AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 17

Pubblicato sul sito *www.agcm.it*
5 maggio 2025

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE 5

A476D - CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA-REVISIONE IMPEGNI

Provvedimento n. 31527 *5*

I868 - BYOOVIZ/MANCATA COMMERCIALIZZAZIONE

Provvedimento n. 31529 *21*

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE 22

C12713 - DUFERCO INTERNATIONAL TRADING HOLDING/MARCORA

Provvedimento n. 31528 *22*

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA 27

AS2076 - COMUNE DI NAPOLI - RICOGNIZIONE SPL 2024 27

AS2077 - DISCIPLINA DELLA ATTIVITÀ DEGLI ISTITUTI DI VENDITA GIUDIZIARIA 31

AS2078 – COMUNE DI NUMANA (AN) - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E GESTIONE DEL PORTO TURISTICO 34

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE 38

PS12802 - SKY MODALITÀ DISDETTA ABBONAMENTO

Provvedimento n. 31530 *38*

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A476D - CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA-REVISIONE IMPEGNI
Provvedimento n. 31527

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 aprile 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14-*ter*;

VISTA la propria delibera del 17 luglio 2014, n. 25035, con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio (A476), ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti del Consorzio Nazionale Imballaggi (di seguito, "CONAI") e del Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio e il Recupero dei Rifiuti di Imballaggi in Plastica (di seguito, "COREPLA"; collettivamente anche, i "Consorzi"), nonché del "sistema autonomo" (il sistema autonomo P.A.R.I. - (di seguito, "Sistema PARI" - della società Aliplast S.p.A. – di seguito, "Aliplast") in qualità di parte segnalante, volto ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 102 TFUE da parte dei Consorzi in relazione ai comportamenti assunti nel mercato dell'avvio al riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali secondari e terziari;

VISTA la "*Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*", assunta nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTA la comunicazione del 20 febbraio 2015, con la quale CONAI e COREPLA hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/1990, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90*", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera del 3 settembre 2015, n. 25609, con cui, in chiusura di istruttoria, sono stati resi obbligatori gli impegni presentati dai Consorzi, ai sensi dell'articolo 14-*ter*, comma 1, della legge n. 287/1990 (di seguito, "Impegni"), senza indicazione di un termine temporale per la loro cessazione;

VISTA l'istanza di revoca degli Impegni, presentata dai Consorzi il 20 settembre 2024, fondata sulle modifiche che hanno interessato il settore in esame negli anni trascorsi dalla chiusura dell'istruttoria e, in particolare, sull'evoluzione del quadro normativo e fattuale di riferimento che, a parere di CONAI e COREPLA, avrebbero reso gli Impegni non più di immediata e piena applicazione;

VISTE le informazioni integrative prodotte dai Consorzi il 4 ottobre 2024 e le osservazioni presentate da Aliplast l'11 ottobre 2024;

VISTA la propria delibera del 22 ottobre 2024, n. 31348, con la quale è stata avviata un'istruttoria nei confronti di CONAI e COREPLA al fine di valutare, in contraddittorio con le Parti ed eventuali terzi interessati, l'istanza di revoca degli impegni da essi presentata, nella quale è fissato il termine di conclusione al 28 febbraio 2025;

VISTA la propria delibera del 25 febbraio 2025, n. 31469, con la quale è stato prorogato al 30 aprile 2025 il termine di conclusione del procedimento, anche al fine di integrare il contraddittorio con la società Aliplast e di garantire ai Consorzi il pieno esercizio dei diritti di difesa;

VISTA la comunicazione del 3 marzo 2025, con la quale è stata accolta l'istanza di partecipazione al procedimento di Aliplast del 17 gennaio 2025;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso delle fasi pre-istruttoria e istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. CONAI è un consorzio obbligatorio per legge, dotato di personalità giuridica, senza fini di lucro, costituito dai produttori e utilizzatori di imballaggi, obbligati a finanziare l'attività di gestione dei rifiuti derivanti dall'utilizzo dei propri imballaggi, ai sensi del principio europeo dell'Extended *Producer Responsibility* (di seguito, "*EPR*")[1]. Il consorzio è stato inizialmente istituito con il D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. Decreto Ronchi) ed è ora disciplinato dal D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Testo Unico dell'Ambiente, di seguito "TUA"). CONAI, inoltre, garantisce il raccordo tra l'attività di gestione dei rifiuti da imballaggio svolta dai Consorzi di filiera (v. *infra*) e il servizio pubblico di raccolta differenziata organizzata dai Comuni, per il tramite del c.d. "Accordo ANCI-CONAI"[2].

2. COREPLA è uno dei sei consorzi di filiera attraverso i quali CONAI fornisce il servizio di *compliance* al suddetto obbligo *EPR*, in particolare rappresentativo delle imprese che producono imballaggi in plastica, anch'esso istituito con il Decreto Ronchi e ora disciplinato nel TUA[3].

3. Aliplast è una società, oggi parte del gruppo Herambiente, che opera nel settore della raccolta, stoccaggio, recupero e riciclo degli imballaggi in plastica. In quanto produttrice di imballaggi in plastica, ai sensi dell'articolo 221, comma 3, lettera *c*), TUA, l'impresa ha costituito un c.d. "sistema

---

[1] Questo principio ha tratto fondamento dal più generale principio di derivazione comunitaria del c.d. *polluter pays principle* o PPP ("chi inquina paga"), inizialmente codificato nella Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 in tema di responsabilità ambientale e ora direttamente trasfuso nel TFUE. Nell'ordinamento nazionale i due principi sono stati recepiti nel D.lgs. 152/2006 ("TUA").

[2] In virtù dell'Accordo ANCI/CONAI, i consorzi di filiera stipulano a loro volta dei contratti con i singoli Comuni, in base ai quali essi ritirano, a fronte del riconoscimento di un corrispettivo a copertura dei maggiori costi sostenuti per l'effettuazione del servizio, i rifiuti che confluiscono nella raccolta differenziata urbana.

[3] Oltre al COREPLA, gli ulteriori consorzi di filiera appartenenti al sistema CONAI sono rappresentativi dei produttori di imballaggi in acciaio (CNA), in alluminio (CIAL), in carta (COMIECO), in legno (RILEGNO) e in vetro (COREVE).

autonomo" di gestione dei propri rifiuti da imballaggi secondari e terziari[4] in polietilene a bassa densità (di seguito, "LDPE"), denominato "Sistema PARI", che consente alla medesima di tracciarli, raccoglierli e avviarli a riciclo, senza utilizzare le infrastrutture e i servizi messi a disposizione da CONAI e COREPLA e senza versare il contributo ambientale CONAI (di seguito, "CAC")[5].

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO A476

4. Il procedimento istruttorio A476 era stato avviato il 17 luglio 2014 in relazione a una presunta strategia escludente che CONAI avrebbe posto in essere, anche nell'interesse di COREPLA, volta a ostacolare l'ingresso del Sistema PARI, implementato dalla società Aliplast, nel mercato dell'organizzazione dell'avvio a riciclo dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali secondari e terziari. L'ipotesi istruttoria era, più in particolare, che CONAI avesse posto in essere, anche nell'interesse di COREPLA, un'unica articolata strategia escludente concretizzatasi nella frapposizione di ostacoli al riconoscimento del Sistema PARI e alla sua operatività in detto mercato.
5. Il procedimento si è chiuso con impegni, adottati dall'Autorità ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/1990, con provvedimento del 3 settembre 2015, n. 25609.
6. Gli Impegni resi obbligatori con tale provvedimento prevedevano in sintesi:
i) l'attribuzione a un soggetto terzo (di seguito, "*Monitoring Trustee*") sottoposto all'approvazione dell'Autorità, del compito di fornire al MATTM elementi di valutazione ai sensi dell'articolo 221, comma 5, del TUA, nell'ambito delle procedure amministrative di riconoscimento dei sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali (**Impegno n. 1**);
ii) la definizione dei criteri per la determinazione del contributo che eventuali nuovi sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali sono tenuti a versare al sistema consortile CONAI qualora una parte dei propri imballaggi siano intercettati dal circuito della raccolta urbana. Anche in tale procedimento era previsto, al ricorrere di determinate condizioni, l'intervento del *Monitoring Trustee* di cui al precedente Impegno n. 1 (**Impegno n. 2**);
iii) l'assunzione di alcuni obblighi di trasparenza e pubblicità da parte di CONAI e COREPLA nei confronti del mercato in relazione all'esistenza di sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica (**Impegno n. 3**);
iv) l'applicazione retroattiva dei criteri di cui all'Impegno n. 2 anche per la determinazione del contributo dovuto da Aliplast al sistema consortile CONAI/COREPLA, qualora richiesta dalla stessa società (**Impegno n. 4**)[6];
v) l'obbligo di comporre, su richiesta di Aliplast, la controversia amministrativa pendente in merito al riconoscimento del Sistema PARI, a condizione che l'impresa si sottoponesse a una verifica

[4] Ai sensi dell'articolo 218 TUA, gli imballaggi si distinguono in: a) imballaggi primari, che contengono una singola unità di vendita; b) imballaggi multipli o imballaggi secondari, che raggruppano un certo numero di unità di vendita, e c) imballaggi per il trasporto o imballaggi terziari, volti a facilitare la manipolazione e il trasporto di merci, dalle materie prime ai prodotti finiti, di un certo numero di gruppi di unità di vendita. Gli imballaggi secondari e terziari generalmente rientrano nella categoria dei rifiuti speciali, provenienti dal circuito non domestico (commerciale e industriale), pertanto, queste due categorie sono spesso indicate congiuntamente come "rifiuti da imballaggi in plastica speciali".

[5] Ai sensi dell'articolo 221, comma 10, TUA, i produttori e gli utilizzatori di imballaggi sono obbligati al versamento a CONAI del CAC. L'articolo 224, comma 8, TUA, prevede che il CAC debba finanziare in via prioritaria il ritiro degli imballaggi primari o comunque conferiti al sistema pubblico di raccolta gestiti dai soggetti delegati alla raccolta stessa dagli Enti locali, e solo in via accessoria la raccolta, il recupero e il riciclo dei rifiuti da imballaggio secondari e terziari.

[6] In forza di tale impegno, Aliplast e CONAI/COREPLA hanno poi sottoscritto un'apposita Convenzione (cfr. *infra*).

da parte del *Monitoring Trustee* per accertare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclo previsti dalla legge[7]; la rinuncia al credito vantato da CONAI nei confronti di Aliplast in relazione alle somme da quest'ultima dovute a titolo di c.d. CAC ("Contributo Ambientale CONAI") non corrisposto nel periodo 15 luglio 2009 - 20 giugno 2013[8], nonché la rateizzazione del debito di Aliplast per il CAC non versato nel periodo 21 giugno 2013 – 4 agosto 2014[9] (complessivamente, **Impegno n. 5**).

7. Gli Impegni sopra descritti sono stati resi obbligatori dall'Autorità nel 2015 senza la previsione di un termine finale per la loro attuazione (*sine die*).

8. L'Autorità ha sempre accertato, nei nove anni trascorsi dalla chiusura dell'istruttoria, l'ottemperanza di CONAI e COREPLA agli Impegni stessi.

III. L'ISTANZA DI REVOCA IMPEGNI

9. Il 20 settembre 2024, CONAI e COREPLA (collettivamente, anche, i "Consorzi") hanno presentato un'istanza finalizzata alla revoca degli impegni di cui alla delibera del 3 settembre 2015, n. 25609 (di chiusura del procedimento A476 *CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA*), in ragione delle modifiche che hanno interessato il settore in esame negli anni trascorsi dalla chiusura dell'istruttoria.

10. Più in particolare, quanto all'Impegno n. 1, esso risulta ormai anacronistico dal momento che, dal 2017[10], CONAI non è più tenuto a fornire al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (si seguito, "MASE") gli elementi di valutazione nell'ambito dei procedimenti di riconoscimento dei sistemi autonomi (ruolo ora attribuito all'ISPRA). Conseguentemente, negli ultimi anni il *Monitoring Trustee* non è stato chiamato a svolgere alcuna attività concernente l'attuazione di tale misura.

11. Quanto all'Impegno n. 2, i Consorzi hanno evidenziato la portata della modifica normativa di cui all'articolo 25-*bis*, comma 1, del D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, che ha introdotto il comma 5-*ter* dell'articolo 224 del TUA[11] che farebbe venir meno

---

[7] Aliplast non ha invero poi fatto ricorso a tale facoltà e la controversia è poi proseguita a livello di contenzioso amministrativo (cfr. *infra*). L'impegno 5 come definitivamente reso obbligatorio dall'Autorità prevedeva al riguardo, "*in caso di mancato accordo transattivo",* che: "*CONAI e COREPLA mantengono le loro prerogative di azione in giudizio per la tutela dei loro diritti e interessi legittimi con riguardo al riconoscimento del sistema autonomo P.A.R.I. da parte del decreto del Ministro dell'ambiente 4 agosto 2014, rinunciando tuttavia a ogni contestazione avente per oggetto quanto stabilito dall'accordo o dal soggetto indipendente ai sensi dell'Impegno 2*".

[8] Si tratta del periodo intercorso tra l'adozione del primo provvedimento di riconoscimento definitivo del sistema autonomo PARI e l'annullamento dello stesso da parte del Consiglio di Stato.

[9] Tale periodo è quello intercorso tra l'annullamento della prima autorizzazione definitiva da parte del Consiglio di Stato e il rilascio ad Aliplast di una seconda autorizzazione definitiva.

[10] Cfr. articolo 221, comma 5, del TUA, così come modificato dall'articolo 1, comma 120, della legge n. 124/2017 (c.d. "Legge Concorrenza").

[11] Tale disposizione prevede che l'accordo di programma quadro di cui al comma 5: "*stabilisce che i produttori e gli utilizzatori che aderiscono a un sistema autonomo di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), ovvero a uno dei consorzi di cui all'articolo 223 assicurano la copertura dei costi di raccolta e di gestione dei rifiuti di imballaggio da loro prodotti e conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata anche quando gli obiettivi di recupero e riciclaggio possono essere conseguiti attraverso la raccolta su superfici private. Per adempiere agli obblighi di cui al precedente periodo, i produttori e gli utilizzatori che aderiscono ai sistemi di cui all'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), possono avvalersi dei consorzi di cui all'articolo 223 facendosi carico dei costi connessi alla gestione dei rifiuti di imballaggio sostenuti dai consorzi medesimi*".

l'esigenza, prevista da tale Impegno, di affidare al *Monitoring Trustee* la determinazione del contributo dovuto per gli imballaggi del sistema autonomo confluiti nel servizio pubblico di raccolta dal momento che l'obbligo per i sistemi autonomi di farsi carico dei costi degli imballaggi a essi riferibili, che confluiscono nella raccolta pubblica, è previsto ormai dalla stessa legge (e non più dal decreto ministeriale di riconoscimento). Tali costi saranno stabiliti nell'accordo di programma quadro con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (di seguito, "ANCI") di cui al comma 5 dell'articolo 224 del TUA[12]. Dopo tali modifiche normative, quindi, le controparti dell'ANCI nell'ambito dell'accordo di programma quadro non sono più soltanto CONAI e i Consorzi di filiera, bensì tutti i sistemi *EPR* che si occupano della gestione degli imballaggi, compresi i sistemi autonomi, che possono negoziare direttamente con l'ANCI i corrispettivi dovuti ai Comuni per il servizio di raccolta differenziata dei rispettivi imballaggi confluiti nella raccolta urbana. Sarebbe, dunque, divenuto superfluo (e inopportuno) il ruolo assegnato al *Monitoring Trustee* e in ultima analisi l'intero Impegno 2.

12. Quanto all'Impegno n. 3, relativo all'informazione sui sistemi autonomi da rendere disponibile sui siti *internet* di CONAI e COREPLA, secondo i Consorzi esso andrebbe riconsiderato alla luce delle attuali condizioni economico-giuridiche del settore, che vede la presenza di tre sistemi autonomi della filiera della plastica (P.A.R.I., CORIPET e CONIP) già riconosciuti in via definitiva e uno multi-materiale (carta, legno e plastica) riconosciuto in via provvisoria (ERION PACKAGING). In particolare, a distanza di quasi un decennio dalla chiusura del procedimento A476, la misura avrebbe esaurito la sua efficacia innovativa di trasparenza e visibilità nel mercato, in quanto l'informativa prevista sarebbe oggi marginale alla luce del ruolo attivo che i sistemi autonomi hanno assunto nel settore della gestione dei rifiuti di imballaggio.

13. Quanto all'Impegno n. 4, specificamente relativo ai rapporti con Aliplast per la determinazione del contributo dovuto al sistema consortile, i Consorzi fanno rinvio a considerazioni analoghe a quelle rappresentate in merito all'Impegno n. 2. Le due misure infatti possono essere considerate unitariamente in quanto l'Impegno 4 rappresenta l'applicazione specifica ad Aliplast delle procedure previste dall'Impegno 2.

14. Quanto, infine, all'Impegno n. 5, i Consorzi hanno fatto presente che il 16 dicembre 2015 Aliplast e CONAI hanno concluso la *transazione economica* prevista da tale Impegno, da tempo integralmente adempiuta, e che Alipast non ha invece mai richiesto di sottoscrivere la *transazione amministrativa*, che oggi è divenuta priva di senso tenuto conto che il relativo contenzioso giudiziario si è definitivamente concluso con la sentenza del Consiglio di Stato n. 2123/2024 che ha confermato l'annullamento del provvedimento di riconoscimento del Sistema PARI n. 5201/TRl/DI/R del 4 agosto 2014. Attualmente, il Sistema PARI opera in via definitiva sulla base del decreto direttoriale n. 36 del 5 agosto 2020, quest'ultimo non impugnato né da CONAI, né da COREPLA. Pertanto, anche tale Impegno avrebbe esaurito i suoi effetti essendo stato integralmente adempiuto dai Consorzi.

---

[12] Cfr. articolo 224 TUA, comma 5: "*Al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, CONAI e i sistemi autonomi di cui all'articolo 221, comma, 3 lettere a) e c) promuovono e stipulano un accordo di programma quadro, di cui alla legge 241/90 e successive modificazioni, su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi di responsabilità estesa del produttore operanti, con l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale* (…)".

15. In considerazione degli elementi addotti, i Consorzi ritengono conclusivamente che "*le preoccupazioni concorrenziali che attraverso gli Impegni si volevano superare sul piano dell'autoregolamentazione appaiono venute meno nel vigente quadro normativo. Gli Impegni non appaiono oggi coerenti e di immediata e piena applicazione. La loro permanenza, con i correlati obblighi di rendicontazione annuale sulla loro attuazione, sembra d'altro canto costituire ormai un onere meramente formale e privo di reale utilità sul piano concorrenziale. Un onere non più proporzionato anche in ragione del fatto che gli Impegni operano a tempo indeterminato*".

IV. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO A476D E L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

16. Le posizioni preliminari dei Consorzi (già richiamate) e di Aliplast (cfr. *infra*) erano già state espresse in fase antecedente l'avvio dell'istruttoria, oltre che per i Consorzi nella stessa istanza di revoca[13], tramite le rispettive memorie e deduzioni del 4 e 11 ottobre 2024[14].

17. Nell'adunanza del 22 ottobre 2024 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria per accertare "*in contraddittorio con i Consorzi ed eventuali terzi interessati*", se "[l'] *evoluzione del settore interessato sia tale da giustificare la revoca o la revisione degli impegni resi obbligatori con la delibera n. 25609 del 3 settembre 2015*" (procedimento A476D)[15], fissandone il termine di chiusura al 28 febbraio 2025.

18. Il 4 dicembre 2024 si è svolta l'audizione di CONAI e COREPLA[16].

19. Il 17 gennaio 2025 Aliplast, società segnalante nel procedimento A476, ha presentato istanza di partecipazione al presente procedimento[17]. Aliplast ha inviato ulteriore documentazione e osservazioni prima della scadenza originaria del procedimento[18].

20. Il 21 gennaio 2025 è stata formulata richiesta di parere al MASE[19] riguardo all'istanza di revoca degli Impegni presentata dai Consorzi. Il MASE ha fatto pervenire la propria risposta il 31 gennaio 2025[20].

21. L'Autorità, nella sua adunanza del 25 febbraio 2025, ha deliberato di prorogare il procedimento al 30 aprile 2025, al fine di acquisire ulteriori elementi utili alla valutazione dell'istanza di revoca dei Consorzi e di integrare il contraddittorio con la stessa Aliplast, la quale è stata successivamente ammessa a partecipare al presente procedimento, con comunicazione del 3 marzo 2025[21].

---

[13] Cfr. doc. 1.
[14] Cfr. doc. 3 e doc. 6.
[15] Cfr. doc. 7 e doc. 8.
[16] Cfr. doc. 15.
[17] Cfr. doc. 16.
[18] Cfr. docc. 19, 20, 22, 23 e 24.
[19] Cfr. doc. 17.
[20] Cfr. doc. 21.
[21] Cfr. doc. 28.

22. Aliplast ha prodotto in più occasioni informazioni e documentazione integrativa dopo l'accoglimento dell'istanza di partecipazione[22] ed è stata sentita in audizione, sia prima che dopo l'ammissione a partecipare al procedimento e, da ultimo, il 10 e il 25 marzo 2025[23].
23. CONAI e COREPLA hanno presentato un'ulteriore memoria il 28 marzo 2025[24], contenente replica alle osservazioni espresse da Aliplast nelle ultime comunicazioni.
24. Tutte le Parti hanno avuto più volte accesso alla documentazione del fascicolo, in accoglimento delle specifiche istanze pervenute[25].

V. LE ARGOMENTAZIONI DEI CONSORZI

25. CONAI e COREPLA hanno ulteriormente chiarito la propria posizione, in merito all'istanza di revoca, mediante l'invio di alcune precisazioni richieste dagli Uffici, nel corso dell'audizione istruttoria e con una memoria conclusiva.
26. Quanto ai chiarimenti forniti, la Direzione aveva ritenuto opportuno richiedere ai Consorzi un primo approfondimento rispetto al contenuto delle informazioni inizialmente rese con riferimento agli Impegni n. 2 e n. 4, chiedendo di specificare il rapporto tra le possibilità di cui al novellato quadro normativo e la realtà fattuale, con particolare riferimento alla vigenza o meno della Convenzione con Aliplast per la definizione dei costi da quest'ultima dovuti per la gestione dei rifiuti intercettati dal sistema pubblico di raccolta, di cui è stato dato conto negli anni all'Autorità nelle varie relazioni di ottemperanza[26].
27. Con una comunicazione integrativa dell'istanza di revoca inviata il 4 ottobre 2024, i Consorzi hanno rappresentato che il nuovo Accordo di Programma previsto dal TUA non è stato ancora concluso, ma le relative trattative sono in corso da tempo e Aliplast vi partecipa attivamente. Fino alla conclusione dello stesso, continueranno a operare le previsioni dell'Accordo Quadro ANCI-CONAI 2020-2024 anche oltre la scadenza del 31 dicembre 2024, al fine di assicurare la continuità del servizio di gestione dei rifiuti. Nel frattempo, la Convenzione sottoscritta tra i Consorzi e Aliplast, da ultimo aggiornata nel corso del 2023, è ancora in essere e non verrà necessariamente meno in ragione dell'approvazione dell'Accordo di Programma Quadro. È stato, infatti, espressamente previsto nell'ultimo aggiornamento che "*le Parti verificheranno insieme quali delle eventuali pattuizioni che dovessero essere concordate nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro di cui all'art. 224 commi 5, 5-bis e 5-ter TUA potranno portare a una modificazione di una o più previsioni stabilite nella Convenzione e suoi allegati*" (articolo 4).
28. Secondo i Consorzi, a ogni modo, le intervenute novelle normative individuerebbero una nuova possibilità per i sistemi autonomi che possono negoziare direttamente con l'ANCI e con i Comuni (per le convenzioni locali attuative dell'Accordo di Programma) tutte le condizioni della gestione

[22] Cfr. docc. 34, 36, 37, 38, 40.
[23] Cfr. docc. 35 e 41.
[24] Cfr. doc. 39.
[25] Cfr. doc. 11, 31, 33, 42.
[26] Aliplast e CONAI/COREPLA, senza ricorrere all'intervento del *trustee*, hanno sottoscritto nel 2015 e poi nel tempo aggiornato un'apposita Convenzione per la corretta quantificazione dei costi per gli imballaggi del sistema autonomo PARI confluiti nella raccolta differenziata e gestiti dal sistema consortile. Delle negoziazioni per il rinnovo di tale Convenzione (da ultimo aggiornata nel maggio 2023), l'Autorità è stata nel tempo sempre tenuta al corrente.

dei rifiuti di rispettiva competenza confluiti nella raccolta urbana, comprese quelle di natura economica. È vero che la norma prevede che, a tal fine, i sistemi autonomi possano anche avvalersi dei Consorzi di cui all'articolo 223 TUA (ovvero del sistema CONAI/Consorzi di filiera), ma tale strada non è più l'unica opzione a loro disposizione e, ragionevolmente, i sistemi autonomi vi faranno ricorso solo qualora il rapporto diretto con gli enti locali risulti per qualche ragione più oneroso.

29. Dal punto di vista degli Impegni, tuttavia, verrebbe meno secondo i Consorzi la necessità di imporre un vincolo procedimentale alla negoziazione tra il sistema autonomo e CONAI/COREPLA, esistendo ormai un complesso sistema di norme a garanzia dell'operatività dei sistemi autonomi. Anche da un punto di vista contenutistico, peraltro, le "Linee Guida" di cui all'Impegno 2 sarebbero secondo i Consorzi diventate ormai un "*benchmark di riferimento del mercato*", destinate ad avere in ogni caso vita autonoma a prescindere dalla vigenza degli Impegni[27]. In definitiva, secondo CONAI/COREPLA, le modificazioni normative intervenute nella disciplina della gestione dei rifiuti di imballaggio dopo il 2015 avrebbero fatto perdere agli Impegni 2 e 4, resi obbligatori a conclusione del procedimento A476, la loro funzione di presidi volti a fronteggiare possibili comportamenti escludenti dei Consorzi storici, rendendo dunque superflua la loro perdurante vincolatività.

30. Nel corso dell'audizione istruttoria sono stati affrontati i medesimi temi anche alla luce delle prime osservazioni presentate da Aliplast (cfr. sezione successiva), cui i Consorzi avevano avuto *medio tempore* accesso. Secondo CONAI/COREPLA, in estrema sintesi, le motivazioni addotte dal sistema autonomo circa gli Impegni n. 2 e n. 4 non sarebbero in grado di inficiare le ragioni alla base della sopravvenuta inattualità delle misure, in quanto il nuovo modello normativo escluderebbe alla radice ogni possibilità di condotte anti-competitive dei Consorzi e, in tal senso, la lungaggine dei processi negoziali (dovuta proprio anche all'allargamento del sistema a un novero più ampio di soggetti) non rileverebbe in alcun modo nello smentire tale assunto, mentre le argomentazioni addotte da Aliplast con riferimento all'Impegno 5 esulerebbero del tutto dal contenuto della misura a suo tempo approvata.

31. Anche nella propria memoria conclusiva del 28 marzo 2025, trasmessa in replica alle ulteriori argomentazioni mosse da Aliplast di cui meglio si dirà, relative ai tavoli negoziali in corso, da un lato, per la stipula dell'Accordo di Programma Quadro (di seguito, "APQ") con ANCI e, dall'altro lato, alla corretta interpretazione da dare alla norma approvata nel dicembre 2024 e relativa ai costi del servizio universale supportati da CONAI/COREPLA (comma 10-*bis* articolo 221 TUA; cfr. *infra*), i Consorzi hanno ribadito le motivazioni a supporto dell'istanza di revoca, dal momento che dette ulteriori argomentazioni concernono profili del tutto estranei al perimetro degli Impegni a suo tempo approvati dall'Autorità[28].

---

[27] Le stesse sarebbero state, ad esempio, prese a riferimento anche con riguardo alla convenzione che COMIECO (Consorzio per gli imballaggi cellulosici, estraneo al procedimento A476) e COREPLA (quest'ultimo per gli imballaggi plastici non rientranti nel perimetro di applicazione degli Impegni) hanno concluso con il sistema autonomo multimateriale ERION Packaging in applicazione dell'articolo 224, comma 5-*ter* del TUA.

[28] CONAI e COREPLA hanno comunque reso noto che "*le divergenze che sembravano originariamente sussistere sul perimetro applicativo della nuova norma si stanno ricomponendo alla luce del documento predisposto da Oxera Consulting incaricata da CONAI successivamente all'incontro del 12 febbraio 2025* […]*, nel quale si indicano quali siano, per CONAI e COREPLA, le tipologie di costi ai quali riferire la previsione del comma 10-bis in parola* […] *e in relazione al quale le parti hanno espresso, dopo un confronto su alcuni profili, una sostanziale condivisione di metodo e contenuti fermi i necessari, ulteriori approfondimenti - che consente di proseguire il confronto con posizioni molto più allineate*" (cfr. doc. 39).

VI. LA POSIZIONE ESPRESSA DA ALIPLAST

32. Aliplast già nella fase antecedente all'avvio dell'istruttoria ha chiesto e ottenuto di avere accesso all'istanza di revoca dei Consorzi e ha inviato l'11 ottobre 2024 delle osservazioni e controdeduzioni in merito, soffermandosi in particolare sugli Impegni nn. 2, 4 e 5 (non ravvisando invece alcun ostacolo all'eventuale revoca degli Impegni nn. 1 e 3).

33. Circa gli Impegni nn. 2 e 4 (considerabili unitariamente) Aliplast si è detta critica riguardo alla loro eventuale revoca asserendo che, indipendentemente dal nuovo modello normativo, che prevede la possibile negoziazione dei sistemi autonomi con ANCI, permarrebbe nella sostanza una sproporzione oggettiva in termini di potere contrattuale tra il sistema consortile CONAI (storicamente sottoscrittore dell'accordo con ANCI e gestore in massima parte dei rifiuti di imballaggio che confluiscono nella raccolta pubblica) e i sistemi autonomi[29]. La possibilità di negoziare attribuita dal legislatore non significherebbe, quindi, di per sé, che sia venuta meno la necessità dei meccanismi previsti dagli Impegni nelle more dell'effettiva stipula dell'APQ, che sarebbe peraltro lungi dall'essere realtà, date le lungaggini che sta incontrando il processo negoziale. Tali elementi deporrebbero, quindi, secondo la società, per l'opportunità del mantenimento in vita di tali misure, contrariamente all'istanza dei Consorzi.

34. Quanto all'Impegno 5, Aliplast ha fatto presente che CONAI, a valle della sentenza del Consiglio di Stato n. 2123/2024 già menzionata, che ha sancito la conclusione del contenzioso amministrativo pendente, con definitivo annullamento del provvedimento di riconoscimento del Sistema PARI del 4 agosto 2014, ha richiesto alla stessa Aliplast, di pagare il "*contributo ambientale dovuto sugli imballaggi PARI nel periodo compreso tra il 4 agosto 2014 (data di emanazione del decreto n. 5201/2014) annullato dalla citata sentenza e il 29 agosto 2017 (data di entrata in vigore della legge n. 124/2017[30]), pari a* [omissis][*]". Tale richiesta sarebbe secondo Aliplast iniqua ed esorbitante, nonché si fonderebbe esclusivamente sulla posizione detenuta dal CONAI e non anche su una qualche attività effettivamente posta in essere in favore dei produttori di imballaggi in plastica o dei sistemi autonomi di *compliance* all'EPR, come invece previsto dal sistema normativo. L'effettivo pagamento della somma sarebbe potenzialmente suscettibile di determinare serie difficoltà operative per Aliplast, e la sola richiesta causerebbe un'incertezza giuridica e pratica in grado di danneggiare anche i clienti del Sistema PARI, non potendosi escludere che CONAI ponga in essere iniziative volte al recupero del credito anche nei loro confronti.

35. Peraltro, secondo l'iniziale prospettazione di Aliplast, tale richiesta di CONAI integrerebbe una violazione "*della ratio dell'Impegno 5*", che era volto a "*fugare le preoccupazioni concorrenziali espresse dall'Autorità in sede di avvio, in quanto risolve l'incertezza relativa all'effettiva esistenza*

---

[29] Aliplast ha evidenziato a titolo esemplificativo, tra i molteplici aspetti oggetto di discussione, la previsione - presente nel testo dell'Accordo di Programma Quadro proposto da CONAI - in materia di composizione degli organi di *governance* e, in particolare, del Comitato di Coordinamento, nel quale CONAI vorrebbe riservarsi un numero di rappresentanti assolutamente preponderante e non equilibrato rispetto a quello riservato ai sistemi autonomi (7 esperti designati da CONAI e 1 dai sistemi autonomi per un totale di 8 membri al pari della controparte negoziale costituita da ANCI).

[30] Si ricorda sul punto che la legge 4 agosto 2017, n. 124 (c.d. "Legge Concorrenza"), ha modificato l'articolo 221, comma 5, del TUA, disponendo la sospensione del pagamento del CAC al sistema CONAI da parte di un qualsiasi sistema autonomo già a partire dalla relativa autorizzazione provvisoria, e non, come precedentemente previsto, solo dall'ottenimento del riconoscimento definitivo.

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

del debito in capo ad Aliplast e ne migliora di conseguenza la competitività e la capacità di permanenza sul mercato", come riportato nel provvedimento di chiusura del caso e, quindi, dimostrerebbe la perdurante necessità del mantenimento in vita anche di tale misura.

36. La società ha chiesto, quindi, in conclusione all'Autorità di rigettare l'istanza dei Consorzi e mantenere in vigore gli Impegni nn. 2, 4 e 5.

37. Nell'ulteriore documentazione inviata in più occasioni a partire dal 28 gennaio 2025, Aliplast ha poi segnalato la recente novella apportata dal D.L. n. 153/2024 in sede di conversione con legge n. 191/2024 all'articolo 221 del TUA e, in particolare, l'introduzione del comma 10-*bis,* che prevede che i costi di cui al comma 10, limitatamente all'assolvimento degli obblighi del *servizio universale relativi ad attività di carattere residuale* o comunque d'interesse generale, che oggi gravano sul CONAI e sui Consorzi di filiera, siano ripartiti fra tutti i sistemi di gestione degli imballaggi, sia quelli consortili di cui agli articoli 223 e 224, sia quelli autonomi di cui all'articolo 221-*bis* del TUA attraverso un accordo da sottoscrivere per ogni materiale di imballaggio. La società ha altresì reso noto che, a valle dell'approvazione di tale norma, CONAI ha preso contatto con i sistemi autonomi al fine di valutare congiuntamente le modalità con cui dare attuazione alla stessa[31].

38. Anche nelle audizioni istruttorie tenutesi il 10 e 25 marzo 2025, a valle dell'ammissione a partecipare al procedimento, Aliplast ha ripercorso le principali linee argomentative espresse nelle comunicazioni già inviate, aggiornando altresì l'Autorità sugli sviluppi dell'interlocuzione con i Consorzi circa l'interpretazione da dare al suddetto comma 10-*bis* dell'articolo 221 TUA e dei negoziati anche con ANCI ai fini della sottoscrizione dell'APQ. Con riferimento agli Impegni n. 2 e n. 4, in particolare, la società ha sottolineato che dette misure hanno finora consentito, nell'applicazione delle stesse all'interno della Convenzione sottoscritta nel 2015 tra Aliplast e i Consorzi e negli anni più volte rinnovata, di quantificare congiuntamente e in maniera corretta i costi dovuti dal sistema autonomo per la quota parte dei rifiuti a esso riconducibili che confluiscano nel sistema pubblico di raccolta. La società si è detta consapevole che la vigenza di tali impegni non possa durare indefinitamente e che, dunque, l'Autorità debba valutare l'effettiva necessità del permanere in vita di tali misure, ma ritiene che sarebbe sbagliato rimuovere le stesse proprio in questo momento, in cui si sta negoziando da una parte l'APQ di cui al menzionato comma 5-*ter* dell'articolo 224 del TUA, e dall'altra parte la corretta interpretazione da dare al parimenti richiamato comma 10-*bis* dell'articolo 221 TUA, e, dunque, la normativa sopravvenuta si trova ancora in una fase preliminare di discussione circa le sue corrette modalità di attuazione. In tal senso, secondo la società, si potrebbe almeno modificare gli Impegni vincolandone la durata in relazione all'effettiva sottoscrizione dell'APQ, prevedendo una sorta di periodo di monitoraggio della tenuta/corretto funzionamento del nuovo sistema.

39. Quanto più in particolare al tema dell'attuazione da dare al menzionato comma 10-*bis*, Aliplast ha altresì evidenziato che l'interpretazione che COREPLA ha suggerito, almeno nel corso del primo incontro avuto con i sistemi autonomi sul tema in data 17 febbraio 2025, rischierebbe di far ricadere sui sistemi autonomi non solo costi residuali effettivamente riconducibili ad attività poste in essere dal sistema consortile anche per i sistemi autonomi (e, dunque, riconducibili all'astratta nozione di "servizio universale" introdotta dal legislatore lo scorso dicembre), ma anche costi industriali propriamente detti, riferiti agli imballaggi più inquinanti, che generano maggiore "*deficit* di catena".

[31] Cfr. doc. 23.

Orbene, se passasse tale interpretazione, secondo Aliplast verrebbe meno la stessa *ratio* sottostante la concezione della disciplina dell'EPR come volta a far ricadere sui produttori i costi di gestione del fine vita dei propri imballaggi (e non gli eventuali maggiori costi degli imballaggi prodotti da altri operatori) e, in questo modo, a fornire corretti segnali di prezzo ai produttori e utilizzatori di imballaggi, i quali, nei casi di quelli più inquinanti e dunque la cui gestione è più dispendiosa, proprio attraverso l'individuazione di contributi ambientali di maggior importo (da parte dei sistemi che forniscono il servizio di *compliance* all'EPR), dovrebbero essere indotti, almeno nel medio/lungo periodo, a limitare la produzione/utilizzo di tali categorie di imballaggi con materiali più sostenibili cui si associano contributi ambientali meno gravosi.

40. Nell'ambito delle ultime comunicazioni inviate all'Autorità, Aliplast ha informato che le posizioni dei Consorzi storici e dei sistemi autonomi sulla questione sono ancora in discussione e auspicabilmente si potrebbe pervenire a una condivisione di alcuni principi fondamentali, tra i quali anche la tutela della concorrenzialità del comparto, elementi che i sistemi autonomi hanno ritenuto imprescindibili ai fini della prosecuzione delle trattative su entrambi i tavoli negoziali (tavolo APQ anche con ANCI e UPI e tavolo comma 10-*bis* tra Consorzi storici e sistemi autonomi). Aliplast ha reso noto che ulteriori incontri sono in corso di svolgimento su entrambe le tematiche; di essi la società si è impegnata a tenere al corrente l'Autorità anche a prescindere dalla conclusione del presente procedimento[32].

VII. IL PARERE DEL MINISTERO PER L'AMBIENTE E LA SICUREZZA ENERGETICA

41. Come anticipato nell'ambito del presente procedimento, è stato acquisito anche il parere del MASE, Ministero competente in materia di Consorzi nel settore dei rifiuti, il quale è stato reso edotto nell'ambito della richiesta formulata dagli Uffici delle posizioni espresse sulla questione in analisi sia dai Consorzi sia dal sistema autonomo.

42. Il MASE, dopo aver richiamato il ruolo di CONAI (tramite cui i produttori e gli utilizzatori di imballaggi garantiscono il raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio previsti dalla normativa di settore), la significativa adesione a tale sistema da parte di imprese produttrici e utilizzatrici di imballaggi (circa 760.000) e i meccanismi di funzionamento dello stesso, ha messo in luce il pregio del sistema CONAI di aver "*segnato il passaggio da un sistema di gestione basato sulla discarica a uno integrato, basato sulla prevenzione, sul recupero e sul riciclo dei sette materiali da imballaggio: acciaio, alluminio, carta, legno, plastica, bioplastica e vetro*"[33].

---

[32] Con riferimento, infine, all'Impegno n. 5, nel corso dell'audizione del 10 marzo 2025 Aliplast ha sollevato un ulteriore profilo affermando che a prescindere dall'esito del presente procedimento, si riserva di valutare ed eventualmente segnalare all'Autorità se dalla richiesta avanzata dai Consorzi relativa al pagamento dell'intero CAC per gli imballaggi P.A.R.I. nel periodo compreso tra il 4 agosto 2014 (data di emanazione del decreto di autorizzazione annullato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2123/2024) e il 29 agosto 2017 (data di entrata in vigore della legge n. 124/2017) possa derivare una violazione di detta misura, dal momento che il testo dell'impegno nella versione approvata e resa obbligatoria dall'Autorità recita che CONAI e COREPLA avrebbero in ogni caso rinunciato, anche in caso di proseguimento del contenzioso amministrativo, "*a ogni contestazione avente per oggetto quanto stabilito dall'accordo o dal soggetto indipendente ai sensi dell'impegno 2*" (cfr. doc. 35).

[33] Cfr. doc. 21.

43. Il MASE ha, poi, evidenziato che il modello CONAI si basa sul principio della "responsabilità condivisa" che presuppone il coinvolgimento di tutti gli attori della gestione dei rifiuti, richiamando a tal fine l'articolo 224, comma 5 del TUA, di disciplina delle funzioni del CONAI[34].

44. Il comma 5-*ter* dell'articolo 224, così come novellato nel 2022[35], prevede che l'APQ tra gli operatori del comparto stabilisca che i produttori e gli utilizzatori aderenti ai relativi consorzi o a un sistema autonomo di gestione dei propri rifiuti di imballaggio o di restituzione degli stessi, assicurino la copertura dei costi di raccolta e gestione dei rifiuti di imballaggio da loro prodotti e conferiti al servizio pubblico di raccolta differenziata, anche quando gli obiettivi di recupero e riciclaggio possono essere conseguiti attraverso la raccolta su superfici private. A tal fine, si prevede che i produttori e gli utilizzatori possano avvalersi dei consorzi, facendosi carico dei costi connessi alla gestione dei rifiuti di imballaggio sostenuti dai consorzi medesimi.

45. Il MASE evince dalla posizione espressa da Aliplast che l'accordo quadro, sottoscritto dal CONAI con ANCI nel 2020 con scadenza a fine 2024, successivamente prorogato al 30 giugno 2025, non garantirebbe la partecipazione all'accordo medesimo dei sistemi autonomi in ossequio, invece, alla previsione normativa di cui all'articolo 224 comma 5, TUA.

46. Il Ministero rileva "*sul punto che l'accordo ANCI-CONAI risulta essere attualmente in proroga e, pertanto, non ancora aggiornato con la partecipazione anche di Aliplast o di altri sistemi autonomi o degli ulteriori soggetti pubblici previsti dalla revisione normativa*". Inoltre, la modifica normativa sopra evidenziata, intervenuta a innovare l'articolo 224 del TUA con l'introduzione del comma 5-*ter* è sorretta e successivamente specificata dall'articolo 221, comma 10-*bis*, del TUA, recentemente modificato dal decreto-legge n. 153/2024 (c.d. D.L. Ambiente) convertito con modificazioni dalla Legge n. 191 del 13 dicembre 2024[36].

47. La conclusione del Ministero, alla luce della normativa richiamata, è che non "*si riscontrano significativi motivi ostativi, dal punto di vista ambientale, alla revoca degli impegni n. 2 e 4 di cui alla Delibera n. 25609 del 03.09.2015, in ragione dell'intervento normativo di cui agli art. 224*

---

34 "*al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, CONAI e i sistemi autonomi di cui all'articolo 221, comma, 3 lettere a) e c) promuovono e stipulano un accordo di programma quadro, di cui alla legge 241/90 e successive modificazioni, su base nazionale tra tutti gli operatori del comparto di riferimento, intendendosi i sistemi di responsabilità estesa del produttore operanti, con l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale*".

35 Comma introdotto dall'articolo 25-*bis*, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2022 n. 36, convertito con modificazioni dalla legge n. 79/2022.

36 Il comma 10-*bis* dell'articolo richiamato stabilisce che: "*I costi indicati nel comma 10, limitatamente all'assolvimento degli obblighi di servizio universale relativi ad attività di carattere residuale o comunque d'interesse generale gravanti sul Consorzio nazionale imballaggi e sui consorzi di cui all'articolo 223, sono ripartiti tra questi ultimi e i sistemi autonomi di cui all'articolo 221-bis al netto di ogni eventuale componente positiva diversa dal contributo ambientale CONAI di cui all'articolo 224, comma 3, lettera h), previa verifica dei costi rilevanti e della loro entità netta da parte di un esperto indipendente scelto congiuntamente dalle parti o, in mancanza, nominato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. A tal fine le parti concludono un accordo relativo a ciascun materiale d'imballaggio nel rispetto dei principi di proporzionalità, efficienza e tutela della concorrenza e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che può richiedere modificazioni e integrazioni entro sessanta giorni. Ferma l'efficacia degli accordi sottoscritti, qualora un accordo non sia raggiunto entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica invita le parti a concluderlo entro sessanta giorni, decorsi inutilmente i quali provvede direttamente, di concerto con il Ministro delle imprese e del made in Italy. Resta fermo l'obbligo dei sistemi autonomi di cui all'articolo 221-bis di organizzare la loro attività con riferimento all'intero territorio nazionale ai sensi del comma 3, lettere a) e c), del presente articolo e si applica in ogni caso quanto previsto dall'articolo 224, comma 5-ter*" (sempre del d.lgs. n. 152/2006).

comma 5-ter e art. 221 comma 10-bis del TUA, precisando comunque che l'accordo ANCI-CONAI risulta essere attualmente in proroga e pertanto non ancora aggiornato, come già descritto sopra".

48. Infine, con riferimento all'Impegno n. 5 e alla circostanza per cui Aliplast sarebbe tenuta al pagamento del CAC pregresso per il periodo 2014-2017 a favore di CONAI (segnatamente per il periodo 04 agosto 2014-29 agosto 2017), il Ministero ritiene che la questione attenga ai rapporti privatistici tra le due organizzazioni e alla corretta interpretazione ed esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato che ha definito il relativo contenzioso amministrativo.

VIII. VALUTAZIONI

49. Il presente procedimento ha a oggetto la valutazione, in contraddittorio con i Consorzi stessi ed eventuali terzi interessati, dell'istanza di revoca degli impegni resi obbligatori, con delibera del 3 settembre 2015 n. 25609, a conclusione del procedimento A476.

50. A livello procedurale si osserva che non sono pervenute ulteriori istanze di partecipazione al procedimento, eccetto quella presentata da Aliplast il 17 gennaio 2025 e accolta il 3 marzo 2025. Le osservazioni della società sono state tenute in considerazione nel presente procedimento. È stato, inoltre, acquisito in atti, come menzionato, il parere del MASE.

51. Va quindi valutata la richiesta dei Consorzi CONAI e COREPLA di revocare il *set* di impegni resi vincolanti con provvedimento dell'Autorità del 3 settembre 2015, in ragione dell'evoluzione normativa e fattuale che ha interessato il settore di riferimento e alla luce delle varie posizioni espresse dai soggetti interessati e acquisite in atti, come precedentemente richiamate.

52. Innanzitutto, come sostenuto anche dai partecipanti al presente procedimento[37], per alcune delle misure l'Autorità ritiene che i relativi effetti siano da considerare esauriti o il relativo impatto sul mercato superato.

In particolare, per quel che riguarda l'Impegno n. 1, fin dal 2017, come ricostruito nella parte fattuale, CONAI non è più tenuto a fornire al Ministero gli elementi di valutazione nell'ambito dei procedimenti di riconoscimento dei sistemi autonomi (ruolo ora attribuito all'ISPRA), elemento che rende superata la previsione del ruolo del *Monitoring Trustee*, come soggetto terzo distinto dal Consorzio stesso, nell'ambito di tali procedure di riconoscimento, ai sensi dell'Impegno n. 1.

53. Anche in merito all'Impegno n. 3, relativo alle forme di pubblicità sui siti *internet* di CONAI e COREPLA delle informazioni sulla esistenza e operatività dei sistemi autonomi, si può senza dubbio ritenere che l'evoluzione settoriale, a dieci anni dall'approvazione degli Impegni, con il ruolo e riconoscimento crescente attribuito ai sistema autonomi, anche all'interno della nuova cornice normativa di cui meglio si dirà, renda superata la necessità e attualità della misura al fine di garantire la conoscibilità dei sistemi stessi al mercato.

54. Non univoca è invece la posizione dei soggetti interessati con riferimento ai restanti Impegni n. 2, n. 4 e n. 5, come illustrato nella parte fattuale.

55. Con riferimento alle prime due misure n. 2 e n. 4, come detto considerabili unitariamente, dal momento che dettano analoghe previsioni - rispettivamente - nei confronti genericamente dei sistemi autonomi e, specificamente, di Aliplast, va considerato che sebbene sia pacifico, come argomentato dai Consorzi, che esistano alcune norme sopravvenute (cfr. in particolare articolo 224 commi 5, 5-

[37] La stessa Aliplast, come riportato *supra*, non ha ritenuto di esprimere alcuna obiezione relativa all'eventuale superamento degli Impegni n. 1 e n. 3 in accoglimento dell'istanza dei Consorzi.

bis e 5-*ter* del TUA) che riconoscono ai sistemi autonomi la possibilità di contrattare direttamente con ANCI e con gli enti locali al fine di operare nel comparto, è pur vero che il nuovo APQ Quadro ("APQ") non appare ancora divenuto realtà, come attestato da Aliplast e dallo stesso MASE nel proprio parere.

56. Nelle more della definizione del nuovo APQ, continuerà a essere valido in regime di *prorogatio* l'Accordo ANCI-CONAI scaduto il 31 dicembre 2024, poi prorogato al 30 giugno 2025. Inoltre, in ogni caso, la Convenzione sottoscritta tra i Consorzi e Aliplast in forza dell'Impegno 4 resterà in vigore anche a valle dell'approvazione dell'APQ, per quanto le Parti riterranno opportuno successivamente alla stipula dello stesso, come previsto dalla stessa Convenzione.

57. Tanto premesso, è tuttavia indubbio che la posizione dei sistemi autonomi e il loro diritto a esistere e operare sia ormai principio trasfuso nelle norme di riferimento nazionali contenute nel TUA, nonostante le stesse siano ancora in corso di attuazione. Tale assunto trova conferma nel parere reso dal MASE, il quale sottolinea che le norme intervenute (cfr. in particolare il menzionato comma 5-*ter* dell'articolo 224 del TUA) sono in corso di recepimento con la partecipazione attiva anche dei sistemi autonomi alle negoziazioni del nuovo APQ con ANCI.

58. Nell'attuale e mutato contesto normativo e fattuale, appare poi dirimente considerare che eventuali pratiche ostative che fossero oggi poste in essere dai Consorzi storici dovrebbero quantomeno esplicitarsi in modalità molto diverse da quanto avvenuto ai tempi dell'istruttoria A476, risultando di conseguenza estranee all'ambito cui si riferiscono gli impegni oggetto di revisione.

59. Le stesse doglianze di Aliplast, espresse con riferimento all'eventuale accoglimento dell'istanza di revoca circa gli Impegni n. 2 e n. 4, appaiono in realtà afferire a questioni relative alla non piena equiparazione del ruolo e del peso dei Consorzi storici e dei sistemi autonomi all'interno della nuova cornice normativa. In tal senso, le questioni sollevate da Aliplast non troverebbero soluzione mantenendo in vita le misure in esame, che sono volte a individuare una metodologia per la quantificazione dei costi dovuti dai sistemi autonomi al sistema consortile di filiera per la quota parte dei rifiuti dei primi che confluisca nella raccolta differenziata urbana. Questi elementi di contrattazione sono oggi parte integrante delle negoziazioni di cui all'APQ, precipuamente chiamato dalla norma primaria a tale scopo (cfr. "*al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni, CONAI e i sistemi autonomi di cui all'articolo 221, comma, 3 lettere a) e c) promuovono e stipulano un accordo di programma quadro*[…]"), mentre, ai tempi del procedimento A476, tali elementi erano rimessi esclusivamente alla volontà negoziale dei Consorzi che, dunque, gli Impegni suddetti erano volti a etero-integrare.

60. In ultima analisi, con riferimento agli Impegni n. 2 e n. 4, in ragione della diversa disciplina settoriale sopravvenuta e tenuto conto dell'approvazione degli Impegni senza indicazione di un termine temporale espresso, non appare giustificato mantenere in vigore misure imposte ormai quasi dieci anni fa, cui si accompagna un obbligo di monitoraggio *sine die* da parte dell'Autorità.

61. Eventuali distinti comportamenti escludenti da parte di CONAI/COREPLA, nel contesto attuale e alla luce del nuovo quadro normativo, dovrebbero essere scrutinati dall'Autorità *ex novo* con i consueti strumenti di *enforcement*, se del caso, a seguito di una segnalazione in tal senso dei sistemi autonomi.

62. Ulteriori aspetti relativi invece a possibili profili di criticità o disparità concorrenziale che le stesse norme di settore, o la loro disciplina di dettaglio attuativa, dovessero ingenerare, nei rapporti

tra i Consorzi e i sistemi autonomi, dovranno se del caso essere affrontati dall'Autorità con il diverso strumento dell'advocacy[38].

63. Per quel che riguarda, infine, l'Impegno n. 5, la misura in questione prevedeva la possibilità per Aliplast di aderire a una transazione economica e a una amministrativa, la prima positivamente attivata e conclusa ormai da tempo, la seconda poi non esperita dalla società, e, dunque, l'Impegno stesso appare aver completamente esaurito i propri effetti.

64. Tale conclusione, a cui deve necessariamente giungersi, prescinde da ogni valutazione in merito a eventuali condotte di CONAI/COREPLA successive alla conclusione del contenzioso amministrativo, riguardando unicamente la perdurante efficacia dell'impegno 5, che ha integralmente esaurito i suoi effetti e, per questa stessa ragione, è oggi suscettibile di revoca.

IX. CONCLUSIONI

65. In conclusione, in ragione delle considerazioni sopra esposte, si ritiene che possa essere accolta l'istanza di revoca degli impegni presentata da CONAI e COREPLA con riferimento all'insieme delle misure a suo tempo rese obbligatorie dall'Autorità a conclusione del procedimento A476.

66. In particolare, l'evoluzione normativa e fattuale che ha interessato il settore in esame negli anni trascorsi dalla chiusura del procedimento appare, alla luce degli elementi emersi, aver reso le misure stesse non più attuali e necessarie, rendendo meritevole di accoglimento l'istanza dei Consorzi.

RITENUTO, quindi, che sussistano le condizioni per la revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con delibera del 3 settembre 2015, n. 25609 (di chiusura del procedimento A476 *CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA*);

RITENUTO che possa ritenersi altresì superata la necessità per CONAI e COREPLA di produrre la relazione annuale sull'attuazione degli impegni di cui alla lettera e) della menzionata delibera n. 25609/2015 anche per il corrente anno 2025;

tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) l'accoglimento dell'istanza di revoca presentata da CONAI e COREPLA il 20 settembre 2024;

b) la conseguente revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con delibera del 3 settembre 2015, n. 25609, in chiusura del procedimento A476 *CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA;*

c) la revoca dell'obbligo di rendicontazione annuale sull'attuazione degli impegni di cui alla lettera e) della menzionata delibera n. 25609/2015 per il corrente anno 2025.

[38] La stessa Aliplast, nelle comunicazioni volte a segnalare le ulteriori recenti modifiche normative apportate dal D.L. n. 153/2024 in sede di conversione con legge n. 191/2024 all'articolo 221 del TUA e, in particolare, l'introduzione del comma 10-*bis,* chiede in alcuni passaggi all'Autorità l'attivazione dei propri poteri di segnalazione al Parlamento e al Governo, almeno parzialmente riconoscendo l'impossibilità di includere tali ragionamenti nel novero dell'ottemperanza agli Impegni (o della loro eventuale revoca) di cui si discute in questa sede.

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

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

IL VICE SEGRETARIO GENERALE
Serena Stella

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

I868 - BYOOVIZ/MANCATA COMMERCIALIZZAZIONE
Provvedimento n. 31529

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 aprile 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO il proprio provvedimento n. 31213 del 21 maggio 2024 avviato nei confronti di Samsung Bioepis Co. Ltd, Samsung Bioepis NL B.V., Biogen Inc., Biogen Italia S.r.l., Genentech Inc., Novartis AG, Novartis Europharm Ltd. e Novartis Farma S.p.A., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE;

VISTI gli atti del procedimento;

RITENUTA necessaria la sostituzione del responsabile del procedimento per sopravvenute esigenze organizzative:

DELIBERA

di sostituire la dott.ssa Elisabetta Maria Lanza con la dott.ssa Lara Magnani come responsabile del procedimento.

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

IL VICE SEGRETARIO GENERALE
Serena Stella

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12713 - DUFERCO INTERNATIONAL TRADING HOLDING/MARCORA
Provvedimento n. 31528

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 aprile 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 effettuata da Duferco International Trading Holding SA, pervenuta in data 28 marzo 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Duferco International Trading Holding SA (di seguito, "DITH") è una società di diritto lussemburghese attiva nella commercializzazione e distribuzione di prodotti in acciaio e materie prime.

2. DITH è attualmente controllata congiuntamente dal gruppo HBIS (in particolare, ne detiene *[omissis]* %* del capitale sociale Hebsteel Global Holding Pte Ltd., a sua volta controllata da HBIS Group Co., Ltd.) e dal gruppo DPH (in particolare, ne detiene il *[omissis]%* del capitale sociale Duferco Participations Holding S.A.)[1]. Il restante *[omissis]%* è detenuto da Mark IX Holdings Limited, società controllata dal CEO di DITH, e il *[omissis]%* da una persona fisica, fondatrice e Presidente di DITH.

3. Nel 2023 DITH, il gruppo HBIS e il gruppo DPH hanno realizzato complessivamente a livello mondiale un fatturato pari a circa *[50-60]* miliardi di euro, di cui circa *[2-3]* miliardi di euro per vendite nell'Unione europea e circa *[567-700]* milioni di euro per vendite in Italia.

4. Marcora S.p.A. (di seguito, "Marcora"), è una società attiva nella distribuzione di prodotti in acciaio tramite due siti produttivi ubicati rispettivamente in Inveruno (MI) e in Cuggiono (MI); oggetto di acquisizione è il solo sito produttivo di Cuggiono.

---

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

[1] Nel 2015, la Commissione europea ha ravvisato la sussistenza di un controllo congiunto in capo al Gruppo HBIS e al Gruppo DPH su DITH (in ragione di diverse previsioni dell'Accordo tra le parti (cfr. decisione della Commissione europea M.7517 - *Hebei Iron & Steel Group/DPH/Duferco International Trading Holding* del 9 aprile 2015).

5. Marcora è attualmente controllata da due persone fisiche (di seguito, "Due Persone Fisiche"), ciascuna delle quali detiene il *[omissis]%* del capitale sociale; il restante *[omissis]%* del capitale sociale di Marcora è detenuto da DITH.
6. Nel 2023, il sito produttivo di Cuggiono ha realizzato a livello mondiale un fatturato pari a circa *[35-100]* milioni di euro, di cui circa *[35-100]* milioni di euro per vendite nell'Unione europea e circa *[35-100]* milioni di euro per vendite in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'operazione (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione, da parte di DITH, delle quote di capitale sociale di Marcora detenuto dalle Due Persone. A seguito dell'Operazione, DITH deterrà, quindi, pertanto il 100% del capitale sociale di Marcora.
8. Prima della finalizzazione dell'Operazione, Marcora procederà allo scorporo di parte degli *asset* e, in particolare, l'impianto di Inveruno e ulteriori beni non strumentali verranno conferiti a una società di nuova creazione (di seguito, "NewCo Inveruno") il cui capitale sarà interamente detenuto dalle Due Persone Fisiche. A esito di tale fase, Marcora resterà proprietaria del solo impianto di Cuggiono.
9. L'Operazione prevede anche un obbligo di non concorrenza in base al quale le Due Persone Fisiche si impegnano, direttamente o indirettamente, a non essere coinvolte nell'acquisto, vendita, commercio o lavorazione di prodotti in acciaio per *[omissis]* mesi.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

10. 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.
11. 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 582 milioni di euro e il fatturato realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.
12. Il patto di non concorrenza sottoscritto dalle parti e descritto nel paragrafo precedente può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'Operazione, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che esso sia limitato geograficamente all'area d'attività dell'impresa acquisita e temporalmente a un periodo di due anni, e non impedisca ai venditori di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario[2].

[2] Cfr. "*Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione (2005/C 56/03)*", in GUCE del 5 marzo 2005.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

IV.1 I mercati interessati

Il mercato del prodotto

13. L'Operazione riguarda la filiera dei prodotti siderurgici in acciaio, un settore nel quale operano sia imprese verticalmente integrate - che si occupano della produzione e della commercializzazione dei prodotti siderurgici - sia imprese attive unicamente nella fase di distribuzione. Nello specifico, le parti coinvolte nella presente operazione esercitano la propria attività esclusivamente nell'ambito della distribuzione dei prodotti in acciaio.

14. Conformemente agli orientamenti nazionali e comunitari[3], si distinguono tre differenti canali di vendita, corrispondenti a specifiche funzioni:

a) i centri di stoccaggio (*stockholding centers*), che svolgono la tradizionale funzione di vendita all'ingrosso, comprando grandi quantità di prodotti in acciaio e rivendendoli in quantità più piccole, in modo da garantire una distribuzione rapida del prodotto in diverse varianti, senza un'elaborata lavorazione aggiuntiva;

b) i centri di servizio dell'acciaio (*steel service centers*), i quali comprano prodotti laminati e successivamente li tagliano a seconda delle esigenze dei clienti, operando quindi sulla personalizzazione e l'adattamento alle richieste del mercato;

c) i centri *oxycutting,* specializzati nella commercializzazione di lamiere da treno quarto che necessitano di una procedura di lavorazione particolare e operano mediante un processo di taglio particolare, noto come "*oxycutting*", che consente di ottenere prodotti con caratteristiche fisiche e dimensionali richieste dai clienti per applicazioni specifiche, come quelle nell'ambito dell'automotive o delle costruzioni.

15. Ognuno di questi canali rappresenta un mercato distinto in considerazione delle specificità della domanda servita. Inoltre, si può identificare una relazione verticale tra i centri di immagazzinamento e i centri di servizio e quelli *oxycutting*, poiché i primi vendono i laminati grezzi ai centri di servizio/*oxycutting*. È, quindi, possibile concludere che i centri di stoccaggio si pongano "a monte" rispetto ai centri di servizio e *oxycutting*.

16. La Commissione ha ritenuto altresì che all'interno di ognuno di questi canali di vendita possa essere individuato un segmento di mercato distinto in base al gruppo di prodotti distribuiti (prodotti lunghi, prodotti piani, ecc.) e alla tipologia di acciaio (al carbonio, inossidabile, speciale), lasciando in ultima analisi l'esatta definizione del mercato del prodotto aperta.

Il mercato geografico

17. Conformemente al consolidato orientamento nazionale e comunitario, la dimensione geografica dei mercati della distribuzione di prodotti in acciaio è da ritenersi, in prima approssimazione, nazionale, anche in considerazione degli elevati costi di trasporto, che incidono in

---

[3] Cfr. *ex multis*, decisione della Commissione europea, M.8444 - *Arcelormittal/Ilva*, del 7 maggio 2018 e, a livello nazionale, C12676 - *Acciaierie Venete/Ramo di azienda di Euro Sider Scalo*, provvedimento n. 31442 del 21 gennaio 2025, in Bollettino n. 5/2025; C12463 - *Metaltubi/Metall Steel*, provvedimento n. 30238 del 12 luglio 2022, in Bollettino n.29/2022 e C12438 - *Industeel Belgium/Centro Servizi Metalli*, provvedimento n. 30112 del 12 aprile 2022, in Bollettino n. 16/2022.

maniera consistente sul prezzo finale del prodotto, e dei tempi necessari per consegnare la merce richiesta all'utilizzatore finale.

18. Con riferimento all'Operazione, si possono quindi individuare i seguenti mercati:

1) M01 - mercato italiano di distribuzione tramite centri di servizio di prodotti piani in acciaio al carbonio e legato laminati a freddo ("*Cold Rolled Coil*", di seguito "CRC").

2) M02 - mercato italiano di distribuzione tramite centri di servizio di prodotti piani in acciaio in acciaio al carbonio e legato zincato a caldo ("*Hot Dipped Galvanized*", di seguito "HDG").

3) M03 - mercato italiano di distribuzione tramite centri di stoccaggio di CRC (a monte rispetto a M01).

4) M04 - mercato italiano di distribuzione tramite centri di stoccaggio di HDG (a monte rispetto a M02).

5) M05 - mercato italiano di distribuzione tramite centri di stoccaggio di prodotti piani in acciaio al carbonio e legato laminati a caldo ("*Hot Rolled Coil*", di seguito "HRC"; a monte rispetto a M06);

6) M06 - mercato italiano per la distribuzione tramite centri di servizio di HRC.

7) M07 - mercato italiano di distribuzione tramite centri di stoccaggio di altri prodotti piani in acciaio al carbonio e legato rivestiti (a monte rispetto a M08).

8) M08 - mercato italiano di distribuzione tramite centri di servizio di altri prodotti piani in acciaio al carbonio e legato rivestiti.

IV.2 Effetti dell'Operazione

19. Le società coinvolte nell'Operazione non sono attive nei centri *oxycutting*. Inoltre, DITH distribuisce i prodotti in acciaio sia tramite i centri di stoccaggio che i centri di servizio, mentre Marcora è attiva nella distribuzione di prodotti in acciaio esclusivamente tramite centri di servizio.

20. Pertanto, considerando l'ambito di attività delle parti, esistono sovrapposizioni orizzontali solo nei mercati M01 e M02 ma l'Operazione non appare idonea a generare preoccupazioni concorrenziali in ragione delle limitate quote di mercato *post merger* pari a circa il *[5-10%]* nel 2024.

21. In merito ai possibili effetti verticali, questi potrebbero prodursi tra i mercati: (i) M01 e M03, poiché DITH è attiva nel mercato a monte (cfr. M03); (ii) M02 e M04, poiché DITH è anche nel mercato a monte (cfr. M04); (iii) M05 e M06, poiché DITH è attiva nel mercato a monte (cfr. M05) e (iv) M07 e M08, poiché DITH è attiva nel mercato a monte (cfr. M07).

22. Tuttavia, in tutti i mercati considerati, considerando le limitate quote di mercato a monte o a valle, l'Operazione non appare idonea a sollevare preoccupazioni concorrenziali in nessuno di tali mercati.

23. Infatti, nello scenario in cui si registrano le quote più elevate, relativo al mercato M03, a monte rispetto al mercato M01, l'operatore attivo a monte, DITH, possiede quote pari al *[10-15%],* mentre l'operatore a valle, Marcora, possiede quote pari al *[5-10%]*.

24. In conclusione, in ragione della posizione di mercato contenuta detenuta dalle Parti si ritiene improbabile un rischio di esclusione dei concorrenti attivi nel mercato a monte o a valle.

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 il patto di non concorrenza sopra descritto può ritenersi accessorio 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.

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 VICE SEGRETARIO GENERALE
Serena Stella

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2076 - COMUNE DI NAPOLI - RICOGNIZIONE SPL 2024

Roma, 17 aprile 2025

Comune di Napoli

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 15 aprile 2025, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesto Comune *ex* articolo 30 d.lgs. n. 201/2022, contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza (anche "Ricognizione")[1] e alle criticità concorrenziali derivanti dalla scelta del futuro affidamento *in house* del servizio di trasporto pubblico locale nel Comune di Napoli[2].

Preliminarmente, si ricorda che con la segnalazione AS1946[3], dopo aver rilevato alcune criticità relative all'andamento gestionale del servizio di trasporto pubblico locale affidato *in house* alla società ANM S.p.A., l'Autorità invitava il Comune di Napoli ad attivarsi tempestivamente per consentire l'espletamento della procedura a evidenza pubblica indetta dalla Regione Campania volta all'affidamento in concessione dei servizi minimi di TPL nel Comune di Napoli (lotto 5).

Nel corso del 2024, piuttosto che dare seguito a tale invito, il Comune di Napoli si è attivato – promuovendo[4] (e ottenendo) una modifica della normativa regionale di riferimento[5] – al fine di

[1] La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 21 febbraio 2025.

[2] Cfr. Delibera della Giunta comunale del 19 dicembre 2024, n. 602, con cui il Comune di Napoli ha approvato la Relazione illustrativa ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022, finalizzata all'affidamento del servizio di TPL in regime di *in house*, *ex* art. 5, comma 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, con data presumibile di avvio del servizio al 1° gennaio 2026 e una durata dell'affidamento di sei anni. Segnatamente, dalla Relazione ai sensi dell'art. 14 emerge che i servizi oggetto di affidamento riguarderanno i servizi di trasporto pubblico urbano svolti con autobus, filobus, metropolitane, funicolari terrestri, tram, ascensori pubblici e scale mobili, nonché la gestione del servizio di sosta comunale.

[3] *AS1946 - Comune di Napoli – Ricognizione SPL 2023*, pubbl. in Boll. n. 10/2024.

[4] Cfr. "*Atto di indirizzo del 15 febbraio 2024, (di approvazione dell'ordine del giorno PG/2024/151572) che impegnava il Comune a manifestare alla Regione Campania la volontà di procedere nella direzione dell'*in house providing *per l'affidamento del servizio di TPL in luogo della procedura a evidenza pubblica indetta dalla Regione Campania (lotto 5-Comune di Napoli*", trasmesso dal Comune il 20 marzo 2025.

[5] Cfr. modifiche apportate alla legge regionale 6 maggio 2013, n. 5, dalla legge regionale 22 luglio 2024, n. 12, recante "*Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale*".

procedere a un nuovo affidamento *in house* allo stesso soggetto che da oltre 20 anni gestisce il trasporto pubblico locale a Napoli, con risultati in termini economici e qualitativi non ottimali.
In una prospettiva concorrenziale, non si possono che esprimere forti dubbi in relazione alla decisione di abbandonare una procedura a evidenza pubblica già indetta per procedere all'affidamento *in house* del servizio. Tale scelta, infatti, non appare in linea con i principi generali posti a tutela della concorrenza, determinando una situazione in cui nel Comune di Napoli il servizio di trasporto pubblico locale in esame continuerà a essere gestito dall'operatore storico per altri sei anni.
A ciò si aggiunga che il contenuto della Relazione *ex* articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022, adottata dall'Ente per motivare la scelta della forma di affidamento *in house* (anche "Relazione"), non risulta idoneo a giustificare il mancato ricorso al mercato, non tenendo debitamente conto dei risultati della pregressa gestione *in house* ed essendo basato su obiettivi ritenuti nella stessa Relazione "*sfidanti … sia sul fronte dei costi che della produzione, della qualità e dell'efficacia*".
In relazione al trasporto pubblico locale la Ricognizione riporta le azioni intraprese dall'Ente per superare le criticità legate all'andamento gestionale dei servizi sotto il profilo qualitativo e rappresenta gli esiti relativi al grado di soddisfazione dell'utenza. Al riguardo, ferma restando l'assenza di terzietà del soggetto valutatore, si osserva sin da subito che sebbene da tali dati emerga un miglioramento della qualità del servizio nel corso degli ultimi anni, tuttavia molti degli indicatori qualitativi riportati non raggiungono i *target* stabiliti, attestando una soddisfazione dell'utenza bassa, soprattutto con riferimento alla produzione di superficie.
Nel motivare la scelta dell'in *house*, il Comune di Napoli fa, inoltre, riferimento agli incrementi quantitativi e qualitativi attesi dall'offerta del servizio da parte di ANM S.p.A., sottolineando come la società sia destinataria di ingenti risorse finanziarie, derivanti principalmente dai fondi del PNRR che consentiranno un importante rinnovo della flotta esistente.
Tali argomentazioni tuttavia non risultano convincenti, posto che l'ente non ha fornito alcun dato dal quale potersi ricavare che il rinnovo del parco mezzi porterà a un miglioramento della qualità del servizio tale da incrementare l'efficienza gestionale dell'operatore.
Le caratteristiche del nuovo affidamento sono basate, infatti, su proiezioni ottimistiche delle variabili economico-finanziarie e della quantità e qualità dei servizi all'utenza nell'orizzonte temporale considerato, ma muovono da una esperienza di gestione pregressa da parte di ANM che, sebbene in miglioramento nell'ultimo periodo, è comunque caratterizzata da indubbie criticità gestionali e operative, con persistenti difficoltà di raggiungimento degli obiettivi contrattuali.
In particolare, con riguardo all'andamento gestionale rileva, innanzitutto, la perdurante criticità del servizio sotto il profilo delle *performance* qualitative.
Come anticipato, secondo quanto dichiarato nella Ricognizione, ad eccezione degli indicatori contrattuali relativi alla qualità contrattuale e alla qualità degli obblighi di servizio, tutti gli altri indicatori non raggiungono i *target* stabiliti. Il riferimento è agli indicatori relativi alla qualità tecnica del servizio[6], alla puntualità del servizio (al riguardo, viene affermato che i risultati raggiunti confermano le *performance* del 2022 e sono migliorabili)[7], all'accessibilità del servizio (per cui

[6] Per il quale si dichiara un livello di soddisfazione pari al 61% in superficie e del 67,7% per la metropolitana, a fronte di un *benchmark* dell'80%.

[7] Con il raggiungimento dell'89,1% della soddisfazione per i servizi di superficie a fronte di un *benchmark* del 95%.

viene rilevato un "*peggioramento rispetto al 2022 (95,7% di soddisfatti) ma comunque adeguato*")[8] e alla soddisfazione dell'utente (ritenuti esplicitamente "*ancora insufficienti*")[9].

Nella relazione sulle ragioni che giustificano il mantenimento dell'affidamento *in house* a ANM, allegata al Piano di revisione periodica delle partecipazioni *ex* articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016[10], viene ulteriormente precisato che tra gli aspetti più critici che emergono dalla indagine di *customer satisfaction* vi sono "*la regolarità del viaggio (costanza dei tempi di passaggio dei mezzi); la comunicazione in caso di disservizi in genere (paline, sito, ecc.); la copertura adeguata del territorio (presenza di bus nel territorio)*" [11].

Per quanto attiene alla motivazione economico-finanziaria, la scelta dell'affidamento *in house* da parte del Comune di Napoli si fonda su presunti risparmi di costi e incrementi di ricavi emergenti dal PEF che sarà adottato. Sono inoltre evidenziati i risparmi che deriverebbero per l'amministrazione dal regime di *net cost* e dalla determinazione di costi inferiori ai costi *standard*, che rappresentano attualmente il valore di riferimento per la fissazione dei corrispettivi a base d'asta in caso di affidamento tramite procedura a evidenza pubblica. In particolare, l'Ente indica una previsione di risparmio complessivo di circa 130 milioni di euro per i sei anni di affidamento, con un risparmio annuo paria a circa 21,5 milioni di euro rispetto al costo *standard* da porre a base di gara.

A tale riguardo si osserva che il Comune di Napoli non ha fornito alcuna evidenza a supporto delle stime indicate, ma solo generici riferimenti al miglioramento della flotta e delle politiche di mobilità. Diversamente, la Relazione conferma la gestione poco efficiente da parte di ANM che ha registrato costi di produzione superiori (del 40%) rispetto ai costi *standard*, con un andamento decrescente solo nell'ultimo periodo per effetto della procedura concordataria (il cui termine è previsto per il 30 giugno 2025). Sebbene il Comune affermi un miglioramento dei risultati 2023 rispetto all'anno 2022[12], a conferma del processo di efficientamento dell'azienda, non si può comunque condividere l'assunto per cui tali risultati assicurino il raggiungimento dell'obiettivo di un costo chilometrico inferiore ai costi *standard* che dovrebbe essere alla base del futuro PEF. Tale obiettivo, infatti, non solo allo stato non risulta attuale, ma non è neppure scontato che sia raggiunto in futuro, secondo quanto dichiarato anche dallo stesso Comune di Napoli.

---

[8] Vengono riportati i dati di soddisfazione del servizio di metropolitana (non quelli circa l'accessibilità dei servizi in superficie), in misura pari al 86,3% (con un voto medio di 5,5/7) a fronte di un *target* di riferimento del 90%.

[9] I dati riportati attestano una soglia pari al 57,2% per la linea in superficie e al 72,7% per la linea metropolitana, a fronte di un *target* programmato dell'80%.

[10] Cfr. Deliberazione di Consiglio Comunale del 27 dicembre 2024, n. 168.

[11] Peraltro, dai dati riportati nel *Rapporto Ecosistema Urbano 2024*, a cura di Legambiente e del Sole24Ore, basato su 20 parametri che fotografano le *performance* ambientali di 106 città capoluogo in 5 macroaree (aria, acqua, rifiuti, mobilità, ambiente), risulta che il Comune di Napoli, nel 2024, si colloca, tra le grandi città, all'ultimo posto per l'offerta di trasporto pubblico urbano.
Anche dall'edizione più recente del "*Report on the quality of life in European cities*, *2023*" della Commissione europea emerge un quadro problematico, nel quale Napoli risulta quartultima tra tutte le città dei Paesi Europei per grado di soddisfazione relativo al trasporto pubblico locale, con solo il 30% di intervistati che si è dichiarato soddisfatto del servizio. Napoli è seguita nella classifica da Tirana (29%), Roma (29%) e Palermo (22%).

[12] In quanto: *i)* sono aumentati del 30,5% i ricavi da traffico (anche per effetto della riduzione dell'evasione tariffaria); *ii)* a fronte di un aumento della produzione del 22,2%, sono diminuiti di circa il 4% i costi operativi di produzione e del 21,4% il costo/km.

In ogni caso, lo stesso D.M. MIT n. 157/2018 riconosce la possibilità di utilizzare il costo *standard* quale corrispettivo a base d'asta "*con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali in termini di programmazione dei servizi e di promozione dell'efficienza del settore*". Non vi sarebbe pertanto il divieto di fissare un corrispettivo a base di gara minore, se l'amministrazione lo motivasse con il fine di promuovere l'efficienza del servizio.

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, l'Autorità auspica che codesto Comune riveda la propria decisione di affidare *in house* il servizio di trasporto pubblico locale alla società ANM S.p.A., in modo da eliminare le distorsioni concorrenziali sopra evidenziate.

Si invita, infine, codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate.

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

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

AS2077 - DISCIPLINA DELLA ATTIVITÀ DEGLI ISTITUTI DI VENDITA GIUDIZIARIA

Roma, 17 aprile 2025

Ministro della Giustizia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 15 aprile 2025, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito a talune disposizioni normative afferenti al Decreto 11 febbraio 1997, n. 109, del Ministero di Grazia e Giustizia (ora Ministero della Giustizia, di seguito anche "Decreto"), rubricato "*Regolamento di modifica al decreto ministeriale 20 giugno 1960, e successive modificazioni, e tariffa dei compensi dovuti agli istituti di vendite giudiziarie*", che introducono ingiustificate limitazioni all'esercizio dell'attività degli Istituti di Vendita Giudiziaria (di seguito, "IVG"), ossia dei soggetti autorizzati alle funzioni di amministrazione, custodia e vendita di beni mobili e immobili disposte dall'Autorità giudiziaria.

In particolare, come noto, le funzioni degli IVG consistono nello svolgimento delle attività di custodia giudiziaria di beni mobili, di vendita all'incanto di beni mobili e di amministrazione giudiziaria di beni immobili. Tali funzioni di un IVG vengono esercitate nell'ambito del circondario di un Tribunale, che a sua volta fa parte di un distretto di Corte d'Appello. Per poter operare, un IVG deve essere autorizzato da codesto Ministero e, all'uopo, la competente Corte di Appello (ossia quella dove insiste il circondario di Tribunale interessato), previa approvazione dello stesso Ministero, indice una procedura di valutazione comparativa pubblicando un apposito avviso pubblico che consente ai soggetti interessati di presentare la propria candidatura. I compensi spettanti all'IVG - corrisposti dal debitore nonché anche dall'acquirente in caso di vendite - sono prevalentemente a percentuale (sulla base del valore dei beni interessati) e risultano normativamente fissati dal Decreto per le vendite di beni mobili e dal Decreto 15 maggio 2009, n. 80, del Ministero della Giustizia per le rimanenti attività di custodia di beni mobili e immobili.

Il Decreto prevede di fatto l'autorizzazione di un solo IVG per ciascun circondario di Tribunale (articolo 3, comma 1)[1], dato che l'eccezione prevista (articolo 3, comma 2)[2] non ha trovato sinora

[1] "*L'istituto opera nel territorio della circoscrizione giudiziaria per la quale è stata concessa l'autorizzazione*".

[2] "*Il Ministro di grazia e giustizia, ove ne ravvisi la necessità, può autorizzare altri istituti nello stesso distretto o circondario*".

applicazione[3], con una durata quinquennale di tale autorizzazione (articolo 40, comma 1)[4] e, soprattutto, un meccanismo di tacito rinnovo della stessa (sempre articolo 40, comma 1).

In termini di effetti, l'operatività in via esclusiva nell'ambito della circoscrizione giudiziaria interessata (circondari di Tribunale o anche interi distretti di Corte d'Appello), unitamente alle previsioni relative alla durata quinquennale dell'autorizzazione e al suo rinnovo tacito, determinano situazioni in cui uno stesso IVG arriva a operare in via esclusiva in un territorio per un considerevole lasso temporale (si registrano casi di autorizzazioni in essere dagli anni Sessanta e Settanta), a detrimento di eventuali operatori concorrenti.

Il fatto che, una volta autorizzato un soggetto a operare quale IVG, per via del suddetto meccanismo di rinnovo tacito/automatico, non vengano più bandite procedure di accesso per nuovi operatori (a meno di rinuncia dell'IVG in questione o di revoca dell'autorizzazione da parte di codesto Ministero, che però avviene in casi molto specifici e circoscritti[5]) determina una cristallizzazione del mercato di riferimento, con una preclusione pressoché totale all'ingresso di nuovi operatori e, di contro, con una rendita di posizione a vantaggio degli operatori già autorizzati, quantitativamente non trascurabile in termini di compensi percepiti, non essendovi margini di manovra sul prezzo (trattandosi di prezzi amministrati). Si tratta di distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato che non risultano giustificate da esigenze di interesse generale.

In merito a quanto precede, l'Autorità ritiene opportuno segnalare che la durata dell'autorizzazione a operare di un IVG non dovrebbe superare quella stabilita dal Decreto (pari a cinque anni), senza, dunque, alcuna possibilità di rinnovo tacito/automatico.

Decorso detto lasso di tempo, l'operatore autorizzato dovrebbe nuovamente essere selezionato a seguito di procedura pubblica. Ciò consentirebbe di stimolare, tramite un meccanismo di periodica concorrenza per il mercato, un incremento nel tempo della qualità del servizio reso e un miglioramento delle tempistiche della sua evasione, non potendo essere azionata la leva legata al prezzo (che, come detto, è fisso). In quest'ottica, un'effettiva concorrenza periodica per il mercato, stimolando la riduzione dei costi connessi con l'attività e/o il miglioramento della qualità dei servizi offerti, eliminerebbe possibili extra-profitti da monopolio dell'IVG autorizzato.

Né, d'altra parte, ai fini che precedono, può assumere preminente rilievo, nell'ambito del disegno della periodica procedura selettiva pubblica di autorizzazione, l'esperienza pregressa dei concorrenti, in particolare in un settore - quale quello qui in esame - dove non appare necessario un particolare *know how*, ben potendo essere individuati criteri alternativi che siano parimenti in grado di assicurare i requisiti di affidabilità richiesti dalle specifiche funzioni affidate agli IVG; diversamente procedendo, infatti, risulterebbe comunque difficoltoso l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, vanificandosi così i positivi effetti concorrenziali di un'autorizzazione effettivamente limitata nel tempo.

---

[3] Infatti, analizzando l'elenco di tutti i circondari di Tribunale di tutti i distretti di Corte d'Appello d'Italia, non risulta allo stato alcuna situazione di autorizzazione plurima; ciascun IVG autorizzato, dunque, opera di fatto in esclusiva nel proprio territorio (giudiziario).

[4] "*La concessione ha la durata normale di cinque anni e si intende tacitamente rinnovata per un altro quinquennio e così successivamente, qualora sei mesi prima della scadenza l'Istituto autorizzato non manifesti volontà contraria, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, diretta al Ministro di grazia e giustizia - Direzione generale degli affari civili e delle libere professioni - Ufficio V, o il Ministero nello stesso termine, non comunichi il provvedimento di cessazione*".

[5] Casi di violazione di norme, di gravi irregolarità o di accertati abusi da parte dell'IVG autorizzato.

In conclusione, l'attuale formulazione del Decreto, con particolare riferimento alla previsione (e concreta applicazione) di un automatico meccanismo di rinnovo tacito dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di IVG, introduce ingiustificate restrizioni all'esercizio dell'attività economica di cui trattasi, non risultando tali limitazioni né necessarie né proporzionate al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Esse ostacolano la più ampia concorrenza tra fornitori di servizi legati alle attività di un IVG, ponendosi così in contrasto con i principi nazionali e unionali di libera concorrenza tra operatori economici.

L'Autorità auspica, pertanto, una modifica della disposizione normativa indicata, con l'eliminazione delle distorsioni concorrenziali sopra evidenziate.

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

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

AS2078 – COMUNE DI NUMANA (AN) - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E GESTIONE DEL PORTO TURISTICO

Roma, 17 aprile 2025

Comune di Numana

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 15 aprile 2025, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, con riferimento ai problemi per la concorrenza che derivano dalle modalità di affidamento e gestione del Porto Turistico di Numana.

Preliminarmente, si ritiene opportuno chiarire che l'Autorità riconosce che la gestione di un porto turistico possa configurarsi come un servizio pubblico locale, affidabile, in quanto tale, secondo una delle modalità oggi previste dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Secondo un condivisibile orientamento della giurisprudenza amministrativa[1], infatti, il porto turistico è una figura complessa, nella quale la concessione di un bene pubblico può essere servente alla prestazione di un servizio pubblico locale di rilevanza economica. Nonostante la finalità turistico-ricreativa dei porti turistici, che soddisfano prevalentemente interessi privati, vi è infatti un rilevante interesse pubblico alla loro realizzazione e gestione, per un triplice ordine di ragioni: i) si tratta di uno strumento di accesso alla via di comunicazione marina e, dunque, di vere e proprie "infrastrutture"; ii) detti porti sono suscettibili di usi pubblici di interesse generale (*i.e.* fruizione da parte dell'intera collettività, esigenze, anche se in casi eccezionali, del trasporto pubblico); iii) sussiste, in ogni caso, un rilevante interesse pubblico allo sviluppo e alla valorizzazione turistica ed economica del territorio, indubbiamente agevolata dalla realizzazione e gestione dei porti turistici.

Inoltre, la circostanza per cui il porto turistico, a differenza degli altri porti, non sia aperto indiscriminatamente al pubblico, ma consenta l'utilizzo di posti barca in via esclusiva, "*non è sufficiente a escludere la natura pubblica delle opere, atteso che - trattandosi di opere pubbliche sul demanio pubblico - ne deriva la demanialità anche del porto turistico; il che non è incompatibile con un uso del bene demaniale, in virtù del regime concessorio, riservato solo a determinate categorie di utenti*"[2]. Per tali ragioni il legislatore ha disciplinato in chiave pubblicistica la realizzazione e gestione dei porti turistici: nella misura in cui sono realizzati in forza di concessione su un'area demaniale, per il principio di accessione costituiscono anch'essi beni demaniali, soggetti

[1] Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 6488/2012, che rappresenta il *leading case* in materia, ripreso anche dalla giurisprudenza più recente: si v. Tar Liguria, sentenze nn. 59 e 946 del 2021 e n. 203/2025.

[2] Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 6488/2012, cit..

al regime delle opere pubbliche. La natura pubblica delle opere ha così portato i giudici a ritenere che il servizio di gestione del porto turistico sia "*un servizio pubblico di indubbia rilevanza economica*"[3], ossia un servizio pubblico rivolto ad un numero indeterminato di soggetti verso corrispettivo, anche "*avuto riguardo al normale atteggiarsi del fenomeno "portualità turistica" in Italia*"[4].

A conferma di quanto appena esposto – e della specificità dei porti turistici rispetto alle altre concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative – si evidenzia che il c.d. decreto Salva-Infrazioni[5], in vigore dal 17 settembre 2024, nel modificare l'articolo 3 della legge n. 118/2022 (recante la "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*"), ha espunto da tale disciplina le concessioni "*per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio*", oltre alle concessioni delle federazioni sportive e delle associazioni e società sportive dilettantistiche senza fini di lucro[6].

Tutto ciò premesso e precisato, con riguardo alla gestione del Porto Turistico di Numana risulta che codesto Ente si sia auto-affidato, ai sensi dell'articolo 36 del Codice della Navigazione, la concessione dello specchio acqueo almeno dal 2012, più volte prorogata/rinnovata e con scadenza, allo stato, al 31 dicembre 2033, ai sensi dell'articolo 1, commi 675-683, della legge n. 145/2018. La detta concessione è stata poi annualmente *sub*-affidata – per "*motivi di pubblico interesse*" – ai sensi dell'articolo 45-*bis* del medesimo Codice, ad altri soggetti, con durata da ultimo stabilita al 31 dicembre 2025 e senza comunque escluderne un possibile allineamento alla durata della concessione del Comune.

Con riguardo, inoltre, alle concessioni demaniali "a terra", le stesse risultano affidate ai medesimi soggetti *sub*-affidatari dello specchio acqueo (oltre ad altri gestori) e rinnovate annualmente dal Comune ai sensi dell'articolo 36 del menzionato Codice, con scadenze allo stato previste, per alcuni concessionari, al 30 settembre 2027, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 118/2022, mentre per altri al 31 dicembre 2033, ai sensi dell'articolo 1, commi 675-683 della legge n. 145/2018.

---

[3] Tale qualificazione troverebbe conferma anche nella disciplina di cui al d.m. 31 dicembre 1983 (emanato in attuazione dell'articolo 6, comma 3, del d.l. n. 55/1983, convertito, con modificazioni, in legge n.131/1983, tutt'ora vigente), che reca le categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale, al fine di individuare per quali servizi pubblici l'ente locale deve imporre il pagamento di una tariffa e tra cui figurano, al n. 14 dell'articolo unico, i "*servizi turistici diversi: (…) approdi turistici e simili*". Merita di essere richiamata anche una recente Risoluzione del Parlamento Europeo del 17 gennaio 2024 "*Costruire una strategia europea globale*" (2023/2059 INI), laddove si ribadisce che i porti (senza in realtà distinguere tra quelli commerciali e quelli turistici) "*svolgono un servizio pubblico essenziale, per il quale dovrebbero essere riconosciuti e valorizzati", i quali "combinano e salvaguardano una serie di diverse attività costiere a vantaggio dei cittadini, delle comunità costiere e dell'ambiente marino, contribuendo a mantenere gli habitat costieri e migliorare la qualità dell'aria negli agglomerati urbani circostanti i porti*".

[4] In argomento, il Tar Liguria, con la recente sentenza n. 203/2025, che richiama la precedente sentenza n. 946/2021, ha reputato legittima la scelta di un Comune di ricorrere al *project financing*, *ex* articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023, laddove l'affidamento del porto turistico preveda sia l'esecuzione di lavori di valorizzazione dello stesso, sia lo svolgimento dei servizi connessi allo sfruttamento del bene, riconoscendo che in tale ipotesi si configuri "*una concessione di lavori e/o di servizi soggetta alla disciplina della Direttiva 23/2014/UE (…) in quanto essa si caratterizza per il fatto che, accanto alla concessione di beni demaniali marittimi, impone la prestazione di servizi funzionali all'esercizio della nautica da diporto (ormeggio, disormeggio, alaggio, varo, etc.)*". Ciò non esclude, secondo il medesimo Tar, che la concessione di un bene pubblico sia servente alla prestazione di un servizio al pubblico, "*nella quale profili in tema di concessione di beni pubblici coesistono con aspetti attinenti all'affidamento di servizi pubblici*".

[5] Decreto-legge n. 131/2024, convertito, con modificazioni, in legge n. 166/2024.

[6] Restano dunque sotto il "cappello" dell'articolo 3 della legge n. 118/2022 le concessioni turistico-ricreative e quelle nautiche rilasciate con finalità di noleggio e locazione di unità da diporto.

Orbene, relativamente alla titolarità della concessione principale disposta in favore del Comune, l'Autorità intende innanzitutto osservare che, benché la gestione in autoproduzione del porto turistico sia consentita anche dal nuovo decreto legislativo n. 201/2022, la relativa proroga disposta, da ultimo, al 31 dicembre 2033, è basata su disposizioni (articolo 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018) che, oltre ad essere state ripetutamente censurate dall'Autorità e dal giudice amministrativo[7] – in quanto impeditive del confronto concorrenziale che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso – sono state altresì espressamente abrogate dalla legge n. 118/2022.

Anche i *sub*-affidamenti che sono stati disposti a valle dal Comune, ai sensi dell'articolo 45-*bis* del Codice della Navigazione, sono fondati su motivazioni generiche e non circostanziate (basate sull'asserita idoneità tecnica che gli attuali gestori avrebbero acquisito nel corso degli anni), che non appaiono idonee a superare l'esigenza di ricorrere a una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento delle gestioni del Porto Turistico, tale da garantire la più ampia partecipazione degli operatori interessati[8].

Parimenti, le proroghe delle concessioni demaniali "a terra", stabilite, per alcuni concessionari al 30 settembre 2027 e per altri al 31 dicembre 2033, poggiano, rispettivamente, su una normativa non più applicabile alle strutture dedicate alla nautica da diporto (ossia l'articolo 3 della legge n. 118/2022, come modificato dal menzionato decreto Salva-Infrazioni), ovvero su norme (articolo 1, commi 682 e 683 della legge n. 145/2018), come già osservato, ripetutamente censurate dall'Autorità e comunque espressamente abrogate.

Al riguardo, l'Autorità intende evidenziare le criticità concorrenziali derivanti dalle diffuse e reiterate proroghe disposte nel tempo che, oltre ad essere basate su norme ormai abrogate o inapplicabili, rinviano il confronto competitivo per il mercato, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica. Eventuali proroghe degli affidamenti non dovrebbero mai eccedere le reali esigenze delle amministrazioni, in un'ottica di necessarietà e proporzionalità, tanto più quando si tratti di concessioni affidate *ab origine* senza gara[9].

---

[7] Si ricorda infatti che, nel corso del biennio 2020-2021, 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 con gli artt. 49 e 56 TFUE e con l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi"). 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 *Bollettino* n. 12/2021; *AS1799 Regione Autonoma della Sardegna – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in *Bollettino* n. 43/2021.

In giurisprudenza cfr., per tutti, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenze nn. 17 e 18 del 2021.

[8] Come osservato nei pareri motivati AS1976 (*Comune di Forte dei Marmi (LU) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in *Bollettino* n. 22/2024) e AS1983 (*Comune di Carrara (MS) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in *Bollettino* n. 24/2024), la previsione di *sub*-affidamento, *ex* articolo 45-*bis*, Cod. nav., è una condizione che viene in rilievo "*a seguito dell'affidamento in concessione ed è subordinata all'autorizzazione che l'Autorità concedente discrezionalmente può decidere o meno di rilasciare a seguito dell'analisi della situazione specifica*".

[9] In questa direzione, l'articolo 178 del decreto legislativo n. 36/2023 (recante il nuovo *Codice dei contratti pubblici*), prevede un divieto di proroga assoluto per le concessioni affidate senza gara: si v., *ex multis*, AS1999 *Ricognizione SPL 2023*, in *Bollettino* n. 25/2024.

In proposito, in vista della futura gestione del Porto Turistico di Numana – che dovrebbe peraltro essere oggetto di ristrutturazione grazie a un finanziamento regionale – l'Autorità intende rammentare il proprio consolidato orientamento[10] sulla necessità di procedere agli affidamenti delle concessioni demaniali, in quanto concernenti beni economicamente contendibili, mediante procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento e per consentire quanto prima l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche[11].

Con riferimento al modello procedimentale da seguire per il rilascio delle concessioni *de quibus*, al fine di soddisfare concretamente i citati principi, l'Autorità ha peraltro già avuto modo di esprimersi[12], nel senso di ritenere auspicabile che vengano previste forme procedimentali di avvio d'ufficio piuttosto che su istanza di parte[13] - come invece accade con la specifica procedura prevista dal D.P.R. n. 509/1997 - e che, in ogni caso, la procedura selettiva debba essere tale da garantire un reale ed effettivo confronto competitivo e non soddisfare solo apparentemente i predetti principi[14].

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Comune si adoperi tempestivamente per adeguare l'affidamento della gestione del Porto Turistico di Numana, ancora in regime di proroga, alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti, al fine di garantire, a beneficio degli utenti, che il servizio sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche.

Si invita, pertanto, l'Amministrazione medesima a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

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

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

---

[10] Cfr., *ex multis*, AS1550 *Concessioni e criticità concorrenziali*, in *Bollettino* n. 48/2018; AS1730 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2021*, in *Bollettino* n. 13/2021; AS1893 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - Anno 2023*, in *Bollettino* n. 26/2023.

[11] In senso conforme, cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza n. 10131 del 16 dicembre 2024.

[12] Cfr. AS2029 *Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative e sportive*, in *Bollettino* n. 32/2024; AS2066 *Comune di Imperia – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in *Bollettino* n. 11/2025.

[13] Specularmente, il Consiglio di Stato, nella sua più recente giurisprudenza (sentenza n. 10131/2024, già cit.), ha avuto modo di stigmatizzare la procedura "*arcaica e informale*" prevista dagli articoli 37 del Codice della Navigazione e 18 del relativo Regolamento di esecuzione, anch'essa attivata su istanza di parte e talvolta seguita (e avallata, *ex multis*, da Consiglio di Stato, sentenza n. 2662/2023) anche per gli affidamenti dei porti turistici, benché a questi non applicabile *ex* art. 9 del D.P.R. n. 509/1997, *Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto*.

[14] Oltre all'affidamento con procedura ad evidenza pubblica, si rammenta che le altre modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, oggi previste dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 201/2022, sono rappresentate dall'affidamento a società mista, a società *in house* o la gestione in economia, nel rispetto dei principi e delle modalità previste dal medesimo decreto di riordino.

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

PS12802 - SKY MODALITÀ DISDETTA ABBONAMENTO
Provvedimento n. 31530

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 15 aprile 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411, vigente *ratione temporis* al momento dell'avvio del procedimento, 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 (di seguito, "Regolamento");

VISTA la comunicazione del 21 giugno 2024, con cui è stato avviato il procedimento PS12802 nei confronti della società Sky Italia S.r.l.;

VISTE le proprie decisioni del 7 novembre 2024, del 18 dicembre 2024 e del 30 gennaio 2025 con le quali, ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento vigente *ratione temporis* e dell'articolo 8, comma 4, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento per la valutazione degli impegni proposti dal Professionista e per l'espletamento degli adempimenti procedurali;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 6 agosto 2024, con la quale la società Sky Italia S.r.l. ha presentato, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 9 del Regolamento vigente *ratione temporis*, una proposta di impegni, successivamente integrata nella versione definitiva e consolidata in data 21 gennaio 2025;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LA PARTE

1. Sky Italia S.r.l. (di seguito, anche "SKY", "Professionista" o "Società"), in qualità di Professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del consumo, con sede legale in Milano, Via Monte Penice 7, C.F. 04619241005. La Società è attiva nella produzione e distribuzione di canali digitali a pagamento, di servizi di *pay per view* e di servizi di televisione interattiva, via satellite e via cavo.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il procedimento concerne le modalità attraverso cui i consumatori possono disdire l'abbonamento TV o rimuovere pacchetti da servizi SKY e NOW e nello specifico le seguenti condotte:

- è assente sui siti *internet sky.it* e *now.it*, nell'area personale "Fai da te" accessibile con le credenziali di ciascun utente, nonché sulle App SKY e NOW, una specifica sezione contenente informazioni chiare e complete sui canali e modalità per effettuare la disdetta o la rimozione di pacchetti (c.d. *downgrade*);
- i risultati della ricerca per parole chiave a partire da motori di ricerca quali Google mostrano pagine sponsorizzate che rimandano al solo canale di disdetta tramite operatore telefonico e non alla disdetta *online.*
- non è possibile effettuare la disdetta/*downgrade* in modo autonomo online nell'App NOW;
- la procedura di disdetta *online* accessibile dai siti *internet sky.it e now.it* prevede numerosi e farraginosi passaggi nonché *pop-up* promozionali, con una sequenza grafica defatigante;
- le informazioni circa le modalità per effettuare il *downgrade* sono collocate solo all'interno delle condizioni generali di contratto e non contengono indicazioni chiare sulla procedura da seguire per rimuovere più pacchetti;
- il servizio telefonico risulta difficile da contattare e non fornisce adeguata assistenza rispetto alle richieste di disdetta o *downgrade*.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. L'iter del procedimento

3. In relazione alle condotte sopra descritte, in data 21 giugno 2024 è stato comunicato al Professionista l'avvio del procedimento istruttorio PS12802 con cui è stata contestata l'idoneità della pratica commerciale a ostacolare l'esercizio dei diritti dei consumatori relativi alla cessazione o modifica del contratto di abbonamento TV, ipotizzando che essa potesse configurare una pratica commerciale aggressiva in violazione degli articoli 20, 24 e 25 comma 1, lettera *d*), del Codice del consumo.

4. Il Professionista, il 19 luglio 2024, ha inviato le informazioni richieste nella comunicazione di avvio del procedimento[1] e il 6 agosto 2024 ha presentato memorie difensive[2].

5. SKY ha presentato una proposta di impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7 del Codice del consumo il 6 agosto 2024[3], integrata in data 29 ottobre 2024[4] e in data 18 dicembre 2024[5]. Una versione consolidata degli impegni è stata prodotta dal Professionista il 21 gennaio 2025[6].

6. La Società è stata sentita in audizione il 9 ottobre 2024[7] e il 10 dicembre 2024[8].

---

[1] Cfr. informazioni ricevute il 19 luglio 2024 prot. 71586.
[2] Cfr. prot. 76737 del 6 agosto 2024.
[3] Cfr. impegni del 6 agosto 2024 prot. 76737.
[4] Cfr. impegni del 29 ottobre 2024 prot. 97707.
[5] Cfr. impegni del 18 dicembre 2024 prot. 111124.
[6] Cfr. impegni del 21 gennaio 2025 prot. 4170.
[7] Cfr. verbale di audizione del 9 ottobre 2024 prot. 91900.
[8] Verbale di audizione del 12 dicembre 2024 prot. 109665.

7. In data 3 febbraio 2025, è stata comunicata a Sky la conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento.

III.2. Gli elementi acquisiti e gli impegni del Professionista

8. SKY, nel corso del procedimento, ha sostenuto che i passaggi previsti nel percorso di disdetta *online* sarebbero necessari per garantire la migliore gestione della richiesta del cliente, così come i *pop-up* informativi, che indicherebbero al consumatore possibili alternative alla disdetta. Inoltre, secondo Sky, la complessiva procedura si concluderebbe in un tempo contenuto[9]. Per il servizio NOW, la relativa App non sarebbe stata creata per gestire l'abbonamento, ma solo per consentire la fruizione dei contenuti[10]. Infine, il Professionista ha ricondotto l'impossibilità di rimuovere più pacchetti SKY contemporaneamente a ragioni tecniche/amministrative, quali la necessità di gestire separatamente promozioni o servizi attivati in tempi diversi, anche al fine di una corretta fatturazione al cliente[11].

9. La proposta di impegni consolidata, pervenuta il 21 gennaio 2025, presenta trentasei misure che riguardano i dettagli del processo che il consumatore deve seguire per disdire l'abbonamento/effettuare il *downgrade* di abbonamenti SKY/NOW, nonché le informazioni contestualmente fornite, distinguendo a seconda del canale di partenza: motore di ricerca, sito *internet* del Professionista, area personale "Fai da te" accessibile con le credenziali oppure App. Di seguito, ne è illustrato sinteticamente il contenuto.

a) Impegni relativi alle procedure di disattivazione dell'abbonamento TV SKY:

Tramite motore di ricerca - Impegni da 1 a 3: modifica della denominazione della pagina sponsorizzata di atterraggio cui si giunge utilizzando come parole chiave "disdetta Sky" o diciture analoghe sul motore di ricerca Google, finalizzata a chiarire che tale pagina riguarda solo la disdetta tramite operatore telefonico; aggiunta nella medesima pagina di un *link* che rimanda alla parallela modalità di disdetta *online* (la quale non richiede interazione con un operatore).

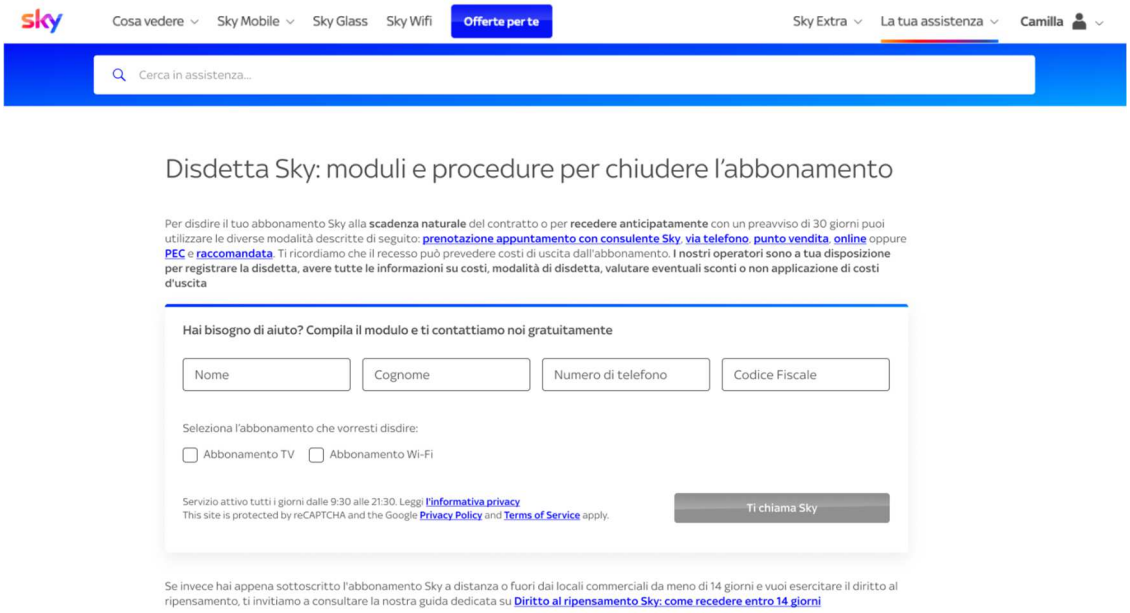
Tramite home page di Sky - Impegni da 4 a 11: maggiore evidenza grafica nella *homepage* del sito *internet sky.it* dell'area "assistenza", a partire dalla quale è possibile ottenere informazioni sulle modalità con cui effettuare la disdetta; modifica del percorso successivo e della pagina del sito che riassume le informazioni sulle modalità con cui effettuare la disdetta, dando pari evidenza ai canali che comportano necessariamente una interlocuzione telefonica e a quelli che non la richiedono (cfr. figura 1); riduzione dei passaggi del processo di disdetta e del numero dei *pop-up* promozionali che compaiono durante il processo di disdetta ed eliminazione dei *pop-up* nella fase di richiesta al consumatore delle "motivazioni" della disdetta.

[9] Prot. 76737 del 6 agosto 2024.

[10] Cfr. informazioni ricevute il 19 luglio 2024 prot. 71586 e prot. 76737 del 6 agosto 2024.

[11] Prot. 76737 del 6 agosto 2024.

Figura 1: Impegno 9, nuova pagina in cui sono elencate tutte le modalità di disdetta



Tramite area personale "Fai da Te" - Impegni 12 e 12-*bis*: aggiunta nell'area personale "Fai da te" del sito *sky.it* di un riquadro dedicato alla gestione dell'abbonamento, denominato "*Condizioni Generali, modalità e costi di disdetta, rimozione o aggiunta di pacchetti e servizi*"; inserimento di un link che rimanda direttamente all'avvio della procedura di disdetta *online* (cfr. figura 2).
Tramite App MySky - Impegni 13 e 13-*bis*: aggiunta nell'App di un riquadro denominato "*Condizioni generali, modalità e costi della disdetta, rimozione o aggiunta di pacchetti e servizi*"; inserimento di un *link* che rimanda direttamente all'avvio della procedura di disdetta (cfr. figura 3).

Figura 2 Impegno 12 - Aggiunta una sezione dedicata alle modalità di disdetta

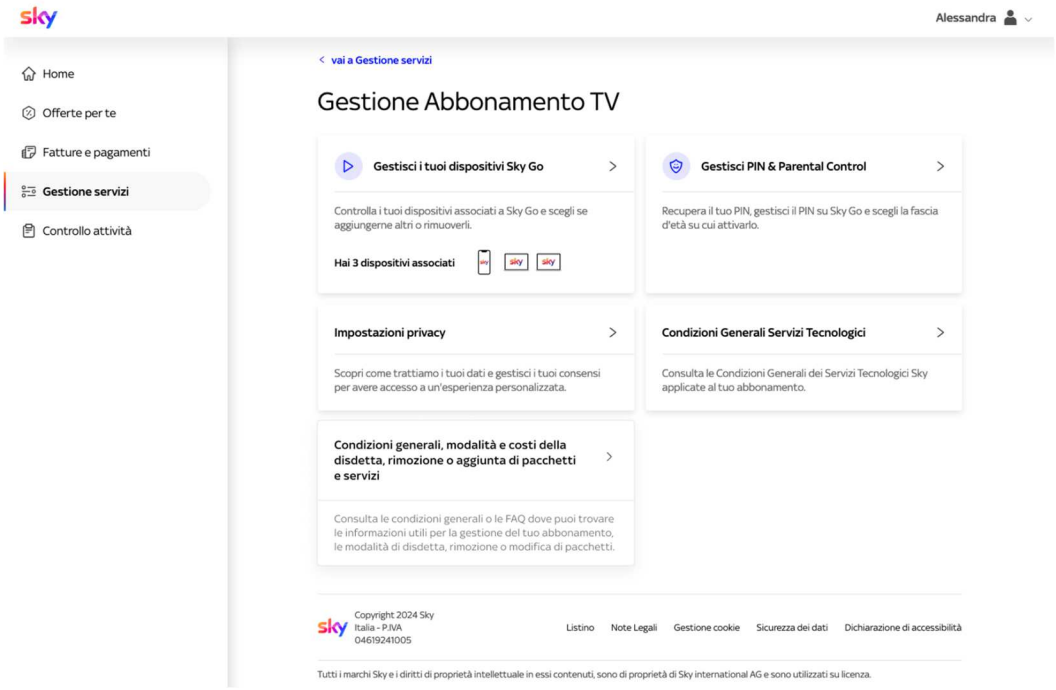
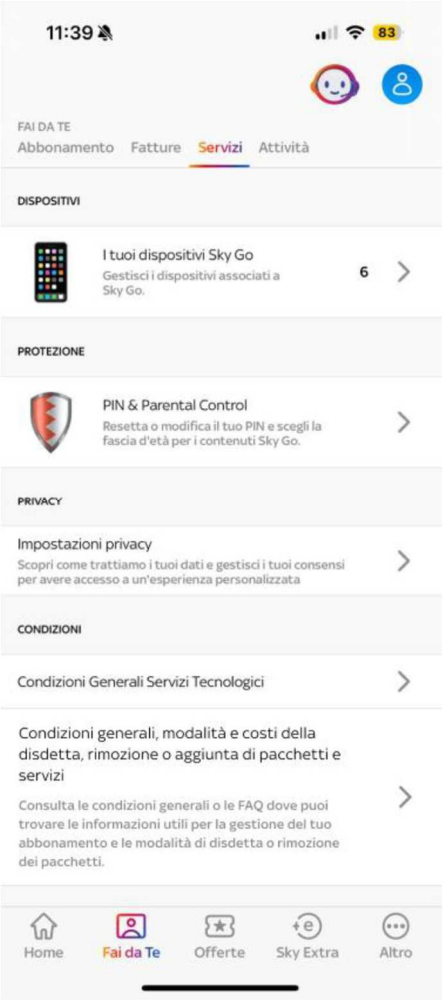


Figura 3 Impegno 13 - Sezione "servizi" My Sky App



b) Impegni relativi alla procedura di downgrade SKY

Tramite motore di ricerca - Impegni da 14 a 16: modifica della denominazione della pagina sponsorizzata cui si atterra cercando su Google "*togliere un pacchetto Sky*" o diciture analoghe, chiarendo che tale pagina di atterraggio riguarda solo il canale tramite operatore telefonico; aggiunta di un *link* che rimanda alla modalità di *downgrade online* (la quale non richiede l'interazione con un operatore).

Tramite home page di SKY - Impegni da 17 a 21: maggiore evidenza nella home page del sito *internet sky.it* alla funzione "assistenza", a partire dalla quale è possibile effettuare ricerche in merito alle modalità con cui effettuare il *downgrade*; modifica alla pagina di atterraggio della ricerca, dando pari evidenza alle modalità di *downgrade* che comportano necessariamente una interlocuzione telefonica e a quelle che non la richiedono; inserimento di un *link* diretto al percorso guidato di *downgrade* che si conclude in cinque passaggi.

Tramite area personale "Fai da Te" - Impegni 22 e 22-*bis*: aggiunta nell'area personale "Fai da te" del sito *sky.it*, alla quale si accede dopo aver inserito le credenziali, di un riquadro dedicato alla gestione dell'abbonamento denominato "*Condizioni Generali, modalità e costi di disdetta, rimozione o aggiunta di pacchetti e servizi*"; inserimento di un *link* che rimanda direttamente all'avvio della procedura di *downgrade*.
Tramite App MySky - Impegni 23 - 26: aggiunta di un riquadro denominato "*Condizioni generali, modalità e costi della disdetta, rimozione o aggiunta di pacchetti e servizi*"; inserimento di un link che rimanda direttamente all'avvio della procedura di *downgrade*; riduzione del numero di passaggi della procedura e dei *pop-up* promozionali. Aggiunta dell'informazione circa la necessità, per rimuovere più pacchetti, di ripetere l'operazione ("*Se desideri rimuovere più pacchetti, puoi farlo ripetendo questo percorso online per ciascuno dei pacchetti o servizi che desideri rimuovere*").

c) Impegni relativi alle procedure di disattivazione dell'abbonamento TV NOW

Impegni da 27 a 30: inserimento nell'App di NOW dell'indirizzo della pagina *web* del sito *internet now.it* contenente le informazioni e il *link* per avviare il processo di disdetta e *downgrade*; maggiore evidenza all'area "assistenza" del sito *web* e al percorso che porta alla attivazione e disattivazione dell'abbonamento; inserimento nel riquadro "*Gestione account*" di un *link* specifico "*Come disattivare o riattivare il mio Pass*" che conduce a un riquadro con le informazioni relative alle modalità di disattivazione dell'abbonamento.

d) Impegni relativi al servizio clienti

Impegni 31-32: inserimento nelle linee guida degli operatori del *call center* di istruzioni su come rispondere correttamente ai consumatori che chiedono come rimuovere più pacchetti ("*Se il cliente chiede di rimuovere più pacchetti contemporaneamente, rispondere al cliente che è possibile. Inserisci una richiesta alla volta ma nell'ambito della stessa telefonata e con la medesima efficacia*" e "*Comunicare al cliente che può rimuovere più pacchetti contemporaneamente anche attraverso la procedura online facendo il processo in sequenza*").
10. Gli impegni saranno implementati entro tre mesi dalla data di notifica del provvedimento di accettazione dei medesimi.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

11. Poiché le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento sono state diffuse tramite *internet* e riguardano il settore televisivo a pagamento, in data 5 febbraio 2025 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, "Agcom"), ai sensi dell'articolo 27, comma 6 e comma 1-*bis*, del Codice del consumo.
12. Con parere pervenuto in data 14 marzo 2025, la suddetta Autorità ha evidenziato, in sintesi, di ritenere opportuno, alla luce dell'articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo, rendere il parere nel senso della riconducibilità delle condotte a ipotesi di violazione della normativa e della regolamentazione di cui al Codice delle comunicazioni elettroniche e alle proprie delibere. Le specifiche condotte oggetto del procedimento in esame sembrerebbero, infatti, riconducibili a ipotesi di violazione di tale normativa e regolamentazione di settore a tutela dei consumatori, avuto riguardo alle modalità utilizzabili dal soggetto contraente che intenda recedere da un contratto stipulato con

operatori di telefonia e di reti televisive e di comunicazione elettronica. L'Agcom si è, pertanto, riservata pertanto di adottare, laddove ne sussistano i presupposti, i provvedimenti di competenza.
13. Con riferimento alla richiesta di parere ai sensi dell'articolo 27, comma 6 del Codice del consumo, la medesima Autorità ha ritenuto che *internet* sia uno strumento di comunicazione idoneo a influenzare significativamente i consumatori, i quali potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso: se così fosse, ciò svilupperebbe in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate.

V. VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

Questioni preliminari

14. Preliminarmente, quanto alla posizione di Agcom, secondo cui i profili di contestazione della condotta sarebbero riconducibili a fattispecie disciplinate dal Codice delle comunicazioni elettroniche (in particolare, articolo 98 *septies decies*, commi 1 e 10, del Codice delle comunicazioni elettroniche, che rinvia all'articolo 1 della legge n. 40/2007) di propria competenza e sarebbero state oggetto delle proprie delibere n. 69/18/CONS e 127/19/CONS, si osserva quanto segue.
15. In disparte la questione della riconducibilità dello specifico servizio oggetto del presente caso (offerta di visione di programmi televisivi trasmessi in streaming e in diretta su un sito *internet* nonché trasmessi via satellite e/o vi cavo) nell'alveo di quelle attività che rientrano nell'applicazione del Codice delle comunicazioni elettroniche[12], deve osservarsi che la competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, "AGCM")a valutare se le condotte oggetto del presente procedimento integrino violazione del Codice del Consumo non è in discussione.
16. Infatti, mentre le delibere n. 69/18/CONS e 127/19/CONS risultano precipuamente finalizzate a garantire la pluralità dei canali utilizzabili dagli utenti al fine del recesso, la presente istruttoria verte sulla farraginosità e il carattere defatigante del processo di disdetta *online*. La competenza a valutare se tale processo, per le modalità con cui è costruito, integri gli estremi di una pratica commerciale aggressiva, consistente nella frapposizione di ostacoli all'esercizio del diritto di recesso, è demandata all'Autorità.
17. Ciò in quanto l'ambito di applicazione del Codice del consumo, in ragione del suo carattere orizzontale e dell'ampiezza della nozione di pratica commerciale, si estende a tutte le attività poste in essere dai professionisti nei confronti degli utenti di servizi di comunicazioni elettroniche (tra cui potrebbe rientrare la visione dei programmi televisivi) prima, durante e dopo l'operazione commerciale.
18. La condotta contestata, in particolare, può tradursi in violazioni di specifiche norme del Codice del consumo, potendo integrare una pratica commerciale aggressiva in violazione degli articoli 20, 24 e 25, lettera d) dello stesso Codice, in quanto contraria alla diligenza professionale e suscettibile, attraverso un indebito condizionamento, di limitare la libertà di scelta del consumatore medio in ordine all'efficacia o allo scioglimento dei contratti di pay-tv.
19. Sul piano dell'enforcement, l'articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo, individua un criterio generale di ripartizione preventiva delle competenze tra AGCM e Autorità di Vigilanza in tutti i settori regolati, assegnando in via esclusiva all'AGCM l'enforcement rispetto a tutte le

[12] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. Sesta, 17 maggio 2024, n. 4403, che rinvia a CGUE 13.12.2018, C-298/17 e CGUE 11.12.2019, C-87/19.

condotte che danno luogo a una pratica commerciale scorretta, comprese quelle che integrano al contempo la violazione di una norma di settore. La disciplina consumeristica non trova, infatti, applicazione "*unicamente quando disposizioni estranee a quest'ultima, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29*"[13].

Valutazione degli impegni

20. Gli impegni in esame hanno a oggetto le informazioni fornite ai consumatori in merito alle modalità per effettuare la disdetta dell'abbonamento o la rimozione di pacchetti (c.d. *downgrade*), nonché il processo da seguire *online* per esercitare tali diritti in modo autonomo, cioè senza necessità di interloquire con un operatore.

21. L'Autorità ritiene che le misure a riguardo proposte dal Professionista siano idonee a sanare i possibili profili di illegittimità contestati nella comunicazione di avvio del procedimento.

22. Gli impegni, infatti, apportano modifiche significative alla totalità dei canali disponibili al consumatore per esercitare il proprio diritto di cessazione o modifica dell'abbonamento (sito *internet* del Professionista, area "Fai da te" accessibile con le credenziali, App, nonché pagine sponsorizzate sui motori di ricerca) rendendo più immediate e fruibili le informazioni relative alle opzioni disponibili per recedere dagli abbonamenti o per rimuovere singoli pacchetti dello stesso. Inoltre, essi semplificano l'accesso ai processi *online* di disdetta e i passaggi da compiere per portarli a compimento.

Grazie agli impegni, inoltre, viene data medesima evidenza grafica a tutti i canali attivabili per effettuare la disdetta, compreso quello *online*, consentendo così al consumatore di scegliere liberamente se interloquire con un operatore oppure effettuare il processo in modo autonomo e indipendente.

23. Nel dettaglio, per quanto riguarda il servizio Sky, le modifiche all'evidenza grafica e alla collocazione delle sezioni informative introdotte dagli impegni consentono al consumatore di reperire più agevolmente e intuitivamente le informazioni rilevanti, a partire dalla sezione "*assistenza*" sul sito *internet* del Professionista, o dalla sezione "*Condizioni generali, modalità e costi della disdetta, rimozione o aggiunta di pacchetti e servizi*" dell'area "Fai da te", dall'App, o ancora a partire da motori di ricerca.

24. Qualunque sia il canale di partenza, il consumatore viene poi guidato con immediatezza a una pagina dove sono fornite in modo compatto e con pari evidenza le informazioni sulle diverse modalità con cui procedere alla disdetta/*downgrade.*

L'introduzione di specifici *link* che consentono di dare direttamente avvio ai processi di disdetta/*downgrade online* rende inoltre maggiormente fruibile tale canale che consente di ultimare la procedura in modo autonomo. Le modifiche in tal senso appaiono particolarmente apprezzabili per il processo di *downgrade*, dapprima attivabile attraverso un *link* di difficile consultazione in quanto collocato nelle condizioni generali di contratto, mentre ora in virtù dell'impegno il consumatore può agevolmente avviare il processo dalla sezione dedicata.

---

[13] Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza del 13 settembre 2018, cause riunite C-54/17 d C/55/17: cfr. anche Consiglio di Stato, sentenza del 1° ottobre 2021, n. 6596, sentenza del 27 dicembre 2021, n. 8620 e sentenza del 27 febbraio 2023, n. 1953.

25. Grazie a quanto previsto dagli impegni, una volta iniziata la procedura di disdetta/*downgrade*, questa si svolgerà in modo più rapido e diretto, essendo stati eliminati alcuni passaggi e alcuni pop up promozionali. Il consumatore è, inoltre, reso edotto con chiarezza durante il processo di *downgrade*, sia se effettuato *online* sia tramite operatore telefonico, che occorre effettuare la disdetta di un pacchetto alla volta; sono altresì fornite informazioni chiare su come procedere per rimuovere pacchetti ulteriori.
26. Anche per il servizio NOW, gli impegni arricchiscono i canali informativi disponibili al consumatore sulle modalità con cui effettuare la disdetta, fornendo informazioni più chiare e complete sulle azioni da intraprendere.
27. Alla luce delle predette considerazioni, si ritiene che gli impegni presentati soddisfino i requisiti previsti dall'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalla società Sky Italia S.r.l., nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti della società Sky Italia S.r.l.;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione;

DELIBERA

a) di rendere obbligatori ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera *a),* del Regolamento, nei confronti della società Sky Italia S.r.l. gli impegni dalla stessa presentati nella loro versione definitiva in data 21 gennaio 2025, come descritti nella dichiarazione allegata, che costituisce parte integrante del provvedimento;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera *a*), del Regolamento;

c) che la società Sky Italia S.r.l., entro sessanta giorni dalla data di notifica della presente delibera, informi l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni.

Ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:
a) il Professionista non dia attuazione agli impegni assunti;
b) si modifichi la situazione di fatto rispetto a uno o più elementi su cui si fonda la decisione;
c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalla Parti che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL VICE SEGRETARIO GENERALE
Serena Stella

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Autorità garante della concorrenza e del mercato	Bollettino Settimanale Anno XXXV- N. 17 - 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