AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 3

Pubblicato sul sito *www.agcm.it*
27 gennaio 2025

SOMMARIO

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE 5

C12697 - DUFERCO ITALIA HOLDING/COMAL

Provvedimento n. 31434 *5*

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA 10

AS2047 – DISCIPLINA DELL'ATTIVITA' DELLE PIATTAFORME TECNOLOGICHE DI INTERMEDIAZIONE TRA DOMANDA E OFFERTA DI AUTOSERVIZI PUBBLICI NON DI LINEA 10

AS2048 - COMUNE DI GINOSA (TA) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE 17

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE 19

IP367 - MULPOR-INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY

Avviso di adozione provvedimento di chiusura del procedimento *19*

IP367 - MULPOR-INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY

Provvedimento n. 31435 *20*

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12697 - DUFERCO ITALIA HOLDING/COMAL
Provvedimento n. 31434

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 9 gennaio 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Duferco Italia Holding S.p.A., pervenuta in data 30 dicembre 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Duferco Italia Holding S.p.A. (di seguito, "DIH") è la *holding* italiana del gruppo Duferco, un gruppo internazionale tradizionalmente attivo nel settore siderurgico che ha diversificato le proprie attività nella produzione e commercializzazione di energia elettrica, nella logistica e nei trasporti e nei servizi ambientali. Il gruppo Duferco è in ultima analisi controllato dalla società di diritto lussemburghese GIA Finance S.A..
DIH ha realizzato nel 2023 un fatturato in Italia di oltre *[1-5]** miliardi di euro e superiore a *[1-5]* miliardi di euro a livello mondiale.

2. Comal S.p.A. (di seguito, "Comal" o "Target") è una società italiana attiva (direttamente e tramite la controllata Tirreno Impianti S.r.l.) nella progettazione, costruzione, installazione, collaudo, *commissioning* e manutenzione e gestione di impianti fotovoltaici - in particolare di impianti fotovoltaici installati a terra *utility scale* - mediante la formula contrattuale EPC-M (*Engineering, Purchase, Construction and Management*), nonché nella produzione e commercializzazione di *sun tracker* (strutture mobili di supporto dei moduli fotovoltaici) e nella manutenzione di centrali elettriche convenzionali.
Le azioni di Comal sono ammesse alle negoziazioni su Euronext Growth Milan, sistema multilaterale di negoziazione organizzato e gestito da Borsa Italiana S.p.A. I principali azionisti di Target sono la società Virtutis Solaris S.r.l. (di seguito, "VS") con una quota del capitale sociale pari al 23,39% e una persona fisica con una quota del 9,23%. Altri azionisti sono Savio Consulting S.r.l. con il 5,32%, Sam S.r.l. con il 4,25%, Teamlab S.r.l. con il 2,49% e la società Duferco Travi e Profilati S.p.A. (parte del gruppo Duferco) con il 2,13%. Oltre metà del capitale sociale è flottante e i principali azionisti non sono legati da patti parasociali.

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

Comal ha realizzato nel 2023 un fatturato consolidato di circa *[100-567]* milioni di euro, quasi interamente in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione in esame (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione del controllo esclusivo di Comal da parte di DIH, attraverso la società Duferco Solar Projects S.r.l. (di seguito "DSP") di cui DIH detiene il controllo esclusivo.

4. L'acquisizione avverrà attraverso la promozione, da parte di DSP, di una offerta pubblica di acquisto (di seguito, "OPA") volontaria totalitaria finalizzata ad acquisire la totalità delle azioni ordinarie emesse da Comal (dedotte le azioni già detenute dal gruppo Duferco) e a ottenerne la revoca dalle negoziazioni su Euronext Growth Milan (c.d. *Delisting*). Al contempo, tramite la definizione di un accordo quadro con DIH, VS si è impegnata a portare in adesione all'OPA tutte le azioni di sua proprietà.

5. La comunicazione riguardante l'OPA volontaria totalitaria promossa da DPS sulle azioni ordinarie di Target è stata pubblicata in data 11 dicembre 2024. In caso di mancato conseguimento del *Delisting* a esito dell'OPA e/o dell'adempimento dell'obbligo di acquisto ai sensi dell'articolo 108, comma 2, del D.Lgs. 58/1998 (c.d. TUF), DPS si riserva si riserva di conseguire il *Delisting* mediante fusione per incorporazione di Comal nella stessa DPS.

6. Contestualmente alla sottoscrizione dell'Accordo Quadro, DIH, DSP e i due principali azionisti di VS, Alba Service S.r.l. e Urania S.r.l.[1], hanno sottoscritto un Accordo di Investimento volto a disciplinare, tra l'altro: *(i)* i termini e le condizioni dell'acquisizione di una partecipazione di minoranza in DSP da parte di Alba Service S.r.l. e Urania S.r.l. a esito dell'Offerta; *(ii)* la composizione dell'organo amministrativo di Comal in caso di perfezionamento dell'Offerta e *(iii)* la sottoscrizione di *directorship agreements* da parte di Alfredo Balletti, attuale amministratore delegato di Comal, e Fabio Rubeo, attuale amministratore e *investor relator* di Comal, volti a disciplinare i termini e le condizioni della carica di amministratori con deleghe che gli stessi ricopriranno in Comal in caso di perfezionamento dell'offerta.

In base a tale Accordo di Investimento, DIH nominerà la maggioranza dei membri del Consiglio di Amministrazione di Comal, nel quale siederanno altresì i signori Balletti e Rubeo (o altre persone eventualmente nominate da ciascuno dei due). L'Accordo non conferisce ai signori Balletti e Rubeo (o agli eventuali diversi amministratori riconducibili agli stessi) alcun diritto di veto su materie strategiche.

7. I *directorship agreements* prevedono un impegno di non concorrenza e di non sollecitazione a carico dei signori Balletti e Rubeo, in forza del quale *[omissis]*.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

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

[1] Alba Service S.r.l. detiene una partecipazione pari al 27,04% del capitale sociale di VS ed è controllata da Alfredo Balletti, attuale Amministratore Delegato di Comal. Urania S.r.l. detiene in VS una partecipazione pari al 33,43% ed è controllata da Fabio Rubeo, attuale amministratore e *investor relator* di Comal.

superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

9. I patti di non concorrenza e di non sollecitazione a carico dei signori Balletti e Rubeo possono essere considerati restrizioni accessorie necessarie all'Operazione di concentrazione comunicata solo se limitati merceologicamente ai prodotti e servizi oggetto dell'attività economica dell'impresa acquisita[2] e geograficamente all'area d'attività di quest'ultima al momento del passaggio del controllo, con l'unica eccezione dei territori nei quali il venditore progettava di penetrare al momento dell'Operazione, a condizione che avesse già effettuato investimenti in vista di tale progetto[3]. Quanto alla durata delle pattuizioni sopra richiamate, le stesse sono accessorie purché limitate alla durata di due anni dall'acquisizione del controllo esclusivo da parte di DIH, risultando assente il passaggio di *know-how*, operando già l'acquirente nel mercato interessato[4]. Si osserva, inoltre, che il patto di non concorrenza si deve ritenere accessorio a condizione che esso non impedisca ai venditori di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario, senza che ciò comporti, direttamente o indirettamente, il conferimento di incarichi gestionali o di un'influenza sostanziale nella società concorrente.

IV. VALUTAZIONI

10. In ragione dell'operatività delle Parti, i mercati coinvolti dall'Operazione sono: *(i)* il mercato dei servizi di realizzazione e gestione operativa di impianti fotovoltaici *utility-scale*; *(ii)* il mercato della produzione e commercializzazione di componenti per impianti fotovoltaici, e *(iii)* il mercato della produzione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica.

11. Il mercato dei servizi di realizzazione e gestione operativa di impianti fotovoltaici *utility-scale* [5] comprende tutte le attività necessarie alla realizzazione di un impianto *utility-scale* (progettazione, reperimento dei componenti, assemblaggio, esecuzione dei lavori) e alla sua integrazione nella rete elettrica rilevante, nonché le successive attività di manutenzione, controllo della performance ed eventuale ammodernamento/potenziamento. Tali servizi sono offerti da operatori specializzati, sulla base di contratti EPC-M, e si distinguono per la loro complessità dai servizi relativi a impianti di piccola dimensione o domestici. Esso ha dimensione geografica quantomeno nazionale.

12. In tale mercato Comal detiene una posizione di limitato rilievo, avendo realizzato e gestendo una quarantina di impianti che rappresentano, secondo le stime delle Parti, il *[10-15%]* circa della potenza fotovoltaica *utility-scale* installata in Italia. Il gruppo Duferco opera nella realizzazione di impianti fotovoltaici sostanzialmente su base *captive*, costruendo e gestendo impianti sul tetto dei propri stabilimenti, esclusivamente a servizio di questi ultimi, e solo in via residuale per conto terzi.

13. L'Operazione non appare dunque suscettibile di modificare significativamente la struttura concorrenziale del mercato, a motivo della limitata quota detenuta dalla Target e della quota trascurabile detenuta dal gruppo Duferco nelle vendite conto terzi di tali servizi. Le Parti, peraltro,

---

[2] Ossia, la progettazione, costruzione, installazione, collaudo, *commissioning* e manutenzione e gestione di impianti fotovoltaici, in particolare di impianti fotovoltaici installati a terra *utility scale* (v. paragrafo 2 del presente provvedimento).

[3] Cfr. Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione (2005/C 56/03), in GUCE del 5 marzo 2005, paragrafi 18-23.

[4] *Ibidem*, paragrafo 20. Cfr. paragrafi 12 e 13 del presente provvedimento.

[5] Nella prassi comunitaria (decisione della Commissione europea M.8660 - *Fortum/Uniper* del 15 giugno 2018 paragrafi 122-134)) questi servizi sono ricompresi nell'ambito di un più ampio mercato dei servizi legati alla produzione di energia in generale, che comprende una varia gamma di attività in tutte le diverse fasi del ciclo di vita dell'impianto di produzione che vanno dai servizi di consulenza, a quelli ingegneristici e di realizzazione degli impianti fino alla manutenzione degli stessi. A livello nazionale è stato, invece, individuato un mercato separato per tali servizi, definito in maniera più ampia come "*mercato della produzione, integrazione e distribuzione di impianti fotovoltaici*" (cfr. C12560 - *Edison Next-Polytec/Nyox*, provvedimento n. 30764 del 29 agosto 2023, in Bollettino n. 35/2023).

stimano che nel mercato operino diversi concorrenti con quote analoghe (Circet) o inferiori (Teatek, Sunnerg, Espi, Esi) a quelle di Comal.

14. Nel mercato della produzione e commercializzazione di componenti per impianti fotovoltaici Comal è presente solo attraverso la produzione e commercializzazione di *sun tracker* e di cabine di trasformazione da accoppiare agli *inverter*, mentre il gruppo Duferco non opera in questo mercato. L'Operazione non appare, dunque, suscettibile di produrre alcuna modifica della struttura concorrenziale del mercato, risolvendosi nella sostituzione di un operatore con un altro.

15. Il gruppo Duferco è presente anche nel mercato a valle della produzione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica. Secondo la consolidata prassi decisionale dell'Autorità, tale mercato comprende sia la produzione sia l'approvvigionamento all'ingrosso di elettricità, a prescindere dalla fonte di produzione. Il mercato comprende, in Italia, sia le transazioni a termine sia le transazioni *spot* (cc.dd. "mercato del giorno prima" o "MGP" e "mercato infragiornaliero" o "MI") concluse attraverso le piattaforme gestite dal Gestore del Mercato Energetico S.p.A., nonché i contratti bilaterali (c.d. "*over-the-counter*"). Quanto alla dimensione geografica di tale mercato, nella prassi dell'Autorità essa è ritenuta sovraregionale, in quanto macro-vincoli di rete, in determinate circostanze, potrebbero portare alla separazione del mercato in diverse zone caratterizzate da diversi prezzi di equilibrio sul mercato del giorno prima. Nella propria prassi, l'Autorità identifica quattro macroaree costituenti altrettanti mercati geografici distinti: macroarea Nord, macroarea Sud, macroarea Sicilia e macroarea Sardegna[6].

16. Tramite la propria controllata Duferco Energia S.p.A., il gruppo Duferco gestisce in Italia alcune centrali idroelettriche e impianti fotovoltaici per una produzione annua complessiva superiore a 30 GWh di energia elettrica, inferiore all'1% della produzione nazionale di energia elettrica. In particolare, il gruppo è proprietario di impianti fotovoltaici siti nelle macroaree Nord, Sud e Sicilia e di centrali idroelettriche site nelle macroaree Nord e Sud; complessivamente, in ciascuna delle macroaree in cui il gruppo è attivo le rispettive quote di mercato sono largamente inferiori al 5%.

17. A fronte della quota marginale detenuta dal gruppo Duferco in questo mercato e di quella detenuta da Comal nel mercato a monte della realizzazione e gestione di impianti fotovoltaici, il gruppo Duferco non appare dotato né della capacità né dell'incentivo a escludere i propri concorrenti nel mercato all'ingrosso dell'energia elettrica dall'accesso ai servizi forniti da Comal.

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 e non sollecitazione sopra descritte possono ritenersi accessorie all'Operazione nei soli limiti indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, le suddette clausole che si dovessero realizzare oltre tali limiti;

DELIBERA

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

---

[6] Cfr. a titolo esemplificativo: C12508 - *Eni Plenitude/Plt Energia-Sef*, provvedimento n. 30443 del 21 dicembre 2022, in Bollettino n. 2/2023; C12461 - *Enel Produzione/Erg Power*, provvedimento n. 30306 del 20 settembre 2022, in Bollettino n. 36/2022; C12405 - *Enel Produzione/Erg Hydro*, provvedimento n. 29870 del 29 ottobre 2021, in Bollettino n. 45/2021.

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	IL PRESIDENTE
Guido Stazi	*Roberto Rustichelli*

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2047 – DISCIPLINA DELL'ATTIVITA' DELLE PIATTAFORME TECNOLOGICHE DI INTERMEDIAZIONE TRA DOMANDA E OFFERTA DI AUTOSERVIZI PUBBLICI NON DI LINEA

Roma, 4 novembre 2024

Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Ministero delle Imprese e del Made in Italy

Con riferimento alla richiesta di parere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito, "MIT"), pervenuta in data 3 ottobre 2024, e relativa allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "*Disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea ai sensi dell'art. 10-bis, comma 8, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12*" (di seguito, "DPCM"), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'adunanza del 29 ottobre 2024, ha deliberato di svolgere, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le seguenti considerazioni, peraltro già formulate nella segnalazione congiunta del 12 giugno 2024 con l'Autorità di Regolazione dei Trasporti[1].

In particolare, le criticità concorrenziali discendenti dal DPCM, oggetto della richiesta di parere, riguardano:

(*i*) l'articolo 5, comma 2, secondo periodo, in base al quale: "[i]*n caso di richieste di servizi NCC riferite al primo orario di partenza disponibile, il vettore indica un orario di prelievo dell'utente compatibile con i tempi di trasferimento dalla rimessa o, in caso di partenza da un luogo diverso dalla rimessa, non inferiore a venti minuti, secondo quanto previsto dal decreto adottato ai sensi dell'articolo 11, comma 4, della legge quadro*";

(*ii*) l'articolo. 6, comma 1, là dove stabilisce che "[…] *le piattaforme tecnologiche che svolgono attività di intermediazione aventi ad oggetto congiuntamente i servizi taxi e i servizi NCC adottano appositi meccanismi volti a garantire che, prima dell'invio di ciascuna richiesta di servizio intermediato, l'utente eserciti una opzione espressa del servizio taxi o NCC che intende attivare per il servizio di trasporto oggetto di intermediazione*". Il comma 2 dello stesso articolo 6, ai sensi del quale "*i tempi di arrivo del vettore taxi o NCC ed il corrispettivo stimato per il servizio sono comunicati all'utente solo all'esito dell'opzione effettuata dall'utente ai sensi del comma 1*". L'articolo 4, comma 3, secondo periodo, secondo cui "*I soggetti gestori adottano apposite misure volte a garantire che la destinazione dell'utente sia comunicata al vettore taxi solo al momento del*

[1] 1Cfr. AS1990 - *Servizi di trasporto pubblico non di linea tramite taxi e noleggio con conducente*, del 12 giugno 2024, in Bollettino n. 24/2024.

prelievo dell'utente e che non sia comunicato al vettore il corrispettivo stimato della corsa", senza tuttavia prevedere anche disposizioni idonee ad agevolare la verifica da parte degli enti territoriali del corretto assolvimento degli obblighi di servizio pubblico;
(*iii*) la mancata previsione nel suddetto schema di DPCM di norme volte a tutelare la libertà di prestazione dei servizi da parte dei diversi vettori a favore di una pluralità di piattaforme di intermediazione.
Il Ministero richiedente il presente parere, nella comunicazione pervenuta il 13 giugno scorso in riscontro alla citata segnalazione AS1990, ha ritenuto che le disposizioni *sub (i)* e *(ii)* siano giustificate dalla finalità prefissata dal legislatore di assicurare le differenze costitutive dei due servizi di taxi e di NCC, che a legislazione primaria vigente non sono pienamente fungibili in virtù del diverso quadro autorizzatorio e regolatorio che li contraddistingue.

Sul tempo minimo di attesa
Prima di qualsiasi considerazione di merito, è opportuno chiarire che le disposizioni del DPCM si collocano e vanno valutate in un contesto di mercato in cui, rispetto al passato, si registra, soprattutto dal lato della domanda, una maggiore sostituibilità del servizio taxi con quello di NCC. In tal senso, si sono espresse in tempi recenti la Corte di giustizia, la Corte costituzionale, nonché la Commissione UE.
Nella sentenza 8 giugno 2023, C-50-21, *Prestige-Limousine*, la Corte di giustizia ha ritenuto che la sottoposizione del servizio taxi a una regolamentazione riguardante le quote di licenze, le tariffe, l'obbligo di trasporto universale e l'accessibilità per le persone a mobilità ridotta non sia sufficiente a "*dimostrare che l'interesse che riveste tale attività presenti* […] *caratteri specifici rispetto a quello di altre attività economiche,* […]" osservando altresì che "*l'obiettivo di garantire la praticabilità economica dei servizi taxi deve essere considerato* […] *un motivo di natura puramente economica*" e non un motivo imperativo di interesse generale tale da poter giustificare restrizioni alla concorrenza e alla libertà di stabilimento di cui all'articolo 49 TFUE.
La Corte di giustizia ha, infine, evidenziato il ruolo cruciale che i servizi di NCC possono svolgere nel conseguimento dell'obiettivo di una mobilità efficiente e inclusiva, proprio grazie all'uso dell'innovazione tecnologica e alla flessibilità nella fornitura di servizi.
La Corte costituzionale nella sentenza del 19 luglio 2024, n. 137 ha osservato che, "*nonostante «la diversa configurazione dei servizi pubblici non di linea», la «domanda di mobilità non di linea considera ormai in larga parte fungibili i servizi di taxi e di NCC*»", rimarcando che i servizi di autotrasporto non di linea concorrano "*a dare «effettività» alla libertà di circolazione, «che è la condizione per l'esercizio di altri diritti» (sentenza n. 36 del 2024), per cui la forte carenza dell'offerta* […] *generata dal potere conformativo pubblico si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione e alle possibilità di sviluppo economico*", danneggiando "*la popolazione anziana e fragile*", compromettendo "*le esigenze di accesso a una mobilità veloce, spesso indispensabile a chi viaggia per ragioni di lavoro*" nonché il turismo e l'immagine internazionale dell'Italia. La Corte costituzionale ha altresì ribadito, richiamando la giurisprudenza eurounitaria precedentemente citata, che restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse purché rispettino, tra l'altro, il principio di proporzionalità, dovendo a tal fine essere idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedenti rispetto a quanto necessario per il suo soddisfacimento. Particolare rilievo è stato inoltre riconosciuto all'esigenza, già evidenziata in altre pronunce, che vi sia una "*connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore* […] *e il fine che questi intende perseguire*".Nella "*Comunicazione della Commissione concernente un trasporto locale di passeggeri su richiesta (taxi e veicoli a noleggio*

con conducente) ben funzionante e sostenibile 2022/C 62/01" si legge che oggi sul mercato il "sistema NCC" compete con il "sistema taxi", in quanto gli utenti percepiscono i servizi di taxi tradizionali e i servizi di NCC come due tipologie molto simili, essendo il loro interesse concentrato sulla disponibilità e sul prezzo per lo spostamento da un punto a un altro.

Inoltre, dopo aver rilevato che in molti Stati membri esistono delle differenze tra il servizio taxi e quello di NCC, la Commissione ha raccomandato che i quadri normativi vengano adeguati in modo da "*sfruttare appieno i vantaggi offerti dalla digitalizzazione e da altre tecnologie innovative, che porteranno ad aumenti di efficienza quali un migliore utilizzo del veicolo, tempi di attesa più brevi e la riduzione dei chilometri percorsi senza passeggeri a bordo*", in modo da garantire che "*i passeggeri abbiano accesso a servizi di mobilità sostenibile, intelligente e resiliente che siano disponibili, economici, accessibili, affidabili, di buona qualità, sicuri e disciplinati da norme conformi al diritto dell'Unione*".

Quanto agli oneri che i conducenti di veicoli NCC affrontano, la Commissione, proprio con riferimento all'imposizione di un intervallo di tempo obbligatorio tra la prenotazione di un NCC e l'inizio del servizio, ha ritenuto che si tratti di una misura che impedisce la fornitura del servizio subito dopo la prenotazione e che comporta uno svantaggio comparativo per i servizi di NCC, causando, tra l'altro, "*un uso inefficiente dell'orario di lavoro dei conducenti di NCC*". Ragione per cui, qualsiasi norma di questo tipo deve essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, deve garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non andare oltre quanto necessario per la sua soddisfazione.

Interessante appare anche l'osservazione secondo cui "*Le città potrebbero* […] *designare spazi nelle zone più centrali dove i conducenti possono aspettare nelle pause tra le corse, con l'obiettivo di ridurre il più possibile le corse a vuoto, che rappresentano un uso inefficiente dell'orario di lavoro del veicolo e del conducente e sono dannose per l'ambiente, in quanto contribuiscono all'aumento della congestione e delle emissioni*".

Passando all'analisi delle disposizioni del DPCM, particolari criticità presenta l'articolo 5, comma 2, dello schema di DPCM, che prevede a carico degli NCC l'obbligo di attendere almeno venti minuti dalla prenotazione per erogare un servizio con partenza da un luogo diverso dalla rimessa[2], in quanto disposizione idonea a erigere un'ingiustificata barriera all'accesso al mercato e allo sviluppo dell'attività di NCC che - alla luce del quadro precedentemente delineato - travalica la stretta necessità e difetta dei requisiti di ragionevolezza e proporzionalità rispetto all'obiettivo prefissato dal legislatore di assicurare che il servizio NCC sia rivolto ad un'utenza specifica e non indifferenziata. Infatti, detto obiettivo risulta già pienamente garantito dalle disposizioni presenti nella legge quadro riguardanti l'obbligo di ricevere le richieste di servizi e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici, nonché l'obbligo di compilare e tenere un foglio di servizio elettronico: dette norme costituiscono misure adeguate a garantire l'effettività del divieto per l'NCC di rivolgersi ad un'utenza indifferenziata, mettendo l'operatore in grado di dimostrare di avere una (successiva) prenotazione, e, al contempo, impongono oneri a carico degli NCC rapportati alle caratteristiche del servizio offerto, che presuppone appunto una prenotazione[3].

---

[2] E contestualmente, come disposto dal decreto MIT, purché il luogo di partenza coincida con quello di arrivo del servizio precedente.

[3] Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 56/ 2020, par. 5.6.1. Vedi anche Corte Costituzionale, sentenza n. 137 del 3 luglio 2024, che, coerentemente con le osservazioni già fornite dalla citata sentenza n. 56/2020, ha messo in evidenza il difetto di proporzionalità della norma (nella specie, l'articolo 10-*bis*, comma 6, del dl n. 135/2018) che bloccava il rilascio di autorizzazioni NCC - costituendo quindi un'indebita barriera all'accesso al mercato di tali servizi - a tempo indeterminato e non per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro nazionale delle imprese taxi e

Nello scenario definito dalla norma del DPCM, invece, il vettore NCC, non potendo accettare nuove richieste con preavviso inferiore a venti minuti[4], si troverà nei fatti a dover rientrare in rimessa prima di poter svolgere qualsiasi altro servizio di trasporto e gli sarà impedito di competere adeguatamente con i tassisti nel soddisfare la domanda di mobilità che richiede un'erogazione tempestiva del servizio.

Inoltre, venendo di fatto eliminato uno dei principali vantaggi derivanti dall'uso delle *app* di prenotazione del servizio di trasporto non di linea, viene recato un grave *vulnus* all'innovazione, al benessere dei consumatori e ad altri interessi generali, tra cui la libertà di stabilimento di cui all'articolo 49 TFUE, nonché allo sviluppo economico del Paese, in un contesto di elevata scarsità dell'offerta rispetto alla domanda[5]. I consumatori saranno, infatti, limitati nella possibilità di rivolgersi al servizio NCC, anche al fine di colmare i gravi disagi che si trovano ormai da anni a dover fronteggiare e, dal lato dell'offerta, sarà fortemente ostacolata la libera prestazione del servizio di trasporto non di linea da parte degli NCC, sui quali graveranno oneri operativi ingiustificati.

Sul punto, si deve ribadire che la restrizione in questione viene introdotta in un mercato in cui, perlomeno nei più popolosi comuni d'Italia, l'offerta è ampiamente inferiore alla domanda, con effetti protezionistici della categoria dei tassisti ma soprattutto con il concreto rischio di aggravare ulteriormente detta situazione[6].

Va anche osservato che, in ogni caso, dal punto di vista dei bisogni di mobilità degli utenti, come si è già ampiamente dimostrato, non esiste una domanda rivolta ai soli servizi taxi, ma una più ampia richiesta di servizi a domanda (non di linea), peraltro estesa anche oltre i confini comunali, che possono essere intermediati efficacemente tramite piattaforme digitali.

Infine, la disposizione, oggetto del presente parere, appare essere in contrasto anche con l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento, così come interpretata dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Prestige-Limousine SL*[7]. La Corte di Giustizia, in riferimento all'applicazione dell'articolo 49 TFUE, ha chiarito che detta norma garantisce la libertà di stabilimento anche nei rapporti tra imprese che forniscono il servizio di taxi e imprese autorizzate per il servizio di NCC e che la stessa osta a una normativa limitativa dell'attività di NCC, ove non sia dimostrato né che tale misura limitativa sia idonea a garantire la realizzazione di obiettivi di interesse generale né che essa non ecceda quanto necessario per conseguire tali obiettivi[8].

NCC: "*Con riferimento al settore del NCC, di recente questa Corte ha affermato che «i divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere* […] *adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire» (sentenza n. 36 del 2024) e ha parimenti rimarcato l'esigenza di una «connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore* […] *e il fine che questi intende perseguire»*" (cfr. sentenza n. 8 del 2024,par. 6.2).

[4] E, come disposto dal decreto MIT, con partenza da un luogo diverso da quello in cui si è concluso il servizio precedente.

[5] Corte costituzionale, sentenza del 19 luglio 2024, n. 137.

[6] Cfr. AS1921 - *Regolamentazione licenze taxi* del 31 ottobre 2023, in Bollettino n. 42/2023; AS1949 - *Comune di Firenze-Erogazione del servizio taxi* del 27 febbraio 2024, , in Bollettino n.10/2024; AS1950.- *Comune di Palermo-Erogazione del servizio taxi*, del 27 febbraio 2024, , in Bollettino n.10/2024. Tale osservazione mantiene la sua validità anche tenuto conto dei recenti bandi di concorso per il rilascio di nuove licenze taxi indetti nel corso del 2024 dai Comuni di Roma e Milano. A titolo di esempio, si consideri infatti che, con specifico riferimento al Comune di Roma (che nel 2024 ha messo a concorso 1.000 nuove licenze taxi), ad aprile 2015 le autorizzazioni NCC rilasciate dal suddetto Comune erano 993 (dato rimasto immodificato, non essendo stato nel frattempo bandito alcun concorso per il rilascio di nuove autorizzazioni NCC), a fronte di oltre 6.000 NCC normalmente operanti nel territorio comunale, in ragione della forte asimmetria tra offerta e domanda in tale territorio (fonte: dati forniti all'Autorità dal Comune di Roma e dalle associazioni di NCC e citati nella segnalazione AS1233 - *Regolamento dell'offerta dei servizi di autonoleggio con conducente mediante vettura (NCC)*" del 5 novembre 2015, in Bollettino n. 45/2015; v. anche AS1354 - *Riforma della mobilità non di linea* del 10 marzo 2017 in Bollettino n. 9/2017).

[7] Sentenza della Corte di Giustizia dell'8 giugno 2023, nella causa C-50/21, ECLI:EU:C:2023:448,

[8] Cfr. punti 63 e 64, nonché punti 94-102, della sentenza citata. Nel caso di specie, la Corte di Giustizia si è pronunciata con riguardo al più esiguo numero di licenze che una normativa spagnola attribuiva a chi esercita il servizio di NCC (un trentesimo di quelle riservate ai taxi), concludendo, innanzitutto, che una tale limitazione è contraria al diritto dell'Unione,

Sulla base di questa giurisprudenza e dei principi in essa stabiliti, ripresi peraltro dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 137/2024, la disposizione, oggetto del presente parere, che pone una limitazione all'attività di NCC, appare dunque incidere sulla libertà di stabilimento senza che sia ravvisabile un motivo imperativo di interesse generale posto a suo presidio né uno stretto rapporto con l'interesse individuato dal legislatore. Anzi, la norma non solo sembrerebbe volta a garantire un interesse che, alla luce della giurisprudenza eurounitaria citata, sembrerebbe avere carattere puramente economico, ma appare altresì suscettibile di ledere una pluralità di interessi generali, tra cui quello a garantire un contenimento della circolazione delle auto da cui discenderebbero evidenti benefici sull'ambiente (si pensi, in tal senso, non solo alla riduzione dell'uso del trasporto privato, ma anche alla possibile eliminazione dei "viaggi a vuoto" per gli NCC).

Poiché la norma *de qua* pone un'ingiustificata barriera all'ingresso e allo sviluppo dell'attività di NCC nel mercato, riducendone significativamente la competitività, l'Autorità - anche alla luce della citata recente giurisprudenza della Corte di Giustizia UE e della Corte Costituzionale - ritiene che la stessa risulti in contrasto con gli articoli 3, 41, commi 1 e 2, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'articolo 49 TFUE sulla libertà di stabilimento, così come interpretata dalla stessa Corte di giustizia[9].

Sulle modalità di utilizzo delle app di intermediazione per la prenotazione di un servizio di trasporto tramite taxi o NCC

La disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, dello schema di DPCM, stabilisce che gli utenti che si accingono a utilizzare le app per prenotare un servizio di trasporto tramite taxi o NCC dovranno selezionare se voler usufruire del servizio taxi o del servizio NCC prima di conoscere i tempi di arrivo del vettore e il corrispettivo stimato per il servizio.

A riguardo l'Autorità ribadisce che tale disposizione pregiudica un efficace gioco concorrenziale tra gli esercenti i servizi taxi e gli esercenti i servizi NCC: infatti, da un lato questa scelta *ex ante* sembra capace di indirizzare gli utenti verso i servizi taxi piuttosto che verso i servizi NCC, considerati generalmente più costosi rispetto ai servizi taxi perché caratterizzati da *standard* qualitativi più elevati; dall'altro, gli esercenti i servizi NCC saranno meno disposti ad adeguare il prezzo dei propri servizi a quello (tendenzialmente minore) dei servizi taxi, con conseguenze negative per gli utenti finali.

Al contempo, tale disposizione sembra essere in contrasto con l'esigenza di stimolare la concorrenza tra taxi e NCC per i consumatori che si rivolgono in maniera indifferenziata alle due tipologie di servizio, anche utilizzando le opportunità offerte dalla tecnologia e in particolare dalle piattaforme di intermediazione, che dovrebbero poter garantire una rapida ricerca e comparazione dei servizi.

A livello di tutela del consumatore, inoltre, la scelta *ex ante* se rivolgersi al servizio taxi o al servizio NCC per soddisfare un'unica esigenza, ossia quella di ottenere un servizio di trasporto

in quanto non idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico nonché di protezione dell'ambiente; interessi questi ultimi che, peraltro, i servizi di NCC non sacrificano ma agevolano. In secondo luogo, ha precisato che l'obiettivo di garantire la praticabilità economica dei servizi di taxi costituisce un motivo di natura puramente economica, non qualificabile in quanto tale come motivo imperativo di interesse generale. Quanto al requisito della proporzionalità della misura di contingentamento del numero delle licenze, la Corte di giustizia ha, infine, rilevato che esistono misure meno restrittive per limitare l'eventuale impatto della flotta dei veicoli NCC sul trasporto, sul traffico e sullo spazio pubblico quali, ad esempio, misure di organizzazione dei servizi di NCC, limitazioni di detti servizi durante talune fasce orarie o ancora restrizioni alla circolazione in taluni spazi, nonché per conseguire l'obiettivo di protezione dell'ambiente (per esempio, imponendo limiti di emissione applicabili ai veicoli che circolano nell'ambiente urbano).

[9] Analoghe considerazioni valgono per le norme sopra descritte del decreto MIT nel testo esaminato nella segnalazione AS1990 ove riprodotte nel testo attualmente all'esame del Ministero dell'Interno per l'acquisizione del prescritto concerto.

personalizzato e nei tempi preferiti, non permette all'utente di conoscere chiaramente e in un unico momento (nel contesto specifico, un'unica schermata nell'app) tutti gli elementi essenziali al fine di percepire con chiarezza la portata dell'offerta e operare una consapevole scelta economica[10].
Né si comprende come questa disposizione possa interferire con l'obiettivo prefissato dal legislatore di assicurare che il servizio NCC sia rivolto a un'utenza specifica che prenota il servizio, atteso che il taxi non è comunque soggetto a prenotazione, neanche nell'ipotesi in cui la prestazione sia ritardata rispetto alla richiesta.
Inoltre, il testo dello schema di DPCM prevede all'articolo 4, comma 3, secondo periodo che "*I soggetti gestori adottano appositi presidi volti a garantire che la destinazione dell'utente sia comunicata al vettore taxi solo al momento del prelievo dell'utente e che non sia comunicato al vettore il corrispettivo stimato della corsa*". La disposizione appare evidentemente finalizzata a impedire che i vettori taxi possano rifiutare le corse che ritengono meno appetibili dal punto di vista economico, ma non costituisce un'adeguata garanzia del corretto assolvimento degli obblighi di servizio pubblico cui sono soggetti, non impedendo che un rifiuto ingiustificato possa comunque verificarsi. Al riguardo, considerato l'obbligo di prestazione del servizio in capo ai vettori taxi, è necessario che eventuali rifiuti di accettazione della corsa siano comunicati insieme alla relativa causa di oggettivo impedimento all'ente territoriale competente per il servizio, tramite il soggetto gestore al fine dell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

Sull'uso non esclusivo delle piattaforme da parte dei vettori

L'efficacia dei meccanismi di intermediazione tra domanda e offerta di taxi e NCC, nel rispetto dei principi e criteri che differenziano i diversi settori, è subordinata al rispetto del principio della libertà nella prestazione dei servizi da parte dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a) della legge 15 gennaio 1992, n. 21. Pertanto, l'Autorità ribadisce che sarebbe auspicabile prevedere espressamente in occasione dell'adozione del DPCM specifiche disposizioni volte a consentire l'adesione da parte di operatori taxi e NCC anche a più di una piattaforma tecnologica, prevedendo che qualsiasi clausola o altra previsione contrattuale che vieti l'adesione dei soggetti di cui all'articolo 7 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 a più di una piattaforma tecnologica sia considerata nulla.
La misura suggerita appare riferibile alla "*disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea*" oggetto della delega, in quanto funzionale a garantire l'accesso al mercato (e dunque l'esercizio della libertà di iniziativa economica) da parte di più piattaforme e, per tale via, un adeguato confronto competitivo tra le stesse. Di contro, in assenza di tale misura, soprattutto in un contesto come quello italiano caratterizzato da una scarsità di offerta dei servizi in questione, le piattaforme avrebbero difficoltà ad accedere alle risorse necessarie per operare nel mercato e a stimolare una maggiore concorrenza, con effetti positivi in termini di tariffe, servizi e qualità. Come evidenziato dal Consiglio di Stato nella sentenza del 14 dicembre 2020, n. 7991, le clausole di esclusiva che impediscono ai tassisti di aderire a più piattaforme di intermediazione hanno, infatti, l'effetto di impedire l'ingresso nel mercato o di ostacolare l'attività di nuovi operatori, comportando una riduzione della quantità e qualità del servizio erogato all'utenza, oltre che un aumento dei prezzi di acquisto del servizio intermediato.
Sulla base delle considerazioni svolte, l'Autorità invita rispettosamente il Governo e i Ministeri interessati a:

[10] Elementi ritenuti necessari anche dal Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 24/11/2011, n. 6204).

(i) modificare lo schema di DPCM oggetto del presente parere eliminando le disposizioni che prevedono l'obbligo per gli NCC di attendere almeno venti minuti prima di erogare il servizio richiesto, al fine di evitare che sia sostanzialmente preclusa l'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione dei servizi NCC;

(ii) eliminare dallo schema di DPCM la norma che prevede per gli utenti che si accingono a utilizzare le app per prenotare un servizio di trasporto tramite taxi o NCC l'obbligo di selezionare se voler usufruire del servizio taxi o del servizio NCC prima di conoscere i tempi di arrivo del vettore e il corrispettivo stimato per il servizio e consentire la verifica del corretto assolvimento degli obblighi di servizio pubblico;

(iii) introdurre specifiche disposizioni volte a consentire l'adesione da parte di vettori taxi e NCC a più piattaforme tecnologiche di intermediazione, prevedendo che qualsiasi clausola contraria a tale principio sia considerata nulla.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

AS2048 - COMUNE DI GINOSA (TA) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE

Roma, 10 gennaio 2025

Comune di Ginosa

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 9 gennaio 2025, anche a seguito della ricezione di una segnalazione, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, con riferimento ad alcune criticità concorrenziali derivanti dalla procedura di assegnazione di venti concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative nel Comune di Ginosa[1].

In particolare, pur prendendo atto con favore delle attività in corso di svolgimento da parte di codesto Comune finalizzate all'affidamento con procedura a evidenza pubblica delle concessioni demaniali marittime, l'Autorità ritiene che dalla documentazione di gara emerga, innanzitutto, una chiara preferenza accordata ai titolari di concessioni demaniali marittime in luogo degli altri operatori economici. Ciò si evince dalla previsione tra i requisiti di partecipazione del requisito minimo di iscrizione, al momento della presentazione della domanda, alla CC.II.AA. per lo svolgimento dell'attività di gestione di stabilimento balneare, nonché dalla previsione tra i criteri di valutazione dell'offerta tecnica dell'attribuzione di un massimo di 10 punti alla professionalità maturata nella gestione di aree del demanio marittimo e all'incidenza patrimoniale del reddito proveniente dalla gestione di una concessione marittima nei cinque anni antecedenti l'avvio dell'avviso.

Inoltre, dagli atti di gara emerge come la durata decennale della concessione rilasciata a esito della procedura sia scollegata dagli investimenti proposti dall'operatore economico al momento della presentazione dell'istanza di partecipazione alla procedura e oggetto di valutazione tecnica nell'ambito della medesima procedura.

Al riguardo, l'Autorità intende ricordare a codesto Comune le valutazioni svolte nella segnalazione di carattere generale AS2029[2].

In tale occasione, infatti, l'Autorità ha ricordato le restrizioni di natura concorrenziale che possono derivare dal requisito di partecipazione o dal criterio di valutazione della domanda inerenti alla capacità tecnica e professionale, laddove non venga prevista la possibilità che l'esperienza e la professionalità richieste siano state maturate dall'operatore anche nello svolgimento di attività *extra-*

[1] La Determinazione del Responsabile VIII Settore – Area Attività produttive e Patrimonio del Comune di Ginosa del 15 novembre 2024, n. 2441 (Reg. Sett. n. 1 del 15-11-2024), avente a oggetto "*Approvazione dell'Avviso per la procedura di assegnazione delle concessioni demaniali marittime aventi ad oggetto N. 20 concessioni di beni demaniali marittimi siti nel Comune di Ginosa per finalità turistico ricreative ex artt. 36 e 37 cod. nav. e l.r. n. 17/2015 e ss.mm.ii. di cui N.12 per STABILIMENTO BALNEARE (SB), N. 2 per STABILIMENTO BALNEARE CON AREA ATTREZZATA PER CANI (AAA), N. 4 per SPIAGGIA LIBERA CON SERVIZI (SLS), N.2 per PUNTI DI ORMEGGIO (CPO)*", l'Avviso per la procedura di assegnazione e i relativi allegati, pubblicati il 19 dicembre 2024.

[2] *AS2029 – Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive*, inviata all'ANCI e alla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano, pubblicata nel Bollettino dell'Autorità n. 32/2024.

concessione. Tale requisito potrebbe infatti risultare ingiustificatamente restrittivo e privo dei connotati di necessità e proporzionalità, in quanto preclusivo della possibilità di partecipazione alla procedura di nuovi entranti e idoneo a integrare una preferenza in favore di operatori già attivi nel mercato. Analoghe preclusioni per i nuovi entranti possono derivare dall'attribuzione di un punteggio eccessivo alla pregressa esperienza professionale o in caso di un eventuale inserimento, tra i criteri selettivi, di un diritto di prelazione a favore del concessionario uscente.

Con riferimento alla durata della concessione e agli investimenti, premessa la legittimità della scelta dell'amministrazione concedente di richiedere la realizzazione di investimenti anche ingenti, l'Autorità ha ribadito che, al fine di non vanificare il ricorso a procedure concorrenziali di assegnazione, la durata della concessione dovrebbe essere commisurata al valore della stessa e alla sua complessità organizzativa e non dovrebbe eccedere il tempo ragionevolmente necessario per il recupero degli investimenti autorizzati e un'equa remunerazione del capitale investito.

Infine, con specifico riferimento alla valorizzazione in sede di gara dei programmi di investimento e dei servizi che verranno resi agli utenti, anche in termini di capacità di interazione con il sistema turistico-territoriale, l'Autorità invita l'amministrazione comunale, in qualità di soggetto concedente, a individuare delle modalità che, secondo i principi di trasparenza, equità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità assicurino il contenimento dei prezzi e un'adeguata fruibilità per le diverse categorie di utenti finali.

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

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

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

IP367 - MULPOR-INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY
Avviso di adozione provvedimento di chiusura del procedimento

AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Informativa di adozione del provvedimento di chiusura del procedimento, ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356, in relazione al procedimento IP 367.

La pubblicazione del presente avviso sul Bollettino settimanale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, seguito dal provvedimento di chiusura del procedimento con il quale è stata deliberata la reiterata inottemperanza alla propria delibera n. 27552 del 6 febbraio 2019, viene effettuata ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 20, comma 2, del Regolamento, attesa la mancata ricezione di riscontri al tentativo di trasmissione della comunicazione di avvio del procedimento, operato in data 14 dicembre 2023, prot. n. 103362.

Per qualsiasi comunicazione indirizzata all'Autorità, relativa al caso in questione, si prega di citare la Direzione credito, assicurazioni, poste, servizi, turismo e sport del Dipartimento tutela del consumatore - 2 e il riferimento IP367.

Nella sezione "*pagamento sanzioni*" del sito *internet* dell'Autorità (*www.agcm.it*) sono riportate informazioni riguardanti le modalità di pagamento delle sanzioni, aggiornate rispetto a quanto riportato nel provvedimento.

In particolare, per i pagamenti in valuta diversa dall'euro e in euro in paesi non aderenti all'area SEPA, la disposizione di pagamento, da effettuarsi sull'IBAN n. IT17H0100003245BE00000002RO, dovrà contenere tutte le informazioni necessarie ai fini della corretta finalizzazione del pagamento, inclusi la divisa di pagamento, l'identificativo del conto e l'identificazione della banca del beneficiario (la banca del beneficiario può essere identificata con un codice BIC oppure con la rispettiva denominazione e indirizzo), nonché l'indicazione della banca o delle banche intermediarie laddove necessarie per la finalizzazione del pagamento.

IP367 - MULPOR-INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY
Provvedimento n. 31435

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 gennaio 2025;

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 in particolare l'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in base al quale in caso di inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza o a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro e nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie 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*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, vigente *ratione temporis* e successivamente sostituito dal "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*", adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356;

VISTO il proprio provvedimento del 6 febbraio 2019, n. 27552, con il quale l'Autorità ha accertato la scorrettezza, ai sensi degli articoli 21, 22, 24, 25, comma 1, lettere *d)* ed *e*), e 26, comma 1, lettera *f*), del Codice del consumo, della pratica commerciale posta in essere da Mulpor Company S.A., Mulpor Company S.r.l. (congiuntamente, "le società Mulpor"), Connect Publisher S.C., PayTrac Lda, Finad Economy Lda, IBCM International Business Convention Management Ltd (di seguito anche "IBCM) e Credit Collection Factoring s.r.o. (di seguito anche "CCF"), consistente nel richiedere a microimprese italiane la verifica dei dati aziendali presenti in un *database* al fine di ottenere con modalità ingannevoli e aggressive l'adesione a un abbonamento per servizio pubblicitario a pagamento sul sito *web International Fairs Directory*, lasciando erroneamente intendere che la richiesta provenisse dall'Ente organizzatore di una manifestazione fieristica e che dall'omesso aggiornamento del *database* conseguisse la cancellazione da tale rilevante canale pubblicitario. L'eventuale rifiuto del pagamento degli importi fatturati da PayTrac e Finad Economy per conto di Mulpor e Connect Publisher per il servizio pubblicitario non richiesto determinava incessanti sollecitazioni da parte delle società IBCM e CCF, incaricate da Mulpor e Connect Publisher della riscossione delle somme pretese, con contestuale minaccia di avviare azioni legali internazionali per il recupero coattivo dei crediti asseritamente vantati;

VISTO il proprio provvedimento del 12 ottobre 2021, n. 29848 con cui l'Autorità ha accertato la violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per mancata ottemperanza alla suddetta delibera del 6 febbraio 2019, n. 27552, sanzionando Mulpor Company S.r.l. (di seguito, anche "Mulpor") e IBCM International Business Convention Management Ltd;

VISTA la propria delibera del 28 novembre 2023, n. 30995, con la quale l'Autorità ha contestato a Mulpor e IBCM la violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per non avere ottemperato alla suddetta delibera del 6 febbraio 2019, n. 27552, con riferimento ai profili di scorrettezza ivi contestati;

VISTE le proprie decisioni del 26 marzo 2024, 21 maggio 2024, 23 luglio 2024, 17 settembre 2024, 5 novembre 2024, con le quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3 del "*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*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411, vigente *ratione temporis*, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. La società Mulpor Company S.r.l., con sede legale in Costa Rica, in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *b*), del Codice del consumo.
2. La società agisce in qualità di referente per la corrispondenza con le aziende i cui nominativi compaiono nella *International Fair Directory*; inoltre, il proprio Legal Department cura il contenzioso con le aziende espositrici che figurano nella *Directory*.
3. Il professionista non ha fornito i propri dati contabili nel corso del procedimento.

4. La società IBCM International Business Convention Management Ltd, in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *b*), del Codice del consumo.
5. La società svolge attività di "recupero crediti internazionali" in caso di mancato pagamento di fatture emesse dai professionisti per l'acquisto delle inserzioni a pagamento sulla *International Fair Directory*. Il professionista non ha fornito i propri dati contabili nel corso del procedimento.
6. Le Parti saranno, di seguito, indicate congiuntamente anche con i termini "Professionisti" o le "Società".

II. PREMESSA

A. Il procedimento sanzionatorio (PS11138)

7. Con provvedimento del 6 febbraio 2019, n. 27552, l'Autorità ha disposto la chiusura del procedimento PS11138, accertando la scorrettezza ai sensi degli articoli 21, 22, 24, 25 comma 1, lettere *d*) ed *e*), e 26, comma 1, lettera *f*), del Codice del consumo, della pratica commerciale posta in essere nei confronti di microimprese italiane da parte di Mulpor Company S.A., Mulpor Company S.r.l., Connect Publisher S.C., PayTrac Lda, Finad Economy Lda, IBCM International Business Convention Management Ltd e Credit Collection Factoring s.r.o. e comminando le relative sanzioni alle citate imprese.
8. Tale pratica consisteva nel presentare l'offerta di un servizio pubblicitario a pagamento come richiesta di verifica dei dati aziendali presenti in un *database*, lasciando intendere, contrariamente al vero, che si trattasse di un *database* collegato a una manifestazione fieristica e all'Ente organizzatore e che il mancato aggiornamento avrebbe potuto comportare la cancellazione dell'impresa dallo stesso e, quindi, l'estromissione da un importante canale pubblicitario. In tal modo, le imprese e le microimprese erano indotte a verificare, sottoscrivere e restituire rapidamente un formulario precompilato con i dati aziendali, impegnandosi così inconsapevolmente all'acquisto di un annuncio pubblicitario sull'International *Fairs Directory* per tre anni, al costo di circa 1.200 euro all'anno.
Al rifiuto del pagamento di tali somme, ingiustamente pretese da PayTrac e Finad Economy per conto di Mulpor e Connect Publisher, erano seguite insistenti sollecitazioni da parte delle società

incaricate della riscossione (IBCM e CCF), fino alla minaccia di avviare azioni internazionali per il recupero coattivo dei crediti vantati, di cui veniva preannunciato l'ingente costo.

9. Il provvedimento del 6 febbraio 2019, n. 27552 (PS11138), è stato notificato a IBCM il 27 marzo 2019 e agli altri professionisti mediante avviso sul Bollettino n. 27/2019, pubblicato in data 8 luglio 2019, a causa del mancato riscontro sul buon esito della notifica, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19, comma 2, del "*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*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411, vigente *ratione temporis*.

B. Il procedimento per inottemperanza (IP343)

10. Con provvedimento del 12 ottobre 2021, n. 29848 (di chiusura del procedimento IP343), l'Autorità ha accertato che le società Mulpor Company S.r.l. e IBCM International Business Convention Management Ltd avevano reiterato le medesime condotte oggetto del sopra citato procedimento sanzionatorio PS11138.

11. Il predetto provvedimento del 12 ottobre 2021, n. 29848 (IP343), di accertamento della mancata ottemperanza alla delibera del 6 febbraio 2019, n. 27552, è stato notificato a Mulpor Company s.r.l. in data 8 novembre 2021 e a IBCM International Business Convention Management Ltd, mediante avviso sul Bollettino dell'Autorità n. 3/2022, pubblicato in data 17 gennaio 2022, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19, comma 2, del "*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*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411 e al tempo vigente, a causa del mancato riscontro sul buon esito della notifica.

III. IL PROVVEDIMENTO DELL'AUTORITÀ DEL 28 NOVEMBRE 2023, N. 30995

12. Con provvedimento del 28 novembre 2023, n. 30995, l'Autorità ha deliberato l'avvio del procedimento istruttorio IP367, contestando alle Società Mulpor Company S.r.l. e IBCM International Business Convention Management Ltd la violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per aver continuato a non ottemperare alla predetta delibera dell'Autorità del 6 febbraio 2019, n. 27552.

13. Il provvedimento è stato notificato a Mulpor Company S.r.l. il 18 dicembre 2023[1] e a IBCM, invece, mediante avviso sul Bollettino dell'Autorità n. 11/2024 del 18 marzo 2024, secondo quanto previsto dall'articolo 19, comma 2, del "*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*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411 e vigente *ratione temporis*, atteso l'esito infruttuoso del tentativo di notifica, operato in data 14 dicembre 2023, mediante richiesta di collaborazione all'Ambasciata d'Italia a Nicosia (Cipro)[2].

[1] Cfr. doc. n. 36 dell'indice del fascicolo (prot. n. 103205 del 14 dicembre 2023).

[2] Cfr. doc. n. 35 dell'indice del fascicolo (prot. n. 103362 del 14 dicembre 2023).

14. Il termine di conclusione del procedimento è stato successivamente prorogato in data 26 marzo 2024[3], 21 maggio 2024[4], 23 luglio 2024[5], 17 settembre 2024[6] e 5 novembre 2024[7], ai sensi dell'articolo 7, comma 3 del "*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*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411 e vigente *ratione temporis*.

15. In data 5 dicembre 2024[8], è stata trasmessa a Mulpor Company e a IBCM la Comunicazione di contestazione degli addebiti ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*", adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356.

IV. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

16. Con richieste di intervento pervenute a partire dal mese di giugno 2023[9], alcune piccole e medie imprese hanno segnalato la reiterazione della pratica commerciale oggetto del sopra citato provvedimento del 6 febbraio 2019, n. 27552, consistente nell'invio di comunicazioni fuorvianti volte a indurre in errore i destinatari in merito alla reale identità dell'operatore pubblicitario, alla natura e alle condizioni economiche dell'offerta pubblicizzata, inducendo le imprese e le microimprese destinatarie a sottoscrivere inconsapevolmente servizi non richiesti e condizionando indebitamente le stesse, tramite IBCM International Business Convention Management Ltd, con la pretesa di pagamento di un servizio non richiesto e inconsapevolmente sottoscritto, attraverso continui solleciti e la minaccia del ricorso ad azioni giudiziarie internazionali.

---

[3] Cfr. docc. nn. 64 e 65 dell'indice del fascicolo (prot. nn. 34805 e 34806 del 28 marzo 2024).
La comunicazione relativa alla proroga è stata trasmessa a mezzo corriere internazionale a Mulpor Company S.r.l. (pervenuto il 1° aprile 2024), mentre, stante la precedente irreperibilità del professionista, l'avviso di proroga per IBCM International Business Convention Management Ltd è stato pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 13/2024 del 2 aprile 2024.

[4] Cfr. docc. nn. 68 e 69 dell'indice del fascicolo (prot. nn. 51211 e 51206 del 23 maggio 2024).
La comunicazione relativa alla proroga è stata trasmessa con raccomandata internazionale a Mulpor Company S.r.l. (pervenuta in data 13 giugno 2024) mentre, stante la precedente irreperibilità del professionista, l'avviso di proroga per IBCM International Business Convention Management Ltd è stato pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 21/2024 del 27 maggio 2024.

[5] Cfr. docc. nn. 80 e 81 dell'indice del fascicolo (prot. nn. 72655 e 72658 del 24 luglio 2024).
La comunicazione relativa alla sostituzione del responsabile del procedimento e alla proroga è stata trasmessa a mezzo corriere internazionale a Mulpor Company S.r.l. (pervenuto in data 30 luglio 2024), mentre, stante la precedente irreperibilità del professionista, l'avviso di proroga per IBCM International Business Convention Management Ltd è stato pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 32/2024 del 12 agosto 2024.

[6] Cfr. doc. n. 84 dell'indice del fascicolo (prot. n. 85901 del 18 settembre 2024).
La comunicazione relativa alla proroga è stata trasmessa a mezzo corriere internazionale a Mulpor Company S.r.l. (pervenuto in data 24 settembre 2024), mentre, stante la precedente irreperibilità del professionista, l'avviso di proroga per IBCM International Business Convention Management Ltd è stato pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 37/2024 del 23 settembre 2024.

[7] Cfr. doc. n. 88 dell'indice del fascicolo (prot. n. 99331 del 6 novembre 2024).
La comunicazione relativa alla proroga è stata trasmessa con raccomandata internazionale a Mulpor Company S.r.l. (pervenuta in data 21 novembre 2024), mentre, stante la precedente irreperibilità del professionista, l'avviso di proroga per IBCM International Business Convention Management Ltd è stato pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 43/2024 dell'11 novembre 2024.

[8] Cfr. doc. n. 90 dell'indice del fascicolo (prot. n. 107497 del 5 dicembre 2024). La comunicazione di contestazione degli addebiti è stata trasmessa con raccomandata internazionale a Mulpor Company S.r.l. (pervenuta in data 9 dicembre 2024) mentre, stante la precedente irreperibilità del professionista, l'avviso relativo alla comunicazione di contestazione degli addebiti per IBCM International Business Convention Management Ltd è stato pubblicato sul Bollettino dell'Autorità n. 47/2024 del 9 dicembre 2024.

[9] Cfr. doc. n. 1 dell'indice del fascicolo (istanza di intervento prot. n. 52135 del 12 giugno 2023).

17. Inoltre, anche a seguito dell'avvio del procedimento nei confronti di Mulpor e di IBCM, di cui al richiamato provvedimento del 28 novembre 2023, n. 30995, continuano a pervenire all'Autorità istanze di intervento da parte di imprese e microimprese che segnalano la ricezione di comunicazioni del medesimo tenore di quelle oggetto del procedimento PS11138, da parte di Mulpor e di richieste di pagamento delle somme da parte della società IBCM.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

18. Entrambi i Professionisti non hanno preso parte al procedimento né, nel corso del procedimento, hanno presentato alcuna memoria difensiva.

VI. VALUTAZIONI

19. Alla luce delle risultanze istruttorie, si ritiene che il comportamento posto in essere dai Professionisti costituisce inottemperanza alla delibera del 6 febbraio 2019, n. 27552.
20. Infatti, dall'esame delle denunce e dai relativi allegati, emerge che Mulpor Company s.r.l. ha continuato a inviare le medesime comunicazioni fuorvianti volte a indurre in errore i destinatari in merito alla reale identità dell'operatore pubblicitario, alla natura e alle condizioni economiche dell'offerta pubblicizzata, inducendo le imprese e le microimprese destinatarie a sottoscrivere inconsapevolmente servizi non richiesti e, tramite IBCM International Business Convention Management Ltd, indebitamente condizionando le stesse attraverso la pretesa di pagamento di un servizio non richiesto e inconsapevolmente sottoscritto tramite continui solleciti e la minaccia del ricorso ad azioni giudiziarie internazionali.
21. In base agli elementi acquisiti, la reiterazione della condotta è stata posta in essere almeno dal mese di giugno 2023 e risulta tuttora in corso[10].

VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

22. Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.
23. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.
24. La gravità dell'inottemperanza va apprezzata, in primo luogo, con riferimento alla natura dell'infrazione, trattandosi della continuazione ripetuta di una pratica consistente nell'indurre artatamente alla sottoscrizione di un servizio non richiesto per poi richiederne il pagamento tramite continui solleciti e la pressante e aggressiva minaccia del ricorso a non meglio precisate azioni giudiziarie internazionali. In secondo luogo, occorre tener conto del significativo pregiudizio per i destinatari dovuto alla rilevanza degli impegni di spesa ai quali le imprese e le microimprese sono inconsapevolmente indotte a vincolarsi. Infine, rileva il mezzo utilizzato, atto a raggiungere in maniera diretta e personale i destinatari.

[10] Cfr. doc. 87 dell'indice del fascicolo (istanza di intervento, prot. n. 96653 del 25 ottobre 2024).

25. Per quanto concerne la durata, dagli elementi documentali in atti risulta che la mancata ottemperanza alla diffida, nei termini di cui sopra, è stata posta in essere almeno a partire dal mese di giugno 2023 ed è tuttora in corso.
Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che il comportamento delle società Mulpor Company S.r.l. e IBCM International Business Convention Management Ltd, consistito nell'aver violato la delibera del 6 febbraio 2019, n. 27552, costituisce inottemperanza a quest'ultima;

b) di irrogare alla società Mulpor Company S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria di 2.000.000 € (duemilioni di euro) e a IBCM International Business Convention Management Ltd una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.500.000 € (unmilionecinquecentomila euro).

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico (in euro) a favore dell'Erario, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

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, lett. *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 XXXV- N. 3 - 2025
Coordinamento redazionale	Giulia Antenucci
Redazione	Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato Direzione gestione documentale, protocollo e servizi statistici Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256 Web: https://www.agcm.it
Realizzazione grafica	Area Strategic Design