore ritiene che la valorizzazione della natura individuale di tale diritto garantirebbe maggiore efficienza al settore dei servizi di produzione.

**37.** Da ultimo, l'Operatore critica i parametri dimensionali considerati per la selezione degli operatori produttivi per le riprese del Campionato 2023/2024, ritenuti eccessivi e quindi restrittivi della concorrenza.

**38.** La consultazione pubblica indetta, in data 30 aprile 2024, a seguito della trasmissione, in data 23 aprile 2024, delle nuove Linee Guida da parte della Divisione Professionistica non ha invece ricevuto osservazioni.

#### **IV. VALUTAZIONI**

##### ***a) Considerazioni preliminari***

**39.** L'obiettivo fondamentale del Decreto Melandri è quello di realizzare un mercato trasparente ed efficiente dei diritti audiovisivi. A tal fine, gli articoli 6 e 7 del Decreto Melandri impongono all'Organizzatore della competizione di mettere tutti gli operatori di tutte le piattaforme in condizione di concorrere per acquisire i diritti audiovisivi, attraverso apposite procedure competitive idonee a garantire ai partecipanti condizioni di assoluta equità, trasparenza e non discriminazione. In tale contesto, il predetto Decreto Legislativo prevede un intervento *ex ante* dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che valuta e approva le Linee Guida predisposte dall'Organizzatore della competizione prima di procedere alla gara.

**40.** Ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del Decreto Melandri, le Linee Guida devono prevedere regole in materia di offerta e di assegnazione dei diritti audiovisivi, criteri in materia di formazione dei relativi pacchetti e ulteriori regole in modo da garantire ai partecipanti alle procedure competitive condizioni di assoluta equità, trasparenza e non discriminazione.

**41.** Tali regole riguardano il complesso dei diritti audiovisivi oggetto della procedura di commercializzazione indetta dall'Organizzatore della competizione considerata l'ampia definizione di diritto audiovisivo adottata dall'articolo 2 del Decreto Melandri, alla lettera o)<sup>8</sup>. Essa, oltre a

---

<sup>8</sup> "Articolo 2 – Definizioni

1. Ai fini del presente decreto legislativo si intende per:

o) «diritti audiovisivi»: i diritti esclusivi, di durata pari a cinquanta anni dalla data in cui si svolge l'evento, che comprendono:

ricomprendere espressamente “*l'utilizzazione delle immagini dell'evento [...] per finalità di abbinamento delle immagini dell'evento a giochi e scommesse e per lo svolgimento delle relative attività*” (lettera o) numero 6), si caratterizza per una formulazione ampia tale da ricomprendere anche lo sfruttamento di contenuti audiovisivi tramite piattaforme digitali innovative, come quelli fruibili attraverso il Metaverso, oltre a quelli relativi a un segmento separato della domanda, quali ad esempio i diritti *betting*.

**42.** Ciò posto, l’Autorità intende effettuare osservazioni in merito alle Linee Guida trasmesse dalla Divisione Professionistica in data 23 aprile 2024, ritenendo opportuno ricordare che, laddove in sede di predisposizione concreta dei pacchetti e di assegnazione finale i soggetti interessati non si attengano alle sue indicazioni e adottino comportamenti tali da pregiudicare la concorrenza nell’acquisizione degli specifici diritti e nei mercati posti a valle, con pregiudizio per i consumatori, essa è chiamata a intervenire, ricorrendo ai poteri che gli articoli 101 e 102 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (“TFUE”) e la Legge n. 287/1990 le conferiscono.

**43.** In particolare, in questa sede, l’Autorità è chiamata ad approvare, per i profili di competenza, le Linee Guida previo accertamento della conformità delle stesse ai principi e alle disposizioni del Decreto Melandri (articolo 6, comma 6).

**44.** Le valutazioni di seguito svolte avranno a oggetto unicamente il testo delle Linee Guida trasmesso in data 23 aprile 2024 dalla Divisione Professionistica della FIGC, tenendo conto delle dinamiche competitive che si sono manifestate nel territorio nazionale con riferimento alla commercializzazione dei diritti audiovisivi per le competizioni da essa organizzate e che tale soggetto non è, in prospettiva, il soggetto Organizzatore della competizione come individuato dal Decreto Melandri.

#### ***b) Sulla titolarità dei diritti***

**45.** In relazione alla titolarità dei diritti oggetto delle Linee Guida, si ricorda che l’articolo 3 comma 1 conferisce all’Organizzatore delle competizioni e alle Società Sportive la co-titolarità dei Diritti. La Divisione Professionistica, ideata in modo da avere propria autonomia gestionale e amministrativa appare avere caratteristiche idonee a replicare un’autonoma Lega professionistica. Ciò in quanto tutte le società di Serie A, senza rappresentanti della Federazione, partecipano all’Assemblea della Divisione Professionistica, cui competono le principali decisioni.

---

1) *la fissazione e la riproduzione, diretta o indiretta, temporanea o permanente, in qualunque modo o forma, in tutto o in parte, delle immagini dell'evento, in qualunque luogo in cui l'evento si svolge;*  
2) *la comunicazione al pubblico delle riprese, fissazioni e riproduzioni, nonché la loro messa a disposizione del pubblico in maniera tale che ciascuno possa avervi accesso dal luogo e nel momento scelti individualmente, su reti di comunicazione elettronica. Tale diritto non si esaurisce con alcun atto di comunicazione al pubblico o di messa a disposizione del pubblico delle immagini dell'evento;*  
3) *la distribuzione con qualsiasi modalità, compresa la vendita, dell'originale e delle copie delle riprese, fissazioni o riproduzioni dell'evento. Il diritto di distribuzione non si esaurisce nel territorio della Comunità europea se non nel caso di prima vendita effettuata o consentita dall'avente diritto in uno Stato membro;*  
4) *il noleggio e il prestito dell'originale e delle copie delle fissazioni dell'evento. La vendita o la distribuzione, sotto qualsiasi forma, non esauriscono il diritto di noleggio e di prestito;*  
5) *la fissazione, elaborazione o riproduzione, in tutto o in parte, delle emissioni dell'evento per nuove trasmissioni o ritrasmissioni o per nuove fissazioni aventi ad oggetto l'evento;*  
6) *l'utilizzazione delle immagini dell'evento per finalità promozionali e pubblicitarie di prodotti e servizi, nonché per finalità di abbinamento delle immagini dell'evento a giochi e scommesse e per lo svolgimento delle relative attività;*  
7) *la conservazione delle fissazioni delle immagini dell'evento ai fini della costituzione di un archivio o banca dati da riprodurre, elaborare, comunicare al pubblico e distribuire in qualunque modo e forma nei termini che precedono, a partire dalla mezzanotte dell'ottavo giorno che segue alla disputa dell'evento medesimo;”*

46. Al riguardo, si auspica che tale struttura possa essere prodromica alla formazione di una Lega professionistica che possa assumere il ruolo di Organizzatore delle competizioni entro la fine del ciclo di commercializzazione.

***c) Sui criteri di formazione dei pacchetti***

47. Con riferimento al grado di dettaglio dei criteri di formazione dei pacchetti, in sede di presentazione delle Linee Guida, la Divisione Professionistica della FIGC ha proceduto a una articolazione dei pacchetti, descrivendo le tipologie di gruppi tenendo conto tanto le richieste degli operatori della comunicazione (ed eventualmente anche degli intermediari indipendenti), quanto le esigenze degli utenti e appassionati relative al prodotto audiovisivo, nonché le esigenze delle Società Sportive.

48. Tale proposta emerge da uno schema già consolidato dall'esperienza della stagione 2023-2024 e, in tal senso, appare riportare un numero minimo di informazioni idonee a permettere una valutazione circa la conformità ai principi ispiratori del Decreto Melandri, nonché ai limiti da esso posti, con particolare riguardo alle caratteristiche degli eventi - quali il grado di appetibilità degli stessi - da cui consegue la possibilità di proporre al pubblico gli eventi di maggiore interesse.

49. Ciò posto, si sottolinea che successivamente alla pubblicazione degli inviti a offrire, resta impregiudicata l'eventuale valutazione della conformità della concreta declinazione dei pacchetti, oltre che della successiva assegnazione dei diritti, ai sensi della normativa nazionale e eurounionale e dell'articolo 8 del Decreto Melandri. L'Autorità, infatti, ritiene che la normativa nazionale e eurounionale in tema di concorrenza sia sufficiente a permettere un intervento laddove l'Organizzatore della competizione, in sede di predisposizione concreta dei pacchetti e di assegnazione finale, non si attenesse alle indicazioni dell'Autorità e tale comportamento pregiudicasse la concorrenza nell'acquisizione degli specifici diritti e nei mercati posti a valle, con pregiudizio per i consumatori.

50. Si rileva che, ai sensi della medesima disposizione del Decreto Melandri soprarichiamata, le Linee Guida dovrebbero recare anche *“le modalità di produzione e gli standard tecnici minimi, qualitativi ed editoriali, ai quali l'organizzatore dell'evento deve attenersi”*, mentre il testo predisposto dalla Divisione Professionistica espressamente specifica che *“gli standard qualitativi di produzione e di trasmissione saranno dettagliati nell'Invito a offrire, in base a quanto previsto dal Regolamento Operativo Media”*. Al Regolamento Operativo Media - non valutabile in quanto formato da *“[...] circolari che, di volta in volta (presumibilmente all'inizio di ciascuna Stagione Sportiva) saranno emanate dall'Organizzatore della competizione [...]”* - viene rimandato anche in relazione alle Condizioni Generali di Licenza e per ciò che concerne i Diritti Riservati.

***d) Sui criteri di assegnazione***

51. In linea generale, si ritiene che le regole riportate nelle linee guida in esame in materia di offerta e di assegnazione dei diritti audiovisivi e, in particolare, la previsione di un prezzo minimo di offerta, i criteri per la determinazione dello stesso e il ricorso a procedure selettive di natura competitiva, risultano allo stato idonee a consentire una piena e imparziale competizione tra i partecipanti, conformemente all'articolo 6, comma 1, del Decreto Legislativo n. 9/2008. Similari valutazioni possono essere espresse circa l'assenza di esclusive di fatto o di diritto con riferimento ai pacchetti principali.

**52.** A quest'ultimo riguardo, si deve rimarcare l'importanza della definizione di un prezzo minimo adeguato al contenuto di ciascun pacchetto e tale da ridurre al minimo l'eventualità che la vendita di uno o più pacchetti abbia esito negativo. Tale disposizione appare giustificabile nel caso specifico dei diritti inerenti alle competizioni organizzate dall'Organizzatore della competizione in quanto volta a mantenere l'appetibilità complessiva dei pacchetti offerti in un'ottica di minore *appeal* di tali diritti rispetto alle competizioni organizzate da altre Leghe sportive.

**53.** Con riferimento ai criteri di commercializzazione, si rappresenta che la Divisione Professionistica si riserva di modificare i pacchetti, rispetto alla loro configurazione delle linee guida, in sede di pubblicazione degli inviti a offrire, pur mantenendo fermi i criteri della loro formazione.

**54.** Rispetto alla durata delle licenze, si rammenta che, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 10 del Decreto Melandri, i contratti di licenza devono avere una durata massima di cinque anni (a esito della intervenuta modifica normativa, v. *supra*) o in ogni caso una durata massima che garantisca la parità di trattamento di tutti gli operatori della comunicazione. Ciò posto, la previsione di licenze per una durata inferiore, prospettata nelle Linee Guida presentate dalla FIGC e individuata nelle stagioni 2024-2025, 2025-2026 e 2026-2027, non è di per sé in contrasto con le predette disposizioni, ferme restando le considerazioni poco sopra svolte in merito alla predisposizione di pacchetti equilibrati ed effettivamente di pregio che garantiscano la valorizzazione dei diritti commercializzati dall'Organizzatore della competizione<sup>9</sup>.

CONSIDERATO che resta impregiudicato il potere dell'Autorità di valutare la conformità degli inviti a offrire e della procedura di vendita dei diritti audiovisivi oggetto del presente provvedimento alla disciplina *antitrust* nazionale e eurounionale e al Decreto Legislativo n. 9/2008 e di procedere alla verifica di eventuali violazioni della predetta disciplina nel caso in cui l'Organizzatore della competizione, in sede di predisposizione concreta dei pacchetti e di assegnazione finale, non si attenesse alle indicazioni dell'Autorità e tale comportamento pregiudichi la concorrenza nell'acquisizione degli specifici diritti e nei mercati posti a valle, con pregiudizio per i consumatori;

RITENUTO, pertanto, di poter approvare, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, le linee guida in esame ai sensi dell'articolo 6, comma 6, del Decreto Legislativo n. 9/2008;

#### DELIBERA

di approvare, ai sensi dell'articolo 6, comma 6, del Decreto Legislativo n. 9/2008, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, le linee guida della Federazione Italiana Giuoco Calcio - Divisione Calcio Femminile depositate in data 23 aprile 2024, aventi a oggetto la commercializzazione di diritti audiovisivi sportivi relativi alle stagioni sportive 2024-2025, 2025-2026, 2026-2027.

---

<sup>9</sup> Al riguardo si richiama quanto già affermato dall'Autorità nel provvedimento n. 30744 del 18 luglio 2023, *SR45 - Lega Calcio Serie B/Linee Guida Commercializzazione Diritti Audiovisivi Stagioni 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027, 2027/2028 E 2028/2029* al paragrafo n. 64: "Al riguardo, l'eventuale assegnazione di pacchetti di trasmissione esclusiva per cicli di stagione superiori ai tre anni non appare idonea a favorire un sano contesto competitivo sia nell'ottica della remuneratività dell'assegnazione, sia, e con maggior forza, nell'ottica della qualità e fruibilità dei servizi di trasmissione, qualora permangano per gli operatori condizioni di assegnazione in esclusiva".

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS12638 - DR AUTOMOBILES-PROBLEMATICHE VARIE

*Provvedimento n. 31255*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'11 giugno 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie 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;

VISTA la comunicazione del 17 ottobre 2023, con la quale è stato avviato il procedimento PS12638 nei confronti della società DR Automobiles S.r.l.;

VISTO il proprio provvedimento del 17 ottobre 2023, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del consumo, presso la sede legale della società DR Automobiles S.r.l.;

VISTA la comunicazione del 22 novembre 2023, di integrazione oggettiva e soggettiva del procedimento nei confronti di DR Automobiles S.r.l. e DR Service & Parts S.r.l.;

VISTO il proprio provvedimento del 30 gennaio 2024, con il quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie e per la valutazione degli impegni proposti dal professionista in data 5 gennaio 2024, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo;

VISTO il proprio provvedimento del 30 aprile 2024, con il quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

### I. LE PARTI

1. La società DR Automobiles S.r.l., in qualità di professionista ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *b*), del Codice del consumo (di seguito anche "DR" o "Professionista"), è attiva nella commercializzazione di autoveicoli per il trasporto di persone e cose, anche attraverso i marchi DR ed EVO. Il fatturato di DR, in riferimento all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, è pari a 657.268.161 euro, con un MOL di 45.636.518 euro e un utile al netto delle imposte pari a 18.343.854 euro.

2. La società DR Service & Parts S.r.l., controllata da DR Automobiles S.r.l., in qualità di professionista ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *b*), del Codice del consumo (di seguito anche "DR S&P") è attiva nell'approvvigionamento e nella fornitura sul territorio nazionale dei pezzi di ricambio delle autovetture a marchio DR ed EVO. Il fatturato di DR S&P, in riferimento all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, è pari a euro 14.440.601, con un MOL di 1.852.842 euro ed utile al netto delle imposte pari a 1.076.465 euro.

3. Altroconsumo, in qualità di associazione dei consumatori segnalante.

## II. LE PRATICHE COMMERCIALI

4. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere da DR e DR S&P (di seguito, congiuntamente, anche "Professionisti" o le "Società"), consistenti: *(i)* nella ingannevole rappresentazione e pubblicizzazione dell'Italia come luogo di produzione delle vetture a marchio DR ed EVO ("Pratica A") e *(ii)* nel non adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio e nella mancata assistenza post-vendita ("Pratica B").

## III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

### 1) *L'iter del procedimento*

5. Secondo informazioni acquisite d'ufficio, nonché sulla base della segnalazione di un consumatore, la società DR Automobiles S.r.l. avrebbe posto in essere una pratica commerciale scorretta nella promozione dei propri autoveicoli, consistente nella rappresentazione non veritiera - anche attraverso le informazioni contenute nei siti *internet* aziendali, in campagne pubblicitarie *online* e sui *mass-media* iniziate almeno nel dicembre 2021 - del luogo di produzione degli autoveicoli a marchio DR ed EVO.

6. In relazione alla pratica sopra descritta, in data 17 ottobre 2023, è stato avviato nei confronti della società DR Automobiles S.r.l. un procedimento istruttorio per accertare se alcuni comportamenti, consistenti nella rappresentazione e pubblicizzazione dell'Italia come luogo di produzione delle vetture a marchio DR ed EVO, possano costituire una violazione degli articoli 20, comma 2, 21, 22 del Codice del Consumo ("Pratica A").

7. In data 19 ottobre 2023, si sono svolti accertamenti ispettivi presso la sede legale della società.

8. In data 9 novembre 2023, la DR ha dato riscontro alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento.

9. In data 14 novembre 2023, DR Automobiles S.r.l. ha esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento.

10. Dalle evidenze agli atti sono emersi elementi che hanno reso necessario procedere, in data 22 novembre 2023, all'integrazione oggettiva e soggettiva del procedimento nei confronti di DR Automobiles S.r.l. e DR Service & Parts S.r.l., per accertare se alcuni comportamenti posti in essere dalle medesime società, quali: *(i)* il non adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio e *(ii)* la mancata assistenza *post-vendita*, siano suscettibili di integrare una pratica commerciale aggressiva in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo ("Pratica B").

11. Con comunicazione del 12 dicembre 2023, i Professionisti hanno dato riscontro alla richiesta di informazioni trasmessa con la comunicazione di integrazione di cui al punto precedente.

12. In data 5 gennaio 2024, i Professionisti, congiuntamente tra loro, hanno presentato una prima memoria difensiva e una proposta di impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo.

13. In data 30 gennaio 2024, l'Autorità ha deliberato il rigetto degli impegni presentati dalle società in quanto relativi a condotte che, ove accertate, potrebbero integrare fattispecie di pratiche commerciali "manifestamente scorrette e gravi", per le quali l'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo, non può trovare applicazione. Ha ritenuto, inoltre, sussistere l'interesse a procedere all'accertamento in considerazione della particolarità e della rilevanza della condotta, nonché della novità della stessa.

14. Nella medesima data del 30 gennaio 2024, l'Autorità ha disposto di prorogare il termine di conclusione del procedimento al 14 maggio 2024, anche in considerazione della fase di valutazione degli impegni presentati dai Professionisti, nonché delle esigenze di garantire il più ampio contraddittorio con le Parti ed esperire i successivi adempimenti istruttori e procedurali.

15. In data 21 marzo 2024, è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.

16. In data 22 marzo 2024, le società DR Automobiles S.r.l. e DR Service & Parts S.r.l. hanno nuovamente esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento.

17. In data 5 aprile 2024, è stata concessa ai Professionisti una proroga, richiesta in pari data, del termine di conclusione della fase istruttoria fino al 15 aprile 2024, al fine di assicurare il pieno contraddittorio.

18. In data 15 aprile 2024, è pervenuta la memoria finale dei Professionisti.

19. In data 16 aprile 2024, è stata trasmessa all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la richiesta di parere che è pervenuto il successivo 17 maggio 2024.

20. In data 30 aprile 2024, l'Autorità ha prorogato il termine di conclusione del procedimento al 18 giugno 2024 al fine di acquisire il parere da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e in considerazione della proroga del termine di conclusione della fase istruttoria richiesta dai Professionisti.

## 2) *Le evidenze acquisite*

### **Pratica A) - I messaggi sul luogo di produzione delle vetture a marchio DR ed EVO**

*i) la rappresentazione e pubblicizzazione dell'Italia come luogo di produzione delle vetture a marchio DR ed EVO*

21. Con riferimento al contenuto delle campagne di promozione delle vetture a marchio DR ed EVO, DR Automobiles ha utilizzato, almeno a partire da dicembre 2021, sui siti *internet* aziendali drautomobiles.com/ e drautomobilesgroupe.com/ frequenti ed espliciti richiami all'italianità delle autovetture commercializzate, sia attraverso l'utilizzo del tricolore come parte dei marchi DR ed EVO (nel marchio di DR la bandiera italiana è posizionata in basso, in quello EVO è "inciso" nel marchio), sia attraverso informazioni non corrispondenti al vero.

22. In particolare, nella pagina denominata "DR automobiles" veniva espressamente indicato che DR è un "gruppo automobilistico italiano che nel 2006 ha debuttato tra i costruttori di automobili,

oggi è impegnato nella realizzazione di un piano industriale e commerciale di grande portata e ampio respiro”<sup>1</sup>.

23. Analogamente, DR Automobiles, attraverso il video promozionale delle autovetture a marchio DR pubblicato nel dicembre 2021, (denominato “Ecco dove e come nascono le automobili di DR Automobiles”), ha veicolato ai consumatori in maniera diretta il messaggio, non corrispondente al vero, che dette autovetture fossero fabbricate interamente in Italia. Nel video, infatti, vi è una forte enfasi (già nel titolo) sul legame tra il marchio DR e la Regione Molise attraverso un *mix* di testi (letti da voci fuori campo) ed una lunga sequenza di immagini, riguardanti non solo i luoghi più rappresentativi del territorio molisano (cfr. figura n. 1), ma soprattutto una catena di montaggio delle autovetture all’interno di capannoni industriali; queste immagini raffigurano le autovetture nelle diverse fasi di costruzione, sin dalla fase iniziale di saldatura delle lamiere (cfr. figure nn. 2 e 3). Nella parte finale del video si vedono le autovetture “finite”, allineate nei piazzali antistanti i capannoni di DR vicino a Isernia. Il video è, inoltre, accompagnato da voci fuori campo che usano espressioni esplicite e enfatiche tra cui: “auto che arrivano da un posto che non esiste, e invece esiste”; “questo facciamo qui, ogni santo giorno”; “questo è il Molise, queste sono le nostre auto e la nostra è una storia italiana”<sup>2</sup>.

*Figura n. 1 - Immagine di apertura dello spot pubblicitario nella quale viene indicato il cartello stradale all’ingresso del Molise estratta dal video promozionale “Ecco dove e come nascono le automobili di DR Automobiles” trasmesso da DR Automobiles a partire da dicembre 2021.*



<sup>1</sup> Cfr. protocollo n. n. 82434/2023, figure nn. 1, 2 e 6 della comunicazione di avvio del procedimento.

<sup>2</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 27 settembre 2023; in particolare il video denominato “Ecco dove e come nascono le automobili di DR Automobiles”.

*Figura n. 2 – Immagine di saldatura delle lamiere delle auto estratta dal video promozionale “Ecco dove e come nascono le automobili di DR Automobiles” trasmesso da DR Automobiles a partire da dicembre 2021.*



*Figura n. 3 – Immagine della catena di montaggio delle auto estratta dal video promozionale “Ecco dove e come nascono le automobili di DR Automobiles” trasmesso da DR Automobiles a partire da dicembre 2021.*



24. Nel corso dell'accertamento ispettivo, il video promozionale del dicembre 2021, denominato “Ecco dove e come nascono le automobili di DR Automobiles”, è stato visionato alla presenza del dott. Di Rasio (fondatore dell'omonimo brand “DR”) il quale, al riguardo, ha dichiarato che **“l'immagine delle auto DR così come rappresentate nelle prime fasi di costruzione (catena di montaggio con saldatura delle componenti, lastratura) potrebbero indurre in errore il consumatore circa il luogo di fabbricazione delle autovetture”<sup>3</sup>.**

25. Con riferimento all'attività promozionale posta in essere dal Professionista a partire dal dicembre 2021 e incentrata sul valore dell'“italianità” delle autovetture a marchio DR, sono emerse diverse

<sup>3</sup> Cfr. verbale di accertamento ispettivo del 19 ottobre 2023.

comunicazioni nelle quali, direttamente o indirettamente, veniva sottolineata l'importanza del valore dell'italianità dei prodotti a marchio DR.

**26.** Durante la diffusione sui vari canali del richiamato video promozionale, il Professionista ha diffuso, inoltre, un comunicato stampa dal titolo *“Una storia italiana. DR Automobiles Groupe lancia una campagna istituzionale con un 60” che racconta dove e come nascono le proprie automobili*” nel quale veniva enfatizzato il legame con il Molise e, più in generale, con l'Italia attraverso un *“racconto [che] porta il telespettatore all'interno dell'head-quarter della DR Automobiles Groupe, a Macchia d'Isernia. La macchina da presa è entrata nel centro ricerca e sviluppo, nel centro stile, nello stabilimento di produzione e negli uffici commerciali, per mostrare a tutti come nascono le automobili DR ed EVO e come tutti coloro che sono artefici di questa meravigliosa storia siano orgogliosamente molisani, orgogliosamente italiani. Il racconto infatti termina con il tricolore stilizzato e il pay-off «una storia italiana»”* (sottolineatura aggiunta)<sup>4</sup>.

**27.** Ancora, in una e-mail del 10 novembre 2021, il responsabile del marketing e della comunicazione ha evidenziato al referente del gruppo editoriale “[omissis]”<sup>\*</sup> che *“L'importante sarebbe che l'uscita ci fosse, possibilmente, entro la prima metà di dicembre, perché poi dalla seconda metà come sai partiremo con una campagna TV istituzionale. Un 60” esalterà proprio il gruppo nel suo insieme e la nostra italianità, oltre alla nostra “molisanità””* (sottolineatura aggiunta)<sup>5</sup>.

**28.** Tale strategia di marketing, come dimostrato da alcune comunicazioni ricevute dal Professionista, è risultata particolarmente efficace tanto da spingere una consumatrice a scrivere che *“la storia e lo sviluppo della DR Automobiles mi ha molto colpita e alcuni miei conoscenti hanno scelto di acquistare le vostre auto proprio a motivo della loro italianità e sicurezza di reperimento dei pezzi di ricambio nonché della minore alea nelle consegne, ordini e così via”*<sup>6</sup>.

**29.** L'efficacia della strategia di marketing del 2021 - confermata anche da un aumento del 192% del numero delle vetture vendute rispetto all'anno precedente - ha spinto il Professionista a replicarla anche nel 2022<sup>7</sup> attraverso un video promozionale denominato *“Spot istituzionale DR Automobiles Groupe - Grazie Italia 2022”*<sup>8</sup>, diffuso sulle principali emittenti nazionali e tramite il proprio canale Youtube, nel quale viene riproposto (già nel titolo) il tema della fabbricazione italiana delle autovetture DR; infatti, accanto a numerose immagini dei luoghi e monumenti italiani più iconici (cfr. figure nn. 4, 5 e 6) e a immagini di prodotti e lavorazioni identificative nel mondo della creatività italiana e del *Made in Italy* (quali le immagini di una sfilata di moda, della preparazione del vetro di Murano e della realizzazione artigianale di un mosaico: cfr. figure nn. 7, 8 e 9), sono presenti le immagini di una catena di montaggio di autovetture DR nella fase iniziale della saldatura delle lamiere (cfr. figura n. 10 - queste ultime già riprese nel video del dicembre 2021 dianzi descritto).

---

<sup>4</sup> Cfr. doc. 231 del fascicolo ispettivo.

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

<sup>5</sup> Cfr. doc. 320 del fascicolo ispettivo.

<sup>6</sup> Cfr. doc. 315 del fascicolo ispettivo.

<sup>7</sup> Cfr. docc. 257, 310, 312, 313, 314, 320, 326 del fascicolo ispettivo.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 195 del fascicolo ispettivo.

30. Il video è, inoltre, accompagnato da voci fuori campo che usano espressioni esplicite e enfatiche di ringraziamento e tributo all'Italia ed all'italianità; tra cui *“se poteste parlare all'Italia, cosa le direste?”*, *“a noi basterebbe una sola parola, grazie”*, *“per la cultura che è sempre parte della nostra essenza”*, *“ma ancor di più ringraziamo voi che sapete come rendere unico questo paese”*, *“voi che continuate a far sì che il passato sia ancora presente”*, *“voi che sapete come prendervene cura”*, *“voi che date forma al futuro”*, *“voi che scegliete in maniera intelligente [...] e proprio per questo in migliaia avete scelto una nostra automobile”*, *“Grazie Italia”*. Il video, che ha lo scopo precipuo di rafforzare - in continuità con il video del dicembre 2021 dianzi descritto - il messaggio dell'esistenza di un legame diretto tra la fabbricazione delle automobili DR ed il territorio italiano e le sue lavorazioni più tipiche e rappresentative, termina con il logo della DR unitamente al tricolore e alla dicitura *“una storia italiana”* (cfr. figura n. 11)<sup>9</sup>.

*Figura n. 4 – Immagine di Venezia contenuta nel filmato “Spot istituzionale DR Automobiles Groupe. Grazie Italia 2022” trasmesso da DR Automobiles a partire dal 2022.*



<sup>9</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 25 ottobre 2023.

*Figura n. 5 – Immagine di Roma contenuta nel filmato “Spot istituzionale DR Automobiles Groupe Grazie Italia 2022” trasmesso da DR Automobiles a partire dal 2022.*



*Figura n. 6 – Immagine di Firenze contenuta nel filmato “Spot istituzionale DR Automobiles Groupe Grazie Italia 2022” trasmesso da DR Automobiles a partire dal 2022.*



*Figura n. 7 – Immagine di una sfilata di moda contenuta nel filmato “Spot istituzionale DR Automobiles Groupe Grazie Italia 2022” trasmesso da DR Automobiles a partire dal 2022.*



*Figura n. 8 – Immagine di una preparazione del vetro di Murano contenuta nel filmato “Spot istituzionale DR Automobiles Groupe Grazie Italia 2022” trasmesso da DR Automobiles a partire dal 2022.*



*Figura n. 9 – Immagine della preparazione di un mosaico contenuta nel filmato "Spot istituzionale DR Automobiles Group Grazie Italia 2022" trasmesso da DR Automobiles a partire dal 2022.*



*Figura n. 10 – Immagine di saldatura delle lamiere contenuta nel filmato "Spot istituzionale DR Automobiles Group Grazie Italia 2022" trasmesso da DR Automobiles a partire dal 2022.*



Figura n. 11 – Immagine di chiusura contenuta nel filmato “Spot istituzionale DR Automobiles Groupe Grazie Italia 2022” trasmesso da DR Automobiles a partire dal 2022.



31. Rispetto al video appena descritto, è importante sottolineare che questo è stato anticipato, come in passato, da un avviso alla rete *dealers* del dicembre 2022 nel quale il Professionista ha comunicato che “*per il lancio della DR 6.0 abbiamo previsto una campagna ADV di grande impatto grazie anche ad uno spot TV che si innesta sul filone di comunicazione intrapreso con la campagna istituzionale dello scorso dicembre [tra cui il video del dicembre 2021 dianzi descritto, n.d.r.], puntando molto sul valore della nostra italianità” (sottolineatura aggiunta)<sup>10</sup>.*

32. La medesima finalità risulta rinvenibile in una comunicazione di marzo 2022 in cui il Responsabile *Marketing* di DR ha rappresentato, ai curatori della rubrica “[*omissis*]” del gruppo “[*omissis*]”, “la volontà di DR Automobiles Groupe di proseguire sul filone di comunicazione già intrapreso con la campagna istituzionale dello scorso dicembre, che fa leva prevalentemente sul valore della nostra italianità. In quest’ottica la partnership con [*omissis*] potrebbe essere funzionale, purché possa essere valorizzata al massimo, anche da un punto di vista redazionale/giornalistico nonché social, come un vero e proprio co-branding. [...] Anche la campagna di lancio della DR 6.0 (prevista nella seconda metà di aprile) punterà molto sul tema dell’italianità. Lo spot sarà girato nel cuore di Venezia, dove dovremmo riuscire a tenere anche un evento di lancio, in cui gradiremmo la presenza delle vostre redazioni/troupe TV e stampa. Si potrebbe eventualmente pensare anche a un servizio sul back stage dello spot? Non è da tutti i giorni girare uno spot automotive a Venezia, una città senza strade [...]. Venezia emblema della Bella Italia, DR 6.0 è il voyager SUV con cui puoi girare la Bella Italia” (sottolineatura aggiunta)<sup>11</sup>.

33. Il Professionista, con note del 23 ottobre 2023<sup>12</sup> e del 10 novembre 2023<sup>13</sup>, ha comunicato di aver sospeso la diffusione dei video promozionali denominati, rispettivamente, “*Ecco dove e come*

<sup>10</sup> Cfr. doc. 312 del fascicolo ispettivo.

<sup>11</sup> Cfr. doc. 313 del fascicolo ispettivo.

<sup>12</sup> Cfr. prot. n. 84628/2023.

<sup>13</sup> Cfr. prot. n. 91530/2023.

*nascono le automobili di DR Automobiles*” e “Spot istituzionale DR Automobiles Groupe Grazie Italia 2022”.

**34.** Nei medesimi termini, DR Automobiles ha trasmesso un altro video promozionale delle autovetture a marchio EVO - andato in onda, tra l'altro, sul canale televisivo Rai 1, alle ore 21.35, del giorno 26 settembre 2023 - nel quale alterna immagini dell'auto a marchio EVO con quelle di alcuni paesaggi caratteristici del territorio italiano, concludendo il messaggio pubblicitario con il logo del marchio inciso dal tricolore, che è parte del marchio EVO<sup>14</sup>.

**35.** In tempi recenti, ovvero a partire dal mese di marzo 2024, il Professionista ha, inoltre, trasmesso, sul proprio canale *Youtube*<sup>15</sup> e sulle principali emittenti televisive, uno *spot* pubblicitario relativo all'autovettura DR5 UNICA dal quale emerge, ancora una volta, l'importanza del richiamo all'italianità ed alla fabbricazione in Italia, nella promozione delle autovetture commercializzate. In particolare, la voce di sottofondo che accompagna il filmato esordisce: “Nel 2006 nasceva la DR5, completamente assemblata nella nostra fabbrica in Molise con motore turbo diesel e meccanica tutta italiana”. Lo *spot*, che inizia presentando immagini del primo modello di DR5 in fase di produzione/assemblaggio (che dal 2006 fino al 2009 veniva effettivamente svolta in Italia), prosegue rappresentando che “Nel 2010, anticipando i tempi, abbiamo fatto una scelta ecologica abbandonando la tecnologia diesel per passare a quella benzina-GPL. Negli anni, abbiamo perfezionato l'alimentazione gassosa e oggi, la nostra tecnologia termo-hybrid rappresenta il miglior compromesso tra il rispetto dell'ambiente e i costi d'esercizio contenuti. La DR5 è sempre stata il nostro modello iconico e, per festeggiare il suo 18° compleanno, è diventata unica, unica per dotazione di serie, unica per il prezzo, unica perché unica. DR5.0 unica. Tua a soli €19.000,00 full optional di serie anche termo-hybrid benzina e GPL” (sottolineatura aggiunta)<sup>16</sup>. Il video promozionale, a ben vedere, omette di rappresentare che, a partire dal 2010, le autovetture a marchio DR non vengono più prodotte/assemblate dal Professionista in Italia ma sono importate dalla Cina, lasciando, invece, intendere chiaramente - per come il video è ideato e strutturato, nonché per la combinazione di immagini e testi letti dalla voce fuori campo - una continuità nella produzione della vettura DR5 presso il sito molisano, fino ai giorni d'oggi e alla versione attuale della DR5 UNICA.

**36.** La campagna di *marketing* appena descritta ha indotto parte della stampa, nel comunicare la riduzione dei prezzi dei veicoli, a ritenere che “*DR Automobiles [...] è riuscita a coniugare le piattaforme cinesi con il fascino di un prodotto italiano. Oggi le vetture sono assemblate nello stabilimento molisano, che dà lavoro a circa 400 persone*”<sup>17</sup> ottenendo così il risultato di accreditare la tesi che le vetture in questione vengono effettivamente prodotte/assemblate presso il sito di Macchia d'Isernia.

**37.** Da ultimo, la centralità del collegamento al territorio italiano nella narrativa pubblicitaria di DR risulta, altresì, rinvenibile dal video estratto dal canale *Youtube* e relativo agli *highlights* della partita

<sup>14</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 27 settembre 2023.

<sup>15</sup> Il filmato, attualmente sospeso, era rinvenibile al link <https://www.youtube.com/watch?v=IJ7Z-SHW9iE>.

<sup>16</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 13 marzo 2024.

<sup>17</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 18 marzo 2024 recante l'articolo pubblicato sul Corriere della Sera in data 16 marzo 2024 dal titolo “*DR Automobiles, operazione per i clienti. Taglia i prezzi di listino dei suoi modelli*”.

di calcio del campionato di Serie A, Lecce-Roma disputata il 1° aprile 2024<sup>18</sup>. In particolare, è agevole osservare come il *claim* “DR una storia italiana”, accompagnato dal tricolore italiano, sia stato ampiamente diffuso in maniera enfatica sui pannelli pubblicitari presenti a bordo campo e recanti la c.d. pubblicità perimetrale (cfr. figura n. 12).

*Figura n. 12 - highlights della partita di calcio del campionato di serie A Lecce-Roma disputata il 1° aprile 2024. La stessa pubblicità è stata visibile in altre partite del Campionato di calcio di Serie A stagione 2023/2024, disputate dal Lecce. club sponsorizzato da DR Automobiles.*



38. Alle modalità di promozione basate sull’italianità, devono certamente aggiungersi gli espliciti riferimenti all’origine italiana operati da DR sia attraverso l’uso del tricolore che accompagna i marchi DR ed EVO (cfr. figura n. 13), sia attraverso l’utilizzo di *claim* quali “una storia italiana” ripresi anche tramite la pagina delle ricerche di Google (cfr. figura n. 14). Inoltre, riferimenti espliciti all’origine italiana delle autovetture DR ed EVO sono stati rilevati nei messaggi promozionali veicolati a mezzo stampa (cfr. figura n. 15), attraverso tabelloni pubblicitari stradali (cfr. figura n. 16), nonché attraverso la rete di concessionari (cfr. figura n. 17).

---

<sup>18</sup>Cfr. verbale acquisizione atti del 4 aprile 2024 “Video estratto da youtube e lo screenshot highlights Lecce-Roma 1# aprile 2024”.

Figura n. 13 – Loghi DR e EVO con tricolore rinvenibili sui relativi siti internet



Figura n. 14 – sito e Logo DR Automobiles con il claim "una storia italiana"

 DR Automobiles  
<http://www.drautomobiles.com> : 3  
 DR Automobiles – Una storia italiana  
 DR 4.0 family suv · DR 5.0 urban suv · DR 5.0 MT · DR 5.0 CVT · DR 6.0 voyager suv · DR 6.0 MT  
 · DR 6.0 CVT · DR 7.0 wide suv · DR 7.0 Cool V10v · DR 7.0 eV...



Figura n. 15 – Estratto "Cronaca di Roma" de "Il Messaggero" del 25.09.2023

58

600 Voyager SUV  
amore a prima vista

full optional di serie  
in pronta consegna  
5 anni di garanzia  
anche GPL

29.900

TERMOHYBRID

VIENI A SCORRERLA PRESSO LA CONCESSIONARIA UFFICIALE DI ZONA

**DR** Fiori  
Concessionaria  
Via Cassia 1134, Roma - Tel. 06 32052 - concessionari@drfiori.it  
Vendita Usata e Assistenza - Via della Maglianella 25, Roma

600 GPL

Figura n. 16 – Tabellone pubblicitario DR con tricolore in Roma al Piazzale della Radio



Figura n. 17 – Sede concessionario DR Star - Roma



39. Il richiamo all'origine italiana, infine, veniva ripreso dal Professionista attraverso le indicazioni contenute sul proprio sito *internet*. In particolare, nella pagina denominata “*DR automobiles*”<sup>19</sup> veniva espressamente indicato che DR è un “*gruppo automobilistico italiano che nel 2006 ha debuttato tra i costruttori di automobili, oggi è impegnato nella realizzazione di un piano industriale*”

<sup>19</sup> Cfr. <https://www.drautomobiles.com/azienda/>.

e commerciale di grande portata e ampio respiro” (cfr. figura n. 18). Tale criticità non risulta venuta meno con riferimento ai siti gestiti dal Professionista<sup>20</sup>.

Figura n. 18 – Descrizione attività DR rinvenibile al link <https://www.drautomobiles.com/azienda/>

DR Automobiles Groupe, gruppo automobilistico italiano che nel 2006 ha debuttato tra i costruttori di automobili, oggi è impegnato nella realizzazione di un piano industriale e commerciale di grande portata e ampio respiro.

A marzo 2020 DR Automobiles ha lanciato la DR 5.0, il nuovo SUV che ha inaugurato una nuova era per il brand italiano improntata su nuove linee guida: robustezza, stile, qualità e tecnologia.

Alla DR 5.0 ha fatto seguito la DR FSE e, a novembre 2021, la DR 5.0 ha lasciato spazio alla DR 4.0, corsa vettura con un frontale rivisitato.

A febbraio 2022 entra in gamma la linea DR 3.0 e a giugno entra a far parte della famiglia DR quella che sarà l'annata della casa, la DR 6.0.

A gennaio 2023 (è il lancio della DR 3.0, restyling del coupé SUV DR3).

A febbraio 2022 entra in gamma la linea DR 1.0 e a giugno entra a far parte della famiglia DR quella che sarà l'annata della casa, la DR 6.0.

La gamma si arricchirà ulteriormente con la futura DR 7.0 e si regnerà un deciso cambio di passo rispetto al passato. frutto di un innalzamento di tutti gli standard: nuovi e più rigidi criteri costruttivi, nuove e più performanti motorizzazioni, nuovi e più avanzati contenuti tecnologici.

A tutto questo si aggiunge il settore idrotermici originali, Evti, che conferiscono ai nuovi SUV una spiccata personalità.

Un nuovo scenario, un'evoluzione importante, frutto di una strategia di crescita complessiva, messa in atto in 15 anni di presenza sul mercato, di costante sviluppo tecnologico, industriale e commerciale del gruppo DR.

Ma se da un lato è nata questa nuova gamma di SUV DR, che si propone di intercettare una specifica domanda di mercato, dall'altro DR Automobiles Groupe ha voluto affinare una nuova sfida, che ancora una volta ha rivoluzionato decisamente gli schemi: creare dei SUV low price, full optional di serie ma con il miglior rapporto qualità/prezzo.

In un contesto socio-economico inevitabilmente mutato, in cui i vertici, il rispetto per noi stessi e per tutti quelli che ci circonda ispirano nuove linee comportamentali, nuovi ritmi, la DR Automobiles Groupe ha affiancato al brand DR quella **EVO**.

EVO nasce, dalla lunga esperienza DR in ambito automotive, proprio per incontrare una sempre più diffusa e diversita concezione dell'automobile e più in generale della mobilità, non più ispirata da efficient status symbol ma da modelli di semplicità, sostenibilità, praticità, affidabilità.

EVO è dunque la gamma di automobili full optional di serie più economica del mercato: EVO 3, EVO CROSS 4 ed EVO 3 Diesel.

Da sempre DR Automobiles Groupe è impegnato nella sfida di ridurre i consumi e le emissioni inquinanti. In oltre 15 anni ha sviluppato avanzatissimo tecnologia benedice grazie alla quale, tutti i modelli a combustione, su DR che EVO, sono in grado di rispondere alla sempre più crescente esigenza di salvaguardia ambientale.

Utilizzo di carburanti alternativi come il GPL, rimpiazzato oggi la scelta più pratica, perché tanto semplicemente fare rifornimento, conveniente, perché i consumi sono ridotti ed il costo del GPL è molto inferiore rispetto ai tradizionali carburanti, incombustibile, grazie a basse emissioni di CO2, che ricompre tutti i modelli DR ed EVO dall'ottocina e dai Sixti alla circolazione, sempre più diffusa nelle nostre città.

ii) Le origini, l'attività di importazione di vetture dalla Cina e gli interventi di rifinitura e completamento

**40.** La DR Automobiles S.r.l.<sup>21</sup> è stata fondata nel 2006 dall'imprenditore molisano Massimo Di Risio. Lo stesso, nel corso dell'ispezione, ha riferito che, nel periodo dal 2006 al 2010, le vetture DR venivano effettivamente assemblate in Italia con meccanica, ricambi e motori derivati dalla Fiat Multipla. Dal 2009 è iniziata l'importazione di vetture “finite” dalla Cina che tuttavia richiedevano sostanziali interventi nel sito di Macchia d'Isernia, in ragione della minore qualità e sviluppo dell'industria *automotive* cinese dell'epoca. Nel tempo, il problema si sarebbe notevolmente attenuato in virtù della migliore qualità dei veicoli prodotti in Cina, consentendo di ridurre significativamente gli interventi effettuati in territorio italiano<sup>22</sup>.

**41.** Attualmente, il Professionista acquista le autovetture dai produttori cinesi Chery Automobile Co., Ltd. (di seguito, anche “CHERY”), Anhui Jianghuai Automobile Group Corp., Ltd. (di seguito,

<sup>20</sup> Cfr. <https://drautomobiles.com/>, <https://www.auto-evo.com/> e <https://drautomobilesgroupe.com/>.

<sup>21</sup> Secondo le evidenze camerali, DR ha un capitale sociale di € 8.000.000, quarantadue dipendenti (40% operai - 60% impiegati) ed un fatturato, per l'anno 2022, pari a circa € 448.000.000,00. Quanto alla struttura societaria, la DR Automobiles S.r.l. - che ha come Presidente del Consiglio di amministrazione la dott.ssa Antonella Tortola - è controllata per il 99% dalla Società Donington S.r.l. e per il restante 1% dal sig. Antonio Marcantuono. A sua volta, la Società Donington S.r.l. - che ha come Amministratrice unica la medesima dott.ssa Antonella Tortola - è controllata per il 99% dalla sig.ra Teresa Bontempo (moglie di Massimo Di Risio) e per il restante 1% dalla sig.ra Serena Maria Di Risio (figlia di Massimo Di Risio).

<sup>22</sup> Cfr. verbale di accertamento ispettivo del 19 ottobre 2023.

anche “JAC”) e Baic International Development Co. Ltd. (di seguito, anche “BAIC”)<sup>23</sup>, le importa in Italia, cura la promozione dei marchi DR ed EVO nel territorio nazionale e - successivamente ad alcuni interventi di rifinitura e completamento effettuati presso il sito industriale di Macchia d’Isernia da altra società - si occupa della distribuzione dei veicoli ai *dealer* nazionali attraverso le società controllate al 100% DR Italia S.r.l. e Evo Italia S.r.l.<sup>24</sup>. L’attività legata ai servizi *post-vendita* è svolta dalla società DR Service & Parts S.r.l. detenuta per il 98% da DR Automobiles S.r.l. e per il restante 2% da una persona fisica<sup>25</sup>.

42. Quanto agli interventi di rifinitura e completamento, è emerso che questi vengono svolti dalla Società DR Motor Company S.r.l. (di seguito, anche “DR Motor”) nell’ambito della quale il dott. Massimo Di Risio ricopre la carica di presidente del Consiglio di Amministrazione. A tale proposito, sebbene la società non risulti formalmente parte del gruppo facente capo a DR Automobiles, entrambe “*sono collegate dal punto di vista industriale*”<sup>26</sup>.

43. L’importazione dei veicoli contempla l’emissione di una fattura da parte del produttore cinese, ad esempio, Chery per **l’autovettura “finita”**. A tale proposito, lo stesso Di Risio, in sede ispettiva, ha rappresentato che i dazi all’importazione vengono corrisposti per veicoli “*finiti*” che, pertanto, devono essere necessariamente marcianti per entrare nel territorio italiano<sup>27</sup>.

44. La documentazione fotografica raccolta con la collaborazione della Guardia di Finanza nel corso dell’accertamento ispettivo presso il sito di Macchia d’Isernia - l’unico posseduto dal gruppo DR Automobiles destinato alla funzione di deposito doganale privato dei veicoli in arrivo<sup>28</sup> - ben rappresenta il processo logistico di importazione di vetture “finite” provenienti dalla Cina. A titolo esemplificativo, appaiono emblematiche le fotografie che raffigurano veicoli all’interno dei *containers* in procinto di essere scaricati dall’autoarticolato che ne ha consentito il trasporto dal porto di arrivo dalla Cina all’area di stoccaggio della DR Automobiles. Dalla documentazione fotografica emerge con chiarezza che l’autovettura, ancora prima di essere scaricata dal *container*, appare finita e completa in ogni sua parte<sup>29</sup> (cfr. figure nn. 19 e 20).

---

<sup>23</sup> Cfr. docc. nn. 2, 6 e 7 del fascicolo ispettivo per quanto concerne i contratti di fornitura delle vetture e dei relativi pezzi di ricambio sottoscritti rispettivamente con BAIC, CHERY e JAC.

<sup>24</sup> Tali società commerciali provvedono alla distribuzione delle relative autovetture attraverso la rete di concessionari presente sull’intero territorio nazionale. Dalla documentazione acquisita è emerso che la rete di vendita delle autovetture a marchio DR ed EVO comprende, allo stato, 365 concessionari.

<sup>25</sup> Infine, risulta controllata al 100% da DR la società Sportequipe S.r.l. che si occupa della promozione e distribuzione dell’omonimo marchio, non oggetto del presente procedimento.

<sup>26</sup> Cfr. verbale di accertamento ispettivo del 19 ottobre 2023. Circa il ruolo della società DR Motor Company S.r.l., si precisa che i legali rappresentanti della DR e della DR Motors, nel corso dell’accertamento ispettivo, hanno chiesto che venissero acquisite informazioni e documentazione anche relative a quest’ultima “*al fine di garantire una completa e organica comprensione del funzionamento dell’attività di un insieme di società che rappresenta sostanzialmente un unico gruppo industriale*”.

<sup>27</sup> Cfr. verbale di accertamento ispettivo del 19 ottobre 2023.

<sup>28</sup> Cfr. doc. 177 del fascicolo ispettivo.

<sup>29</sup> Cfr. doc. 173 del fascicolo ispettivo.

*Figura 19 – Autovettura completa e in procinto di essere scaricata dall'autoarticolato. (doc. 173 del fascicolo ispettivo)*



*Figura 20 – Autovettura completa e in procinto di essere scaricata dal container che ne ha consentito il trasporto dal porto di provenienza (doc. 178 del fascicolo ispettivo)*



45. La circostanza che le vetture arrivino “complete” nel sito di Macchia d’Isernia viene anche attestata da un’altra fotografia acquisita nel corso dell’accertamento ispettivo che ritrae un altro veicolo in una fase immediatamente precedente a quella dello stoccaggio nel piazzale del sito di Macchia d’Isernia dedicato a tale attività da cui emerge con chiarezza che la vettura viene consegnata completa in ogni sua parte, compreso il motore<sup>30</sup> (cfr. figura n. 21).

---

<sup>30</sup> Cfr. doc. 175 del fascicolo ispettivo.

*Figura 21 – Autovettura completa e in procinto di essere stoccata presso il piazzale di DR. (doc.175 del fascicolo ispettivo)*



**46.** Le immagini fotografiche attestano alcuni veicoli già stoccati presso la citata area doganale, giunti presso il sito di Macchia d’Isernia, completi e dotati della calandra anteriore già predisposta per l’applicazione in rilievo del marchio DR<sup>31</sup> (cfr. figure nn. 22 e 23).

---

<sup>31</sup> Cfr. docc. nn.184 e 189 del fascicolo ispettivo.

Figure 22 e 23 - Autovetture complete e stoccate presso il piazzale di DR. (doc. n. 185 e 188 del fascicolo ispettivo)



47. Pertanto, la documentazione fotografica acquisita presso l'area doganale privata della DR attesta in maniera inequivoca che i veicoli provenienti dalla Cina vengono consegnati alla DR Automobiles "completi" e che gli "interventi di rifinitura e completamento" incidono per una quota del tutto marginale e attengono alla mera rifinitura e re-branding di veicoli, già di per sé, "finiti". L'ispezione ha consentito di verificare che presso il sito di Macchia di Isernia non sono presenti strutture ed impianti per la fabbricazione delle autovetture, diversamente da quanto rappresentato nei predetti video promozionali del dicembre 2021 e 2022 (in cui erano presenti immagini della fase iniziale della saldatura delle lamiere) e da quanto fatto intendere ancora nello spot promozionale del marzo 2024 relativo all'autovettura DR5 UNICA.

48. Si è anche proceduto all'analisi della documentazione doganale e contabile emessa in occasione dell'importazione dei veicoli. L'indagine ha preso le mosse dall'esame di uno dei documenti di carico, acquisito nel corso dell'ispezione, emesso dal vettore [omissis]. Il documento in questione reca come soggetto che spedisce le autovetture il produttore cinese Chery Automobile CO. Ltd. e come soggetto a cui essa è destinato DR Automobiles S.r.l. ed ha per oggetto il trasporto di 152 autovetture indicate in maniera analitica grazie ad un *codice univoco* attribuito a ogni singolo veicolo esportato. È stato preso in considerazione, a titolo esemplificativo, il primo veicolo della lista considerato che il relativo modello di autovettura è identico ad altri 72 riportati nella medesima fattura (codice [omissis])<sup>32</sup>.

49. Attraverso un'apposita matrice di correlazione (fornita in sede ispettiva)<sup>33</sup>, è stato possibile abbinare il codice in questione all'autovettura Chery [omissis] alla corrispondente autovettura DR [omissis] a cui è riferito.

50. Esaminando la fattura emessa dalla società Chery, riferita alla spedizione in questione<sup>34</sup>, è emerso che delle 152 autovetture spedite, 72 risultano essere riferibili al modello [omissis] e che il corrispettivo di acquisto pagato da DR Automobiles per la singola autovettura ammonta a [omissis] CNY (abbreviazione della valuta cinese Yuan)<sup>35</sup> ovvero pari ad € [omissis].

51. Come detto, l'autoveicolo in questione spedito "finito" dalla Cina, prima di essere commercializzato, ha subito alcuni interventi di rifinitura e completamento effettuati e fatturati dalla DR Motor Company S.r.l. come emerge dalla documentazione contabile esaminata. In particolare, l'importo complessivo degli interventi effettuati dalla DR Motor Company S.r.l. in Italia sul predetto veicolo importato dalla Cina ammonta ad € [omissis]<sup>36</sup>.

52. Pertanto, sulla base della ricostruzione effettuata si rileva che, nel caso di specie, la DR Automobiles ha acquistato dal produttore cinese Chery l'autovettura "finita" presa in esame per l'importo di € [omissis] pari al [80-100%] dei costi totali sostenuti per essa dalla società, ed ha corrisposto alla DR Motor Company S.r.l. la somma di € [omissis] pari al [0-20%] per i c.d. interventi di rifinitura e completamento (al riguardo si vedano anche le numerose schede di lavorazione acquisite nel corso dell'accertamento ispettivo<sup>37</sup>). Tale circostanza conferma quanto dichiarato a verbale dal dott. Di Risio circa l'arrivo dalla Cina di veicoli completi.

53. Come dianzi indicato, dall'attività ispettiva è emerso che a Macchia d'Isernia, unico sito "produttivo" DR, non esiste alcuna "catena di montaggio" destinata alla fabbricazione e/o all'assemblaggio completo delle autovetture a marchio DR o EVO. Tale evidenza conferma quanto dichiarato nel corso dell'attività ispettiva dallo stesso dott. Di Risio in ordine al fatto che le autovetture arrivano in Italia dalla Cina 'finite', salvo interventi di "assemblaggio finale variabile" a seconda dei modelli. Nello specifico, il dott. Di Risio, nel corso dell'ispezione, ha affermato che le principali lavorazioni effettuate nel sito di Macchia d'Isernia, consistono nella: (i) sostituzione della calandra frontale (per alcuni modelli le calandre arrivano già montate nelle vetture che

<sup>32</sup> Cfr. doc.110 del fascicolo ispettivo.

<sup>33</sup> Cfr. doc.109 del fascicolo ispettivo.

<sup>34</sup> Cfr. doc.111 del fascicolo ispettivo.

<sup>35</sup> 1 CNY (Yuan) corrisponde a € 0,13.

<sup>36</sup> Cfr. doc.113 del fascicolo ispettivo.

<sup>37</sup> Cfr. allegato al verbale di operazioni ispettive compite dalla Guardia di Finanza.

provengono dalla Cina, pur essendo di *design* DR o EVO); (ii) sostituzione dell'airbag nel volante; (iii) apposizione del numero di serie; (iv) montaggio dell'impianto GPL, per le sole autovetture che arrivano con alimentazione a benzina (il dott. Di Risio ha affermato che circa il 95% delle auto a benzina importate sono allestite aggiungendo l'impianto di alimentazione a gas GPL)<sup>38</sup>. Tali "interventi di rifinitura e completamento" vengono effettuati dalla DR Motors che quindi, al pari della Chery, emette, come rappresentato, una fattura relativa a tali operazioni su un veicolo già fatturato come completo dal fornitore cinese.

**54.** Nello specifico, l'attività più ricorrente che viene svolta su alcuni modelli dei veicoli provenienti dalla Cina consiste nella sostituzione della calandra anteriore recante il marchio della società Chery con una calandra recante il marchio DR<sup>39</sup>; altri modelli, come attestato dalla documentazione fotografica, arrivano già con la calandra con la predisposizione dell'alloggiamento del marchio DR, che viene apposto a Macchia d'Isernia. Altra attività di rifinitura e completamento che viene svolta presso il sito di Macchia d'Isernia si sostanzia nella sostituzione dell'airbag contenuto nella parte centrale del volante e della sua copertura a marchio Chery con analoghi accessori recanti il marchio DR<sup>40</sup>. Tra le attività di completamento evidenziate dal dott. Di Risio rientra anche la stampigliatura del numero di telaio del veicolo propedeutica all'immatricolazione dello stesso<sup>41</sup>. Infine, la più rilevante attività effettuata presso il sito molisano è risultata essere quella relativa al montaggio dell'impianto GPL per le sole auto a benzina<sup>42</sup>.

**55.** Dunque, le verifiche effettuate, attestate anche dalla documentazione fotografica e confermate da quella contabile, acquisita nel corso dell'accertamento ispettivo consentono di determinare che, contrariamente a quanto rappresentato nei messaggi pubblicitari utilizzati (vedi *supra*), le autovetture a marchio DR ed EVO giungono presso lo stabilimento di Macchia d'Isernia "finite" e vengono sottoposte a meri interventi di "rifinitura e completamento"<sup>43</sup>.

**56.** Navigando sui siti *internet* ufficiali di DR e della società costruttrice delle autovetture (ad esempio Chery)<sup>44</sup> emerge la sostanziale identità dei modelli commercializzati dalle due società. Si riportano, tra le molte, le immagini di confronto delle autovetture (cfr. figure nn. 24 e 25).

---

<sup>38</sup> Cfr. verbale di accertamento ispettivo del 19 ottobre 2023.

<sup>39</sup> Cfr. docc. nn. 161, 165 e 173 del fascicolo ispettivo.

<sup>40</sup> Cfr. docc. nn. 132, 144 del fascicolo ispettivo.

<sup>41</sup> Cfr. doc. 172 del fascicolo ispettivo.

<sup>42</sup> Cfr. doc.ti 141 e 152 del fascicolo ispettivo.

<sup>43</sup> A tale proposito si segnala che circa gli interventi di completamento, Massimo Di Risio ha dichiarato a verbale che il modello sul quale vengono effettuati gli interventi più significativi è l'autovettura denominata DR7 rispetto alla quale le lavorazioni effettuate in Italia riguardano circa il 30% del veicolo.

<sup>44</sup> Cfr. <https://www.cheryinternational.com/>.

Figura n. 24 – Confronto modelli DR3 e Cherry Tiggo 2.

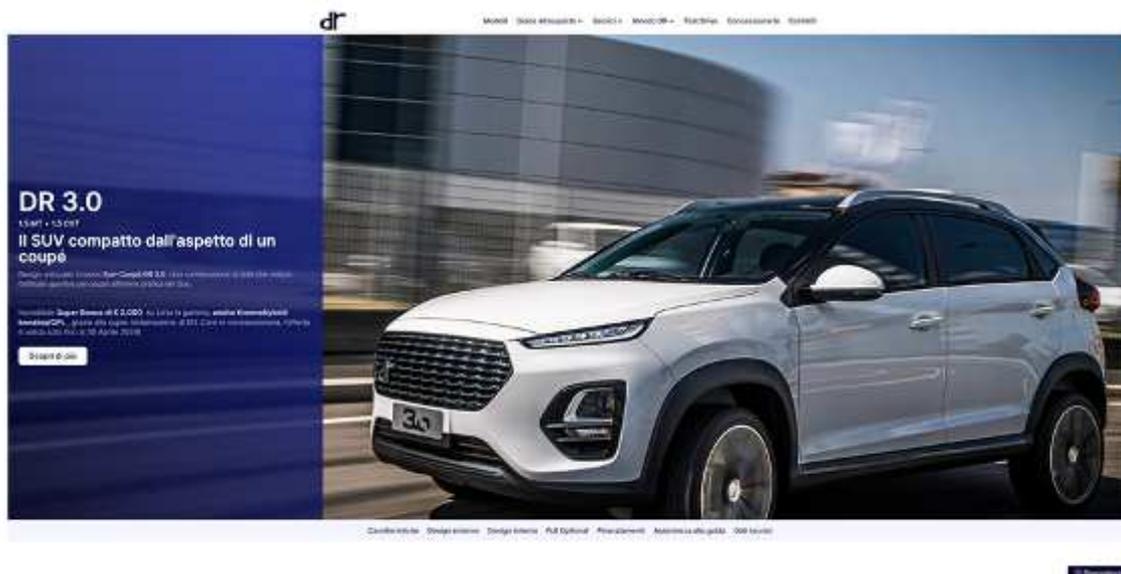
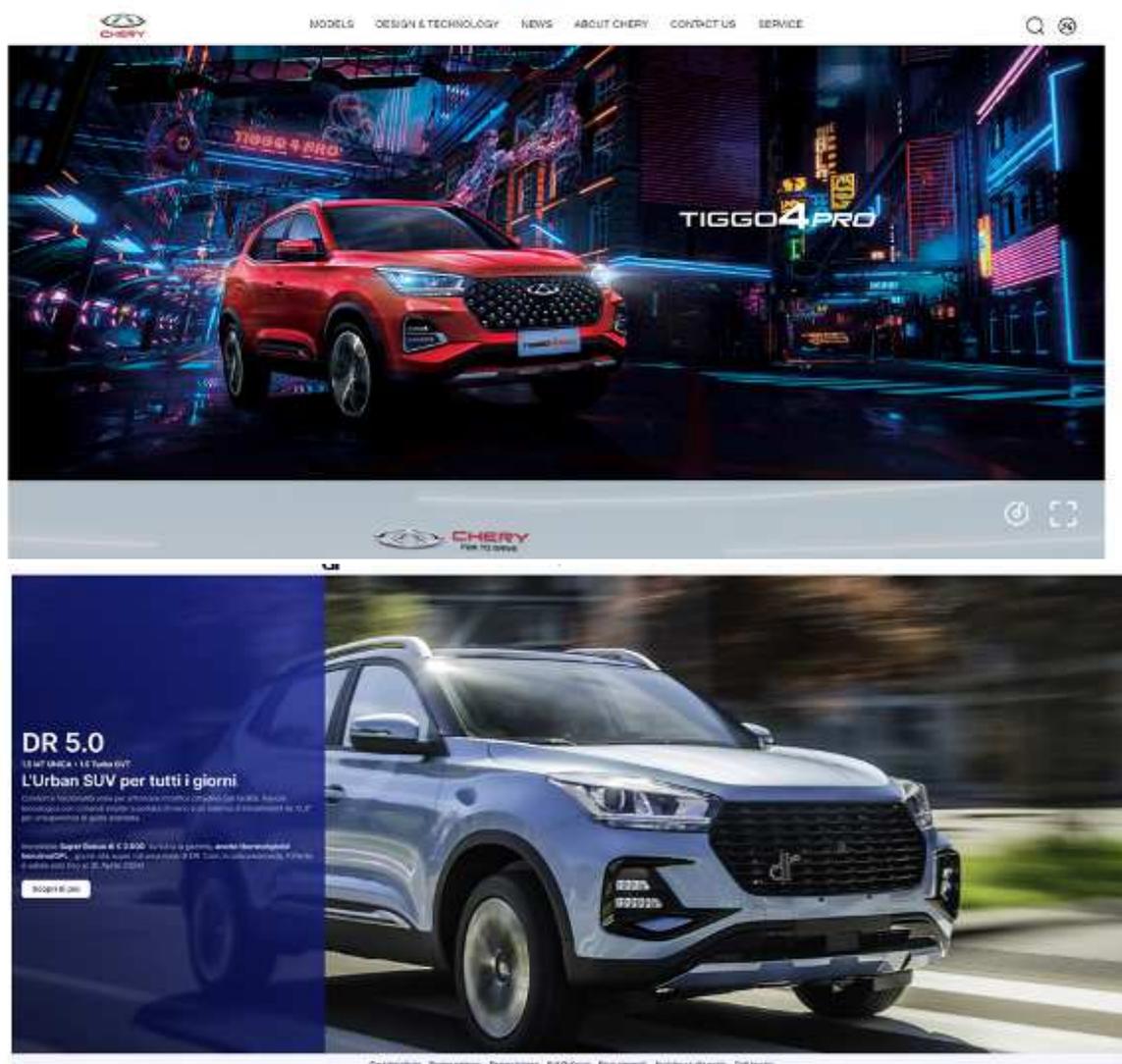


Figura n. 25 – Confronto modelli DR5 e Cherry Tiggo 4.



**Pratica B) - Non adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio e mancata assistenza post-vendita**

*i) l'approvvigionamento dei pezzi di ricambio e mancata assistenza post-vendita*

57. In riferimento al non adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio e alla mancata assistenza post-vendita, la documentazione acquisita agli atti oltre alle informazioni reperite nell'ambito dell'attività ispettiva svolta attraverso interlocuzioni dirette con il responsabile del servizio *post-vendita* di DR S&P, ing. [omissis], (che ha iniziato a ricoprire detto incarico dal mese di dicembre 2022) e alle verifiche sulle comunicazioni elettroniche da esso ricevute e inviate, ha permesso di acquisire elementi rilevanti in ordine allo svolgimento dell'attività di assistenza *post-vendita*, alla formazione tecnica della rete dei concessionari e/o officine e all'effettivo

approvvigionamento e disponibilità di pezzi di ricambio da parte delle società DR Automobiles S.r.l. e DR Service & Parts S.r.l..

**58.** In particolare, nel corso dell'attività ispettiva sono state acquisite numerose lamentele, inviate direttamente dalle officine autorizzate facenti parte della rete di assistenza del Professionista, con riferimento sia alla insostenibile mancanza e/o al gravissimo ritardo nella consegna dei pezzi di ricambio richiesti per far fronte alle esigenze dei consumatori di assistenza - in garanzia e non - delle relative autovetture, sia alla carenza di formazione tecnica.

**59.** A titolo esemplificativo, il rivenditore [omissis], in data 18 aprile 2023 comunicava via e-mail al Professionista l'estrema, oltre che reiterata gravità della situazione relativa all'approvvigionamento dei pezzi di ricambio (prendendo spunto da un ordine per un guasto in garanzia datato 5 settembre 2022) e conseguente impossibilità di dare seguito alle richieste di assistenza dei consumatori, anche in considerazione della totale mancanza di formazione tecnica per rendere detta assistenza: *“mi rincresce dover periodicamente porre la vostra attenzione sulla questione ricambi e Service ma la preoccupazione ha ormai superato di gran lunga la speranza e la pazienza. Ormai penso conosciate [omissis] e come lavoriamo, sempre a disposizione del cliente con l'obiettivo di soddisfarlo facendo crescere l'apprezzamento nei confronti di DR/EVO e di [omissis] stessa, ma quando, dal reparto commerciale riscontriamo il lancio continuo di nuovi prodotti, senza il supporto adeguato da parte del Service, non possiamo far altro che lanciare un'ulteriore allarme, in quanto la crescita del Postvendita non va a pari passo con quella commerciale. Ad oggi, **in quasi 6 anni che siamo Concessionari, non abbiamo ricevuto alcun tipo di formazione tecnica sui veicoli che commercializziamo e che ripariamo, né su motori, né su trasmissioni, né su impianti Gpl, il nulla assoluto!** Solo la disponibilità e buona volontà di qualche vostro Tecnico. Giornalmente il nostro magazzino ricambi e l'officina devono gestire le lamentele continue di clienti in attesa di ricambi non disponibili o risposte a problematiche tecniche irrisolte. È in gioco la nostra e la vostra reputazione. Il caso che porto alla luce oggi è uno tra gli innumerevoli, un sensore abs ordinato più di 7 mesi fa, che stiamo continuando a smontare da un'autovettura all'altra per poter rendere marciante quella a cui nel frattempo l'abbiamo cannibalizzato, a cui scade la franchigia di 70 gg e che dobbiamo obbligatoriamente pagare e mandare in targa per evitare di pagare interessi passivi, lasciandone ovviamente ferma un'altra, e di casi come questi potrei elencarne fino allo sfinimento, basta che diate un'occhiata al numero di garanzie aperte per mancanza ricambi. Questa è un'operazione che dovrete fare voi, smontarlo da un'auto e fornirlo non scaricare quest'onere sul concessionario che deve fermare un'auto da 30 mila euro perché da 7 mesi non riuscite a fornire il ricambio, per poi sentirci anche “rimproverare” che abbiamo in casa auto assegnate con OCF che non targhiamo! Provvedete e assumetevene la responsabilità, investite nel disassemblare le auto, numerosi disponibili a magazzino, prelevate i ricambi necessari a dare il servizio che il cliente e il concessionario meritano. E ribadisco che questo è un caso tra innumerevoli!”<sup>45</sup>. Nella e-mail di risposta del 19 aprile 2023, il responsabile post-vendita di DR S&P S.r.l. ing. [omissis], comunicava di aver “letto attentamente la sua e-mail, i cui argomenti possono essere in termini generali condivisibili” e che “il piano d'azione [...] che stiamo già implementando [...] porterà il servizio offerto ai clienti del gruppo DR al livello adeguato ai marchi che vendiamo”, precisando,*

---

<sup>45</sup> Cfr. doc. 330 del fascicolo ispettivo.

altresì, che “il supporto tecnico è passato da 3 a 5 persone” e che “stiamo creando un portafogli di offerta di formazione tecnica [...] che sarà disponibile dopo l'estate”<sup>46</sup>.

**60.** La problematica dell'assistenza post-vendita e, in particolare, della disponibilità dei pezzi di ricambio, oltre che della carenza di formazione tecnica della rete di officine autorizzate, è stata oggetto di una segnalazione anche da parte del concessionario [omissis] il quale in una comunicazione del 26 giugno 2023, esprimeva “profonda preoccupazione riguardo ai problemi riscontrati con il vostro reparto gestioni garanzie e assistenza tecnica. Come voi saprete, uno dei pilastri fondamentali per il successo di un marchio automobilistico è la qualità del servizio post-vendita offerto ai clienti. Purtroppo, negli ultimi tempi, abbiamo riscontrato diverse problematiche che hanno causato un impatto negativo sulla reputazione della nostra concessionaria e sulla soddisfazione dei clienti. In primo luogo, desidero sottolineare la mancanza di comunicazione efficace tra il vostro reparto assistenza e noi come concessionaria. Ci capita spesso di dover insistere giorni e giorni per poter ottenere informazioni sugli interventi di assistenza in corso o sulla disponibilità dei ricambi. Questa mancanza di tempestività nelle comunicazioni comporta una cattiva gestione delle aspettative dei nostri clienti e crea un clima di incertezza e delusione. Sono da segnalare in secondo luogo, i frequenti ritardi nella consegna dei ricambi necessari per effettuare le riparazioni, il che ha comportato un aumento dei tempi di fermo delle vetture e ha causato disagi significativi. Questa situazione, compromette la nostra capacità di garantire un servizio efficiente e tempestivo che a nostro avviso, rischia di portare ad un decremento della fiducia nei confronti del marchio”. Nello stesso documento, inoltre, il concessionario lamenta “l'assenza di una figura di ispettore tecnico che periodicamente visiti la rete per poter valutare insieme il da farsi a fronte di problematiche che continuiamo a riscontrare sulle vetture e alle quali non riusciamo a dare una risoluzione, nonostante l'applicazione delle procedure di volta in volta da voi indicateci. Ciò porta ad un'ulteriore insoddisfazione da parte dei clienti, che si sarebbero aspettati un servizio professionale e competente”<sup>47</sup>. In risposta a questa segnalazione, il citato responsabile post-vendita di DR S&P S.r.l., in una e-mail del 27 giugno 2023, indicava che: (i) “Per ciò che riguarda l'assistenza tecnica, ci sono dei ritardi di risposta dovuti ad un incremento di attività importante, a cui porremo rimedio velocemente con l'aumento di organico: a metà luglio ci sarà l'ingresso di un nuovo ingegnere e per l'inizio di agosto ce ne dovrebbe essere un altro. Relativamente alla figura che voi chiamate “ispettore tecnico”, in autunno verrà creata la squadra di ispettori postvendita, ma non tecnici”; (ii) “La valutazione di problematiche tecniche riscontrate in rete continuerà ad essere fatta in remoto, con sporadici interventi fisici sul territorio solo ed esclusivamente in casi eccezionali. La via che useremo per velocizzare la soluzione delle problematiche tecniche è la creazione, in autunno, di un portafoglio training, così da fornire a tutta la rete la possibilità di procedere con la diagnosi e riparazione senza ricorrere al supporto tecnico, se non in casi realmente eccezionali: ciò comporterà la definitiva velocizzazione del lavoro in officina. Questa strategia renderà molto più autonoma la rete nella soluzione dei problemi”<sup>48</sup>.

**61.** Sulla problematica della mancanza e/o inadeguata formazione tecnica della rete di officine/concessionari autorizzati, il responsabile post-vendita di DR S&P S.r.l., in due

---

<sup>46</sup> Cfr. doc. 330 del fascicolo ispettivo.

<sup>47</sup> Cfr. doc. 340 del fascicolo ispettivo.

<sup>48</sup> Cfr. doc. 340 del fascicolo ispettivo.

comunicazioni indirizzate al medesimo referente di una officina autorizzata ([omissis]) sita in Sicilia, ha evidenziato, in data 7 agosto 2023, che: *“in settimana firmiamo il contratto per sviluppare il training e quindi da fine ottobre saremo in grado di costruire una base di conoscenze tecniche direttamente in rete, così da ridurre la pressione sul gruppo del supporto tecnico. Il bicchiere è essere mezzo [sic], vediamo di riempirlo anche di più [...]”*<sup>49</sup>; successivamente, in data 7 settembre 2023, il medesimo responsabile scriveva, tra l’altro, che: *“siamo estremamente oberati di lavoro, perciò non abbiamo il tempo di elencare le innumerevoli volte in cui il Supporto Tecnico viene contattato con richieste a dir poco stupide (“come si setta l’orologio della vettura?”) o con richieste di informazioni presenti nella manualistica tecnica, oppure quando ci sono ritardi nell’effettuare le operazioni da noi richieste (varie lettere legali scaturiscono dalla mancata ottemperanza del concessionario nell’effettuare le diagnosi, oppure le prove, oppure gli ordini dei ricambi). Il tutto per dire che la verità sta sempre nel mezzo. L’attività di training che partirà nei prossimi mesi servirà a ridurre tali richieste e a velocizzare l’interlocuzione con i nostri ingegneri”*<sup>50</sup>.

**62.** Sono pervenute diverse segnalazioni da parte di consumatori che hanno lamentato criticità, oltre che nella disponibilità di pezzi di ricambio, anche nella formazione tecnica delle officine autorizzate. In particolare, in una segnalazione del 20 ottobre 2023, un consumatore ha rilevato la *“inadeguatezza del servizio che offre DR come assistenza, danno risposte vaghe come se non conoscessero le loro autovetture”*<sup>51</sup>; un altro consumatore, in data 4 dicembre 2023, ha segnalato: *“mi è stato messo per iscritto che loro non erano in condizione di poter rimediare all’inconveniente e che erano sempre in attesa che la casa madre fornisse istruzioni”*<sup>52</sup>; in tal senso, rileva anche il reclamo di un consumatore attraverso l’associazione Altroconsumo<sup>53</sup> e più di recente la richiesta di intervento di un altro consumatore<sup>54</sup>.

**63.** In una e-mail del 26 settembre 2023 del concessionario [omissis] sulle attività post-vendita trasmessa al Professionista venivano manifestate gravi carenze sul piano sia dell’assistenza tecnica fornita ai concessionari, sia della fornitura dei pezzi di ricambio: il citato report indicava *“una serie di criticità riscontrate nel post-vendita che compromettono sia la gestione con il cliente finale che l’immagine del marchio DR e della nostra azienda. L’importanza di tale e-mail è mirata a migliorare la gestione del cliente affinché non si ripetano in futuro tali casistiche, cercando di lavorare nel migliore dei modi con la massima efficienza da entrambe le parti. La problematica maggiore che riscontriamo è quella di una tardiva risposta e tal volta perfino del tutto assente, da parte del reparto tecnico preposto, da non sottovalutare inoltre la mancanza di ricambi oltre ai ritardi legati all’inefficienza dei vostri gestionali o portale unico (garanzia e ordine ricambi). Siamo a conoscenza di una Vs riorganizzazione dei reparti sopra citati, richiediamo però un Vs più*

---

<sup>49</sup> Cfr. doc. 344 del fascicolo ispettivo.

<sup>50</sup> Cfr. doc. 342 del fascicolo ispettivo.

<sup>51</sup> Cfr. prot. n. 83805/2023.

<sup>52</sup> Cfr. prot. n. 100513/2023.

<sup>53</sup> Cfr. Allegato alla segnalazione di Altroconsumo prot. 16793/2024 (29 gennaio 2024). La segnalante rappresentava di aver acquistato una autovettura EVO 3 GPL che presentava anomalie di funzionamento all’impianto GPL, lamentando che *“i meccanici non riescono a capire”* quale sia l’effettivo problema.

<sup>54</sup> Cfr. segnalazione prot. 22141 (14 febbraio 2024). Il segnalante stigmatizzava la circostanza che il concessionario DR non era in grado di fornire un adeguato servizio post-vendita, essendo in attesa di ricevere dai Professionisti *“protocolli di riparazione”* indispensabili per effettuare urgenti interventi sull’autovettura acquistata.

*efficiente supporto in ottica di una crescita importante in termini numerici di ingressi e di vendita che la nostra azienda può offrire sul territorio Toscano. [...] A questi esempi appena elencati, si devono aggiungere le discrepanze tra le tempistiche date per gli interventi in garanzia e il reale tempo da noi impiegato per la riparazione finale, per non parlare della tariffa di rimborso in garanzia di gran lunga inferiore al nostro costo orario (da non intendersi alla tariffa oraria verso il cliente)”<sup>55</sup>.*

**64.** La grave problematica della mancanza dei pezzi di ricambio (anche “*basilari*”) e dei gravi ritardi (anche di oltre un anno) nella loro fornitura, analogamente a quanto avviene per le autovetture a marchio DR, riguarda anche le autovetture a marchio EVO come segnalato da [omissis] la quale in una comunicazione del 12 luglio 2023 al responsabile post-vendita di DR, ha evidenziato: “*Ho provato più volte a contattarla telefonicamente e tramite mail ma non ho ricevuto nessun riscontro. Avrei voluto presentarmi e spiegarle almeno verbalmente le nostre difficoltà per ricambi mancanti. Di seguito una lista di materiali mai arrivati che sono in ordine da ormai troppo tempo. Ci sono ordini addirittura di novembre 2022! Capiamo perfettamente il periodo e siamo perfettamente a conoscenza della mancanza di alcuni componenti specifici, ma non riuscire ad avere filtri, pastiglie e altri materiali di alta movimentazione è per noi impensabile. La situazione per noi sta diventando ingestibile. Non abbiamo i filtri olio dell’Evo Cross!!! Abbiamo clienti che quotidianamente entrano nel nostro service esasperati. Stiamo subendo ogni sorta di lamentele. Non sappiamo più cosa fare e come motivare questi ritardi. Ho parlato telefonicamente circa 1 mese fa con il reparto ricambi in presenza del nostro responsabile del magazzino e ci rassicurarono sull’immediato arrivo della merce. A oggi tutto come prima*”<sup>56</sup> o, ancora, “*che la vettura in oggetto il 07.03.2022 veniva coinvolta in un incidente. Pochi giorni dopo veniva richiesto ordine pezzi ricambio, che però sono arrivati dopo più di un anno*”<sup>57</sup>.

**65.** Diverse altre sono le segnalazioni del medesimo tenore da parte di altri concessionari ufficiali dei marchi DR ed EVO presenti sull’intero territorio nazionale<sup>58</sup>.

**66.** Quanto al numero di ordini di pezzi di ricambio ricevuti, i report forniti dal Professionista indicano un totale di [23.000-28.000] ordini per l’anno 2021, [35.000-40.000] per l’anno 2022 e [50.000-70.000] per l’anno 2023<sup>59</sup>.

**67.** Mentre, quanto alle problematiche occorse sui tempi di evasione delle richieste di assistenza sui pezzi di ricambio, la tabella che segue, elaborata sulla base dei dati forniti da DR Automobiles in risposta alla richiesta di informazioni<sup>60</sup>, evidenzia una significativa entità dei ritardi nell’approvvigionamento dei pezzi di ricambio, anche di svariati mesi se non anni, crescente al crescere del parco auto venduto e circolante rispetto al quale i Professionisti non hanno provveduto a costituire un adeguato magazzino né a dettare procedure di fornitura idonee a far fronte alle sempre più numerose richieste di pezzi di ricambio da parte delle officine autorizzate e non.

---

<sup>55</sup> Cfr. doc. 334 del fascicolo ispettivo.

<sup>56</sup> Cfr. doc. 338 del fascicolo ispettivo.

<sup>57</sup> Cfr. doc. 339 del fascicolo ispettivo.

<sup>58</sup> Cfr. doc.ti 343 e 347 del fascicolo ispettivo.

<sup>59</sup> Cfr. prot. n. 91139/2023, allegato g).

<sup>60</sup> Cfr. *ibidem*.

Tabella n. 1

Tempo di evasione richiesta ricambi (in giorni)	ANNO 2021	ANNO 2022	ANNO 2023
non classificato	[0-500]	[0-200]	[0-500]
0	[7.000-10.000]	[2.000-5.000]	[10.000-15.000]
1-30	[8.000-11.000]	[1.000-3.000]	[20.000-25.000]
31-60	[1.000-3.000]	[1.000-3.000]	[2.000-6.000]
61-100	[0-1.500]	[1.000-3.000]	[2.000-5.000]
101-200	[0-1.500]	[2.000-4.000]	[2.000-4.000]
201-300	[0-300]	[0-1.500]	[0-500]
301-400	[0-100]	[0-500]	[0-50]
401-500	[0-100]	[0-300]	
501-750	[0-100]	[0-100]	
senza consegna	[1.000-3.000]	[2.000-5.000]	[10.000-15.000]
Totale	[23.000-28.000]	[35.000-40.000]	[50.000-70.000]

68. Considerando come tardive le consegne oltre i sessanta giorni<sup>61</sup>, la loro incidenza sul totale (al netto dei casi “non classificati”) è crescente e pari al **12,44% nel 2021**, al **27,13% nel 2022** e al **40,11% nel 2023**. Più nello specifico, gli ordini risultanti in completa assenza di consegna presentano un’incidenza sul totale degli ordini di pezzi di ricambi sempre crescente nella misura del 5,84% nel 2021, del 9,52% nel 2022 e del 22,27% nel 2023.

69. Quanto al rapporto tra il numero di ordini per riparazioni in garanzia ricevuti ed evasi nei primi dieci mesi del 2023, a fronte di 23.384 ordini ricevuti, le spedizioni sono state 13.929<sup>62</sup>.

70. Sul punto, in sede ispettiva, il responsabile dell’assistenza post-vendita della società DR Service and Parts S.r.l. ha emblematicamente dichiarato a verbale che “*non esiste ancora un sistema di lavorazione e monitoraggio dei pezzi di ricambio per l’assistenza post-vendita*”<sup>63</sup>.

71. Sulla problematica dei pezzi di ricambio, in termini di gravità ed attualità, si segnala anche un comunicato stampa del 18 gennaio 2024, dell’Associazione Altroconsumo, parte del presente procedimento. In particolare, in esso vengono riportati alcuni dei numerosi reclami presentati dai consumatori attraverso il *link* attivato dall’Associazione Altroconsumo, tra cui, a titolo esemplificativo: “*ho acquistato un’auto DR - DR4 tramite la rete rivenditori ufficiale. A gennaio*

<sup>61</sup> Cfr. verbale di accertamento ispettivo del 19 ottobre 2023 (p. 4 2° capoverso). Tale parametro viene fissato sulla base di quanto dichiarato dal responsabile post-vendita in sede ispettiva.

<sup>62</sup> Cfr. doc. 346 del fascicolo ispettivo.

<sup>63</sup> Cfr. verbale di accertamento ispettivo del 19 ottobre 2023.

2023 la ventola dell'abitacolo si è guastata e mi sono rivolta al mio meccanico di fiducia, che ha ordinato tramite il rivenditore ufficiale il ricambio necessario in data 08/02/2023. Dopo numerosi solleciti telefonici ed e-mail, effettuati direttamente a DR automobiles, ad oggi (ndr ottobre 2023) ancora il ricambio non è stato fornito, non viene indicata una tempistica di consegna e non viene fornita un'eventuale alternativa acquistabile sul mercato per ripristinare il regolare funzionamento della ventola"; "malgrado vi abbia contattato più volte, i pezzi di ricambio per la mia DR6 con codice ordini [...] (ndr seguono i numeri di codice) non sono ancora arrivati dopo più di 5 mesi di attesa e le vostre risposte sono sempre state scarse e imprecise"; "a ottobre ho avuto un incidente con la mia vettura e il mio carrozziere di fiducia ha riscontrato enormi difficoltà a reperire i pezzi di ricambio, nonostante in sede d'acquisto mi sia stato garantito che la reperibilità di tali non sarebbe stata nell'eventualità un problema perché interamente prodotta in Italia. Nello specifico [fornitori e rivenditori ufficiali, ndr] avrebbero risposto che la DR si sarebbe presa da 1 a 5 mesi per farli avere. A ora sono passati 7 mesi e di tali pezzi non si hanno addirittura notizie"; "con la presente formulo reclamo formale nei confronti della DR Automobiles srl in quanto, nonostante tutte le pubblicità sulle nuove versioni delle loro autovetture, su quelle datate non sono reperibili pezzi di ricambio in sostituzione. Devo sostituire il serbatoio della benzina, in quanto presenta parecchie anomalie ma, tutte le Concessionarie, con il Reparto Ricambi ed Officina Autorizzata di [...] (ndr segue la città) e nelle altre province della Regione [...] [ndr segue la regione], non sono in grado di fornire tale ricambio. Anche in caso di richiesta alla Casa Madre, non possono quantificare il tempo che necessita per ottenere il ricambio richiesto. Il fermo auto è iniziato il 08/09 c.a. e al momento l'auto è ferma in attesa di risposte dai vari negozi di ricambi auto"<sup>64</sup>.

72. Analogamente, tali criticità sono, altresì, rinvenibili nell'allegato all'istanza di partecipazione al procedimento, presentata dall'Associazione Altroconsumo, che reca segnalazioni di consumatori riguardanti la ritardata fornitura dei pezzi di ricambio, con il contestuale ritardo nella riparazione dell'autovettura oggetto di assistenza<sup>65</sup>.

73. La presenza di elementi di criticità legati alla fase *post-vendita* relativa alla fornitura dei pezzi di ricambio è confermata dai numerosi reclami, acquisiti in sede ispettiva, rivolti direttamente al Professionista dai consumatori per segnalare malfunzionamenti e disservizi anche riferiti ad autovetture appena acquistate. A tale proposito, per quanto concerne la fornitura di pezzi di ricambio, appare significativa la segnalazione di un consumatore che, ricordando di essere proprietario da circa sei mesi di una vettura Evo 3, si troverebbe nella condizione di dover attendere la sostituzione della centralina GPL. Lo stesso chiede che la consegna venga effettuata con urgenza dal momento che tale disservizio lo costringerebbe ad utilizzare la benzina come carburante vanificando così il suo intento di risparmiare attraverso l'utilizzo del GPL<sup>66</sup>.

74. In un altro caso relativo all'assistenza in garanzia, l'acquirente riferisce che, in data 7 gennaio 2023, sarebbe stata aperta una richiesta di sostituzione delle quattro maniglie delle portiere di un'autovettura DR in quanto difettose per presenza di crepe con difficoltà di utilizzo delle stesse e

<sup>64</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 12 marzo 2024. Al riguardo si veda anche la segnalazione di Altroconsumo prot. 30091 del 12/03/2024 recante ulteriori recenti segnalazioni.

<sup>65</sup> Cfr. prot. n. 88481/2023, allegato n. 1.

<sup>66</sup> Cfr. doc. 389 del fascicolo ispettivo.

con infiltrazione di acqua all'interno della carrozzeria. A distanza di oltre 100 giorni da tale richiesta, il consumatore in questione non avrebbe ricevuto "nessun tipo di riscontro"<sup>67</sup>.

75. Significativa appare anche la segnalazione di un utente che, evidenziando di essere in possesso di una DR 3 acquistata nel mese di febbraio 2022 e di aver subito un incidente che avrebbe reso necessaria la sostituzione del paraurti posteriore e dei relativi accessori, non avrebbe ricevuto alcun riscontro in merito alla consegna di tali pezzi di ricambio a tre mesi dalla loro ordinazione<sup>68</sup>.

76. Sempre sulla medesima problematica, numerose sono le recensioni che continuano ad essere pubblicate su fonti aperte da parte di consumatori che lamentano problemi di approvvigionamento dei pezzi di ricambio e di assistenza post-vendita, rappresentando tali lamentele più dell'70% delle recensioni pubblicate<sup>69</sup>.

77. La stampa specializzata, inoltre, è intervenuta in più occasioni per segnalare le notevoli difficoltà incontrate nell'approvvigionamento dei pezzi di ricambio a marchio DR ed EVO.

78. Nello specifico, "*Quattroruote.it*", riprendendo quanto citato dal gruppo Facebook "*Carrozzeri Verniciatori d'Italia*", nel considerare l'attività del Professionista ha sottolineato la gravità della problematica della disponibilità dei pezzi di ricambio, con tempi di attesa anche di due anni: "*per la DR il 2023 è stato un anno che ha portato tante soddisfazioni (27.000 immatricolazioni nel nostro Paese, +40% sul 2022), ma pure qualche spina: oltre all'indagine dell'Antitrust sulla comunicazione della Casa, che ometterebbe l'origine cinese dei propri prodotti, ora spuntano le rimostranze social di un gruppo di autoriparatori (Carrozzeri Verniciatori d'Italia, con più di 22 mila iscritti [sopra citato]): gli artigiani lamentano lunghe attese per i ricambi della Casa molisana, che assembla i pezzi provenienti dal Paese asiatico. Alcune testimonianze parlano di 19 mesi per un parafrangente, di un anno e mezzo per uno specchietto retrovisore e per una porta posteriore sinistra, di 17 mesi per un semiasse, cinque per la luce della retromarcia e così via [enfasi aggiunta]. Un membro del gruppo individua la causa della scarsa disponibilità dei ricambi DR nella presenza di due soli magazzini, uno in Cina e l'altro in Italia, quest'ultimo privo di stoccaggio. Un dubbio comunque sollevato già in passato, a febbraio 2023, nel nostro forum*"<sup>70</sup>.

79. E ancora, in tempi recenti, il medesimo sito ha preso posizione sulla vicenda DR Automobiles evidenziando che, oltre all'indagine dell'Autorità, si presenterebbe per l'azienda molisana la necessità di gestire un nuovo fronte costituito da un report di Sicurauto evidenziando uno scenario alquanto sconcertante per la situazione ricambistica. Secondo l'articolo, "*a rendere la situazione ancora più critica, ci pensa anche la crescita esponenziale delle vendite di veicoli DR ed EVO nel settore dell'autonoleggio. Negli ultimi due anni, il numero di veicoli DR in circolazione è cresciuto in modo significativo, portando con sé un aumento straordinario della domanda di componenti e pezzi di ricambio; questo boom ha messo a dura prova l'intera catena di approvvigionamento di ricambi automobilistici. Gli autoriparatori, già sotto pressione, stanno ora lottando per far fronte alla crescente richiesta di assistenza e manutenzione per questi veicoli autonomi. I tempi di attesa dichiarati per le riparazioni sono diventati estremamente prolungati, con alcune auto che*

---

<sup>67</sup> Cfr. doc. 401 del fascicolo ispettivo.

<sup>68</sup> Cfr. doc. 293 del fascicolo ispettivo.

<sup>69</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 12 marzo 2024.

<sup>70</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 26 febbraio 2024, articolo dal titolo "*Quattroruote - Ricambi in ritardo di mesi, ma la Casa non ci sta*" tratto dal sito: <https://www.quattroruote.it/news/industria-finanza/2023/11/09/ritardoricambidr.html>.

rimangono fuori servizio per periodi che possono addirittura arrivare a due anni. Questa situazione sta costringendo molti proprietari a tenere i loro veicoli in attesa di riparazione o a riceverli indietro con lavori incompleti, mettendo in discussione l'efficacia e l'affidabilità di questa nuova generazione di veicoli"<sup>71</sup>.

**80.** Infine, appare significativa, in termini di attualità della pratica, una segnalazione pervenuta all'Autorità in data 14 febbraio 2024 da un consumatore il quale lamenta che *"l'auto è ferma in officina, in attesa di una presunta possibile futura riparazione, da 62 giorni (13 dicembre-oggi 13 febbraio 2024); [la concessionaria], non è in grado di fornire un'assistenza post-vendita adeguata agli standard (sicuramente per colpa di DR) e quindi continua a non rispondere alla richiesta del mio avvocato di risolvere il contratto"*<sup>72</sup>.

### **3) Le argomentazioni difensive dei professionisti**

**81.** I professionisti hanno esercitato il diritto di difesa attraverso un primo scritto depositato contestualmente alla presentazione degli impegni<sup>73</sup> ed una memoria finale<sup>74</sup>.

*i) Pratica A) - La scorrettezza delle informazioni sul luogo di produzione delle vetture a marchio DR ed EVO*

**82.** Le Società hanno preliminarmente sottolineato che, *"nello spirito di leale cooperazione nello svolgimento del procedimento e al fine di eliminare qualsiasi - pur negato - rischio di confusione per i consumatori"*, pochi giorni dopo l'ispezione, la DR Automobiles ha provveduto alla rimozione dalla programmazione televisiva e radiofonica e dai canali online, del video indicato nella comunicazione di avvio denominato *"Ecco dove e come nascono le automobili di DR Automobiles"*<sup>75</sup>. Analoga misura è stata adottata, successivamente all'acquisizione, anche rispetto al filmato *"Spot istituzionale DR Automobiles Groupe Grazie Italia 2022"*<sup>76</sup>.

**83.** Secondo i Professionisti, sarebbe infondata la prospettazione che DR Automobiles avrebbe posto in essere una pratica commerciale scorretta consistente nell'aver fornito informazioni ambigue e, comunque, decettive circa l'origine delle autovetture a marchio DR ed EVO.

**84.** Tale assunto, a detta dei Professionisti, discenderebbe dal fatto che *"le auto a marchio "DR" ed "EVO" sono autovetture italiane, disegnate e progettate nel nostro Paese"*, la cui materiale fabbricazione sarebbe *"per buona parte delegata a costruttori automobilistici cinesi"*. Tali autovetture sarebbero *"successivamente completate in Italia"*, attraverso *"un'apposita linea di produzione"* presso lo stabilimento di Macchia d'Isernia. Quindi, il materiale promozionale veicolato da DR Automobiles non avrebbe fornito una rappresentazione falsa della realtà e pertanto non ricorrerebbero le condizioni per considerare scorrette le condotte poste in essere dal Professionista. In particolare, non ricorrerebbero l'elemento della contrarietà alla diligenza

<sup>71</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 5 marzo 2024.

<sup>72</sup> Cfr. prot. n. 22141/2024. Dalla ulteriore documentazione prodotta dalla segnalante emerge che, alla data del presente provvedimento, la criticità evidenziata non è stata ancora risolta.

<sup>73</sup> Cfr. nota prot. 10776 del 5 gennaio 2024.

<sup>74</sup> Cfr. memoria prot. 39504 del 15 aprile 2024.

<sup>75</sup> Cfr. nota prot. 84628 del 23 ottobre 2023.

<sup>76</sup> Cfr. nota prot. 91530 del 10 novembre 2023.

professionale e l'idoneità delle condotte a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio.

**85.** Nello specifico, non sarebbero ingannevoli i messaggi promozionali diffusi da DR Automobiles e recanti il *claim* “una storia italiana”, i video volti ad enfatizzare il legame tra il marchio DR e la Regione Molise, nonché l'utilizzo del tricolore, che forma parte integrante dei marchi DR ed EVO. Infatti, il *claim* “una storia italiana” trarrebbe spunto dal progetto imprenditoriale del dott. Massimo Di Risio, dal luogo in cui era originariamente concentrata l'attività di produzione delle autovetture a marchio DR “*nonché dall'ideazione sul piano intellettuale, estetico e progettuale delle autovetture DR Automobiles*”.

**86.** Analoghe considerazioni, secondo i Professionisti, varrebbero per gli altri richiami all'italianità riferiti agli interventi di lavorazione compiute presso lo stabilimento molisano. Si tratterebbe di elementi che si riferiscono alle autovetture intese come prodotto commercializzato e che non sarebbero in grado di ingenerare alcuna confusione circa l'origine delle stesse.

**87.** L'“italianità”, dunque, secondo i Professionisti costituirebbe una caratteristica intrinseca del marchio DR, in quanto, la progettazione e il *design* delle forme e delle linee che contraddistinguono i modelli DR ed EVO, sarebbero “*il risultato del processo creativo elaborato dal Centro Stile DR, presente nello stabilimento produttivo di Macchia d'Isernia, e da Italdesign*” che rivestirebbe un'importanza cruciale nell'intero processo di sviluppo e di definizione dell'identità dell'autovettura.

**88.** Ciò spiegherebbe il titolo e il contenuto dei video promozionali contestati e l'enfasi sul valore dell'italianità nelle comunicazioni riguardanti alcune campagne di *marketing* che si limiterebbero ad esaltare in maniera enfatica “*l'iniziale concezione e il collegamento estetico e culturale con il nostro Paese delle autovetture a marchio DR ed EVO*”. In questo senso, militerebbe anche la circostanza che DR Automobiles, “*in qualità di costruttore*” è titolare del processo di omologazione delle proprie auto e sarebbe responsabile di tale procedimento garantendo la conformità delle stesse<sup>77</sup>.

**89.** In sintesi, DR Automobiles, realizzerebbe “*la produzione in serie fornendo le specifiche di base ai propri costruttori partner*” cinesi ed effettuerebbe controlli di conformità e periodiche verifiche di qualità presso gli stabilimenti esteri affinché le vetture così prodotte possano soddisfare il processo di omologazione, senza il quale nessun autoveicolo realizzato dai costruttori *partner* di DR Automobiles potrebbe essere commercializzato in Europa.

**90.** Peraltro, i professionisti richiamano l'attenzione sulla circostanza che si svolgerebbero, presso il sito di Macchia d'Isernia, gli interventi relativi all'eventuale installazione di sistemi di alimentazione alternativa GPL e metano, all'assemblaggio sul veicolo di componenti di stile, alla stampigliatura del numero di telaio secondo l'abbinamento stabilito fin dall'inizio del processo produttivo. Tale momento costituirebbe una “*fase importante del processo di fabbricazione*” in quanto si tratterebbe di una vera e propria “*ultima trasformazione*”, in linea con quanto previsto dalla normativa europea in materia di origine del prodotto<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Osservano i Professionisti che “*ai sensi della normativa europea in materia non è necessario che il “costruttore” sia direttamente coinvolto in tutte le fasi di realizzazione del prodotto, ma è solo necessario che sia in grado di garantire un efficace ed efficiente controllo, idoneo ad assicurare la conformità della produzione*”.

<sup>78</sup> Cfr. articolo 60 del Regolamento UE n. 952/2013, del 9 ottobre 2013, che istituisce il Codice Doganale dell'Unione europea, a norma del quale “*le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate*”.

**91.** A tale proposito, i Professionisti richiamano l'analisi contabile realizzata in fase istruttoria dalla quale è emerso che, per il campione esaminato, gli interventi di lavorazione compiuti da DR Motor Company S.r.l. presso lo stabilimento di Macchia d'Isernia corrispondono solo all'11,25% dei costi totali sostenuti. Al riguardo, viene sottolineato che la percentuale appena indicata non apparirebbe trascurabile e non consentirebbe di escludere una *"ultima trasformazione"*. Secondo i Professionisti, peraltro, per alcuni modelli il valore dell'intervento presso lo stabilimento molisano ammonterebbe al 30% del valore totale.

**92.** Peraltro, i professionisti sottolineano che l'indagine contabile appena descritta trascurerebbe di considerare il valore aggiunto che prescinde da una mera analisi contabile e deriva da determinati interventi o elementi immateriali a un prodotto finale. Secondo le Società, *"l'indiscutibile e incontestata titolarità da parte della DR Automobiles del processo di design, progettazione e omologazione, nonché l'oggettiva rilevanza delle lavorazioni finali sui veicoli presso il sito di Macchia d'Isernia"* dimostrerebbero l'infondatezza della tesi istruttoria, alla luce soprattutto del fatto che, come affermato dall'articolo 60 del Codice Doganale dell'Unione europea<sup>79</sup>, il luogo di origine di un prodotto deve identificarsi con il luogo geografico in cui è avvenuta *"l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata"* dello stesso.

**93.** Secondo la difesa, sarebbe notorio che il settore *automotive* è caratterizzato da una radicata dislocazione della filiera produttiva che vede la produzione, la lavorazione e l'assemblaggio dei prodotti automobilistici avvenire, almeno in parte, regolarmente al di fuori dei confini nazionali. La delocalizzazione della fase di produzione materiale in altro Paese per ragioni di costo del lavoro o simili sarebbe una realtà in molti settori e una nozione ormai da tempo consolidata e ben nota alla generalità dei compratori di automobili. Ciò stante, il consumatore medio non baserebbe la sua scelta di consumo rispetto ad un'autovettura sul luogo geografico di fabbricazione o di assemblaggio.

**94.** A tale proposito, i Professionisti richiamano la circostanza che numerosi altri articoli di stampa avrebbero nel tempo provveduto ad esplicitare la (parziale) delocalizzazione della fabbricazione in Cina delle autovetture a marchio DR. Da ciò, secondo le Società, discenderebbe che il consumatore medio non avrebbe potuto non essere al corrente che tali autovetture non venissero fabbricate interamente in Italia e, pertanto, che DR Automobiles non risulterebbe aver trasgredito in alcun modo al canone di diligenza professionale.

**95.** Parimenti, né lo *spot* promozionale, né l'uso del tricolore che accompagna i marchi DR ed EVO, né l'utilizzo di claim quali *"una storia italiana"*, sarebbero idonei a confondere i consumatori circa il luogo di fabbricazione delle autovetture DR ma sarebbero stati orientati ad indicare *"la nazionalità dell'impresa stessa e ad esaltare la connotazione italiana nonché il radicamento territoriale del "progetto DR", non certo a ingenerare alcuna confusione nei consumatori circa i luoghi di mera fabbricazione delle autovetture"*.

**96.** Le informazioni circa il modello di business di DR sarebbero state, inoltre, veicolate al TG1, con un servizio andato in onda il 20 luglio 2023 che, pur evidenziando il forte legame tra il marchio DR

---

*originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione"* (e.a.).

<sup>79</sup> Codice Doganale dell'UE, articolo 60, comma 2: *"Le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione"*.

e la Regione Molise non avrebbe mancato di precisare che *“Le auto nascono nel centro ricerca e sviluppo dove vengono disegnate e sviluppate, ma la novità principale di questa azienda è soprattutto la scelta di commercializzare e assemblare componenti che vengono dall'estero così da contenere i prezzi di listino”* con la precisazione che *“la fase industriale avviene in stabilimenti esteri, asiatici, le auto poi arrivano qui presso i nostri stabilimenti di assemblaggio, di produzione, sempre nel nostro quartier generale, dove vengono completate e ultimate”*.

**97.** Quanto al tricolore presente nei loghi DR ed EVO questo costituirebbe parte integrante dei marchi DR ed EVO, preesistenti alle campagne promozionali contestate, essendo stati registrati nel 2010 e nel 2020, quando DR ha avviato la propria attività e sono quindi indicativi dell'ideazione e della storia tutta italiana del progetto DR. I professionisti affermano di non comprendere come si possa pretendere di vietarne l'uso nella sua versione cromatica originaria, incidendo peraltro su un diritto di privativa industriale legalmente riconosciuto e mai contestato.

**98.** I professionisti hanno, inoltre, aggiunto che *“né i messaggi promozionali incentrati sul claim “una storia italiana”, né l'utilizzo del tricolore nel logo delle autovetture in questione, che pur DR Automobiles ha già provveduto a rimuovere o si accinge a farlo in un'ottica di leale cooperazione con codesta Autorità, sono mai stati in grado incidere sul comportamento dei consumatori, inducendoli ad acquistare le autovetture a marchio “DR” ed EVO”*<sup>80</sup>.

**99.** Quanto alla produzione, le Società rappresentano che *“la scelta di delegare a importanti costruttori asiatici la produzione di parte delle proprie autovetture è stata una scelta che ha consentito a DR Automobiles di competere con i più importanti player del settore”*; la *“parziale dislocazione produttiva”* avrebbe permesso di sviluppare un'attività industriale in un territorio sprovvisto fino a quel momento di insediamenti produttivi automobilistici di rilievo. Tale scenario mal si concilierebbe con la prospettiva secondo cui presso lo stabilimento di Macchia d'Isernia avverrebbero *“meri interventi di rifinitura e di completamento”*.

**100.** Le società contestano la ricostruzione in termini di ingannevolezza attribuita allo spot pubblicitario della DR5 Unica da ultimo in programmazione (per quanto ora rimosso), *“reo di rappresentare nell'incipit che “Nel 2006 nasceva la DR5, completamente assemblata nella nostra fabbrica in Molise, con motore turbo diesel e meccanica tutta italiana”*, dal momento che esso si limitava a riportare un fatto storico senza aggiungere altro rispetto ai modelli attualmente in produzione.

**101.** Quanto, infine, ai banner pubblicitari di DR con il tricolore e il claim *“una storia italiana”* riprodotti a bordo campo durante la partita Lecce-Roma, il Professionista rappresenta che si tratterebbe di una pubblicità effettuata in esecuzione di contratti risalenti nel tempo e riguardante in ogni caso la promozione istituzionale della società DR Automobiles nel complesso, mediante l'utilizzo del marchio DR da tempo attestato e senza riferimento a pubblicità di alcuna specifica autovettura.

**102.** In merito alla portata dei richiami all'italianità contenuti nel materiale promozionale di DR Automobiles, i professionisti affermano che, anche ove fossero idonei a confondere i consumatori sul luogo di fabbricazione delle autovetture DR, ciò non sarebbe stato comunque sufficiente ad incidere sul comportamento economico del consumatore rispetto a una scelta che viene ponderata attentamente.

---

<sup>80</sup> Cfr. prot. n. 10776/2024.

**103.** L'assenza di potenzialità lesiva di tali messaggi promozionali sarebbe provata dal fatto che il presente procedimento è stato avviato su segnalazione di un solo consumatore.

**104.** Peraltro, secondo i Professionisti, i consumatori non sarebbero stati comunque indotti ad acquistare le autovetture in questione sulla base dell'asserita italianità in quanto il consumatore italiano non attribuirebbe alcun valore aggiunto al fatto che le autovetture siano materialmente prodotte in Italia, quanto, semmai, al *design* e all'estetica elaborati nel nostro Paese.

*ii) Pratica B) - Non adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio e mancata assistenza post-vendita*

**105.** In via preliminare, le Società contestano la responsabilità sotto il profilo soggettivo di DR Automobiles per le condotte oggetto della Pratica B, erroneamente ascritte a tale società "*in proprio e quale controllante*" di DR S&P, in quanto è solo quest'ultima che si occupa dell'assistenza *post-vendita* per le autovetture commercializzate da DR Automobiles.

**106.** Sarebbe poi infondata e inconferente, secondo i Professionisti, la contestazione in merito alla scorrettezza delle condotte consistenti nel non aver garantito un adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio, con conseguente mancata o ritardata fornitura degli stessi nell'ambito del servizio di assistenza *post-vendita*.

**107.** A tale proposito, le difese si concentrano sugli elementi essenziali di una pratica commerciale aggressiva rilevando che, nel caso in questione, sia l'elemento "strutturale" che "funzionale" sarebbero "*radicalmente assenti*".

**108.** Ciò stante, la difesa evidenzia che i professionisti non avrebbero mai posto in essere atti invasivi della sfera volitiva del consumatore tali da integrare una condotta molesta, né tantomeno un indebito condizionamento tale da limitare notevolmente la sua capacità di prendere una decisione di natura commerciale consapevole.

**109.** Inoltre, i reclami acquisiti al fascicolo istruttorio mostrerebbero come DR S&P non abbia mai ostacolato l'esercizio dei diritti dei consumatori sull'assistenza *post-vendita* e riparazione in garanzia, ma anzi avrebbe sempre profuso i massimi sforzi per rimediare ai disagi sofferti dai clienti a causa di alcuni ritardi nei tempi di consegna dei pezzi di ricambio, confermando l'apertura del reclamo di garanzia ovvero assicurando il reclamante sull'interruzione dei termini di garanzia con apertura del reclamo.

**110.** Apparirebbe, inverosimile che DR S&P abbia potuto sottovalutare i possibili rischi derivati da un insufficiente approvvigionamento dei pezzi di ricambio. Tali ritardi nella consegna dei pezzi di ricambio sarebbero, infatti, avvenuti a causa di fattori esogeni, quali il COVID, non attribuibili in alcun modo alla mancanza di diligenza professionale da parte di DR Automobiles e DR S&P. Si sarebbe trattato di una situazione che avrebbe investito numerose case costruttrici diverse da DR Automobiles.

**111.** Oltre a ciò, si sarebbe aggiunto il rilevante e imprevedibile aumento dei volumi di vendita della DR Automobiles avvenuto da un anno all'altro.

**112.** Si sarebbe trattato, ovvero, di una crescita delle vendite (+192,76% nel 2022, +52% nel 2023) che sarebbe andata ben oltre le più ottimistiche proiezioni effettuate da DR Automobiles, impedendo a DR S&P di compiere una stima affidabile delle proprie necessità di approvvigionamento e successivamente rimediare immediatamente alla problematica emersa, tanto più a fronte di una situazione di crisi dei pezzi di ricambio mondiale, riguardante tutto il settore automobilistico (e non solo). Non si sarebbe trattato, quindi, di una deficienza strutturale. Seppur in fase di graduale

assorbimento, si tratterebbe pertanto di fenomeni congiunturali e transitori comuni all'intero settore, non riconducibili alla sfera di controllo del professionista e, quindi, non certo riferibili a un difetto degli standard di diligenza professionale.

**113.** In ogni caso, DR S&P avrebbe affrontato e superato tali difficoltà avendo ridotto di quasi il 50% il tempo medio di consegna dei pezzi di ricambio nel 2023 limitandolo, da ultimo, a 2,35 giorni medi. Tale risultato sarebbe stato raggiunto grazie al graduale assorbimento delle criticità nelle catene di approvvigionamento mondiali e all'incremento del personale addetto all'assistenza post-vendita e dello spazio dedicato allo stoccaggio dei pezzi di ricambio.

**114.** Tale circostanza, ad avviso della difesa, non può essere smentita dall'unica denuncia, portata dall'Autorità a presunta dimostrazione dell'attualità della pratica in esame riferibile alla negligenza di un singolo concessionario.

**115.** La stessa tabella n. 1 riprodotta a pagina 16 della CRI mostrerebbe come i ritardi nelle consegne dei pezzi di ricambio si siano notevolmente ridotti e ciò al netto del rilevante aumento dei volumi di vendita. Il dato apparentemente crescente di consegne tardive attribuito al 2023 sarebbe infatti artificialmente gonfiato dal numero di casi "senza consegna" registrato nel 2023, che però sarebbe del tutto fuorviante, in quanto si riferirebbe in molti casi a ordini successivamente evasi, anche secondo tempistiche ordinarie in quanto relativi a ordini trasmessi nella parte finale dell'anno ed evasi nei primi mesi del 2024 o comunque successivamente alla data della risposta a richiesta d'informazioni; senza considerare il numero di linee ordini "non attive", in quanto relative a richieste successivamente cancellate dal concessionario perché inerenti a linee ordini successivamente reiterate (ad esempio mediante inserimento in nuovo ordine) o già soddisfatte mediante il ricorso ad altri canali di fornitura ovvero ancora mediante modalità alternative di risoluzione del problema (ad esempio, aggiornamento del software). Depurato del numero di casi "senza consegna", il dato di consegne tardive attribuito nella tabella in esame al 2023 (40,11%) scende così al dato fisiologico di 10,17%, inferiore a quello registrato negli anni 2021 e 2022.

**116.** La presenza di numerose linee ordini "non attive" spiegherebbe altresì l'apparente discrepanza "tra il numero di ordini per riparazioni in garanzia ricevuti ed evasi nei primi dieci mesi del 2023", senza considerare che, nella prassi, una singola spedizione soddisfa sovente più ordini<sup>81</sup>, cosicché il numero di spedizioni risulterebbe sempre minore del numero di ordini ricevuti. Nonostante ciò, la stessa tabella da cui si ricava il dato citato al § 52 della CRI (13.929 spedizioni nei primi dieci mesi del 2023 a fronte di 23.384 ordini ricevuti nello stesso periodo) mostrerebbe come tale divario si sia via via ridotto nel corso del 2023 e al contempo sia aumentato il fatturato giornaliero relativo alle spedizioni (da 14.481 euro del gennaio 2023 a 48.300 euro dei primi giorni di ottobre 2023), a dimostrazione dello sforzo profuso da DR S&P per risolvere la problematica emersa.

**117.** Da questo punto di vista, i disagi lamentati non avrebbero causato alcuna decisione commerciale del consumatore medio e non sarebbero derivati da una condotta idonea ad assurgere al rango di "pratica commerciale".

**118.** Quanto all'asserita "significativa assenza di formazione [...] della rete di officine/concessionari dei veicoli a marchio DR ed EVO", essa viene fatta derivare da un caso di lamentela del tutto isolato,

---

<sup>81</sup> Ciò in quanto non tutte le linee (ognuna riferibile a un singolo codice ricambio) di uno stesso ordine sono disponibili nello stesso momento, perciò spesso l'evasione delle linee di un certo ordine viene associata a una o più linee d'ordine di ordini pregressi.

che contrasta con gli strumenti e l'attività di formazione prestata da DR S&P ai concessionari e alle officine autorizzati<sup>82</sup>.

**119.** Anche ad ammettere che le condotte contestate siano state il frutto di una negligenza professionale, nel caso di specie è del tutto mancante l'elemento funzionale in quanto la contestazione non precisa in quale modo la condotta aggressiva contestata abbia condizionato la volontà del consumatore, facendogli concludere un contratto, o assumere altra decisione di carattere commerciale, della cui convenienza quest'ultimo non era convinto. Non si comprenderebbe come la "condotta" ascritta al professionista possa aver indotto, anche solo sul piano potenziale, il consumatore medio "*ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso*" (articolo 24 del Codice del consumo).

**120.** Nello specifico, i ritardi lamentati dai consumatori si sarebbero risolti, tutt'al più, in un mero (per quanto spiacevole) disservizio per i clienti, una fattispecie che, come tale, non dovrebbe rientrare in una valutazione di scorrettezza della pratica commerciale.

*iii) Sul rigetto degli impegni*

**121.** In merito al rigetto degli impegni, i Professionisti asseriscono che tale decisione si caratterizzerebbe per "*l'evidente contraddittorietà*", anche in relazione ai precedenti in materia. In particolare, a detta dei professionisti la novità della fattispecie non apparirebbe compatibile "*con l'asserita manifesta scorrettezza e gravità della condotta*" in quanto la stessa prassi dell'Autorità sarebbe incline ad escludere la gravità di una determinata condotta a fronte della novità della relativa fattispecie che, in quanto "nuova", non avrebbe potuto fornire precise indicazioni di *compliance* al professionista, così da eventualmente escludere l'errore di quest'ultimo. La difesa volutamente confonde i piani della gravità, come inammissibilità degli impegni, con quello dell'interesse all'accertamento da parte dell'Autorità.

**122.** Peraltro, sottolineano i Professionisti, una parte degli impegni sarebbero stati modellati prendendo a riferimento un precedente provvedimento in cui codesta Autorità ha deciso la chiusura dell'istruttoria avviata nei confronti di Citroën Automobiles S.A. con accettazione degli impegni proposti dalla parte e conseguente non accertamento dell'illecito.

*iv) Eventuali modifiche messaggi/pratiche già realizzate in corso di istruttoria*

**123.** Le Società, nonostante il rigetto degli impegni, rappresentano di aver dato spontanea applicazione ai medesimi, provvedendo: (i) a rimuovere il tricolore italiano dai messaggi pubblicitari relativi alle autovetture commercializzate; (ii) a rimuovere qualsiasi video di promozione di autovetture facente leva sul claim "*una storia italiana*" o analoghi; (iii) a pubblicare sul sito internet di DR Automobiles una guida esplicativa sulle garanzie legali e convenzionali; (iv) a pubblicare sul sito internet di DR Automobiles Group un'apposita sezione dedicata alla storia e alla produzione delle autovetture commercializzate dalla medesima società, con apposita evidenziazione delle fasi di fabbricazione delegate ai costruttori partner cinesi<sup>83</sup>; (v) a ridurre i tempi di consegna dei pezzi

<sup>82</sup> Cfr. punto 5 della risposta a richiesta d'informazioni del 12 dicembre 2023.

<sup>83</sup> Cfr. <https://drautomobilesgroupe.com/azienda/evoluzione/>, pubblicata in data 11 aprile 2024; si noti, peraltro, che menzione della "*delocalizzazione in Asia di gran parte del processo produttivo*" dal 2010 era già presente sul sito del gruppo dal 16 marzo 2024 <https://drautomobilesgroupe.com/azienda/chi-siamo/>.

di ricambio a 2,35 giorni, in misura, quindi, nettamente migliorativa rispetto a quanto previsto negli impegni proposti a codesta Autorità (sette giorni).

**124.** I professionisti hanno sottolineato, inoltre, che alcune delle informazioni richieste in sede di estensione soggettiva e oggettiva del procedimento, relative soprattutto alla vendita e alla distribuzione dei pezzi di ricambio, erano già state fornite dalla DR Automobiles in data 22 maggio 2023, in risposta a una richiesta d'informazioni nell'ambito di un procedimento di pre-istruttoria<sup>84</sup>, poi archiviato a luglio 2023 a seguito delle informazioni fornite da DR Automobiles.

**125.** In conclusione, i Professionisti chiedono l'archiviazione del presente procedimento accertando la liceità delle condotte delle Società e, in subordine, auspicano che *“la rimozione dei video contestati e del tricolore italiano nei marchi delle vetture commercializzati da DR Automobiles, l'atteggiamento collaborativo prestato dalle Società durante lo svolgimento del Procedimento, gli effetti tutt'al più ridotti delle condotte sulla sfera dei consumatori, l'implementazione di parte degli impegni proposti pur a fronte del rigetto degli stessi, la ridotta dimensione e recente operatività dei professionisti (soprattutto se comparata con i classici operatori del settore automobilistico, con cui DR Automobiles è in concorrenza), e soprattutto la novità delle fattispecie inducano a non comminare sanzione”*.

#### **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**126.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa a mezzo stampa, per via televisiva e attraverso mezzi di telecomunicazione, in data 16 aprile 2024 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

**127.** Con atto pervenuto in data 17 maggio 2024 (prot. n. 49718), la suddetta Autorità ha espresso il proprio parere (Delibera n.136/24/Cons.) limitando le valutazioni all'attitudine dello specifico mezzo di comunicazione, utilizzato per diffondere la pratica commerciale, ad amplificare l'eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della medesima pratica.

**128.** In particolare, la predetta Autorità, rilevato che *“i dati sull'accesso ai siti/app dei principali operatori evidenziano un numero mensile di utenti unici che si sono collegati a Internet nel quarto trimestre del 2023 compreso tra 44,3 e 44,6 milioni su base mensile (tra 43,8 e 43,9 milioni nel quarto trimestre del 2022), con circa 65 ore e 43 minuti complessive trascorse, in media, da ciascun utente navigando su Internet: di questi, a dicembre 2023, 43,5 milioni hanno usato Google (42,8 milioni nello stesso mese del 2022), 39,6 milioni Meta Platforms (39,1 milioni nello stesso mese del 2022), 37,2 milioni Amazon (36,5 milioni nello stesso mese del 2022)”*, con riferimento al caso di specie, ha ritenuto che *“i mezzi di comunicazione utilizzati, in relazione al servizio offerto dalle Società, risultano idonei a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che, sulla base delle informazioni pubblicitarie della Società lette nei siti e/o nella stampa e/o viste in Internet e/o in televisione, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate”*.

---

<sup>84</sup> Si tratta del caso PS12545 archiviato in fase pre-istruttoria.

## V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

### *i) Questioni preliminari*

*L'archiviazione del fascicolo PS12545*

**129.** È necessario preliminarmente chiarire che l'archiviazione avvenuta in fase pre-istruttoria del fascicolo PS12545 ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *f*), del Regolamento nei confronti della società DR Automobiles è scaturita dal fatto che, al momento di detta archiviazione, non sussistevano elementi sufficienti per un approfondimento istruttorio. In particolare, le condotte lamentate dai consumatori nelle segnalazioni agli atti, sulla base delle informazioni fornite dalla società DR Automobiles, apparivano sporadiche e, pertanto, prive degli elementi di criticità che avrebbero giustificato ulteriori iniziative rispetto ai profili legati al servizio post-vendita e all'approvvigionamento dei pezzi di ricambio.

**130.** Nel dettaglio, nel riscontro alla richiesta di informazioni del 23 maggio 2023, il Professionista, sulla questione dei ritardi nell'approvvigionamento e nella fornitura dei pezzi di ricambio, riconduceva la problematica a una situazione di ordinaria fisiologia rappresentando che *“il tempo medio trascorso è stato in media di 30 giorni: su tale dato hanno pesato il funzionamento a singhiozzo dei poli di produzione, soprattutto extra-UE, le difficoltà logistiche riscontrate sia a livello internazionale che a livello locale, il forte incremento dei volumi di vendita degli autoveicoli, pari a circa 3 volte quelli dell'anno precedente”* e che *“attualmente la situazione è in miglioramento, sia per il superamento delle problematiche descritte, che per il contestuale potenziamento della complessiva struttura di DR Service & Parts S.r.l.”*<sup>85</sup>.

**131.** Conseguentemente, l'atto introduttivo del presente procedimento ha riguardato solo condotte diverse da quelle oggetto di archiviazione quali, in particolare, quelle legate alla rappresentazione non veritiera del luogo di produzione degli autoveicoli a marchio DR ed EVO.

**132.** La situazione si è radicalmente modificata alla luce delle evidenze emerse nel corso dell'accertamento ispettivo e delle successive segnalazioni pervenute; esse, infatti, hanno reso necessaria l'estensione soggettiva ed oggettiva del procedimento in considerazione della consistenza e rilevanza delle condotte legate alle gravi carenze dell'assistenza post-vendita ed ai gravi ritardi nella fornitura dei pezzi di ricambio.

**133.** Appare, pertanto, privo di pregio il rilievo della difesa che fa discendere dall'archiviazione del fascicolo PS12545 l'irrelevanza delle condotte di cui alla pratica B).

### *ii) Le condotte*

**134.** Le condotte sopra descritte appaiono integrare due distinte pratiche commerciali scorrette, ai sensi degli articoli 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del consumo che consistono *i*) nella ingannevole rappresentazione e pubblicizzazione dell'Italia come luogo di produzione delle vetture a marchio DR ed EVO, in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo (**pratica A**); *ii*) nel non adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio e mancata fornitura di adeguata assistenza post-vendita da parte di DR Automobiles S.r.l. e di DR Service & Parts S.r.l., in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo (**pratica B**).

---

<sup>85</sup> Cfr. prot. n. 46392/2023.

**135.** Le due pratiche commerciali, caratterizzate da un insieme di complesse e articolate condotte, risultano strutturalmente autonome in ragione della diversa fase del rapporto di consumo a cui attengono. Nello specifico, la prima pratica commerciale (A) afferisce al momento dell'offerta e della promozione delle autovetture da parte del professionista, quella del c.d. "aggancio" che, nel caso di specie, si basa fortemente sulla "italianità" delle vetture; la seconda pratica commerciale (B) riguarda la fase successiva all'acquisto delle autovetture marchiate DR ed EVO ed è attinente all'approvvigionamento dei pezzi di ricambio ed alla complessiva assistenza post-vendita, anche ai fini dell'esercizio dei diritti dei consumatori, incluso quello alla garanzia legale di conformità.

**136.** La ricostruzione delle due complesse e articolate pratiche commerciali, muovendo dalle segnalazioni agli atti, si basa sulle ampie risultanze ispettive e sugli ulteriori elementi istruttori raccolti successivamente all'avvio del procedimento ed alla sua estensione.

**137.** In particolare, anche alla luce degli elementi sopravvenuti alle prime segnalazioni (segnatamente, le evidenze ispettive, le ulteriori risultanze istruttorie, le nuove segnalazioni pervenute da singoli consumatori e da loro associazioni, nonché le ulteriori comunicazioni commerciali tra cui lo *spot* pubblicitario sulla DR5 UNICA<sup>86</sup> e la pubblicità perimetrale durante la partita di calcio del campionato di Serie A, Lecce-Roma dell'aprile 2024<sup>87</sup>) e del quadro fattuale complessivo, sono emerse due pratiche commerciali scorrette ampie e articolate poste in essere dai Professionisti.

***Pratica A) - La scorrettezza delle informazioni sul luogo di produzione delle vetture a marchio DR ed EVO***

*a) La strategia di promozione e marketing dei veicoli commercializzati a marchio DR ed EVO*

**138.** Le risultanze istruttorie confermano che DR Automobiles, nell'ambito dei messaggi e/o comunicazioni commerciali pubblicate sui propri siti *web* e diffuse attraverso numerosi canali promozionali quali TV, radio, cartelloni, altri siti *web* e giornali, e dunque nella fase precedente la scelta d'acquisto da parte dei consumatori, ha fornito informazioni decettive circa l'origine ed il luogo di produzione delle autovetture a marchio DR ed EVO.

**139.** Le azioni di comunicazione e *marketing*, come confermato dalla documentazione ispettiva, si sono incentrate, già a partire dal dicembre 2021, sul forte collegamento valoriale, quasi identitario, tra i marchi DR ed EVO e il territorio molisano attraverso un costante e ricercato richiamo al concetto della loro "italianità", anche attraverso l'utilizzo del tricolore che forma parte sostanziale dei marchi DR ed EVO. Si tratta di una precisa strategia incentrata sulla promozione delle autovetture DR ed EVO nella quale, contrariamente a quanto affermato nelle difese, non viene fatto alcun esplicito riferimento alla storia "personale" (certamente italiana) del dott. Di Risio, fondatore; al contrario, la supposta italianità è volutamente ed esplicitamente attribuita alla produzione delle autovetture a marchio DR ed EVO.

**140.** Nel dettaglio, tra i contenuti promozionali esaminati, appare emblematico il video pubblicato da DR fin dal dicembre 2021 e recante in maniera diretta ed inequivoca il messaggio che le autovetture DR erano fabbricate interamente in Italia.

---

<sup>86</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 13 marzo 2024.

<sup>87</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 4 aprile 2024 "Video estratto da Youtube e lo screenshot highlights Lecce-Roma 1°".

**141.** In particolare, si nota come nel video vi sia una forte enfasi sul legame tra il marchio DR e la regione Molise attraverso un *mix* di testi (letti da voci fuori campo) ed una lunga sequenza di immagini, riguardanti non solo i luoghi più rappresentativi del territorio molisano, ma soprattutto una catena di montaggio delle autovetture all'interno di capannoni industriali; queste immagini raffigurano le autovetture nelle diverse fasi di costruzione, sin dalla fase iniziale di saldatura delle lamiere. Nella parte finale del video si vedono le autovetture “finite”, allineate nei piazzali antistanti i capannoni di DR vicino a Isernia.

**142.** Il video è accompagnato, inoltre, da voci fuori campo che usano espressioni enfatiche tra cui: “*auto che arrivano da un posto che non esiste, e invece esiste*”; “*questo facciamo qui, ogni santo giorno*”; “*questo è il Molise, queste sono le nostre auto e la nostra è una storia italiana*”<sup>88</sup> la cui formulazione risulta finalizzata ad accreditare la tesi che le autovetture vengano fabbricate integralmente presso il sito di Macchia d’Isernia, nonché ad ingenerare confusione tra la storia dell’azienda e il luogo di effettiva produzione ed origine delle autovetture attualmente commercializzate, come peraltro ammesso dallo stesso dott. Di Risio in sede ispettiva.

**143.** L’idoneità ad incidere sulle scelte dei consumatori e l’efficacia della comunicazione commerciale incentrata sul *claim* della asserita “italianità” delle autovetture DR ed EVO è confermata dall’insistenza con cui il messaggio dell’italianità è stato voluto ed inserito dal Professionista sin dal dicembre 2021 nel predetto video pubblicitario dal titolo “*Ecco dove e come nascono le automobili di DR Automobiles*”<sup>89</sup>, nonché dal rilievo che a detta “italianità” è stato dato nelle comunicazioni inviate dal Professionista alla propria rete di *dealers*<sup>90</sup> ed organi di stampa; è chiaro che il Professionista insisteva (e investiva risorse economiche) sul predetto *claim* di “italianità” confidando sulla sua efficacia presso i consumatori italiani al fine di “fare breccia” e affermare gli autoveicoli marchiati DR e EVO sul mercato italiano, nella delicata fase di penetrazione del mercato stesso. La predetta campagna di *marketing* incentrata sull’italianità ha ragionevolmente contribuito, seppur non in via esclusiva, all’aumento del 192% del numero delle vetture vendute in Italia nel 2022 rispetto al 2021. A tale crescita, è corrisposto un fatturato più che triplicato nell’anno 2022 (pari a euro 451.023.813), rispetto a quello del 2021 (pari a euro 139.268.134).

**144.** Nei medesimi termini e con la medesima finalità, il Professionista ha replicato la (efficace) campagna promozionale anche nel 2022<sup>91</sup> attraverso un video promozionale<sup>92</sup> (denominato “*Grazie Italia*”) diffuso sulle principali emittenti nazionali e sul proprio canale *Youtube*, nel quale viene riproposto il tema della fabbricazione italiana delle vetture.

**145.** In particolare, la campagna promozionale del dicembre 2022, incentrata anch’essa sulla “italianità” dei prodotti e sulla relativa tradizione artigianale, aveva la finalità di ringraziare l’Italia, in considerazione del citato aumento delle vendite del 192% rispetto all’anno precedente (“*voi che sapete come rendere unico questo Paese*”, “*voi che continuate a far sì che il passato sia ancora*

---

<sup>88</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 27 settembre 2023; in particolare il video denominato “*Ecco dove e come nascono le automobili di DR Automobiles*”.

<sup>89</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>90</sup> Cfr. doc. da n. 195 a n. 226 del fascicolo ispettivo.

<sup>91</sup> Cfr. docc. 257, 310, 312, 313, 314, 320, 326 del fascicolo ispettivo.

<sup>92</sup> Cfr. doc. 195 del fascicolo ispettivo, denominato “*Spot istituzionale DR Automobiles Groupe - Grazie Italia 2022*”.

presente”, “*voi che sapete come prendervene cura*”, “*voi che date forma al futuro*”, “*voi che scegliete in maniera intelligente [...] e proprio per questo in migliaia avete scelto una nostra automobile*”, “*Grazie Italia*”).

**146.** In particolare, le immagini dei luoghi italiani più iconici insieme ai riferimenti alle tradizioni artigianali presenti in Italia (quali, le immagini di una sfilata di moda, della lavorazione del vetro di Murano e della realizzazione artigianale di un mosaico) che si uniscono alle immagini di una catena di montaggio delle autovetture DR nella fase iniziale della saldatura delle lamiere (immagini già presenti nel video del 2021) hanno avuto il precipuo scopo di creare un legame, anche valoriale, diretto tra la fabbricazione delle automobili DR e il territorio italiano, trasmettendo, dunque, al consumatore una rappresentazione ingannevole, ed omissiva, del luogo di effettiva produzione delle vetture a marchio DR.

**147.** L’efficacia della comunicazione incentrata sulla “*italianità*” delle autovetture DR - anche tramite il citato video istituzionale del 2022 (“*Grazie Italia*”) - appare trovare conferma anche nel 2023, in considerazione dell’aumento del 52% del numero delle vetture vendute rispetto all’anno precedente con un sensibile aumento di fatturato (pari a euro 657.268.161 nel 2023 rispetto a euro 451.023.813 del 2022).

**148.** Analogamente, il Professionista ha diffuso un altro video promozionale delle autovetture a marchio EVO - andato in onda, tra l’altro, sul canale televisivo Rai 1, alle ore 21.35, del giorno 26 settembre 2023 - nel quale si alternano immagini dell’auto a marchio EVO con quelle di alcuni paesaggi rappresentativi del territorio italiano, concludendo il messaggio pubblicitario con il logo del marchio EVO inciso dal tricolore italiano<sup>93</sup>.

**149.** Gli effetti prodotti da tali iniziative di *marketing*, efficacemente costruite per generare nei consumatori il falso convincimento dell’italianità dei prodotti, sono confermati da una serie di comunicazioni del medesimo Professionista - che testimoniano il *sentiment* generato dai video promozionali - da parte di privati e/o di professionisti operanti nel mondo dell’editoria<sup>94</sup>.

**150.** A tale proposito, deve osservarsi che il messaggio incentrato sul fatto di vendere autoveicoli asseritamente fabbricati in Italia, ha assunto per il Professionista un’evidente rilevanza “strategica” al fine di penetrare ed affermarsi sul mercato nazionale, come attestato dagli stessi documenti interni/*e-mail* relativi ai rapporti di DR con i *mass media* che insistevano sulla “*italianità*” o, addirittura, “*molisanità*” delle autovetture<sup>95</sup>. Simmetricamente, dal lato della domanda, l’insistente e ricercato richiamo alla “*italianità*” degli autoveicoli DR ed EVO appare idoneo a incidere sulle scelte del consumatore, inducendolo ad attribuire a essi un maggior pregio e valore, nonché una migliore fruibilità (anche sotto il profilo dell’aspettativa di una migliore assistenza tecnica post-vendita, derivante anche da una maggiore e più rapida disponibilità dei pezzi di ricambio).

**151.** In tal senso, appare priva di pregio l’eccezione della difesa volta ad accreditare la tesi che l’informazione circa il luogo di fabbricazione dei veicoli rientrerebbe tra gli elementi che il consumatore potrebbe acquisire agevolmente nel corso delle attività propedeutiche all’acquisto. In primo luogo, la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette (articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo) non consente che un professionista, nella propria comunicazione commerciale, fornisca

<sup>93</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 27 settembre 2023.

<sup>94</sup> Cfr. docc. 313 e 315 del fascicolo ispettivo.

<sup>95</sup> Cfr. docc. 231, 257, 310, 312, 313 314, 315, 320 e 326 del fascicolo ispettivo.

ai consumatori informazioni false, decettive e/o ambigue sui propri prodotti, essendo egli, tra l'altro, tenuto ad un dovere di chiarezza, completezza e comprensibilità, come confermato da pacifica giurisprudenza amministrativa<sup>96</sup>. In secondo luogo, il consumatore, potenziale acquirente, a fronte della descritta e articolata strategia di *marketing*, fondata su informazioni e messaggi decettivi circa il fatto che le autovetture DR ed EVO fossero fabbricate in Italia, poteva ragionevolmente rivolgere la sua attenzione su altre caratteristiche degli autoveicoli (tra cui, *in primis*, il prezzo).

**152.** Appare significativo che, anche nelle more della presente procedura istruttoria, il Professionista abbia continuato a diffondere messaggi pubblicitari decettivi sull'origine degli autoveicoli. In tal senso, rileva la struttura ed i contenuti (audio e video) del recente *spot* relativo alla promozione dell'autovettura "DR5 Unica", pubblicato sul canale *Youtube* del professionista e diffuso su reti televisive nazionali, che attesta, ancora oggi, la centralità, nel *marketing* di DR Automobiles, del riferimento all'Italia come luogo di fabbricazione delle autovetture, quando in realtà le evidenze sopra riportate confermano che gli autoveicoli in questione vengono importati "finiti" dalla Cina e subiscono solo interventi marginali presso il sito industriale di Macchia d'Isernia<sup>97</sup>.

**153.** Tali elementi di confusorietà circa le attività materialmente svolte in Italia dal gruppo DR si rinvenivano anche in un servizio del TG1 (andato in onda il 20 luglio 2023) nel quale lo stesso Professionista afferma che "le auto nascono nel centro ricerca e sviluppo dove vengono disegnate e sviluppate", e che il gruppo si occupa dell'"assemblaggio di componenti che vengono dall'estero" precisando, infine, che "la fase industriale avviene in stabilimenti esteri, asiatici" (i.e. cinesi) per poi concludere che "presso i nostri stabilimenti [...] dove vengono completate e ultimate".

**154.** In altri termini, il Professionista fornisce informazioni fuorvianti e confusorie sulle attività materialmente svolte in Italia dal momento che confonde, consapevolmente, le attività di rifinitura e completamento (effettivamente eseguite) da quelle di produzione e fabbricazione (svolte da costruttori cinesi); ovvero ha continuato a dare informazioni poco chiare sul fatto che le auto sarebbero disegnate e sviluppate in Italia e sul fatto che esse sarebbero comunque "assemblate" in Italia, circostanze entrambe non corrispondenti al vero.

**155.** Da ultimo, appare significativo in ordine al ruolo centrale dell'italianità nella promozione dei veicoli DR che, in una fase avanzata del presente procedimento istruttorio, si è continuato ad utilizzare il *claim* "una storia italiana" accompagnato dal tricolore (diffuso tramite i pannelli pubblicitari presenti a bordo campo e recanti la c.d. pubblicità perimetrale nel corso dell'incontro di calcio Lecce-Roma del 1° aprile 2024), nell'ambito della strategia promozionale del Professionista<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Cfr. Consiglio di Stato, VI, 14 ottobre 2019, n. 6984, secondo cui "L'obbligo di «estrema chiarezza, che viene violato proprio da pratiche ingannevoli o false che, in qualsiasi modo, anche nella presentazione complessiva, ingannano o possano indurre in errore il contraente medio, deve essere congruamente assolto dal professionista sin dal primo contatto pubblicitario, attraverso il quale debbono essere messi a disposizione del consumatore gli elementi essenziali per un'immediata percezione della offerta economica pubblicizzata (cfr., fra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 15/7/2019, n. 4976; 23/5/2019, n. 3347; 10/12/2014, n. 6050; 22/7/2014, n. 3896)" o, ancora, si veda Consiglio di Stato, VI, 10 dicembre 2020, n. 7852, secondo cui "[...] il principio di chiarezza e completezza nelle comunicazioni pubblicitarie si impone fin dal primo contatto o "aggancio" con il consumatore che deve essere posto nelle condizioni di poter valutare l'offerta economica nei suoi elementi essenziali al fine di percepirne con chiarezza la portata e poter conseguentemente operare una consapevole scelta economica (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI, 15 ottobre 2020 n. 6233)".

<sup>97</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 13 marzo 2024.

<sup>98</sup> Cfr. verbale acquisizione atti del 4 aprile 2024 "Video estratto da youtube e lo screenshot highlights Lecce-Roma 1°".

b) *L'origine dei veicoli commercializzati a marchio DR ed EVO*

**156.** Come sopra indicato, la prima pratica commerciale ascrivibile a DR Automobiles S.r.l. si articola in una serie di condotte poste in essere nella fase precontrattuale e consistenti nella diffusione di informazioni ingannevoli volte ad accreditare la tesi che gli autoveicoli commercializzati a marchio DR ed EVO sono materialmente costruiti ed assemblati in Italia, presso il sito industriale di Macchia d'Isernia (IS).

**157.** In realtà, come sopra ampiamente documentato e riscontrabile dai contratti di fornitura sottoscritti da DR<sup>99</sup>, le automobili in questione vengono importate “finite” dalle società *CHERY, JAC e BAIC* che le producono presso i propri stabilimenti siti in Cina. I meri interventi di rifinitura e completamento effettuati presso lo stabilimento molisano - dove non esiste alcuna “catena di montaggio” per la costruzione e l’assemblaggio completo delle autovetture a marchio DR o EVO - attengono a lavorazioni che, sul complesso delle attività di costruzione e assemblaggio degli autoveicoli, sono marginali e riguardano autoveicoli che giungono completi e marcianti dalla Cina.

**158.** A tale proposito, appare priva di pregio la tesi ripetutamente espressa nelle difese del Professionista e volta a radicare l’asserita “italianità” sulla circostanza che le autovetture DR ed EVO sarebbero “integralmente disegnate e progettate” in Italia; invero, tale affermazione del Professionista non è stata minimamente dimostrata nel corso della presente istruttoria. Inoltre, la copiosa documentazione fotografica sopra riportata attesta che i modelli commercializzati da DR sono pressoché identici a quelli prodotti e commercializzati a marchio Chery<sup>100</sup>. Pertanto, a meno che non si voglia sostenere che il Professionista effettui la progettazione e il *design* anche per conto dei colossi cinesi *CHERY, JAC e BAIC* e per i veicoli da questi ultimi commercializzati autonomamente (e neppure il Professionista si spinge a tanto), l’affermazione che DR effettui attività di integrale progettazione e *design* degli autoveicoli in questione appare, anche sotto questo profilo, destituita di ogni fondamento.

**159.** In ogni caso, mentre i predetti video del dicembre 2021 (l’uno, denominato “*Ecco dove e come nascono le automobili di DR Automobiles*”) e del 2022 (l’altro, denominato “*Grazie Italia*”) indicavano in maniera diretta, con un esplicito *mix* di testi e immagini, che la fabbricazione delle autovetture avveniva sin dalla fase iniziale (della saldatura delle lamiere) in Italia, nel corso dell’istruttoria, il Professionista stesso ha riconosciuto implicitamente l’ingannevolezza di tale rappresentazione, affermando espressamente che le vetture vengono prodotte in Cina da costruttori ad esso legati da accordi contrattuali (acquisiti nel corso dell’accertamento ispettivo)<sup>101</sup>.

**160.** Inoltre, ove residuassero dubbi circa l’effettiva provenienza dalla Cina degli autoveicoli “finiti”, la tabella di equivalenza<sup>102</sup>, acquisita in sede ispettiva e utilizzata per la verifica dei costi di acquisto sostenuti da DR nei confronti di Chery e di quelli di finitura riconosciuti alla DR Motor, prova inequivocabilmente il fatto che oggetto di importazione sono veicoli “finiti” al punto da avere una propria denominazione da parte del costruttore cinese che, peraltro, ne cura l’autonoma commercializzazione (in Cina e in altri Paesi) rispetto a quella effettuata da DR.

---

<sup>99</sup> Cfr. docc. nn. 3, 5 e 6 e 7 del fascicolo ispettivo.

<sup>100</sup> Si vedano le fotografie nn. 21 e 22 riportate al punto n. 59 del presente provvedimento.

<sup>101</sup> Cfr. docc. nn. 2, 4, 5, 6 e 7.

<sup>102</sup> Cfr. doc. n. 109 del fascicolo ispettivo.

**161.** Ancora, tornando allo stato in cui le autovetture giungono presso il sito di Macchia d’Isernia, la documentazione fotografica acquisita con la collaborazione della Guardia di Finanza nel corso dell’accertamento ispettivo presso i piazzali di stoccaggio di DR, dimostra in maniera inequivoca che gli autoveicoli in questione giungono presso il citato sito DR molisano “finiti”<sup>103</sup>.

**162.** Quanto al rilievo quantitativo delle attività che si svolgono presso il sito molisano, l’analisi svolta sulla documentazione contabile restituisce un quadro che certifica la portata limitata e circoscritta di tali interventi. In particolare, il significativo campione esaminato (settantadue su centocinquanta due autovetture presenti nella fattura dianzi esaminata) ha consentito di verificare che i costi sostenuti per tali interventi di completamento ammontano a poco più del 10% del valore complessivo dell’autovettura.

**163.** Tale circostanza coincide con quanto affermato dallo stesso dott. Di Risio che, nel corso delle attività ispettive, ha precisato che i dazi all’importazione vengono corrisposti per veicoli “finiti” e marcianti e che le principali lavorazioni effettuate nel sito di Macchia d’Isernia, consistono nella (i) sostituzione della calandra frontale (ii) sostituzione dell’airbag nel volante, (iii) apposizione del numero di serie, (iv) montaggio dell’impianto GPL, per vetture che arrivano con alimentazione a benzina. È di tutta evidenza che, contrariamente a quanto affermato dalla difesa del Professionista, tali interventi non possano essere qualificati alla stregua di “una fase importante del processo di fabbricazione” (e men che meno alla stregua della fabbricazione degli autoveicoli stessi) ma rimangono limitati a mere azioni di finitura e completamento di autoveicoli importati finiti e marcianti.

**164.** In tal senso, appare inconferente il richiamo al Codice Doganale Aggiornato dal momento che in questa sede non viene contestato il mancato rispetto delle norme in esso contenute ma la violazione delle disposizioni del Codice del consumo in materia di pratiche commerciali scorrette con riferimento a messaggi pubblicitari volti ad affermare, contrariamente al vero, che le autovetture DR ed EVO siano fabbricate in Italia. Peraltro, da quanto sopra, emerge che non si possano neppure definire “una fase importante del processo di fabbricazione” gli interventi di mera rifinitura e completamento sopra descritti<sup>104</sup>.

**165.** In merito alle attività di verifica, adeguamento normativo e omologazione svolte da DR, queste non fanno che confermare la circostanza che esse hanno per oggetto autoveicoli risultati alle operazioni doganali “finiti” e “marcianti” e che necessitano di essere semplicemente adeguati agli *standard* normativi previsti per essere commercializzati in Italia.

**166.** Pertanto, le evidenze agli atti - tra cui i contratti con i costruttori cinesi - confermano che le autovetture commercializzate in Italia a marchio DR ed EVO vengono fabbricate, tra l’altro, presso gli stabilimenti cinesi della società Chery (ed altre società) che le vende a DR dietro pagamento di un corrispettivo. Successivamente, DR Automobiles, una volta effettuati su tali veicoli finiti, interventi marginali di completamento e rifinitura, ne cura la mera commercializzazione attraverso le controllate DR Italia S.r.l. e Evo Italia S.r.l.

**167.** In conclusione, l’insieme dei comportamenti posta in essere da DR Automobiles S.r.l. integra, relativamente alla pratica A), una pratica commerciale scorretta, connotata da elementi di ingannevolezza, consistente nella ingannevole rappresentazione e pubblicizzazione dell’Italia come

---

<sup>103</sup> Cfr. docc. da n. 173 a n. 191 del fascicolo ispettivo.

<sup>104</sup> Cfr. prot. n. 78083/2023 del 29 settembre 2023.

luogo di produzione delle vetture a marchio DR ed EVO in violazione degli articoli 20, 21, 22 del Codice del consumo. Rileva, altresì, la natura di illecito di pericolo delle pratiche commerciali scorrette.

**Pratica B) - Modalità di gestione della fase di assistenza post-vendita successiva all'acquisto**

**168.** La seconda pratica commerciale ascrivibile alla DR Service & Parts S.r.l. nonché alla DR Automobiles S.r.l., sia in proprio, sia a titolo di c.d. “*parental liability*”, quale controllante al 98% della prima, riguarda la fase successiva all'acquisto e consta di condotte che si sostanziano nel mancato/non adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio e nella mancata/non adeguata assistenza *post-vendita*.

*a) La responsabilità della capo-gruppo DR AUTOMOBILES S.r.l.*

**169.** Preliminarmente, in riferimento alla imputabilità della Pratica B anche in capo a DR Automobiles S.r.l., contrariamente a quanto sostenuto da DR Automobiles, è opportuno evidenziare che nella gestione del servizio di assistenza post-vendita e delle attività di approvvigionamento e consegna dei pezzi di ricambio non vi è alcuna separazione sostanziale tra le attività poste in essere da DR Service & Parts S.r.l. e da DR Automobiles S.r.l.

**170.** In particolare, dalle verifiche effettuate d'ufficio nonché da quanto rilevato in sede ispettiva è emerso che: i) sulla base di visure camerali, risulta che DR Service & Parts S.r.l. e DR Automobiles S.r.l. hanno sede nello stesso luogo, condividono i medesimi locali aziendali e svolgono di fatto un'attività unitaria nell'approvvigionamento dei pezzi di ricambio; ii) tra le attività elencate nell'oggetto sociale di DR Automobiles S.r.l. compare anche “*l'esercizio del commercio [...] de[gl]i accessori con gestione di officine meccaniche e di carrozzerie*” oltre che la “*gestione di strutture specializzate [...] per la preparazione di ordini e la spedizione al cliente finale*”, con la precisazione che “*la società può esplicare l'oggetto sociale si direttamente sia attraverso società controllate*”; iii) nelle comunicazioni di sollecito dei pezzi di ricambio - acquisite nell'ambito dell'accertamento ispettivo - inviate dai concessionari, compare frequentemente tra i destinatari anche la Direzione vendite di DR Automobiles S.r.l. (*direzionevendite@drautomobiles.it*) e, in ogni comunicazione di riscontro, l'ing. [omissis], responsabile del servizio post-vendita di DR Service & Parts S.r.l., firma come “*Group Aftersales Director di DR Automobiles S.r.l.*”.

**171.** Significative, sul punto, appaiono due comunicazioni acquisite nell'ambito dell'accertamento ispettivo nelle quali: i) in data 21 luglio 2023<sup>105</sup>, la sig.ra [omissis] di DR Automobiles S.r.l. trasmette a [omissis] (responsabile *marketing* di DR Automobiles S.r.l.) ed all'ing. [omissis] (responsabile *post-vendita* di DR Service & Parts S.r.l.) un documento (*follow up*) sul modello DR 6.0 evidenziando che “*La stragrande maggioranza dei Clienti lamenta, costantemente e insistentemente, la propria insoddisfazione per [...] la tempistica di attesa troppo lunga per i pezzi di ricambi (diversi casi relativi anche al mancato inserimento di ordini da parte dei Centri di assistenza DR)*”; ii) in data 9 ottobre 2023<sup>106</sup>, la dott.ssa [omissis] (amministratrice delegata di DR Automobiles S.r.l.), in riferimento a una lamentela sui lunghi tempi di fornitura dei pezzi di ricambio, sollecita un pronto intervento da parte dell'ing. [omissis] (responsabile *post-vendita* di DR Service

---

<sup>105</sup> Cfr. doc. n. 336 fascicolo ispettivo.

<sup>106</sup> Cfr. doc. n. 343 fascicolo ispettivo.

& Parts S.r.l.) evidenziando che “*il rimpallo tra servizio clienti ed autofficina sia imbarazzante e molto poco professionale. Il cliente ha un problema e noi tergiversiamo chiedendo il numero di ordine*”. Rilevante risulta essere la risposta che viene data alla comunicazione del 9 ottobre 2023 nella quale l’ing. [omissis] comunica alla citata dott.ssa [omissis] (amministratrice delegata di DR Automobiles S.r.l.), che “*In realtà volevo sapere se ci fossero tempistiche certe, che però non abbiamo (le vetture fuori produzione per i cinesi spariscono dal radar in termini di ricambi)*”.

**172.** Ciò conferma la piena integrazione e il coinvolgimento di fatto di DR Automobiles S.r.l. nell’attività e nell’organizzazione del servizio di assistenza post-vendita e approvvigionamento dei pezzi di ricambio della controllata DR Service & Parts S.r.l..

*b) La gestione del servizio di assistenza post-vendita e le tempistiche di approvvigionamento e di fornitura dei pezzi di ricambio*

**173.** Per quanto concerne il servizio di assistenza *post-vendita*, dalle risultanze istruttorie è emerso come DR Service & Parts S.r.l. (quale soggetto che gestisce direttamente nei confronti delle officine autorizzate le attività connesse all’assistenza *post-vendita* oltre che all’approvvigionamento e alla fornitura dei pezzi di ricambio), e DR Automobiles S.r.l. (quale controllante della prima e attiva sostanzialmente nella medesima attività) non abbiano gestito e soddisfatto in maniera adeguata l’assistenza *post-vendita* e le richieste di pezzi di ricambio inoltrate dalle officine autorizzate e/o dai consumatori, almeno a partire dal 2022.

**174.** In particolare, una delle principali condotte poste in essere a danno dei consumatori riguarda l’impossibilità, per il mancato approvvigionamento di pezzi di ricambio, di ricevere assistenza in relazione ad autoveicoli (talvolta appena acquistati) che necessitavano di interventi di manutenzione, anche in garanzia.

**175.** Dalla copiosa documentazione ispettiva, è emerso che si è verificata una notevole, e non sporadica, dilatazione dei tempi di attesa che i consumatori hanno dovuto sostenere per ottenere assistenza a causa della mancata/ritardata fornitura dei pezzi di ricambio necessari alla riparazione dei veicoli che, talvolta, ne compromettevano persino l’utilizzo<sup>107</sup>.

**176.** A tale proposito, appare priva di pregio la tesi sostenuta nelle difese dei professionisti secondo cui la condotta contestata non presenta l’elemento dell’aggressività in quanto inidonea a indurre il consumatore ad assumere una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso. In primo luogo, vale sottolineare il fatto che l’acquisto degli autoveicoli DR ed EVO da parte dei consumatori è avvenuto in un contesto di informazioni non veritiere circa la loro fabbricazione in Italia, il che comportava il ragionevole affidamento sulla pronta disponibilità dei pezzi di ricambio dei veicoli stessi, ove necessari. In secondo luogo, la mancanza di pezzi di ricambi rappresenta un ostacolo alla fruizione e uso degli autoveicoli acquistati da parte dei consumatori, e costituisce un indebito condizionamento all’esercizio dei loro diritti. Sul punto, si richiama la copiosa corrispondenza acquisita in sede ispettiva dalla quale risulta che gli stessi concessionari/officine ufficiali DR/EVO segnalavano, per conto dei consumatori, le “*periodiche*”, “*innumerevoli*” situazioni di ritardo in grado di pregiudicare l’utilizzo quotidiano delle vetture o comprometterne la sicurezza<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Cfr. docc. 330, 334, 338, 339, 340, 342, 343, 344 e 347 del fascicolo ispettivo.

<sup>108</sup> Cfr. docc. 330, 334, 338, 339, 340, 342, 343, 344 e 347 del fascicolo ispettivo.

**177.** Il Professionista tenta di sostenere la tesi di una eccezionale, straordinaria, esogena nonché limitata situazione di difficoltà nella fornitura dei pezzi di ricambio - tesi che però non viene supportata da alcuna documentazione - evitando, al contempo, di confutare la copiosa documentazione acquisita in sede ispettiva e riguardante le numerose doglianze dei concessionari e riparatori facenti parte della rete autorizzata DR ed EVO.

**178.** A ben vedere, dall'analisi delle doglianze dei concessionari appartenenti alla rete ufficiale del Professionista, emerge una situazione di strutturale carenza dei pezzi di ricambio, spesso indisponibili, per svariati mesi (talvolta anni), tanto da costringere le officine della rete di assistenza addirittura a "cannibalizzare" autovetture nuove pronte per la vendita, smontando da esse ricambi altrimenti introvabili; trattasi di una situazione di cui i Professionisti erano ben consapevoli, da tempo.

**179.** Inoltre, la problematica della mancata assistenza post-vendita e della tardiva fornitura dei pezzi di ricambio, oltre ad essere ben nota sia a DR Automobiles S.r.l. che a DR Service & Parts S.r.l., come emerso dalle comunicazioni sopra richiamate, risulta essere aggravata dalla circostanza evidenziata dal ing. [omissis] (responsabile post-vendita di DR Service & Parts S.r.l.) in una e-mail del 9 ottobre 2023 indirizzata alla dott.ssa [omissis] (amministratrice delegata di DR Automobiles S.r.l.) secondo cui "le vetture fuori produzione per i cinesi spariscono dal radar in termini di ricambi"<sup>109</sup>. Da ciò sembra conseguire, nelle considerazioni di dipendenti apicali dei Professionisti stessi, l'indisponibilità dei pezzi di ricambio delle autovetture uscite di produzione in Cina.

**180.** Dalla documentazione analizzata nella precedente parte del provvedimento (sulle evidenze acquisite) è emersa, inoltre, una significativa carenza, se non totale assenza di adeguata formazione tecnica, da parte dei Professionisti, della rete di officine/concessionari dei veicoli a marchio DR ed EVO che avrebbe dovuto prestare assistenza post-vendita ai consumatori, come lamentato dai concessionari appartenenti alla rete ufficiale DR ed EVO.

**181.** In particolare, appare emblematico quanto evidenziato il 18 aprile 2023 da un concessionario DR al responsabile post-vendita di DR S&P S.r.l. laddove viene evidenziata l'inadeguatezza nella gestione del reparto commerciale (che spinge l'aumento delle vendite delle autovetture) rispetto alle esigenze, crescenti ed inevase, del reparto di assistenza post-vendita "quando, dal reparto commerciale riscontriamo il lancio continuo di nuovi prodotti, senza il supporto adeguato da parte del Service, non possiamo far altro che lanciare un ulteriore allarme, in quanto la crescita del Postvendita non va a pari passo con quella commerciale"<sup>110</sup>. Tale doglianza trova conferma nella risposta del 19 aprile 2023 nella quale il responsabile post-vendita di DR S&P S.r.l., riconosce, nella sostanza, l'inadeguatezza della formazione finora riservata alle officine della rete dichiarando che "il piano d'azione [...] che stiamo già implementando [...] porterà il servizio offerto ai clienti del gruppo DR al livello adeguato ai marchi che vendiamo" e precisando, in particolare, che "il supporto tecnico è passato da 3 a 5 persone" e che "stiamo creando un portafogli di offerta di formazione tecnica [...] che sarà disponibile dopo l'estate"<sup>111</sup>.

**182.** L'assenza di formazione tecnica delle officine autorizzate rappresenta una problematica diffusa e risalente nel tempo come ben evidenziato nella doglianza di un altro concessionario secondo cui

---

<sup>109</sup> Cfr. doc. 343 del fascicolo ispettivo

<sup>110</sup> Cfr. doc. 330 del fascicolo ispettivo.

<sup>111</sup> Cfr. doc. 330 del fascicolo ispettivo.

*“A oggi, **in quasi 6 anni che siamo Concessionari, non abbiamo ricevuto alcun tipo di formazione tecnica sui veicoli che commercializziamo e che ripariamo, né su motori, né su trasmissioni, né su impianti Gpl, il nulla assoluto**”*<sup>112</sup>.

**183.** Le criticità sulla assenza di formazione tecnica risultano ben evidenti nella comunicazione del 26 giugno 2023 nella quale un ulteriore concessionario appartenente alla rete del Professionista manifestava *“preoccupazione riguardo ai problemi riscontrati con il vostro reparto gestioni garanzie e assistenza tecnica”* sottolineando *“l’assenza di una figura di ispettore tecnico che periodicamente visiti la rete per poter valutare insieme il da farsi a fronte di problematiche che continuiamo a riscontrare sulle vetture e alle quali non riusciamo a dare una risoluzione, nonostante l’applicazione delle procedure di volta in volta da voi indicateci. Ciò porta ad un’ulteriore insoddisfazione da parte dei clienti, che si sarebbero aspettati un servizio professionale e competente”*<sup>113</sup>. Nella risposta del 27 giugno 2023 del responsabile post-vendita di DR S&P S.r.l. alla citata comunicazione vi è la conferma della chiara consapevolezza del Professionista sui tali criticità; in essa si riconosce che *“ci sono dei ritardi di risposta dovuti ad un incremento di attività importante, a cui porremo rimedio velocemente con l’aumento di organico”* e che *“la valutazione di problematiche tecniche riscontrate in rete continuerà ad essere fatta in remoto, con sporadici interventi fisici sul territorio solo ed esclusivamente in casi eccezionali. La via che useremo per velocizzare la soluzione delle problematiche tecniche è la creazione, in autunno, di un portafoglio training, così da fornire a tutta la rete la possibilità di procedere con la diagnosi e riparazione senza ricorrere al supporto tecnico, se non in casi realmente eccezionali: ciò comporterà la definitiva velocizzazione del lavoro in officina. Questa strategia renderà molto più autonoma la rete nella soluzione dei problemi”*<sup>114</sup>. Ci si riferisce a soluzioni (*“portafoglio training”*) da adottarsi diversi mesi dopo (*“in autunno”*).

**184.** Le criticità nella formazione tecnica della rete di officine/concessionari autorizzati, portava, inoltre, il responsabile post-vendita di DR S&P s.r.l., a dover assicurare, in due comunicazioni, il medesimo referente di una officina autorizzata in Sicilia, dapprima, in data 7 agosto 2023 (*“in settimana firmiamo il contratto per sviluppare il training e quindi da fine ottobre saremo in grado di costruire una base di conoscenze tecniche direttamente in rete, così da ridurre la pressione sul gruppo del supporto tecnico. Il bicchiere è mezzo, vediamo di riempirlo anche di più”*)<sup>115</sup> e, successivamente, in data 7 settembre 2023 (*“siamo estremamente oberati di lavoro, perciò non abbiamo il tempo di elencare le innumerevoli volte in cui il Supporto Tecnico viene contattato con richieste a dir poco stupide (“come si setta l’orologio della vettura?”) o con richieste di informazioni presenti nella manualistica tecnica, oppure quando ci sono ritardi nell’effettuare le operazioni da noi richieste (varie lettere legali scaturiscono dalla mancata ottemperanza del concessionario nell’effettuare le diagnosi, oppure le prove, oppure gli ordini dei ricambi). Il tutto per dire che la verità sta sempre nel mezzo. L’attività di training che partirà nei prossimi mesi servirà a ridurre tali richieste e a velocizzare l’interlocuzione con i nostri ingegneri”*)<sup>116</sup>. Come

<sup>112</sup> Cfr. doc. 330 del fascicolo ispettivo.

<sup>113</sup> Cfr. doc. 340 del fascicolo ispettivo.

<sup>114</sup> Cfr. doc. 340 del fascicolo ispettivo.

<sup>115</sup> Cfr. doc. 344 del fascicolo ispettivo.

<sup>116</sup> Cfr. doc. 342 del fascicolo ispettivo.

emerge da questo documento, l'avvio dell'attività di *training*, alla data del 7 settembre 2023, viene di fatto spostata in avanti in maniera indefinita (“*partirà nei prossimi mesi*”).

**185.** Quanto sopra, unitamente alle segnalazioni dei consumatori, dimostra che i Professionisti se, da un lato, hanno fortemente investito sulle attività promozionali per aumentare la vendita delle autovetture a marchi DR ed EVO, dall'altro, non hanno parimenti investito sull'assistenza *post-vendita* in termini di formazione tecnica delle officine autorizzate e di adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio a fronte di un parco veicoli circolante in costante aumento.

**186.** Ciò detto, in riferimento alle criticità nell'approvvigionamento dei pezzi di ricambio, non appare attinente al caso di specie quanto genericamente sostenuto dai Professionisti secondo cui tutto il settore *automotive* sia stato travolto da una generalizzata difficoltà nell'approvvigionamento dei pezzi di ricambio a causa dell'emergenza pandemica nonché dei contingenti scenari internazionali; ciò in quanto, a differenza di altri concorrenti, DR ha costruito parte del suo successo imprenditoriale sulla stipula di proficui accordi commerciali con produttori di auto cinesi attraverso i quali è stata in grado di importare in Italia - attraverso le medesime modalità di trasporto con cui sarebbero potuti arrivare pezzi di ricambio in numero adeguato (*i.e. containers* su navi) - decine di migliaia di vetture dal 2020.

**187.** In altri termini, non si comprende come, secondo quanto asserisce il Professionista, la contingenza pandemica possa aver inficiato esclusivamente l'approvvigionamento dei pezzi di ricambio e non anche l'importazione delle autovetture dalla Cina, tra l'altro, dai produttori degli stessi pezzi di ricambio. In ogni caso, tale spiegazione non è stata fornita dal professionista nel corso dell'istruttoria, né tantomeno provata.

**188.** A ciò deve aggiungersi che risulta privo di pregio e fuorviante quanto asserito dal Professionista in rapporto all'inaspettato aumento del numero di veicoli venduti da un anno all'altro. Invero, l'incremento delle vendite è stato fortemente voluto dal Professionista che ha svolto intense campagne di *marketing* per la promozione delle vetture a marchio DR ed EVO in Italia, almeno a partire dal dicembre 2021, tra l'altro, puntando proprio sulla loro asserita origine italiana, come si è dimostrato dinnanzi. DR avrebbe ben potuto/dovuto (diligentemente) incrementare gli ordini dei pezzi di ricambio e rafforzare l'assistenza *post-vendita* di pari passo con l'aumento delle vendite; ha, invece, preferito privilegiare l'incremento della vendita degli autoveicoli, senz'altro più profittevole, rispetto alla gestione del *post-vendita* e all'approvvigionamento dei pezzi di ricambio necessari al crescente parco di veicoli circolante. Così facendo, il Professionista ha operato una precisa scelta, assumendosene le relative responsabilità alla luce delle norme del Codice del consumo.

**189.** In particolare, l'aumento progressivo del numero delle vetture vendute a partire dal 2021<sup>117</sup> - amplificato nel 2022 e 2023 dalle campagne pubblicitarie incentrate sull'italianità adottate a partire dal dicembre 2021 - conferma semmai come il Professionista non abbia diligentemente pianificato e gestito la successiva fase *post-vendita* in quanto non si è dotato, per tempo e parallelamente alle accresciute vendite, di un magazzino ricambi adeguato e proporzionato al parco delle autovetture

---

<sup>117</sup> Il Professionista nel 2021 ha venduto 8.362 vetture, nel 2022 ha venduto 24.481 vetture e nel 2023 ha venduto 32.657 vetture, facendo registrare un aumento nel 2022 del 192% rispetto al 2021 e nel 2023 del 52% rispetto al 2022. Ciò ha comportato un aumento notevolissimo del fatturato, come indicato nella parte delle evidenze acquisite.

circolanti; né che il Professionista abbia curato la formazione tecnica della rete di concessionari/officine che avrebbe dovuto prestare assistenza ai consumatori.

**190.** Un ulteriore elemento di mancanza di diligenza è rappresentato dalla circostanza, emersa in sede ispettiva, per cui il Professionista, a fronte di un aumento significativo delle vendite, non si sia dotato di un sistema adeguato di gestione e monitoraggio degli ordini dei pezzi di ricambio in grado, da una parte, di anticipare il fabbisogno di pezzi di ricambio che, in prospettiva, si sarebbe presentato e, dall'altro, di dare risposte certe, e non evasive, sugli effettivi tempi di consegna dei ricambi ordinati<sup>118</sup>.

**191.** Nel merito, le controdeduzioni del Professionista sull'asserita errata valutazione dei dati sui tempi di evasione degli ordini dei pezzi di ricambio, indicati nella tabella n. 1 riprodotta a pagina 16 della comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria<sup>119</sup>, rappresentano una mera affermazione di parte, per di più non sorretta da alcuna evidenza documentale in grado di smentire la ricostruzione fatta sulla base dei dati forniti dallo stesso Professionista.

**192.** Dall'altra parte, viene confermata l'assenza di gestione e monitoraggio dei pezzi di ricambio nella misura in cui, in riferimento agli ordini classificati "senza consegna" (in quanto dai dati forniti è assente una data di consegna), il Professionista tenta, elencando una serie di mere ipotesi o casistiche, di ricondurli nell'ambito della gestione ordinaria (*"in quanto si riferisce in molti casi a ordini successivamente evasi, anche secondo tempistiche ordinarie in quanto relativi a ordini trasmessi nella parte finale dell'anno ed evasi nei primi mesi del 2024 o comunque successivamente alla data della risposta a richiesta d'informazioni; senza considerare il numero di linee ordini "non attive", in quanto relative a richieste successivamente cancellate dal concessionario perché inerenti a linee ordini successivamente reiterate (ad. es. mediante inserimento in nuovo ordine) o già soddisfatte mediante il ricorso ad altri canali di fornitura ovvero ancora mediante modalità alternative di risoluzione del problema (es. aggiornamento del software)"*)<sup>120</sup>.

**193.** Ciò a riprova del fatto che, presso la sede di DR Automobiles S.r.l. e di DR Service & Parts S.r.l., non vi fosse un adeguato sistema di monitoraggio su tale profilo e, oltretutto, che il sistema (centralizzato) di gestione degli ordini dei pezzi di ricambio inoltrati dalle officine autorizzate, risultasse assolutamente inadeguato ed insufficiente in rapporto alla dimensione del Professionista, al crescente numero delle autovetture vendute e circolanti nonché alle richieste di assistenza post-vendita da gestire.

**194.** Le lamentele delle numerose officine autorizzate DR e EVO presenti su tutto il territorio nazionale hanno confermato come l'inadeguato approvvigionamento e la conseguente mancata/ritardata fornitura dei pezzi di ricambio alle officine costituisca un grave problema di natura strutturale – e non eccezionale – che ha interessato DR Automobiles S.r.l., nonché la controllata DR Service & Parts S.r.l., già a partire dal 2022.

**195.** Tali problematiche trovano ampio e pieno riscontro in numerosi documenti ispettivi nei quali viene rappresentata l'ingestibile situazione nel rapporto con i consumatori che risultano subire lunghe attese che spesso rendono inutilizzabili - per la mancanza dei pezzi di ricambio - i loro veicoli DR ed EVO, a seguito di rotture (anche in garanzia) o di banali incidenti, con officine

---

<sup>118</sup> Cfr. verbale di accertamento ispettivo del 19 ottobre 2023.

<sup>119</sup> Cfr. prot. n. 33073/2024.

<sup>120</sup> Cfr. prot. n. 39504/2024, pag. 26.

autorizzate/concessionari costretti addirittura a smontare pezzi di ricambio da vetture in pronta consegna destinate alla vendita, per reperire i pezzi necessari per le auto in assistenza<sup>121</sup>.

**196.** Pertanto, dall'istruttoria emerge che DR Automobiles e la controllata, DR Service & Parts S.r.l. sono venute meno - in maniera consapevole - ai loro obblighi di assistenza post-vendita, costringendo i consumatori a lunghe attese (per svariati mesi, talvolta anche anni) dei pezzi di ricambio e/o ripetuti tentativi per ottenere una qualche forma di assistenza, anche a causa della carente formazione tecnica di concessionari e officine autorizzate. Ciò si è manifestato anche nelle ipotesi di contatto a mezzo *e-mail* rispetto alle quali i consumatori hanno lamentato risposte evasive e inidonee a fornire un puntuale riscontro alle specifiche lamentele e/o altre richieste di varia natura.

**197.** Le condotte qui rilevate sono connotate da significativa gravità in quanto DR Automobiles, e la controllata DR Service & Parts S.r.l., come ampiamente dimostrato dalla copiosa documentazione acquisita, erano pienamente consapevoli di tutte le criticità relative tanto all'assistenza post-vendita e all'approvvigionamento dei pezzi di ricambio dei veicoli, quanto alle possibili conseguenze in termini di disagi per i consumatori; nonostante tale consapevolezza, DR Automobiles ha proseguito la vendita dei suoi autoveicoli, in quantitativi crescenti nel tempo, lasciando privi di assistenza i consumatori, i quali hanno incontrato notevoli ostacoli rispetto alla possibilità di esercitare i propri diritti contrattuali, inclusi quelli legati alla garanzia legale di conformità.

**198.** Infine, come dianzi accennato, sulla scelta del consumatore di acquistare una vettura asseritamente "italiana" - come ingannevolmente rappresentato nella comunicazione commerciale di DR ed EVO - ha ragionevolmente inciso anche il convincimento di poter ricevere assistenza *post-vendita* in tempi contenuti, confidando nella disponibilità dei pezzi di ricambio proprio in considerazione della ubicazione sul territorio nazionale della produzione delle autovetture.

**199.** Tali comportamenti, complessivamente considerati, alla luce delle risultanze istruttorie, costituiscono una pratica commerciale scorretta, posta in essere in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e connotata da aggressività in quanto idonea a limitare considerevolmente l'utilizzo degli autoveicoli nonché ad ostacolare l'esercizio dei diritti dei consumatori, tra cui quello di ricevere un'adeguata assistenza *post-vendita*, anche nell'ambito della garanzia legale di conformità del prodotto acquistato (*ex* articolo 128 ss. Codice del consumo). Rileva, altresì, la natura di illecito di pericolo delle pratiche commerciali scorrette.

### **iii) Sul rigetto degli impegni**

**200.** L'Autorità, nel corso dell'istruttoria, ha rigettato gli impegni presentati dai Professionisti in quanto relativi a condotte che, ove accertate, avrebbero potuto integrare fattispecie di pratiche commerciali "*manifestamente scorrette e gravi*", per le quali l'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo, non può trovare applicazione.

**201.** L'Autorità ha, inoltre, manifestato l'interesse a procedere all'accertamento in considerazione della particolarità e rilevanza della condotta, nonché della novità della stessa.

**202.** Appare priva di pregio la doglianza connessa al rigetto degli impegni proposti dai professionisti dal momento che tale modalità di conclusione del procedimento è preclusa nei casi di manifesta scorrettezza e gravità della pratica commerciale.

---

<sup>121</sup> Cfr. doc. 330 del fascicolo ispettivo.

**203.** Analogamente, non è condivisibile la tesi sostenuta nelle difese dei Professionisti secondo cui la decisione di accoglimento degli impegni del fascicolo PS12483 (ADBLUE/CITROEN) vincolerebbe l’Autorità a dover accoglierli anche nel caso in esame. Invero, fermo restando che, come chiarito più volte dal giudice amministrativo, l’Autorità gode di un’ampia discrezionalità in materia di impegni, le condotte oggetto del presente procedimento sono completamente diverse da quelle del procedimento PS12483, il che rende inappropriato qualsiasi confronto.

*iv) Conclusioni*

**204.** Le condotte sopra descritte ed analizzate, non solo appaiono gravemente difformi al normale grado della specifica diligenza, competenza ed attenzione che ragionevolmente i consumatori possono attendersi dai Professionisti nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e di buona fede, ma integrano due distinte pratiche commerciali scorrette consistenti: (i) nella ingannevole rappresentazione e pubblicizzazione dell’Italia come luogo di produzione delle vetture a marchio DR ed EVO (“Pratica A”) in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo e (ii) nel non adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio e nella mancata fornitura di adeguata assistenza *post-vendita* (“Pratica B”) in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo.

## VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**205.** Ai sensi dell’articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l’Autorità dispone l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione<sup>122</sup>.

**206.** In caso di procedimento che abbia a 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, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

**207.** Per la quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall’articolo 11 della legge n. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all’articolo 27, comma 13, del Codice del consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell’opera svolta dall’impresa per eliminare o attenuare l’infrazione, della personalità dell’agente, nonché delle condizioni economiche dell’impresa stessa.

**208.** Con riguardo alla gravità delle violazioni poste in essere da DR Automobiles S.r.l., si tiene conto della rilevante dimensione economica dell’operatore il cui fatturato, dai dati forniti dallo stesso, risulta essere, in riferimento all’esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, pari a 657.268.161 euro, con un MOL di 45.636.518 euro e un utile, al netto delle imposte, pari a 18.343.854 euro<sup>123</sup>. Con riguardo, invece, alla gravità delle violazioni poste in essere da DR Service & Parts S.r.l., si tiene conto della rilevante dimensione economica dell’operatore il cui fatturato, dai dati forniti dallo

---

<sup>122</sup> L’importo massimo della sanzione è stato innalzato da 5 a 10 milioni di euro dal D.Lgs. n. 26/2023, entrato in vigore in data 2 aprile 2023.

<sup>123</sup> Cifra ottenuta applicando all’utile lordo stimato un *tax rating* del 30%.

stesso, risulta essere, in riferimento all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, pari a 14.440.601 euro, con un MOL di 1.852.842 euro e un utile, al netto delle imposte, pari a 1.076.465 euro.

**209.** Per entrambe le società, si tiene conto: i) del significativo, oltre che repentino, aumento dal 2022, anche grazie all'efficacia delle comunicazioni commerciali sulla asserita "italianità" delle autovetture del numero di autovetture vendute e circolanti, nella misura del 192% nel 2022 e del 52% nel 2023; ii) dello sfruttamento della notorietà e della credibilità acquisita presso il pubblico; iii) della specificità del settore *automotive*, che pone il consumatore acquirente in una posizione di inevitabile asimmetria rispetto ai venditori, accresciuta nel caso in esame dalla condotta ingannevole dianzi esaminata; iv) dell'ampia diffusione delle condotte illecite, in ragione delle informazioni veicolate a mezzo *internet*, dotate della capacità di raggiungere rapidamente un numero elevatissimo di consumatori localizzati sull'intero territorio nazionale.

**210.** Con specifico riferimento alla pratica A), ai fini della valutazione in termini di gravità della fattispecie, rilevano, altresì, la pluralità delle condotte scorrette riscontrate e la specifica tipologia delle infrazioni le quali oltre ad incidere su una fase molto delicata del rapporto di consumo, quella del primo contatto pubblicitario in cui si verifica l'effetto "aggancio" del consumatore sulla base della prospettazione delle caratteristiche dell'offerta commerciale, sono connotate da un significativo grado di offensività in ragione delle modalità utilizzate. La condotta ingannevole, inoltre, è stata posta in essere a partire almeno dal dicembre 2021 ed è coincisa con la fase di maggiore espansione dei marchi DR e EVO nel mercato italiano con un notevole incremento delle autovetture vendute (aumentate del 192% nel 2022 e del 52% nel 2023) e del fatturato passato da euro 139.268.134 nel 2021 a euro 657.268.161 nel 2023.

**211.** Infine, va considerato che la pratica A), posta in essere dalla società DR Automobiles S.r.l. a partire almeno dal dicembre 2021, si è protratta ben oltre la data di entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 26/2023 ed è ancora in corso nella misura in cui, diversamente da quanto riferito per altre comunicazioni commerciali sull'italianità, risultano ancora pubblicati *online* i video promozionali "Grazie Italia"<sup>124</sup> e quello relativo a "DR5 Unica"<sup>125</sup>; inoltre, risulta che, contrariamente a quanto comunicato dal Professionista, sul sito *internet* <https://www.auto-evo.com/> il tricolore sia ancora parte del marchio EVO.

**212.** Sulla base di tali elementi, per la pratica A), si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile alla società DR Automobiles S.r.l. nella misura di euro 3.000.000 (tremilioni/00).

**213.** Con specifico riferimento alla pratica B), ai fini della valutazione in termini di gravità della fattispecie, rilevano, altresì, la pluralità delle condotte scorrette riscontrate e la specifica tipologia delle infrazioni in ragione della mancata o carente assistenza post-vendita e formazione tecnica di chi avrebbe dovuto prestarla, del mancato o inadeguato approvvigionamento e fornitura dei pezzi di ricambio (ritardi progressivamente aumentati a partire dal 2022), nonché delle carenti informazioni sullo stato della spedizione dei prodotti fornite dal servizio clienti alle medesime officine.

**214.** Infine, va considerato che la pratica B), posta in essere dalle società DR Automobiles S.r.l. e DR Service & Parts S.r.l. a partire almeno dal 2022, si è protratta ben oltre la data di entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 26/2023 ed è in corso nella misura in cui ancora pervengono segnalazioni

---

<sup>124</sup> Cfr. [https://www.youtube.com/watch?v=OvF\\_4IL5CJM](https://www.youtube.com/watch?v=OvF_4IL5CJM).

<sup>125</sup> Cfr. <https://www.youtube.com/watch?v=jwy5sN8-aaY>.

di consumatori<sup>126</sup> e segnalazioni continuano a essere pubblicate sui siti di recensioni e di associazioni di consumatori<sup>127</sup>, riguardanti la mancata assistenza post-vendita e la mancata o ritardata fornitura di pezzi di ricambio.

**215.** Sulla base di tali elementi, per la pratica B), si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile alle società DR Automobiles S.r.l. e DR Service & Parts S.r.l., in solido tra loro, nella misura di euro 3.000.000 (tremilioni/00).

RITENUTO, pertanto, alla luce anche del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale (A) in esame, posta in essere da DR Automobiles S.r.l., risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 21, 22, del Codice del consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a ingannare i consumatori circa alcune rilevanti caratteristiche delle autovetture commercializzate a marchi DR ed EVO, nonché in grado di limitare considerevolmente la libertà di scelta dei consumatori in relazione al prodotto, inducendoli per tale via ad assumere una decisione commerciale per l'acquisto e il pagamento di un prodotto che non avrebbero altrimenti preso;

RITENUTO, pertanto, alla luce anche del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale (B) in esame, posta in essere da DR Automobiles S.r.l. e da DR Service & Parts S.r.l., risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta dei consumatori in relazione al prodotto, nonché ad ostacolare l'esercizio dei diritti dei consumatori, compresi il diritto di ottenere la riparazione dell'automobile e un'adeguata assistenza post-vendita;

#### DELIBERA

- a) che la pratica commerciale *sub* lettera A) del presente provvedimento, posta in essere da DR Automobiles S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo e ne vieta la diffusione o la continuazione;
- b) che la pratica commerciale *sub* lettera B) del presente provvedimento, posta in essere sia da DR Automobiles S.r.l. sia da DR Service & Parts S.r.l. costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo, e ne vieta la diffusione o la continuazione;
- c) di irrogare alla società DR Automobiles S.r.l., per la violazione di cui al punto a) una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 3.000.000 (tremilioni/00);
- d) di irrogare alle società DR Automobiles S.r.l. e DR Service & Parts S.r.l., in solido tra loro, per la violazione di cui al punto b), una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 3.000.000 (tremilioni/00);
- e) che i professionisti comunichino all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e b).

<sup>126</sup> Cfr. prot. n. 43225/2024, del 29 aprile 2024.

<sup>127</sup> Cfr. <https://it.trustpilot.com/review/drautomobiles.com>; <https://www.altroconsumo.it/reclamare/bacheca-dei-reclami?companyId=30D8C380-72FBA720D>.

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

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

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXXIV- N. 25 - 2024

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi  
statistici  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---