



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXIV - n. 44

Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
17 novembre 2014



## SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
<b>I748 - CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF</b>	
<i>Provvedimento n. 25154</i>	5
<b>A473 - FORNITURA ACIDO COLICO</b>	
<i>Provvedimento n. 25159</i>	45
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	47
<b>C11524B – UNIPOL GRUPPO FINANZIARIO/UNIPOL ASSICURAZIONI-PREMAFIN FINANZIARIA-FONDIARIA SAI-MILANO ASSICURAZIONI</b>	
<i>Provvedimento n. 25160</i>	47
<b>C11524C – UNIPOL GRUPPO FINANZIARIO/UNIPOL ASSICURAZIONI-PREMAFIN FINANZIARIA-FONDIARIA SAI-MILANO ASSICURAZIONI</b>	
<i>Provvedimento n. 25161</i>	62
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	70
<b>PS9376 - WIND-ESERCIZIO IUS VARIANDI SU PIANI TARIFFARI DI DURATA PREDETERMINATA</b>	
<i>Provvedimento n. 25158</i>	70
<b>PS9489 - POLTRONESOFÀ-CARATTERISTICHE DELL'OFFERTA</b>	
<i>Provvedimento n. 25166</i>	87



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### **I748 - CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF**

*Provvedimento n. 25154*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 ottobre 2014;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTO l'articolo 101 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 (ora 101 e 102 TFUE);

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la segnalazione della società Nethuns S.r.l. pervenuta il 28 maggio 2013 e le successive integrazioni;

VISTA la propria delibera del 16 luglio 2013, con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti del Consiglio Nazionale Forense (di seguito, CNF), per accertare l'esistenza di due distinte violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie, trasmessa alle parti in data 7 maggio 2014;

VISTA la comunicazione alla Commissione Europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

SENTITI in audizione finale, il 9 luglio 2014, i rappresentanti delle parti che ne hanno fatto richiesta;

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

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

#### ***a) Il segnalato***

1. Il Consiglio Nazionale Forense (di seguito CNF) è l'organismo di rappresentanza dell'avvocatura italiana e ha sede presso il Ministero della Giustizia. Esso è composto da avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, eletti dagli appartenenti alla categoria ogni quattro anni, in maniera tale che sia assicurata la presenza di almeno un rappresentante per ogni distretto di Corte d'Appello.

Il CNF elegge il presidente, due vicepresidenti, il segretario ed il tesoriere che formano il consiglio di presidenza; il CNF nomina, inoltre, i componenti delle commissioni e degli altri organi previsti dal regolamento.

Oltre a rappresentare l'avvocatura a livello nazionale, il CNF esercita la funzione giurisdizionale nei confronti dei soggetti vigilati, secondo quanto disposto dagli artt. 59-65 del R.D. 22 gennaio 1934 n. 37 ed emana e aggiorna il codice deontologico forense curandone la pubblicazione e la diffusione. A tal fine adotta circolari interpretative volte a chiarire la portata delle previsioni deontologiche, nonché pareri su questioni sottoposte alla sua attenzione da parte dei Consigli degli Ordini circondariali. Inoltre, ogni due anni, il CNF propone al Ministro della Giustizia i parametri per la liquidazione dei compensi *ex art. 13 L. n. 247/2012*.

Il CNF ha realizzato un fatturato complessivo pari a *[1-10 milioni di]*<sup>1</sup> euro per l'anno 2013.

#### **b) Il segnalante**

2. Nethuns S.r.l. (di seguito Nethuns) è una società con sede legale a Milano, che gestisce il circuito "AmicaCard", attraverso il portale *www.amicacard.it*. La società mette a disposizione di aziende e professionisti (tra cui gli avvocati) che intendono promuovere i propri servizi tramite internet il suddetto circuito a fronte del pagamento di una quota di iscrizione *una tantum* per un periodo di cinque anni; i consumatori-utenti, acquistando la tessera AmicaCard, possono accedere, a condizioni agevolate ai servizi reclamizzati sul circuito, contattando direttamente i professionisti ad esso convenzionati.

#### **c) L'Associazione Giovani Amministrativisti**

3. L'Associazione Giovani Amministrativisti (di seguito anche A.G.AMM) è un ente senza scopo di lucro con sede a Roma che persegue, tra i fini associativi, quello di concorrere alla soluzione dei problemi dei giovani che esercitano la loro attività professionale o si apprestano ad esercitarla nel settore del diritto amministrativo. A tal fine, l'associazione assume ogni iniziativa opportuna anche dinnanzi alle pubbliche amministrazioni e agli organi giudiziari<sup>2</sup>.

Ritenendo il presente procedimento di interesse per l'associazione, avendo esso ad oggetto due decisioni del CNF relative a "*elementi [...] essenziali per l'avvocato nell'offerta dei propri servizi professionali, vale a dire le modalità di determinazione del compenso e la possibilità di promuovere la propria attività professionale anche mediante il ricorso a canali informativi nuovi e/o innovativi, come nel caso dei siti internet*"<sup>3</sup>, e poiché tali questioni riguardano in particolar modo i giovani avvocati che si affacciano alla professione e, pertanto, dispongono di minore esperienza professionale, l'A.G.AMM ha chiesto di partecipare alla presente istruttoria ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera b), del D.P.R. 217/98. Tale istanza, per le motivazioni di cui sopra, è stata accolta<sup>4</sup>.

## **II. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA**

4. In data 19 novembre 2012, l'Autorità - venuta a conoscenza della presenza sul sito web del CNF del "*Nuovo tariffario forense*", consistente nel D.M. 127/2004<sup>5</sup>, e della circolare n. 22-C/2006, pubblicata quale premessa allo stesso - ha richiesto al CNF spiegazioni in merito a tali documenti,

---

<sup>1</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>2</sup> Cfr. art. 4 Statuto A.G.AMM., doc. 12.

<sup>3</sup> Doc. 12.

<sup>4</sup> Doc. 18.

<sup>5</sup> Decreto ministeriale 8 aprile 2004, n. 127, Regolamento recante determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati per le prestazioni giudiziali in materia civile, penale amministrativa, tributaria e stragiudiziali, (G.U. 18 maggio 2004, n. 127, suppl. ord.).

entrambi raggiungibili dalla *homepage* del sito istituzionale del CNF attraverso un *link* denominato “*Tariffe*”<sup>6</sup>.

5. Il CNF ha risposto alla richiesta di cui sopra con comunicazione pervenuta l’11 gennaio 2013, informando che la pubblicazione del “Nuovo Tariffario Forense” e della circolare era dovuta ad un disguido tecnico, al quale avrebbe posto rimedio ricollocando i documenti nella sezione del sito web relativa alla “*Storia dell’Avvocatura*”<sup>7</sup>.

6. Il 20 maggio 2013, da accertamenti successivi, è emerso che il D.M. 127/2004 accompagnato dalla circolare n. 22-C/2006, nonché il successivo D.M. 140/2012<sup>8</sup>, erano presenti in una sezione denominata “*Tariffe/Tariffe professionali*” della banca dati del CNF (gestita da IPSOA e accessibile dalla *homepage* del sito web del CNF), dove è pubblicata la normativa in vigore applicabile agli avvocati<sup>9</sup>. I suddetti documenti erano collazionati in un unico documento in formato “pdf” intitolato “*Tariffe Professionali*”.

7. In data 28 maggio 2013 la società Nethuns S.r.l., titolare del circuito “AmicaCard”, ha segnalato l’adozione e la diffusione da parte del CNF del parere n. 48 dell’11 luglio 2012, dove si afferma la rilevanza deontologica, per violazione dell’art. 19 del Codice deontologico forense (C.D.F.), dell’uso di piattaforme digitali quali AmicaCard, gestita da Nethuns, per promuovere i servizi professionali da parte degli avvocati<sup>10</sup>, ritenendo tale parere ingiustificatamente limitativo del diritto degli avvocati a pubblicizzare la propria attività professionale.

8. Il 16 luglio 2013, l’Autorità ha avviato il presente procedimento istruttorio, volto ad accertare se le condotte del CNF, segnatamente, la pubblicazione della circolare 22-C/2006, unitamente e quale premessa alle abrogate tariffe professionali, nonché l’adozione del parere n. 48/2012, costituiscono restrizioni della concorrenza in violazione dell’art. 101 TFUE<sup>11</sup>.

9. In data 4 settembre 2013 è pervenuta in Autorità la richiesta presentata dall’A.G.AMM. di partecipare al presente procedimento istruttorio, in qualità di soggetto interessato ex art. 7, comma 1, lettera b) del D.P.R. 217/98<sup>12</sup>. Con comunicazione del 19 settembre 2013, tale richiesta è stata accolta<sup>13</sup> e l’associazione ha effettuato accesso agli atti del presente procedimento in data 1° ottobre 2013<sup>14</sup>.

10. Nel corso del procedimento istruttorio, la società Nethuns ha avuto accesso agli atti il 27 settembre 2013<sup>15</sup> ed è stata sentita in audizione il 3 ottobre 2013<sup>16</sup>; inoltre, ha provveduto ad integrare la documentazione a sostegno della propria segnalazione con comunicazione pervenuta il 7 febbraio 2014<sup>17</sup>.

---

<sup>6</sup> Doc. 1 e 41.

<sup>7</sup> Doc. 2.

<sup>8</sup> Decreto ministeriale 20 luglio 2012 n. 140 Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell’articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. (G.U. n. 195, 22 agosto 2012, Serie Generale).

<sup>9</sup> Doc. 3.

<sup>10</sup> Doc. 4.

<sup>11</sup> Doc. 6.

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

<sup>13</sup> Doc. 18.

<sup>14</sup> Doc. 24.

<sup>15</sup> Doc. 22.

<sup>16</sup> Doc. 25.

<sup>17</sup> Doc. 32.

11. Il CNF è stato audito il 10 ottobre 2013<sup>18</sup> e ha integrato le proprie osservazioni con lettera del 29 novembre 2013<sup>19</sup>. In data 13 marzo 2014 è stata inviata al CNF un'ulteriore richiesta di informazioni<sup>20</sup>, alla quale ha risposto con comunicazione del 21 marzo 2014<sup>21</sup>.

12. La società Wolters Kluwer Italia S.r.l. (di seguito WKI), titolare del marchio IPSOA, richiesta in data 11 dicembre 2013 di fornire informazioni in merito alla gestione della banca dati del CNF<sup>22</sup>, ha risposto con lettera pervenuta il 23 dicembre 2013<sup>23</sup>. In data 15 aprile 2014, la WKI è stata sentita in audizione<sup>24</sup>.

13. In data 7 maggio 2014, l'Autorità ha autorizzato l'invio alle Parti della comunicazione delle risultanze istruttorie<sup>25</sup>, ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. 217/98, a seguito della quale il CNF ha effettuato accesso agli atti in data 2 luglio e 7 luglio 2014<sup>26</sup> e ha presentato una memoria di difensiva in data 4 luglio 2014<sup>27</sup>, mentre la società Nethuns ha effettuato accesso agli atti in data 7 luglio 2014<sup>28</sup> e presentato una memoria ad integrazione della documentazione già agli atti in data 1° luglio 2014<sup>29</sup>.

14. Il CNF e la Nethuns, con comunicazioni del 27 maggio e del 30 maggio 2014 rispettivamente<sup>30</sup>, hanno richiesto, ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. 217/98, l'audizione finale dinnanzi al Collegio, che si è svolta il 9 luglio 2014<sup>31</sup> e, in tale data, si è conclusa la fase di acquisizione degli elementi probatori.

### III. IL QUADRO NORMATIVO

15. La professione forense è attualmente disciplinata dalla Legge n. 247 del 31 dicembre 2012, relativa alla "*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*", nonché dal R.D.L. n. 1578 del 27 novembre 1933, recante l' "*Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore*", per quanto vigente<sup>32</sup>.

Prima della riforma forense del 2012, gli articoli 52-56 del R.D.L. 1578/1933 regolamentavano i poteri, l'organizzazione ed il funzionamento del CNF, stabilendo in particolare che tale organismo "*si pronuncia sui ricorsi ad esso proposti a norma di questa legge*"<sup>33</sup> ed "*esercita il potere disciplinare nei confronti dei propri membri*" (art. 54). Analoghe disposizioni sono oggi contenute agli articoli 35, comma 1, lettera c) e 36, della L. 247/2012, i quali prevedono rispettivamente che "*Il CNF esercita la funzione giurisdizionale secondo le previsioni di cui agli articoli da 59 a 65*

---

<sup>18</sup> Doc. 27.

<sup>19</sup> Doc.29.

<sup>20</sup> Doc. 36.

<sup>21</sup> Doc. 37.

<sup>22</sup> Doc.30.

<sup>23</sup> Doc.31.

<sup>24</sup> Doc. 39.

<sup>25</sup> Doc. 43, 44, 45.

<sup>26</sup> Doc. 57 e 62 rispettivamente.

<sup>27</sup> Doc. 59.

<sup>28</sup> Doc. 61.

<sup>29</sup> Doc. 55.

<sup>30</sup> Doc. 48 e 50 rispettivamente.

<sup>31</sup> Doc. 63.

<sup>32</sup> Si vedano anche le disposizioni contenute nel regolamento di attuazione cui al R.D. n. 37 del 22 gennaio 1934.

<sup>33</sup> In particolare, il CNF giudica i ricorsi proposti avverso le decisioni degli Ordini circondariali in materia disciplinare.

del regio decreto 22 gennaio 1934, n. 37” ed “esercita le funzioni disciplinari nei confronti dei propri componenti, quando il consiglio distrettuale di disciplina competente abbia deliberato l’apertura del procedimento disciplinare”<sup>34</sup>. Tanto ai sensi della nuova legge di riforma dell’ordinamento forense che della precedente legislazione, il CNF si pronuncia sulle impugnazioni contro i provvedimenti disciplinari adottati dai Consigli dell’Ordine (art. 54 R.D.L. 1578/33), oggi dai Consigli distrettuali di disciplina (art. 61 L. 247/2012).

Ai sensi dell’art. 35, comma 1, della L. n. 247/2012, inoltre, il CNF emana e aggiorna periodicamente il codice deontologico, curandone la pubblicazione e la diffusione in modo da favorirne la più ampia conoscenza, sentiti i consigli dell’ordine circondariali, nonché promuove attività di coordinamento e di indirizzo dei consigli dell’ordine circondariali al fine di rendere omogenee le condizioni di esercizio della professione e di accesso alla stessa.

L’art. 57 del R.D.L. prevedeva inoltre che i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità dovuti agli avvocati in materia penale e stragiudiziale fossero stabiliti ogni biennio con deliberazione del CNF e che le tariffe deliberate dal CNF dovessero essere approvate dal Ministro di Giustizia. Analogamente, ai sensi dell’art. 35, comma 1, lettera g), della riforma forense del 2012, il CNF propone ogni due anni al Ministro di Giustizia i parametri per la liquidazione del compenso nei casi previsti dall’art. 13 della L. n. 247/2012.

16. Con legge 4 agosto 2006, n. 248<sup>35</sup> di conversione del D.L. 4 luglio 2006, n. 223<sup>36</sup>, sono state introdotte misure di liberalizzazione nel settore delle professioni.

L’art. 1 del decreto-legge convertito, nel definirne le finalità, fa riferimento “*all’improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali*”, in ossequio agli articoli 3, 11, 41 e 117 Cost. “*con particolare riferimento alle materie di competenza statale della tutela della concorrenza*”. Viene, quindi, manifestata l’esigenza di adottare misure necessarie a “*garantire il rispetto degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea*”, nonché di “*assicurare l’osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione europea, dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle Autorità di regolazione e vigilanza di settore*”.

L’art. 2, con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali, “*in conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un’effettiva facoltà di scelta nell’esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato*”, ha prescritto l’abrogazione, a far data dall’entrata in vigore del decreto, di una serie di disposizioni legislative e regolamentari.

In particolare, l’art. 2, comma 1, lettera a) ha abrogato le disposizioni che prevedevano “*l’obbligatorietà di tariffe fisse o minime*” nonché “*il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti*”<sup>37</sup>.

La successiva lettera b) ha abrogato “*il divieto, anche parziale, di pubblicizzare i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto e il prezzo delle prestazioni*”.

---

<sup>34</sup> L’art 61 L. n. 247/2012 prevede che il CNF sarà competente a giudicare le impugnazioni proposte nei confronti delle decisioni dei Consigli distrettuali di disciplina una volta che questi saranno istituiti e, in materia disciplinare, eserciteranno le funzioni attualmente svolte dai consigli dell’ordine circondariali (cfr. artt. 50-63).

<sup>35</sup> G.U.R.I. n. 186 dell’11 agosto 2006 - Supplemento Ordinario n. 183.

<sup>36</sup> G.U.R.I. n. 153 del 4 luglio 2006 – Serie Generale.

<sup>37</sup> L’art. 2, comma 2, fa invece salve “*le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti*” e stabilisce altresì che “*il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale. Nelle procedure ad evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali*”.

Inoltre, l'art. 2, comma 3, a garanzia dell'effettività della liberalizzazione introdotta, ha stabilito che *“le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 sono adeguate [...] entro il 1° gennaio 2007”*, precisando che *“in caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono in ogni caso nulle”*.

17. Il processo di liberalizzazione è proseguito con l'entrata in vigore del D.L. n. 138 del 13 agosto 2011<sup>38</sup>, della L. n. 183 dell'11 novembre 2011 (legge di stabilità 2012)<sup>39</sup>, del D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012 (decreto liberalizzazioni o Cresci-Italia)<sup>40</sup> e del DPR n. 137 del 7 agosto 2012<sup>41</sup>, recante la riforma degli ordinamenti professionali a norma dell'art. 3, comma 5, D.L. n. 138/2011.

18. Il decreto-legge n. 138/2011, all'art. 3, comma 8, rubricato *“Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche”*, ha abrogato *“le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente”*.

Il medesimo articolo, al comma 9, lettera h), ha specificato che tra le abolite restrizioni rientra anche *“l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi, indipendentemente dalla determinazione, diretta o indiretta, mediante l'applicazione di un coefficiente di profitto o di altro calcolo su base percentuale”*.

L'art. 3, comma 5, del citato D.L. 138/2011 prevede una serie di principi a cui avrebbe dovuto ispirarsi la riforma degli ordinamenti professionali, poi attuata per mezzo del D.P.R. 137/2012, stabilendo, tra gli altri, alla lettera g), che *“la pubblicità informativa, con ogni mezzo, avente ad oggetto l'attività professionale, le specializzazioni ed i titoli professionali posseduti, la struttura dello studio ed i compensi delle prestazioni, è libera. Le informazioni devono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere equivoche, ingannevoli, denigratorie”*.

19. Con riferimento alle professioni regolamentate, l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012 (conv. L. n. 27/2012), ha ribadito l'abrogazione delle *“tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico”*, abrogando inoltre, al comma 5, le *“disposizioni vigenti che per la determinazione del compenso del professionista rinviano alle tariffe”*.

Sulla base della disciplina vigente, contenuta nel comma 4 del citato art. 9, *“il compenso per le prestazioni professionali è pattuito, nelle forme previste dall'ordinamento, al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento fino alla conclusione dell'incarico [...]. In ogni caso la misura del compenso è previamente resa nota al cliente con un preventivo di massima, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi [...]”*.

20. L'art. 10 della L. 183/2011 (legge di stabilità 2012), novellando l'art. 3 del D.L. 138/2011, ha disposto che i principi ivi contenuti avrebbero dovuto orientare il governo nell'opera di delegificazione degli ordinamenti professionali, fissando quale termine ultimo per il completamento della delegificazione il 13 agosto 2012. Dall'entrata in vigore del regolamento governativo di delegificazione e in ogni caso, anche in assenza di tale regolamento, dal 13 agosto

---

<sup>38</sup> G.U.R.I. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, pubblicata nella G.U.R.I. n. 216 del 16 settembre 2011.

<sup>39</sup> G.U.R.I. n. 265 del 14 novembre 2011.

<sup>40</sup> G.U.R.I. n. 19 del 24 gennaio 2012, convertito con la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, pubblicata nella G.U.R.I. n. 71 del 24 marzo 2012.

<sup>41</sup> G.U.R.I. n. 189 del 14 agosto 2012.

2012 sarebbe intervenuta l'abrogazione delle "norme vigenti sugli ordimenti professionali in contrasto con i suddetti principi" (v. art. 3, comma 5-bis D.L. 138/2011).

21. Il DPR 137 del 7 agosto 2012, attuativo della delegificazione disposta dalla L. 183/2011, all'art. 4 prescrive: "È ammessa con ogni mezzo la pubblicità informativa avente ad oggetto l'attività delle professioni regolamentate, le specializzazioni, i titoli posseduti attinenti alla professione, la struttura dello studio professionale e i compensi richiesti per le prestazioni. (comma 1). La pubblicità informativa di cui al comma 1 dev'essere funzionale all'oggetto, veritiera e corretta, non deve violare l'obbligo del segreto professionale e non dev'essere equivoca, ingannevole o denigratoria (comma 2). La violazione della disposizione di cui al comma 2 costituisce illecito disciplinare, oltre a integrare una violazione delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 6 settembre 2005, n. 206, e 2 agosto 2007, n. 145. (comma 3)".

22. Il 2 febbraio 2013 è entrata in vigore la Legge n. 247 del 31 dicembre 2012<sup>42</sup>, la quale all'art. 13, comma 3, stabilisce che "La pattuizione dei compensi è libera". I commi 2 e 5 dispongono rispettivamente che "Il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale" e che "Il professionista è tenuto, nel rispetto del principio di trasparenza, a rendere noto al cliente il livello della complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico; a richiesta è altresì tenuto a comunicare in forma scritta a colui che conferisce l'incarico professionale la misura del costo della prestazione, distinguendo fra oneri, spese, anche forfetarie, e compenso professionale". Il comma 6, inoltre, prevede che "i parametri indicati nel decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, si applicano quando all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta, in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge".

In materia di informazioni sull'esercizio della professione, all'art. 10 la legge n. 247/2012 dispone che: "È consentita all'avvocato la pubblicità informativa sulla propria attività professionale, sull'organizzazione e struttura dello studio e sulle eventuali specializzazioni e titoli scientifici e professionali posseduti (comma 1). La pubblicità e tutte le informazioni diffuse pubblicamente con qualunque mezzo, anche informatico, debbono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere comparative con altri professionisti, equivoche, ingannevoli, denigratorie o suggestive (comma 2). In ogni caso le informazioni offerte devono fare riferimento alla natura e ai limiti dell'obbligazione professionale (comma 3). L'inosservanza delle disposizioni del presente articolo costituisce illecito disciplinare (comma 4)".

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

##### ***IV.1 Il comportamento oggetto del presente procedimento***

23. Il comportamento oggetto del presente procedimento consiste in due decisioni assunte dal CNF con le quali quest'ultimo intende limitare la concorrenza tra i professionisti con riguardo agli aspetti economici della prestazione dei servizi professionali da parte degli avvocati esercenti la professione in Italia.

24. Si tratta, in particolare, della circolare n. 22-C/2006 con la quale il CNF ha di fatto reintrodotta la vincolatività dei minimi tariffari, abrogata dalla riforma Bersani, e del parere n. 48/2012 mediante il quale il CNF ha inteso limitare l'impiego di un canale di diffusione delle informazioni

---

<sup>42</sup> G.U.R.I. n. 151 del 18 gennaio 2013.

con cui i professionisti veicolano ai potenziali clienti anche la convenienza delle prestazioni professionali da essi offerte.

25. Le due decisioni, di cui si darà conto nelle sezioni successive, risultano pertanto accumulate dall'obiettivo di limitare la concorrenza sui compensi da parte dei professionisti, direttamente attraverso la circolare n. 22-c/2006, indirettamente mediante il parere n. 48/2012.

26. Il contesto normativo nel quale si iscrivono entrambe le decisioni del CNF è quello di progressiva liberalizzazione dei servizi professionali, descritto nella sezione precedente. Esse, pertanto, rappresentano la risposta del CNF all'intensificarsi della concorrenza sul prezzo e sulle condizioni economiche delle prestazioni professionali tra gli avvocati, a seguito del venir meno dell'obbligatorietà della tariffa professionale (minima) e poi dell'abrogazione della tariffa professionale *tout court*.

#### ***IV.2 Le indicazioni del CNF in materia di compensi professionali***

27. Il 4 settembre 2006 il CNF ha adottato la circolare 22-C/2006, con la quale ha fornito agli avvocati un'interpretazione della liberalizzazione dei servizi professionali operata dall'articolo 2 del decreto-legge n. 223/2006 (c.d. Decreto Bersani). In premessa, il CNF affronta il tema del rapporto tra "*Norme legislative e norme deontologiche*", evidenziando che "[...] *le norme deontologiche, per loro natura, possono essere più restrittive delle norme ordinarie, in quanto riflettono valori etici il cui ambito di applicazione può essere più ampio di quello della norma ordinaria.*

*Tale distinzione [...] vale anche per gli effetti civilistici degli accordi conclusi con il cliente e per gli effetti deontologici di tali accordi, che potrebbero essere divergenti*".

Il CNF, rilevando come da un punto di vista civilistico i compensi professionali possono essere svincolati dalle tariffe fisse o minime, afferma che "*Il fatto che le tariffe minime non siano più obbligatorie non esclude che – sempre civilisticamente parlando – le parti contraenti possano concludere un accordo con riferimento alle tariffe come previste dal D.M. Tuttavia, nel caso in cui l'avvocato concluda patti che prevedano un compenso inferiore al minimo tariffario, pur essendo il patto legittimo civilisticamente, esso può risultare in contrasto con gli artt. 5 e 43 c. II del codice deontologico<sup>43</sup>, in quanto il compenso irrisorio, non adeguato, al di sotto della soglia ritenuta minima, lede la dignità dell'avvocato e si discosta dall'art. 36 Cost.*".

28. Nel corso dell'indagine conoscitiva IC34<sup>44</sup>, i problemi *antitrust* derivanti da tale circolare sono stati segnalati ai rappresentanti del CNF, i quali hanno precisato che la circolare in questione doveva considerarsi superata, trattandosi di una mera nota interpretativa, volta solo a dare indicazioni sulle numerose questioni lasciate aperte dalla c.d. "legge Bersani". A tal fine, il CNF ha adottato la circolare n. 23-C/2007, destinata ai Presidenti dei Consigli degli Ordini degli avvocati, nella quale, dando conto dell'indagine conoscitiva allora in corso, affermava che la precedente circolare 22-C/2006 "*risulta superata, né potrebbe vincolare l'applicazione o l'interpretazione del nuovo Codice deontologico*". Secondo quanto all'epoca riferito dal CNF, il testo della circolare del 2006 era stato rimosso dal sito web.

29. In senso opposto a quanto affermato dal CNF, l'Autorità nel giugno 2012 veniva a conoscenza della presenza sul sito istituzionale del CNF del documento denominato *Nuovo tariffario forense*"

<sup>43</sup> Le citate norme del codice deontologico stabiliscono che "L'avvocato deve ispirare la propria condotta all'osservanza dei doveri di probità, dignità e decoro" (art. 5) e che "L'avvocato non deve richiedere compensi manifestamente sproporzionati all'attività svolta" (art. 43, c. II).

<sup>44</sup> Cfr. AGCM, Indagine conoscitiva sul settore degli ordini professionali (IC34), in Boll. 9/2009, para. 18,38,39,103.

(D.M. 127/2004)<sup>45</sup>, accompagnato dalla circolare n. 22-C/2006, raggiungibile dalla *homepage* del sito stesso attraverso un *link* denominato “*Tariffe*”<sup>46</sup>. Pertanto, in data 19 novembre 2012, veniva inviata al CNF un’articolata richiesta di informazioni<sup>47</sup>. In particolare, la richiesta era volta ad accertare le ragioni della permanenza di detto documento a fronte delle liberalizzazioni introdotte inizialmente con la riforma Bersani e successivamente confermate dai D.L. 138/2011 e 1/2012, nonché la coerenza di tale pubblicazione con quanto affermato dal CNF nel corso della citata indagine conoscitiva. Inoltre, si richiedevano spiegazioni in merito al contenuto della circolare e segnatamente all’affermazione, ivi riportata, secondo cui “*il compenso irrisorio, non adeguato, al di sotto della soglia ritenuta minima, lede la dignità dell’avvocato e si discosta dall’art. 36 Cost.*”<sup>48</sup>.  
30. In data 11 gennaio 2013, il CNF ha risposto alla richiesta di cui sopra affermando di aver preso contezza dell’erronea pubblicazione sul proprio sito *web* del testo della circolare 22-C/2006 quale premessa al D.M. 127/2004 solo in occasione della richiesta di informazioni dell’Autorità. Al riguardo, il CNF ha precisato che in realtà la circolare 22-C/2006, la cui originaria pubblicazione nel sito istituzionale del CNF risale alla data di adozione della stessa (4 settembre 2006)<sup>48</sup>, era stata rimossa dal sito a seguito dei rilievi formulati dall’Autorità nell’ambito dell’indagine conoscitiva. Il documento in formato “pdf”, costituito dal “*Nuovo tariffario forense*” (DM 127/2004) e dalla circolare n. 22-C/2006 sarebbe invece stato collazionato dalla società IPSOA “*che si occupa della gestione documentale dei pareri e dei documenti del CNF, nonché della relativa banca dati*”<sup>49</sup>. Quanto alla data di pubblicazione del documento in questione, il CNF ha comunicato di non poter risalire all’effettiva data dell’originario inserimento di tale documento sul proprio sito *web*, stante la migrazione nel 2009 dal vecchio sito al nuovo sito istituzionale. L’unica data a cui il CNF può risalire con certezza è quella dell’inserimento del documento in questione nel nuovo sito istituzionale, avvenuto contestualmente alla migrazione, in data 30 luglio 2009<sup>50</sup>. Il CNF comunicava, infine, di aver provveduto, a seguito della richiesta di informazioni dell’Autorità del 19 novembre 2012, a ricollocare il documento in questione (“*Nuovo tariffario forense*” e circolare 22-C/2006) nella sezione del sito *web* relativa alla “*Storia dell’Avvocatura*”<sup>51</sup>.  
31. Successivamente alla risposta di cui sopra, da accertamenti effettuati in data 20 maggio 2013, è risultato che il D.M. 127/2004 e la circolare n. 22-C/2006, unitamente al successivo D.M. 140/2012<sup>52</sup> - collazionati in un unico documento denominato “*Tariffe professionali*” - erano comunque presenti nella banca dati del CNF, che contiene la documentazione relativa all’ordinamento forense e alla professione di avvocato. In particolare, tale documento era inserito nella sezione denominata “*Tariffa/Tariffe professionali*” della banca dati, accessibile dalla *homepage* del sito *web* del CNF<sup>53</sup>.

<sup>45</sup> Decreto ministeriale 8 aprile 2004, n. 127 Regolamento recante determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati per le prestazioni giudiziali in materia civile, penale amministrativa, tributaria e stragiudiziali (G.U. 18 maggio 2004, n. 127, Suppl. Ord.).

<sup>46</sup> Doc. 41.

<sup>47</sup> Doc. 1.

<sup>48</sup> Doc. 2.

<sup>49</sup> Doc. 2.

<sup>50</sup> Doc. 2.

<sup>51</sup> Doc. 2.

<sup>52</sup> Decreto ministeriale 20 luglio 2012 n. 140 Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell’articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. (G.U. n. 195, 22 agosto 2012, Serie Generale).

<sup>53</sup> Doc. 3.

32. Come rappresentato nel corso dell'audizione di WKI<sup>54</sup>, la suddetta banca dati, implementata congiuntamente dal CNF e da WKI, rappresenta l'evoluzione del "Codice dell'Avvocato – Banca dati del Consiglio Nazionale Forense", progetto realizzato dal CNF e WKI nel 2005 e distribuito *off-line* su CD-ROM a tutti gli avvocati. All'attuale versione della banca dati, disponibile *online* da febbraio 2008<sup>55</sup>, si accede unicamente tramite il link "Banca dati" presente nella *homepage* del sito istituzionale del CNF<sup>56</sup>.

33. La collaborazione tra il CNF e WKI per la realizzazione e la manutenzione della banca dati è disciplinata da un contratto, stipulato nel 2007, che si rinnova annualmente<sup>57</sup>. In particolare, il contratto, all'art. 2, in relazione agli obblighi a carico di WKI, specifica che la società si impegna in sede di realizzazione della banca dati a "taggare e convertire i formati dei documenti (legislazione, massime della Cassazione, Pareri, Circolari e giurisprudenza del CNF)" (lettera d), nonché in sede di manutenzione della banca dati a "implementare i Pareri e le Circolari del CNF" (lettera i). Il contratto, poi, all'art. 3, in relazione agli obblighi a carico del CNF, prevede che quest'ultimo "si impegna a: fornire a [WKI] l'assistenza necessaria al fine del recupero in formato elettronico della documentazione (massime e testi integrali della giurisprudenza del CNF)" (lettera a), nonché a "predisporre, unitamente a [WKI], l'elenco della normativa da inserire nella banca dati" (lettera b)<sup>58</sup>.

34. Su tale banca dati sono presenti documenti di natura "istituzionale" e di natura "non istituzionale". La documentazione non istituzionale riguarda la normativa relativa all'ordinamento forense, nonché le pronunce degli organi giurisdizionali che interpretano detta normativa; questa viene aggiornata settimanalmente mediante il *repository* di WKI che automaticamente allinea il contenuto della banca dati con le novità della normativa professionale e della corrispondente giurisprudenza. La documentazione istituzionale, invece, comprende il codice deontologico, le sentenze, i pareri e le circolari del CNF e viene aggiornata settimanalmente da WKI attingendo a documenti forniti dal CNF<sup>59</sup>.

35. Con riguardo alla titolarità delle informazioni contenute nella banca dati, la documentazione "non istituzionale" appartiene a WKI, in quanto proveniente dal suo *repository*; diversamente, la documentazione istituzionale appartiene al CNF, in quanto di sua diretta emanazione, tant'è che WKI non ha la possibilità di utilizzarla se non per la banca dati del CNF<sup>60</sup>.

36. Secondo quanto ricostruito da WKI<sup>61</sup>, la pubblicazione nella banca dati del documento contenente il D.M. 127/2004 e la circolare n. 22-C/2006, decisa congiuntamente con il CNF, è avvenuta al momento della costituzione della banca dati, la quale è stata poi resa disponibile *online* dai primi mesi del 2008. In tale occasione era stato altresì deciso di inserire nell'interfaccia della

---

<sup>54</sup> Doc. 39.

<sup>55</sup> Cfr. dichiarazioni WKI doc. 39 e comunicato stampa dell'Ordine degli avvocati di Catanzaro doc. 40.

<sup>56</sup> Cfr. doc. 39.

<sup>57</sup> Doc. 29, 31 e 39.

<sup>58</sup> Doc. 29 e 31.

<sup>59</sup> In particolare, per quanto riguarda le sentenze del CNF, attualmente l'acquisizione di nuovo materiale avviene attraverso un collegamento ad un indirizzo ftp (cioè un server virtuale) dove il CNF deposita tutte le sentenze pronunciate. Le circolari, invece, vengono recuperate da WKI attraverso il sito istituzionale del CNF. Infine, i pareri oggetto di pubblicazione della banca dati sono selezionati e trasmessi a WKI dall'Ufficio studi del CNF. Doc. 39.

<sup>60</sup> Doc. 39.

<sup>61</sup> Doc. 39.

banca dati la voce “Tariffe/Tariffe Professionali”<sup>62</sup>. Il documento non è mai stato modificato successivamente, se non per aggiungervi il D.M. 140/2012.

37. La società WKI ha reso noto che in data “22 ottobre 2013 [...] comunicava al CNF [...] di aver aggiornato la sezione relativa ai compensi professionali con il nuovo sistema dei parametri presente all’interno della banca dati online attivabile dal sito del CNF ,[...] provvedendo pertanto alla ridenominazione della sezione ed alla eliminazione all’interno della stessa della circolare n. 22 del 4-09-06; oltre ai nuovi parametri di cui al DM 140/2012 è riportato il D.M. 127/2004”<sup>63</sup>.

38. Anche il CNF ha precisato che “l’editore [WKI n.d.r.] ha provveduto autonomamente a correggere il riferimento preesistente nella propria banca dati alle tariffe professionali con un più corretto riferimento ai “Compensi professionali”; cliccando tale voce si accede ai parametri vigenti (dm 140/2012) e al dm 127/2004, a proposito del quale è precisato che si tratta di fonte applicabile, ratione temporis, ai procedimenti pregressi secondo quanto confermato più volte dalla Cassazione (cfr. Cass. 5426/2005; 8160/2001, confermate dalla più recente Cass. 17406/2012)”<sup>64</sup>.

39. In effetti, da una rilevazione effettuata il 4 novembre 2013 risulta che nella banca dati del CNF, sempre accessibile dalla homepage del sito istituzionale del CNF, la sezione precedentemente denominata “Tariffe/Tariffe Professionali” è stata rinominata “Parametri/Compensi Professionali” e il documento denominato “Tariffe Professionali” è stato rinominato in “Parametri” e non include più la circolare 22-C/2006, bensì unicamente il D.M. 140/2012 e il D.M. 127/2004.

40. Un’ulteriore rilevazione, effettuata il 7 luglio 2014, confermava l’avvenuta modificazione, come indicato sopra, della banca dati del CNF con riferimento alla circolare 22-C/2006<sup>65</sup>.

### ***IV.3 Le indicazioni del CNF sulle iniziative pubblicitarie che utilizzano siti web***

41. L’11 luglio 2012 il CNF ha adottato il parere n. 48 in risposta ad una richiesta proveniente dal Consiglio dell’ordine di Verbania, il quale, con nota dell’8 giugno 2012, aveva richiesto un parere circa la compatibilità con l’articolo 19 del Codice deontologico dell’offerta da parte di un avvocato di prestazioni professionali scontate attraverso siti web<sup>66</sup>.

42. Nel parere n. 48/2012, allegato alla segnalazione della Nethuns S.r.l., il CNF ha preliminarmente rilevato che siti web come AmicaCard consentono al professionista, dietro pagamento di un corrispettivo, di “pubblicizz[are] l’attività del suo studio evidenziando la misura percentuale dello sconto riservato ai titolari della carta” ed effettuando, in tal modo, “un’offerta

<sup>62</sup> Doc. 39.

<sup>63</sup> Doc. 31.

<sup>64</sup> Doc 29; si veda anche doc. 37, dove il CNF afferma che “[...] nelle more dell’approvazione del verbale di audizione, il CNF ha contattato la società IPSOA per reperire copia del contratto per la gestione della banca dati [...]. La società, informata in merito all’istruttoria in oggetto, ha provveduto autonomamente alla rimozione dalla banca dati della circolare CNF 22-c-2006 e all’aggiornamento della sezione “Tariffe”, rinominata in “Parametri”, con la pubblicazione del DM 140/2012 e l’aggiunta in calce di una nota al DM 127/2004”.

<sup>65</sup> Doc. 60.

<sup>66</sup> L’art. 19 del codice deontologico forense, nella versione vigente al momento dell’adozione del parere, stabiliva che “E’ vietata ogni condotta diretta all’acquisizione di rapporti di clientela a mezzo di agenzie o procacciatori o con modi non conformi alla correttezza e decoro. (I) L’avvocato non deve corrispondere ad un collega, o ad un altro soggetto, un onorario, una provvigione o qualsiasi altro compenso quale corrispettivo per la presentazione di un cliente. (II) Costituisce infrazione disciplinare l’offerta di omaggi o prestazioni a terzi ovvero la corresponsione o la promessa di vantaggi per ottenere difese o incarichi. (III) E’ vietato offrire, sia direttamente che per interposta persona, le proprie prestazioni professionali al domicilio degli utenti, nei luoghi di lavoro, di riposo, di svago e, in generale, in luoghi pubblici o aperti al pubblico. (IV) E’ altresì vietato all’avvocato offrire, senza esserne richiesto, una prestazione personalizzata e, cioè, rivolta a una persona determinata per un specifico affare.” Il 31 dicembre 2014 il CNF ha adottato il nuovo codice deontologico forense che, all’art. 37, disciplina il divieto di accaparramento della clientela riproducendo fedelmente il testo del precedente art. 19. Tuttavia, rispetto all’art. 19, l’art. 37 del nuovo codice deontologico, in osservanza di quanto prescritto dall’art. 3 comma 3 della L. n. 247/2012, prescrive che “la violazione dei doveri di cui ai commi precedenti comporta l’applicazione della sanzione disciplinare della censura”.

generalizzata al pubblico, il cui elemento distintivo è rappresentato dalla vantaggiosità dello sconto prospettato dal professionista offerente, mentre rimangono del tutto aspecifici ed indeterminati la natura e l'oggetto dell'attività al medesimo richiesta". Secondariamente, nel parere, il CNF rileva come "il sito costituisce [...] un canale di informazione – concentrato sul prevalente aspetto della mera convenienza economica del servizio offerto [...]”, che fornisce al professionista “la possibilità di accedere in incertam personam ad un vasto ambito di potenziali clienti semplicemente attratti dallo sconto”, comportando “lo svilimento della prestazione professionale da contratto d’opera intellettuale a questione di puro prezzo”.

43. Secondo il CNF, infatti, “La natura dei siti web in questione, nei quali l’offerta di prestazioni professionali può apparire promiscuamente insieme a proposte di altro genere, tutte tra loro omogeneizzate dal dato della sola convenienza economica, comporta in re ipsa lo svilimento della prestazione professionale da contratto d’opera intellettuale a questione di puro prezzo.

Ne risulta conseguentemente vulnerato il carattere intuitivo del rapporto tra l’avvocato ed il cliente, che dovrebbe fondarsi sulle credenziali di qualità della prestazione professionale prima ancora che su considerazioni di mera convenienza economica.

La diffusione, talvolta anche invasiva, delle forme di comunicazioni per mezzo di Internet, seppure rappresenta una fenomenologia della quale deve prendersi atto in termini evolutivi, non può, peraltro, obliare ai valori fondanti della professione forense e dell’etica comportamentale dell’avvocato.”.

44. Aggiunge inoltre il CNF, che la funzione di siti web quali AmicaCard “[...] va ben oltre la pura pubblicità, proponendosi [...] di generare un vero e proprio contratto tra l’offerente ed il consumatore destinatario della proposta; in tale contesto il messaggio non si esaurisce nel fine promozionale, ma protende concretamente all’acquisizione del cliente. I canoni comportamentali precisati nell’art. 19 del Codice deontologico forense non lasciano spazio a valutazioni diversamente orientate.”.

45. Infine, il CNF conclude il parere sostenendo che “il gestore del sito web si pone, a titolo oneroso, come soggetto interposto tra l’avvocato e il cliente [...] per consentirgli l’assunzione di incarichi; sotto tale profilo la vicenda integra la violazione del canone I dell’art. 19 del codice deontologico forense. Inoltre, le modalità di diffusione del messaggio rendono palese la concorrente violazione del canone III dello stesso articolo 19, il quale - integrato in ragione della novità della questione, ai sensi dell’art. 60 del codice deontologico forense - va interpretato estendendosi al divieto di raggiungere in via aspecificamente generalizzata il consumatore (cliente solo potenziale) tramite i suoi strumenti di accesso alla rete internet”.

46. Dalle rilevazioni effettuate dalla Direzione, il parere n. 48/2012, oltre ad essere stato trasmesso all’Ordine di Verbania come riferito dal CNF<sup>67</sup>, risulta pubblicato nella sezione “circolari e pareri” della banca dati del CNF, nonché nella sezione del sito web del CNF dedicato alla deontologia forense ([www.codicedeontologico-cnf.it](http://www.codicedeontologico-cnf.it)), entrambi accessibili a chiunque dalla homepage del sito istituzionale del CNF<sup>68</sup>. Tale circostanza veniva confermata da un’ulteriore rilevazione effettuata il 7 luglio 2014<sup>69</sup>.

47. Dalla documentazione trasmessa dal segnalante emerge che, a seguito del parere, avvocati appartenenti a ordini circondariali geograficamente distanti tra loro e diversi rispetto a quello che ha richiesto il parere hanno proceduto a recedere dai contratti stipulati con il circuito “AmicaCard”

---

<sup>67</sup> Doc. 29.

<sup>68</sup> Doc. 33.

<sup>69</sup> Doc. 60.

in ragione del rischio di esposizione a iniziative disciplinari degli ordini di rispettiva appartenenza<sup>70</sup>. La Nethuns ha inoltre fornito copia di comunicazioni trasmesse dagli ordini di Reggio Emilia, Trento e Verbania a tutti gli iscritti per informarli del parere e delle conseguenze disciplinari ad esso connesse<sup>71</sup>.

48. Dalla documentazione raccolta nel corso dell'istruttoria emerge che il *business model* di AmicaCard si basa su una piattaforma che mette in contatto i potenziali utenti con i soggetti prestatori di servizi. Si tratta di un circuito nel quale i titolari della carta/consumatori hanno diritto ad ottenere un trattamento agevolato sui servizi professionali o commerciali offerti dai prestatori aderenti al circuito, normalmente consistente in una riduzione del prezzo generalmente praticato. Il sito web di Amica Card risulta organizzato mediante *directories* e *sotto-directories* tematiche uniformi, per categorie di attività e ambiti geografici.

Secondo quanto indicato dal segnalante al circuito aderirebbero circa 400.000 tesserati/consumatori, mentre gli avvocati aderenti prima del parere del CNF erano circa 4.000.

49. Per quanto riguarda i servizi di assistenza legale, il segnalante evidenzia che AmicaCard non svolge alcuna attività di interposizione né di intermediazione nella circolazione dei servizi professionali in questione. Infatti, AmicaCard mette a disposizione dei professionisti una vetrina on-line attraverso la quale questi ultimi hanno la possibilità di far conoscere la propria attività professionale, le proprie specializzazioni e competenze, nonché i vantaggi in termini di riduzione del compenso attribuiti ai titolari della carta AmicaCard<sup>72</sup>. Con specifico riferimento al lay-out delle vetrine *online* degli avvocati, esse risultano tra loro omogenee e prive di *banner* pubblicitari o *link* che indirizzano l'utente ad attività commerciali di altra natura<sup>73</sup>. Le condizioni di adesione prevedono, a fronte della messa a disposizione da parte di AmicaCard della vetrina *online* per un periodo di cinque anni, esclusivamente il pagamento da parte del professionista di una quota di iscrizione *una tantum*<sup>74</sup>.

50. AmicaCard, in particolare, non riscuote alcuna provvigione per effetto della conclusione di contratti per l'assistenza legale tra i clienti e i professionisti affiliati alla piattaforma. Infatti, le entrate di AmicaCard sono rappresentate, rispettivamente, dalle sottoscrizioni delle carte da parte

---

<sup>70</sup> Agli atti del procedimento risultano acquisite comunicazioni di recesso provenienti da avvocati iscritti ai seguenti Ordini circondariali: Bergamo, Bologna, Bolzano, Busto Arsizio, Cagliari, Catanzaro, Ferrara, Genova, Grosseto Milano, Modena, Novara, Piacenza, Pisa, Reggio Emilia, Ragusa, Roma, Salerno, Siracusa, Trento, Verbania, Vicenza, cfr. doc. 4, 32 e 55.

<sup>71</sup> Doc. 32. In particolare, l'Ordine di Reggio Emilia informa gli avvocati della "eccezionalità disciplinare" dell'uso di AmicaCard, invitando gli stessi ad adeguarsi a quanto previsto dal parere n. 48/2012, mediante cancellazione dal servizio. L'Ordine di Trento che, via e-mail, con dicitura AVVISI IMPORTANTI (così nel testo della e-mail), portava "all'attenzione degli Iscritti il parere espresso [...] dal CNF che ha ritenuto la pubblicità dello studio legale pubblicata sul sito AMICACARD in una con la concessione ai titolari della carta di sconti percentuali sull'attività professionale, comportamento confliggente con l'art. 19 C.D.F." (enfasi nel testo). L'Ordine di Verbania, mediante e-mail, informava che "alla luce del parere del CNF [è] necessario richiamare l'attenzione dei Colleghe che avessero sottoscritto o intendessero sottoscrivere contratti del tipo Amica card o Groupon sull'opportunità di evitare di proseguire in tali forme di collaborazione che potrebbero per il futuro integrare ipotesi di illecito disciplinare, proprio in relazione al parere del C.N.F. sopra richiamato". Dalla documentazione agli atti risulta, inoltre, che altri ordini territoriali, segnatamente Novara, Modena e Ragusa hanno segnalato ai propri iscritti l'incompatibilità con le norme deontologiche della partecipazione al circuito Amica Card, facendo riferimento a quanto contenuto nel parere del CNF n. 48/2012 (cfr. doc. 55).

<sup>72</sup> Nelle vetrine online viene indicata la percentuale di sconto accordata ai titolari della carta AmicaCard, accompagnata dalla seguente avvertenza "Attenzione: Per uno sconto certo e trasparente richiedi sempre il preventivo. A seguito delle novità introdotte nella riforma delle professioni si segnala che sono stati abrogati i tariffari dei diversi ordini professionali, pertanto gli sconti pubblicati dai nostri partner che non fanno riferimento a nessun tariffario specifico o che si riferiscono ancora ai vecchi tariffari degli ordini professionali potrebbero risultare aleatori. In attesa che i nostri partner provvedano al più presto all'aggiornamento delle vetrine su questo sito, adeguandosi alle nuove condizioni, vi invitiamo a chiedere sempre un preventivo prima di avviare la vostra convenzione Amica Card, per avere un parametro certo di riferimento. Il preventivo è divenuto obbligatorio per il professionista, qualora gli venga richiesto".

<sup>73</sup> Doc. 34.

<sup>74</sup> Doc. 32.

degli consumatori/utenti e dalle quote di iscrizione dei professionisti/prestatori di servizi per la “locazione” delle vetrine online attraverso le quali gli stessi pubblicizzano la propria attività<sup>75</sup>.

## V. LE ARGOMENTAZIONI DEL CNF

51. In via preliminare, il CNF osserva che le norme *antitrust* non sarebbero applicabili al caso di specie né *ratione personae* né *ratione materiae*.

In particolare, sotto il profilo soggettivo, gli avvocati non potrebbero essere qualificati come imprese, visto che la legge forense espressamente vieta all’avvocato di svolgere attività di impresa<sup>76</sup>. Di conseguenza, il CNF non sarebbe, a sua volta, qualificabile come un’associazione di imprese.

Sotto il profilo oggettivo, il CNF ritiene che il parere del Consiglio di Stato n. 5679 del 27 dicembre 2010 circoscriva il sindacato dell’Autorità nei confronti del CNF, escludendo che possano rientrare nel campo materiale di applicazione delle norme *antitrust* gli atti del CNF. Inoltre, a seguito della recente riforma dell’ordinamento forense, il CNF afferma che le disposizioni deontologiche forensi avrebbero acquisito il rango di fonti primarie dell’ordinamento e dunque non sarebbero censurabili dall’Autorità sotto il profilo *antitrust*.

### V.1 Sulle indicazioni in materia di compensi professionali

52. Per quanto riguarda la circolare 22-C/2006, il CNF, in primo luogo, rileva che la pubblicazione della stessa unitamente al D.M. 127/2004 nel proprio sito *web* sia dovuta ad “*un mero difetto di aggiornamento del sito*”<sup>77</sup>. Al riguardo, il CNF evidenzia, in particolare, che la circolare 22-C/2006, rimossa dal sito istituzionale a seguito delle indicazioni fornite dall’Autorità nel corso dell’IC34, era stata superata dalla successiva circolare 23-C/2007, adottata dal CNF il 12 giugno 2007 e “*inoltrata via fax nonché via mail ai presidenti dei Consigli degli Ordini territoriali. La stessa è altresì pubblicata nella banca dati del CNF gestita da IPSOA*”<sup>78</sup>. Nella circolare del 2007 veniva esplicitamente rilevato che la circolare interpretativa del 2006 “*non poteva avere effetti vincolanti in quanto gli Ordini interpretano liberamente il testo delle leggi*” e “*che la lettera interpretativa risulta superata, né potrebbe vincolare l’applicazione o la interpretazione del Codice deontologico*”<sup>79</sup>.

53. Il CNF sostiene, inoltre, che la pubblicazione della circolare 22-C/2006, quale premessa al D.M. 127/2004, nella banca dati del CNF gestita da WKI non gli sarebbe imputabile in quanto la responsabilità per la gestione della banca dati sarebbe attribuibile alla società WKI, con la quale ha stipulato un contratto nel 2007, rinnovato nel 2010, al fine di realizzare e mantenere aggiornata la banca dati<sup>80</sup>. Secondo il CNF, da tale contratto emergerebbe “*che la banca dati è gestita in autonomia da IPSOA e che conseguentemente il CNF non ha alcuna responsabilità per quanto ivi pubblicato*”<sup>81</sup>.

Inoltre, il fatto che l’impaginazione del documento pubblicato nella banca dati - che vede collazionati il testo del D.M. 127/2004 e della circolare - sia stata effettuata da WKI, e che la

<sup>75</sup> Doc. 4, 25 e 32.

<sup>76</sup> Cfr. art. 18 comma 1, lett. b), L. n. 247/2012, a mente del quale: “La professione di avvocato è incompatibile [...] con l’esercizio di qualsiasi attività di impresa commerciale svolta in nome proprio o in nome o per conto altrui”.

<sup>77</sup> Doc. 2.

<sup>78</sup> Doc. 2.

<sup>79</sup> Doc. 2.

<sup>80</sup> Doc.2 e 27.

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

banca dati si trovi su un sito esterno al sito istituzionale confermerebbero, a giudizio del CNF, “l’estraneità della paternità del documento in capo al CNF”<sup>82</sup>.

54. La Parte evidenzia anche che WKI, informata dal CNF dell’istruttoria in corso, avrebbe provveduto autonomamente alla rimozione dalla banca dati della circolare C-22/2006 e all’aggiornamento della sezione “Tariffe”, rinominata “Parametri”, contenente il D.M. 140/2012 e il D.M. 127/2004<sup>83</sup>.

55. Il CNF sostiene, altresì, la legittimità della pubblicazione nella banca dati del D.P.R. 127/2004 in quanto, a suo avviso, le tariffe professionali continuerebbero ad applicarsi, in virtù del principio *tempus regit acta*, alle prestazioni professionali effettuate ed esauritesi sotto la loro vigenza<sup>84</sup>.

56. Preliminarmente il CNF nota che la circolare non sarebbe vincolante per gli ordini territoriali a cui è destinata, essendo questi ultimi liberi di non seguire le indicazioni fornite sul punto dal CNF<sup>85</sup>.

57. Quanto al contenuto della circolare 22-C/2006, il CNF afferma, in via preliminare, che la circolare sopra menzionata, essendo rivolta a professionisti in grado di comprendere e interpretare autonomamente le disposizioni di legge vigente, segnatamente la riforma Bersani e i successivi provvedimenti di liberalizzazione, non potrebbe vincolare gli avvocati nella loro condotta di prezzo sul mercato<sup>86</sup>.

Con riferimento, poi, ai richiami alle clausole generali di “decoro” e “dignità” contenute nella circolare, il CNF osserva che il secondo comma dell’art. 2233 c.c. “*non inciso neppure dai più recenti interventi normativi, resta, dunque, un punto di riferimento nella parte in cui prevede che la misura dell’onorario, seppur rimesso alla libera contrattazione delle parti, debba essere comunque adeguata all’importanza dell’opera e al decoro della professione. È innegabile che, nell’ordinamento italiano, il decoro professionale, essendo previsto da norma imperativa (quale è l’art. 2233, comma 2, cui vanno aggiunti gli artt. 12, comma I, 38, comma I e 57 del R. D. L. n. 1578/33), debba essere considerato principio generale e cogente. Il disposto prospetta un limite di carattere non mercantile ai criteri di determinazione del compenso - il «decoro professionale», che assume, in verità, un significato più ampio, da interpretare come strumento di tutela della persona stessa del lavoratore intellettuale. Una consistente opzione interpretativa, riferendosi all’art. 2233 c.c., prefigura - in parallelo con quella offerta dall’art. 36 Cost. - la garanzia di un compenso che consenta al professionista intellettuale la conduzione di un’esistenza libera e dignitosa. Non è mancata, infatti, dottrina che ha ravvisato l’analogia tra la norma in esame e l’art. 36 comma I Cost., ed è stato anche affermato che il decoro della professione costituirebbe l’equivalente nell’ambito delle attività professionali, dell’esistenza libera e dignitosa di cui alla norma costituzionale e che, quindi, l’art. 36 Cost. è applicabile anche al lavoro autonomo”<sup>87</sup>.*

58. Il CNF precisa inoltre che la circolare non intendeva reintrodurre surrettiziamente i minimi tariffari abrogati dalla riforma Bersani, ma semplicemente affermare che gli organi preposti al

---

<sup>82</sup> Doc. 2, 27, 29, 37.

<sup>83</sup> Doc. 37.

<sup>84</sup> Il CNF rileva come “le abrogate tariffe continuino ad avere applicazione, qualora la prestazione professionale si sia completamente esaurita sotto il vigore di esse (Cass., sez. unite, sentenza 25 settembre-12 ottobre 2012, n. 17406). Pertanto, la persistente pubblicazione del cessato Tariffario, si a pure in una sezione meramente storica del sito, riveste ancora utilità per gli iscritti proprio con riguardo alle prestazioni esaurite sotto il vigore delle abrogate tariffe. A tal fine, il CNF cita Cass. SS.UU. sent. n. 17405/2012 e 17406/2012 del 12 ottobre 2012, nonché Cass. 5426/2005; Cass. 8160/2001; si vedano i doc. 2, 27 e 29.

<sup>85</sup> Doc. 59 e 63.

<sup>86</sup> Doc. 27, 59 e 63.

<sup>87</sup> Doc. 2.

controllo della deontologia professionale, segnatamente del decoro professionale, possono intervenire per censurare, non già qualsiasi scostamento dalle tariffe, bensì le richieste di compensi incompatibili, in quanto sproporzionati, con il valore della prestazione. Questo principio, ad avviso della Parte, varrebbe ancora oggi, nonostante l'intervenuta abolizione delle tariffe professionali disposta dal D.L. 1/2012<sup>88</sup>.

59. Il CNF, inoltre, contesta la qualificazione di restrittività formulata in relazione alla circolare 22-C/2006, la quale comunque non configurerebbe una restrizione della concorrenza per oggetto, bensì per effetto, essendo pertanto necessario provvedere ad una valutazione della stessa nel suo contesto concreto, mediante una *rule of reason*, come, secondo la Parte, richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>89</sup>.

60. Infine, il CNF ricorda che le tariffe minime sarebbero state ritenute idonee a salvaguardare la qualità delle prestazioni anche dalla Corte di Giustizia nella sentenza Cipolla e Macrino<sup>90</sup>, nonché, più in generale, necessarie e proporzionate per perseguire obiettivi di interesse generale<sup>91</sup>.

#### ***V.2 Sulle indicazioni relative ad iniziative pubblicitarie che utilizzano siti web***

61. Il CNF, innanzitutto, precisa che il parere non ha carattere vincolante per gli ordini territoriali, i quali possono discostarsene e che lo stesso non mira ad impedire ai professionisti l'impiego di un mezzo per la diffusione delle informazioni professionali, bensì intende censurare i contenuti e le modalità con le quali tali informazioni vengono veicolate<sup>92</sup>.

Secondo il CNF, infatti, il parere n. 48/2012 “*non p[uò] e non de[ve] essere interpretato nel senso di precludere il ricorso a strumenti telematici e/o siti web per esercitare il diritto di fornire pubblicità informativa al pubblico: sotto questo profilo, la conclusione del predetto parere, nella parte in cui si riferisce al [...] “divieto di raggiungere in via aspecifica e generalizzata il consumatore (cliente solo potenziale) tramite i suoi strumenti di accesso alla rete Internet”, rischiando di ingenerare nel lettore la percezione della preclusione indicata, va più opportunamente precisata nel senso comunque ricavabile dalla lettura sistematica e complessiva dell'intero parere: ciò che è precluso all'avvocato non è certo l'utilizzo di strumenti informatici e telematici per esercitare il diritto alla pubblicità informativa, [...], bensì il ricorso a intermediari remunerati per il procacciamento di clientela, anche se tale intermediazione avviene tramite piattaforme telematiche*”<sup>93</sup>.

62. In particolare, con riferimento alle modalità di diffusione della pubblicità, il CNF ritiene che la piattaforma AmicaCard travalichi i limiti indicati dall'art. 19 del C.D.F. Infatti, secondo quanto rappresentato dal CNF, la condotta anti-giuridica stigmatizzata dall'art. 19 del C.D.F. consisterebbe nella spersonalizzazione del rapporto professionale, in quanto, attraverso piattaforme informatiche come Amica Card, il primo contatto tra il professionista e il cliente non avverrebbe - come invece dovrebbe - direttamente e personalmente, bensì attraverso l'intermediazione di un procuratore o di un terzo, il quale ne ricava un'utilità economica. Ad avviso del CNF la norma deontologica mirerebbe, in primo luogo, ad impedire che venga turbata la relazione fiduciaria tra professionista

---

<sup>88</sup> Doc. 59 e 63.

<sup>89</sup> In particolare, il CNF cita a supporto della propria affermazione la pronuncia della Corte di Giustizia nella causa C-136/12, Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM, non ancora pubblicata in Racc., cfr. doc. 59 e 63..

<sup>90</sup> Doc. 59 e 63. Si tratta della sentenza resa dalla Corte di Giustizia nelle cause riunite C-94/04 e 202/04, Cipolla e al., in Racc. [2006] p. I-11421.

<sup>91</sup> Doc. 59 e 63.

<sup>92</sup> Doc. 59 e 63.

<sup>93</sup> Doc. 29. Si vedano anche doc. 59 e 63.

e cliente; in secondo luogo, ad evitare che venga stimolato un fabbisogno di assistenza legale che potrebbe non corrispondere alle reali necessità del cliente (si pensi ad es. al caso del professionista che paghi un terzo per distribuire informazioni circa la propria attività di consulenza legale in un pronto soccorso)<sup>94</sup>.

63. Il CNF ritiene che siti come Amica Card “cattur[erebbero]” i potenziali clienti collegandoli al professionista, il che costituirebbe una violazione deontologica da parte degli avvocati, perché equivarrebbe ad avvalersi di un terzo intermediario che, dietro compenso, procuri clienti all’avvocato. Secondo il CNF, piattaforme quali quella in questione, attirerebbero una massa di potenziali clienti con *escamotage* commerciali per poi indirizzarli verso un numero limitato di professionisti affiliati alla piattaforma. Questa condotta integrerebbe pertanto una violazione del canone I dell’art. 19<sup>95</sup>.

64. Il CNF ha inoltre precisato che la disposizione deontologica in questione si è evoluta nel tempo. Inizialmente era previsto il divieto di impiegare qualsiasi strumento per contattare i clienti, incluso il mezzo televisivo ovvero gli strumenti audiovisivi. Successivamente, tale divieto è caduto e attualmente è venuto meno anche per i siti internet realizzati dai professionisti, attraverso i quali gli avvocati trasmettono informazioni circa la loro attività a una platea indistinta di potenziali clienti<sup>96</sup>.

65. A tale proposito il CNF sottolinea che, a differenza del ricorso alle vetrine *online* come AmicaCard, la predisposizione da parte dei professionisti di siti web dove gli avvocati illustrano la propria attività professionale è un’attività legittima, in quanto costituisce pubblicità informativa lecita. Questo perché tali siti e iniziative, a differenza di AmicaCard/Groupon, si rivolgerebbero alla generalità degli utenti e non ad un gruppo limitato di utenti (i.e. gli affiliati al circuito AmicaCard); di più, i siti web predisposti dagli stessi professionisti non presenterebbero i servizi legali unitamente a servizi di altra natura (ad. es. viaggi, ristoranti, prodotti cosmetici, etc.)<sup>97</sup>.

66. Infatti, siti quali AmicaCard spersonalizzerebbero il rapporto tra cliente e avvocato, mercificando la prestazione professionale. Ad avviso del CNF, tali siti pre-conformerebbero il rapporto professionale, in quanto precostituirebbero in forma vincolante alcuni elementi del rapporto contrattuale d’opera professionale suscettibile di realizzarsi in concreto fra le parti<sup>98</sup>.

67. Quanto poi al contenuto dei messaggi diffusi attraverso piattaforme quali AmicaCard, secondo il CNF, tali strumenti veicolerebbero delle informazioni scorrette e ingannevoli nei confronti dei potenziali clienti/consumatori. Infatti, secondo il CNF, i professionisti che nelle vetrine online offerte da AmicaCard si dichiarano esperti in una determinata branca del diritto potrebbero non essere tali; inoltre, l’offerta degli sconti non sarebbe verificabile nella misura in cui non è dato sapere l’importo sulla base del quale lo sconto è calcolato<sup>99</sup>.

Al riguardo, il CNF ricorda peraltro che l’esistenza di rimedi nei confronti delle pratiche commerciali scorrette nel codice del consumo (Decreto Legislativo 206/2005) non sterilizza il

---

<sup>94</sup> Doc. 27, 59 e 63.

<sup>95</sup> Doc. 27 e 63.

<sup>96</sup> Doc. 27.

<sup>97</sup> Doc. 27.

<sup>98</sup> Doc. 27, 59 e 63.

<sup>99</sup> Doc. 63, nonché doc. 59 a cui sono allegate copie delle vetrine professionali che il CNF ritiene trasmettano messaggi/informazioni ingannevoli o scorretti per i consumatori.

potere di intervento degli ordini in materia di pubblicità degli iscritti, come previsto dall'art. 4, comma 3, del DPR 137/2012<sup>100</sup>.

68. Il CNF, inoltre, contesta la qualificazione di restrittività formulata in relazione al parere n. 48/2012, che non configurerebbe, peraltro, una restrizione per oggetto, bensì per effetto della concorrenza, essendo pertanto necessario provvedere ad una valutazione della stessa nel suo contesto concreto, mediante il bilanciamento d'interessi illustrato dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Wouters*<sup>101</sup> e non già per mezzo di una valutazione "automatica" di restrittività<sup>102</sup>.

A tal fine, il CNF ha comunicato che attualmente non sono pendenti, in appello, dinnanzi al Consiglio, casi relativi a professionisti che sono incolpati di aver violato le indicazioni deontologiche fornite dal parere n. 48/2012<sup>103</sup>.

69. Di più, secondo il CNF, il parere in questione sarebbe giustificato dall'esigenza di proteggere i consumatori, nonché la reputazione e credibilità dell'intera categoria professionale, salvaguardando così la corretta amministrazione della giustizia e in ultima analisi il diritto di difesa delle parti<sup>104</sup>. In tal senso deporrebbe, ad avviso del CNF, anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di pubblicità sanitaria<sup>105</sup>.

70. Infine, il CNF ha anche affermato che il parere n. 48 del 2012 "è stato indirizzato al solo richiedente consiglio dell'Ordine degli avvocati di Verbania. Non è stato invece comunicato alla stampa, né oggetto di newsletter o di circolare da parte del CNF né di altra forma di invio generalizzato ai Consigli dell'ordine circondariale"<sup>106</sup>.

## VI. LE ARGOMENTAZIONI DELLA SOCIETÀ NETHUNS S.r.l.

71. Il segnalante censura il parere del CNF n. 48/2012 in quanto impedirebbe ingiustificatamente agli avvocati di avvalersi dei servizi offerti attraverso il circuito AmicaCard, precludendo ai professionisti di utilizzare le vetrine *online* messe a disposizione dal segnalante per pubblicizzare la propria attività professionale e in tal modo raggiungere potenziali clienti, in specie i consumatori affiliati al circuito AmicaCard<sup>107</sup>.

72. Inoltre, Nethuns ritiene che il circuito AmicaCard non snaturi né spersonalizzi la relazione tra il professionista e il cliente; quest'ultimo, infatti, una volta individuato, mediante le informazioni disponibili sul sito, l'avvocato che potrebbe soddisfare le proprie esigenze di rappresentanza legale, provvede a contattare autonomamente il professionista per fissare un appuntamento e richiedere eventualmente un preventivo. Il rapporto tra il professionista e il cliente, pertanto, si svolge seguendo le tradizionali dinamiche del colloquio conoscitivo, a seguito del quale il cliente deciderà se attribuire o meno il mandato al professionista individuato tramite la piattaforma AmicaCard. Qualora ciò accadesse, il consumatore/utente, in quanto titolare della Carta

---

<sup>100</sup> Doc. 59 e 63.

<sup>101</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-309/99, *Wouters* e altri v. *Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, in Racc. [2002] p. I-1577.

<sup>102</sup> Doc. 59 e 63.

<sup>103</sup> Come precisato nel corso dell'audizione del 10 ottobre 2013 dallo stesso CNF, quest'ultimo conosce delle violazioni deontologiche in sede di appello, cioè una volta che i consigli territoriali si sono pronunciati sulle stesse in prima battuta, cfr. doc. 27.e 29.

<sup>104</sup> Doc. 59 e 63.

<sup>105</sup> Doc. 59 e 63 Il CNF richiama, segnatamente, le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia nella causa C-446/05, *Doulamis*, in Racc. [2008] p.I-1377 e causa C-475/11, *Konstantinides*, non ancora pubblicata in Racc., nonché nella pronuncia resa nella causa C-119/09, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, in Racc. [2010], p. I-2551.

<sup>106</sup> Doc. 29 e 59.

<sup>107</sup> Doc. 4, 25, 55 e 63

AmicaCard, avrebbe diritto al trattamento di favore promesso dal professionista nella propria vetrina web<sup>108</sup>.

Quindi, contrariamente a quanto sostenuto dal CNF, non vi sarebbe alcuna pre-conformazione del rapporto contrattuale, né il contratto tra il professionista e il cliente si concluderebbe automaticamente per effetto dell'impiego della piattaforma<sup>109</sup>. La piattaforma AmicaCard infatti non consente, a differenza di quanto accadeva per altre piattaforme, l'acquisto di voucher per l'esecuzione di prestazioni professionali, il cui oggetto risulterebbe indeterminato<sup>110</sup>.

73. Nethuns, inoltre, respinge la censura mossa dal CNF circa la commistione sul proprio sito internet delle attività dei professionisti, segnatamente gli avvocati, con servizi di altra natura. Al contrario, il segnalante sostiene che il sito risulta organizzato in modo da distinguere i servizi professionali, segnatamente quelli legali, da altri servizi di natura professionale o commerciale. Inoltre, la ricerca dei servizi legali all'interno del sito AmicaCard avviene prevalentemente attraverso un meccanismo di geolocalizzazione del professionista (regione, provincia, città), rimanendo possibile affinare la ricerca mediante l'impiego di parole chiave ovvero indicando la specializzazione del professionista (es. tributarista, penalista, etc.). A tal fine, il segnalante ha fornito copia di alcune vetrine aperte dagli avvocati utilizzando la piattaforma AmicaCard. Tali vetrine hanno una struttura standardizzata e, nella pagina web del professionista, non compaiono *banner* pubblicitari relativi ad attività di diversa natura, né risulta alcuna commistione tra servizi legali e altri servizi, professionali o commerciali<sup>111</sup>.

74. Inoltre, con riguardo alla presunta ingannevolezza o scorrettezza dei messaggi pubblicati dai professionisti nelle vetrine *online* del sito AmicaCard, Nethuns rileva che qualora la condotta di alcuni professionisti dovesse risultare scorretta in quanto veicolo di informazioni false o ingannevoli, l'iniziativa del CNF di intervenire sul mezzo di diffusione delle informazioni, anziché sul soggetto autore delle comunicazioni ingannevoli, risulta non proporzionata all'obiettivo di tutela dei consumatori. Infatti, ove il messaggio risulti ingannevole, esistono nell'ordinamento strumenti appositi per reprimere le pratiche commerciali scorrette dei professionisti, sia nell'ambito di quanto disposto dal codice del consumo, sia nell'ambito dell'ordinamento professionale. Non sarebbe pertanto proporzionata la reazione del CNF nella misura in cui il parere, anziché censurare la condotta scorretta di alcuni professionisti, inibisce il ricorso da parte degli stessi ad un mezzo con cui viene esercitata un'attività lecita quale è la pubblicità professionale, anche *on-line*<sup>112</sup>.

Con riferimento alla presunta ingannevolezza dello sconto promesso nelle vetrine online, Nethuns precisa che l'offerta dello sconto sui compensi professionali che appare nella vetrina *online*, senza che sia ancora determinata la prestazione concreta, il suo valore o la sua complessità, costituisce un'offerta di prezzo, ma non equivale in alcun modo all'offerta di un prodotto o di un servizio per la conclusione di un contratto a distanza<sup>113</sup>.

75. Il segnalante, infine, mette in evidenza come la creazione della piattaforma abbia richiesto elevati investimenti e come il parere adottato dal CNF abbia comportato una perdita economica per la società dovuta sia ai recessi dei professionisti che si erano iscritti prima del parere del

---

<sup>108</sup> Doc. 25 e 63.

<sup>109</sup> Doc. 63.

<sup>110</sup> Doc. 63.

<sup>111</sup> Doc. 4, 25, 32 e 34.

<sup>112</sup> Doc. 63.

<sup>113</sup> Doc. 63.

CNF<sup>114</sup>, sia dalle mancate iscrizioni a seguito del parere<sup>115</sup>. Peraltro, Nethuns sottolinea, quale ulteriore conseguenza negativa del parere del CNF, il fatto che, qualora si impieghino parole chiave connesse ad Amica Card nel motore di ricerca “Google”, i primi risultati da questo forniti riguardano l’illegittimità dell’uso da parte degli avvocati di detto strumento<sup>116</sup>.

## VII. VALUTAZIONI

76. Prima di procedere alla valutazione dell’intesa appare necessario precisare alcuni elementi in fatto e in diritto, relativi all’ambito di applicazione delle *norme antitrust* nel caso di specie e al sindacato dell’Autorità rispetto agli atti del CNF.

77. Innanzitutto, si deve respingere l’argomentazione del CNF per la quale, sulla base del parere n. 5679 reso dal Consiglio di Stato nell’adunanza del 27 dicembre 2010, l’Autorità non sarebbe legittimata a pronunciarsi sugli atti del CNF.

78. Dal punto di vista fattuale si rileva, infatti, che il presente procedimento non ha ad oggetto l’attività del CNF nell’esercizio della sua funzione giurisdizionale<sup>117</sup>, bensì quella svolta dallo stesso quale ente di autoregolamentazione di una professione. Inoltre, nel caso di specie non sono oggetto di istruttoria le disposizioni del codice deontologico forense, bensì atti adottati dal CNF in applicazione del codice medesimo che incidono in senso anticoncorrenziale sul comportamento economico dei professionisti.

79. In punto di diritto si ricorda poi che la Corte di Giustizia ha espressamente affermato che i codici deontologici e, *a fortiori*, come nel caso di specie, le deliberazioni adottate sulla base di questi ultimi, in quanto deliberazioni di associazioni di imprese, rientrano nel campo materiale di applicazione dell’art. 101 TFUE<sup>118</sup>.

80. Quanto poi alla asserita natura di norme primarie delle norme deontologiche, in particolare a seguito della recente riforma dell’ordinamento forense, tale qualificazione, suggerita dal CNF, deve essere rigettata in quanto incompatibile con fondamentali principi costituzionali, nonché con il diritto europeo.

81. Infatti, si ricorda che la Costituzione della Repubblica Italiana, all’art. 76, autorizza il Parlamento a delegare esclusivamente al Governo l’esercizio della funzione legislativa di cui all’art. 70 Cost.. Una delega in bianco al CNF ad emanare norme di carattere primario costituirebbe una macroscopica violazione delle norme costituzionali, da rigettarsi alla luce di una lettura costituzionalmente orientata della legge di riforma forense<sup>119</sup>, la quale peraltro

<sup>114</sup> Doc. 4, 32 e 55, relativi alle lettere di recesso pervenute ad AmicaCard a seguito del parere n. 48/2012, nonché le comunicazioni trasmesse da alcuni ordini territoriali agli iscritti con le quali si invitano gli avvocati a dissociarsi dal circuito AmicaCard e simili, in ragione di quanto previsto dal parere n. 48/2012.

<sup>115</sup> Doc. 32. In particolare, la società ha riferito che i contratti stipulati nel periodo gennaio-luglio 2013 con gli avvocati per la locazione di vetrine online hanno subito una contrazione, rispetto al periodo gennaio-luglio 2012, passando da 746 a 662. Ciò in controtendenza rispetto a quanto avvenuto con riferimento ai contratti stipulati dai commercialisti nei medesimi periodi di riferimento che, in assenza di un parere analogo a quello del CNF, sono passati da 431 a 467.

<sup>116</sup> Doc. 32 e 55.

<sup>117</sup> Incidentalmente, si ricorda che qualora nell’esercizio della propria funzione giurisdizionale il CNF dovesse interpretare le norme dell’ordinamento forense in violazione del diritto europeo e segnatamente degli articoli 101 e 102 del TFUE, tale condotta del CNF potrebbe determinare la responsabilità dello Stato italiano per violazione delle norme europee come da costante giurisprudenza della Corte di Giustizia (cfr. causa C-224/01, Gerhard Köbler v. Republik Österreich, in Racc. [2003] p. I-10239; causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA v. Repubblica Italiana, in Racc. [2006] p. I-1209 e cause riunite, C-6/90 e C-9/90, Andrea Francovich e a. v. Repubblica italiana, in Racc. [1991] p. I-5357).

<sup>118</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-136/12, Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM, cit.

<sup>119</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 356 del 22 ottobre 1996 “le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali”.

semplicemente prevede il potere del CNF di adottare il codice deontologico e l'obbligo per l'avvocato di rispettarlo, senza attribuire alcuna delega di potere normativo primario al CNF o assegnare al codice deontologico il rango di fonte primaria dell'ordinamento<sup>120</sup>.

82. Inoltre, una tale delega in bianco con riferimento al comportamento economico dei soggetti vigilati potrebbe porsi in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario in materia di responsabilità degli Stati membri per violazione delle norme di concorrenza, segnatamente dell'art. 101 TFEU letto unitamente all'art. 4(3) TUE.

Si ricorda, infatti, che secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di misure statali restrittive della concorrenza si è in presenza di una violazione degli artt. 4(3) TUE e 101 TFUE qualora uno Stato membro *“imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 81 CE, o rafforzi gli effetti di tali accordi, o revochi alla propria normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica”*<sup>121</sup>.

Anche in questo caso, un'interpretazione della legge forense conforme al diritto europeo conduce ad escludere una qualsiasi attribuzione di potere normativo primario al CNF o di fonte primaria dell'ordinamento alle norme deontologiche<sup>122</sup>.

83. Infine, priva di ogni fondamento è poi l'osservazione del CNF, contenuta anche nella circolare n. 22-C/2006, in merito al rapporto tra le norme legislative e le norme deontologiche. Il CNF, infatti, afferma che *“le due categorie di norme non sono però tra loro sovrapponibili, in quanto la legge ordinaria, come quella in esame [riforma Bersani n.d.r.], ha effetti erga omnes, mentre le norme deontologiche riguardano soltanto i soggetti esercenti l'attività professionale forense. In più, le norme deontologiche, per loro natura, possono essere più restrittive delle norme ordinarie, in quanto riflettono valori etici il cui ambito di applicazione può essere più ampio di quello della norma ordinaria. Tale distinzione – come si dirà tra poco - vale anche per gli effetti civilistici degli accordi conclusi con il cliente e per gli effetti deontologici di tali accordi, che potrebbero essere divergenti”*. Se è certamente vero che l'ordinamento repubblicano riconosce la pluralità degli ordinamenti giuridici ex art. 2 Cost., ciò non significa che tali ordinamenti siano fra loro pari ordinati<sup>123</sup>. Le norme deontologiche, in quanto frutto della autoregolamentazione privata, non possono derogare a norme (in questo caso addirittura imperative) alle quali risultano gerarchicamente subordinate, prevedendo l'illegittimità di comportamenti ritenuti leciti dalle fonti primarie<sup>124</sup>.

#### **A) Il mercato rilevante**

84. In aderenza ad un consolidato orientamento giurisprudenziale negli accertamenti relativi alle intese, la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico di riferimento in cui si colloca l'intesa. Tale definizione è dunque

<sup>120</sup> Si vedano in particolare gli articoli 2, comma 4, 3, comma 3, art. 35 della L. n. 247/2012.

<sup>121</sup> Si vedano ex multis, Corte di Giustizia, causa C-35/99, Arduino, in Racc. [2002] p. I-1529; cause riunite C-94/04 e 202/04, Cipolla e al., in Racc. [2006] p. I-11421, nonché, da ultimo, la pronuncia resa nelle cause riunite, C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, API e a. (Osservatorio sulla attività di trasporto), non ancora pubblicata in Racc..

<sup>122</sup> Sull'obbligo di interpretazione conforme al diritto europeo delle norme nazionali si vedano le pronunce della Corte di Giustizia nella cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., Racc. [2004] p. I-8835; causa C-212/04 Konstantinos Adeneler e altri v. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) in Racc. [2006] p. I-6057; causa C-106/89, Marleasing, Racc. [1990] p. I-4135.

<sup>123</sup> Cfr. N. Bobbio, Teoria generale del diritto, 1993, Torino, Giappichelli, p. 279.

<sup>124</sup> Si ricorda poi, come la Cassazione nella recente sentenza 3715/2013 abbia caratterizzato il decreto Bersani (e, a fortiori, anche i più recenti interventi di liberalizzazione) come *“avente una valenza di sistema e di riforma economico-sociale, con l'esplicito obiettivo di assoggettare tutte le professioni ai principi di tutela della concorrenza”*.

funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività<sup>125</sup>.

85. Ciò premesso, si rileva che la circolare 22-C/2006, quale premessa al D.M. 127/2004 (e poi al D.M. 140/2012) risultava pubblicata sia nel sito istituzionale del CNF, sia nella banca dati del CNF accessibile dalla *homepage* del medesimo sito web. Parimenti, il parere n. 48/2012 risulta pubblicato, oltre che nella medesima banca dati del CNF, anche nel sito web del CNF relativo alla deontologia professionale (*www.codicedeontologico-cnf.it*) accessibile anch'esso dalla *homepage* del sito.

86. Poiché entrambi i documenti oggetto del presente procedimento riguardano le condotte dei professionisti, senza alcuna distinzione tra le diverse tipologie di prestazioni professionali offerte dagli avvocati, il mercato del prodotto è costituito da tutti i servizi offerti dagli avvocati nell'esercizio della loro attività professionale.

87. Sia la circolare 22-C/2006 che il parere n. 48/2012 risultano pubblicati o accessibili dal sito web del massimo organo dell'avvocatura italiana e sono pertanto conoscibili da tutti gli avvocati operanti in Italia, nonché dagli Ordini circondariali a cui essi appartengono. E' quindi ragionevole ritenere che i documenti sopra menzionati siano idonei ad influenzare la condotta di tutti i professionisti iscritti agli albi degli avvocati in Italia, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica. Pertanto, il mercato rilevante ha una dimensione geografica coincidente con l'intero territorio nazionale.

## **B) L'intesa**

### **B.1) Imprese e associazioni di imprese**

88. Conformemente alla consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, nell'ambito del diritto della concorrenza la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle relative modalità di finanziamento<sup>126</sup>. La giurisprudenza adotta infatti un'interpretazione funzionale della nozione di impresa, in base alla quale è impresa qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, ossia un'attività consistente nell'offrire beni e servizi sul mercato<sup>127</sup>.

89. Gli avvocati offrono, dietro corrispettivo, servizi di assistenza legale consistenti nella predisposizione di pareri, contratti o altri atti, nonché nella rappresentanza e nella difesa in giudizio. Inoltre, essi assumono i rischi finanziari relativi all'esercizio di tali attività poiché, in caso di squilibrio tra le spese e le entrate, l'avvocato deve sopportare direttamente l'onere dei disavanzi. Di conseguenza, gli avvocati iscritti all'albo in Italia svolgono un'attività economica e, pertanto, costituiscono imprese ai sensi degli artt. 101 TFUE, senza che la natura complessa e tecnica dei servizi da loro forniti e la circostanza che l'esercizio della loro professione sia regolamentato possano modificare questa conclusione<sup>128</sup>.

<sup>125</sup> Cfr. da ultimo, Consiglio di Stato, sentenza 8 agosto 2014, n. 4230 (Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici), Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, (Gare campane) e Consiglio di Stato 3 giugno 2014, n. 2837 (Logistica Internazionale).

<sup>126</sup> Si vedano le sentenze della Corte di Giustizia nella , causa C-41/90, Höfner e Elser, in Racc. [1991], p. I-1979; causa C-309/99, Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, cit. e più recentemente Corte di Giustizia causa C-1/12 Ordem dos Tecnicos Oficiais de Contas (OTOC), non ancora pubblicata in Racc., e, causa C-136/12, Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM, cit.. Si veda anche T.A.R. Lazio -Roma, Sez. I, 25 febbraio 2011, sent. n. 1757, Consiglio Nazionale Geologi v. AGCM (Geologi).

<sup>127</sup> Cfr. ex multis Corte di Giustizia, sentenze 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia; Corte di Giustizia, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione v. Italia, Corte di Giustizia, causa C-309/99 Wouters e altri v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, cit., e TAR Lazio, Sez. I, sent. 1757/2011, Geologi, cit..

<sup>128</sup> Cfr. Causa C-309/99 Wouters, cit..

90. Occorre quindi esaminare in quale misura un'organizzazione professionale quale il CNF possa essere considerata un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 101 TFUE. Tale conclusione appare pacifica. Infatti, per un verso, i componenti del CNF, secondo quanto disposto agli artt. 34 e ss. L. 247/2012, sono eletti dagli avvocati sulla base di circoscrizioni corrispondenti ai distretti delle corti d'appello<sup>129</sup>. Per altro verso, tra le funzioni del CNF rientrano compiti quali la rappresentanza esclusiva dell'avvocatura a livello istituzionale, l'attività di coordinamento e indirizzo dei consigli circondariali, la redazione e l'aggiornamento del codice deontologico, nonché l'attività disciplinare<sup>130</sup>.

91. Lo statuto di diritto pubblico del CNF o le funzioni pubblicistiche attribuite dalla legge al CNF non ostano alla sua qualificazione come associazione di imprese. Come più volte ricordato dalla Corte di Giustizia infatti, l'art. 101 TFUE si applica agli accordi tra imprese e a decisioni di associazioni di imprese, senza che rilevi l'ambito giuridico entro il quale ha luogo la conclusione di detti accordi e la definizione giuridica di tale ambito data dai vari ordinamenti giuridici nazionali<sup>131</sup>.

92. Nel caso di specie, inoltre, non trova applicazione quella giurisprudenza che esclude la natura di associazioni di imprese degli ordini degli avvocati quando questi adottino regolamenti nell'esercizio di una funzione sociale fondata sul principio di solidarietà o esercitino prerogative tipiche dei pubblici poteri<sup>132</sup>. Sia la circolare 22-C/2006 che il parere n. 48/2012, oggetto del presente procedimento, infatti, riguardano espressamente i comportamenti economici degli avvocati e la disciplina di questi ultimi da parte del CNF. Nell'adottare e diffondere la circolare e il parere, secondo le modalità sopra indicate, il CNF non assolveva dunque ad alcuna missione di carattere sociale e non esercitava certo prerogative tipiche dei pubblici poteri, ma, al contrario, agiva come l'organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce un'attività economica<sup>133</sup>, con l'obiettivo di *“regolare e orientare l'attività degli iscritti nell'offerta delle proprie prestazioni professionali incidendo sugli aspetti economici della medesima”*<sup>134</sup>.

93. Ne consegue che il CNF, nel pubblicare la circolare quale premessa alle tariffe ministeriali prima e poi anche ai parametri, nonché nell'adottare il parere in questione, agiva in quanto ente rappresentativo di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, pertanto, costituisce un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101(1) TFUE<sup>135</sup>. Ciò anche in ragione *“dell'indubbia e ragionevolmente rinvenibile influenza esercitata*

---

<sup>129</sup> Cfr. per la rilevanza di questo elemento ai fini della qualificazione cfr. Corte di giustizia, Causa C-1/12, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, cit., para. 47.

<sup>130</sup> Per la rilevanza di questi elementi si veda TAR Lazio *Geologi*, cit, nonché Corte di Giustizia, causa C-309/99, *Wouters*, cit., nonché causa C-1/12 *OTOC*, cit. e causa C-136/12, *Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM*, cit..

<sup>131</sup> Cfr. Causa C-1/12, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* cit, para. 48; Causa C-309/99, cit., para. 66 e ss., TAR Lazio (*Geologi*), cit.

<sup>132</sup> Cfr. ex multis, Causa C-309/99, *Wouters*, cit. e giurisprudenza ivi citata.

<sup>133</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-309/99, *Wouters*, cit. e causa C-1/12, *OTOC*, cit..

<sup>134</sup> Tar Lazio, sent. 1757/2011, *Geologi* e giurisprudenza ivi citata. Aggiunge inoltre il TAR nella medesima sentenza che ai fini della qualificazione degli ordini come associazioni di imprese “assume significato decisivo la circostanza che gli ordini professionali sono comunque enti pubblici associativi, espressione degli esercenti una determinata professione, nei cui confronti l'ente svolge poteri autoritativi sia di vigilanza che di tutela delle ragioni economiche, cosicché non può escludersi che attraverso le deliberazioni dei Consigli possano realizzarsi forme di coordinamento delle condotte dei singoli professionisti suscettibili di assumere valenza anticoncorrenziale nel mercato considerato.”. V. anche C-309/99, *Wouters*, cit., para. 63.

<sup>135</sup> Come del resto affermato dal T.A.R. Lazio, sent. 1757/2011, *Geologi* : “quanto alle associazioni di imprese [...] va ulteriormente precisato che è indifferente lo svolgimento da parte delle stesse di attività di impresa o di attività latu sensu economica, essendo sufficiente che operino quali enti esponenziali e rappresentativi di interessi comuni di imprese che operano sul mercato, potendo avere la relativa attività come scopo o effetto di alterare la concorrenza nel mercato quando è

*dagli ordini sui comportamenti, anche a contenuto economico, degli associati, in quanto esercitata da soggetti titolari di rilevanti poteri di rappresentanza istituzionale della categoria e gestione, anche sotto il profilo disciplinare, avuto riguardo all'applicazione e all'osservanza delle norme deontologiche*"<sup>136</sup>.

### **B.2) Decisioni di associazioni di imprese**

94. La pubblicazione, sul sito internet del CNF e nella banca dati dello stesso, della circolare n. 22-C/2006 quale premessa alle tariffe professionali di cui al D.M. 127/2004 (e poi al D.M. 140/2012), nonché l'adozione del parere n. 48/2012 costituiscono quindi, per costante insegnamento della giurisprudenza nazionale e comunitaria, decisioni di un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 101 TFUE<sup>137</sup>. Esse infatti mirano ad orientare il comportamento economico degli associati nel mercato, rispettivamente in relazione ai compensi professionali e all'utilizzo di determinati strumenti per pubblicizzare le attività professionali<sup>138</sup>.

95. Si ricorda che secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria, persino una mera raccomandazione inerente al comportamento economico dei professionisti – indipendentemente dalla sua precisa natura giuridica – costituisce una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'art. 101 TFUE<sup>139</sup>. Nel caso di specie, è peraltro indubbio il carattere vincolante della circolare e del parere per i professionisti. Ciò risulta, per un verso, dal fatto che la violazione di quanto in essi prescritto è fonte di responsabilità disciplinare per il professionista in quanto in violazione delle norme deontologiche, segnatamente degli artt. 5 e 43 e dell'art. 19 C.D.F., in materia di compenso professionale e accaparramento della clientela rispettivamente. Per altro verso, la circolare e il parere promanano dal medesimo soggetto che in sede giurisdizionale è chiamato ad accertare nel merito la violazione dei canoni deontologici e dunque la responsabilità disciplinare dei professionisti, il che accentua la vincolatività delle decisioni in questione visto che difficilmente il CNF, pronunciandosi in sede giurisdizionale sugli illeciti disciplinari, si discosterà dall'opinione dallo stesso espressa nell'esercizio della sua funzione regolatoria della professione.

### **B.3) L'imputabilità al CNF della condotta di cui alla circolare n. 22-C/2006**

96. Con riferimento alla circolare 22-C/2006, il CNF sostiene che la pubblicazione della stessa nella sua banca dati non gli sia imputabile. Infatti, ad avviso della Parte, la responsabilità per la gestione della banca dati incomberebbe alla società WKI, con la quale il CNF ha stipulato un contratto nel 2007, rinnovato nel 2010, al fine di realizzare e mantenere aggiornata la banca dati<sup>140</sup>.

97. Più precisamente, secondo il CNF, la società WKI, a cui il CNF ha affidato la gestione della propria banca dati, avrebbe autonomamente impaginato nel medesimo documento la circolare in questione e i D.M. 127/2004 e 140/2012 e pubblicato lo stesso nella banca dati del CNF; parimenti, WKI avrebbe successivamente provveduto alla sua rimozione<sup>141</sup>.

---

rivolta all'interesse comune delle imprese associate, tramite, in particolare, l'elaborazione di interventi che possano limitare la libertà di concorrenza nel mercato di riferimento"

<sup>136</sup> TAR Lazio, Sez. I, sent. 1757/2011, Geologi, citata.

<sup>137</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa, C-309/99, Wouters, cit., causa C-1/12, OTOC, cit., causa C-136/12, Consiglio Nazionale dei Geologi v. AGCM, cit., nonché TAR Lazio, Geologi, cit..

<sup>138</sup> TAR Lazio, Geologi, cit..

<sup>139</sup> Cfr. in questo senso, Causa C-136/12, Consiglio Nazionale Geolgi v. AGCM, para. 46 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>140</sup> Doc. 2 e 27.

<sup>141</sup> Doc. 2, 27, 29 e 37.

98. Le argomentazioni del CNF sono prive di pregio. In via preliminare si rileva che il sopra citato documento è stato presente non solo nella banca dati del CNF, tra il febbraio 2008 e l'ottobre 2013<sup>142</sup>, ma anche nel sito istituzionale del CNF quantomeno tra il luglio 2009 e il novembre 2012<sup>143</sup>. Il fatto che tale pubblicazione sia dovuta ad un difetto di aggiornamento del sito, come sostenuto dal CNF, non esclude l'imputabilità allo stesso della condotta, né la sua piena responsabilità per l'infrazione<sup>144</sup>.

99. In ogni caso, non merita accoglimento la pretesa assenza di imputabilità della pubblicazione del documento in questione nella banca del CNF in ragione del fatto che sarebbe la società WKI ad occuparsi della tenuta della stessa.

Infatti, indipendentemente dal soggetto incaricato della sua materiale gestione, questa rimane la banca dati del CNF, cui si accede unicamente dal sito istituzionale del Consiglio, percepita dagli utenti quale accesso istituzionale a tutta la documentazione disciplinante l'ordinamento forense. Il CNF non può quindi spogliarsi della responsabilità di quanto ivi pubblicato.

100. Peraltro, come emerge dalla parte in fatto, il CNF partecipa attivamente alla implementazione della sua banca dati, in particolare nella selezione e trasmissione a WKI della documentazione di natura istituzionale, come previsto dal contratto stipulato tra le parti<sup>145</sup>, intrattenendo altresì con WKI un'"interazione continua e informale"<sup>146</sup>. D'altro canto, per quanto attiene alla documentazione di emanazione del CNF, l'attività di WKI si limita necessariamente ad un'esecuzione materiale delle direttive impartite dal Consiglio, non potendo avere WKI autonomamente contezza di tutti i pareri e le circolari emanate dal CNF<sup>147</sup>.

101. Alla luce di quanto sopra riportato, nulla rileva, ai fini dell'imputabilità dell'intesa in questione, la circostanza richiamata dal CNF che WKI, informata da quest'ultimo in merito all'istruttoria in oggetto, abbia provveduto autonomamente alla rimozione dalla banca dati del documento oggetto del procedimento e alla ridenominazione della relativa sezione.

102. E' opportuno, infine, soffermarsi sulla insostenibilità da un punto di vista sistematico della tesi avanzata dal CNF: se un'impresa o, come nel caso di specie, un'associazione di imprese potesse liberarsi della propria responsabilità *antitrust* semplicemente delegando a terzi l'esecuzione di operazioni anti-concorrenziali o non vigilando sulla compatibilità con le norme *antitrust* dell'esecuzione delle attività delegate a questi ultimi, l'effetto utile delle norme *antitrust* risulterebbe frustrato e si garantirebbe alle imprese la possibilità di violare impunemente le norme in materia di concorrenza.

103. In conclusione, non è dubbia, nel caso di specie, l'imputabilità al CNF dell'intesa relativa alla pubblicazione - sul proprio sito istituzionale e nella banca dati accessibile dal medesimo sito -

---

<sup>142</sup> Doc. 31, 37, 39, 40.

<sup>143</sup> Doc. 2.

<sup>144</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa C-681/11, Bundeswettbewerbshorbe, non ancora pubblicata in Racc., par. 37 e giurisprudenza ivi citata. In particolare nella sentenza la Corte, ribadendo il proprio consolidato orientamento, afferma "Per quanto riguarda la questione se un'infrazione sia stata commessa intenzionalmente o per negligenza e sia, pertanto, sanzionabile con un'ammenda ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1/2003, dalla giurisprudenza della Corte risulta che tale condizione è soddisfatta qualora l'impresa di cui trattasi non possa ignorare il carattere anticoncorrenziale del proprio comportamento, a prescindere dalla sua consapevolezza o meno di violare le norme del Trattato in materia di concorrenza".

<sup>145</sup> In particolare, il contratto prevede espressamente che "il CNF si impegna a: [...] predisporre, unitamente a [WKI], l'elenco della normativa da inserire nella banca dati" (art. 3 comma 1 lett. b).

<sup>146</sup> Doc. 39.

<sup>147</sup> Dal contratto stipulato tra WKI e il CNF, emerge che tra gli obblighi a carico di WKI relativamente alla manutenzione del sito della banca dati, rientra quello di "implementare i pareri e le circolari del CNF" (art. 2 comma 2 lett. i).

della circolare n. 22-C/2006 quale premessa interpretativa alle tariffe professionali di cui al D.M. 127/2004 (e poi al D.M. 140/2012).

#### **B.4) Infrazione unica e continuata**

104. Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria si ipotizzava che il CNF avesse posto in essere due intese restrittive della concorrenza. Successivamente, in data 7 maggio 2014, verificate nei limiti della loro non manifesta infondatezza le proposte formulate dagli Uffici in relazione agli elementi allora acquisiti, il Collegio autorizzava, ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. n. 217/98, l'invio della Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, con le quali, venivano contestate al CNF due distinte intese.

105. Il Collegio ritiene invece che, alla luce del contesto fattuale e normativo nel quale si iscrivono, le decisioni poste in essere dal CNF manifestino un comune obiettivo anticoncorrenziale, consistente nel limitare l'autonomia dei professionisti rispetto alla determinazione del proprio comportamento economico sul mercato, segnatamente con riferimento alle condizioni economiche dell'offerta dei servizi professionali.

106. Infatti, la circolare 22-C/2006 incide direttamente sulla libertà dei professionisti di determinare il proprio comportamento economico in ordine al valore della prestazione professionale, stigmatizzando quale illecito disciplinare, la richiesta di compensi inferiori ai minimi tariffari non più vincolanti e poi definitivamente abrogati; mentre il parere n. 48/2012, vincola indirettamente tale libertà, limitando l'utilizzo di un canale promozionale e informativo attraverso il quale si veicola anche la convenienza economica della prestazione professionale.

107. Entrambe le decisioni si manifestano, anche temporalmente, come la risposta del CNF all'intensificarsi della concorrenza, soprattutto di prezzo, tra i professionisti a seguito della liberalizzazione dei compensi e della pubblicità professionale disposta con le riforme del 2006 e del 2012. Pertanto, in parziale difformità dalle valutazioni effettuate dagli Uffici nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, le decisioni di cui alla circolare n. 22-C/2006 e al parere n. 48/2012 costituiscono un'intesa unica e continuata dell'art. 101 TFUE.

#### **C) La restrittività dell'intesa**

108. Il comportamento del CNF nel presente caso ha per oggetto la restrizione del gioco della concorrenza nel mercato dei servizi professionali resi dagli avvocati in Italia. Infatti, le decisioni assunte dal CNF con la circolare 22-C/2006 e con il parere n. 48/2012 mirano a limitare direttamente e indirettamente la concorrenza tra i professionisti basata sulle condizioni economiche dell'offerta dei servizi professionali, con evidente svantaggio per i consumatori finali. Come dettagliato in seguito, entrambe le decisioni adottate dal CNF hanno un oggetto anticoncorrenziale e, nel caso del parere n. 48/2012, anche concreti effetti anticoncorrenziali.

##### **C.1) La circolare 22-C/2006 e le indicazioni del CNF in materia di compensi ivi contenute**

109. La circolare 22-C/2006, pubblicata unitamente e quale premessa alle (abrogate) tariffe ministeriali e poi ai parametri, affermando che, nonostante gli interventi di liberalizzazione intervenuti a partire dal 2006, rimangono deontologicamente rilevanti, dunque sanzionabili disciplinarmente, le condotte autonome di prezzo dei professionisti che richiedono compensi al di sotto delle soglie tariffaria minima, costituisce una restrizione della concorrenza per oggetto. Infatti, essa mira precipuamente a limitare comportamenti di prezzo indipendenti sul mercato da parte dei professionisti, impedendo loro di utilizzare una delle principali leve concorrenziali a disposizione degli avvocati.

110. In particolare, nella circolare, il CNF, pur riconoscendo "*il fatto che le tariffe minime non siano più obbligatorie*", afferma che "*nel caso in cui l'avvocato concluda patti che prevedano un*

*compenso inferiore al minimo tariffario, pur essendo il patto legittimo civilisticamente, esso può risultare in contrasto con gli artt. 5 e 43 c. II del codice deontologico, in quanto il compenso irrisorio, non adeguato, al di sotto della soglia ritenuta minima, lede la dignità dell'avvocato e si discosta dall'art. 36 Cost.”.*

111. Pertanto, la circolare in questione, pubblicata unitamente alle (abrogate) tariffe ministeriali e poi ai parametri nel sito internet del CNF e nella banca dati dello stesso, reintroduce di fatto le tariffe minime, non più obbligatorie già dalla riforma Bersani del 2006 e definitivamente eliminate con l'abrogazione generalizzata delle tariffe professionali disposta dall'art. 9, commi 1 e 4, del D.L. 1/2012 (conv. L. n. 27/2012), nella misura in cui afferma che gli avvocati che dovessero richiedere compensi inferiori ai minimi tariffari commetterebbero violazioni delle norme deontologiche, il che, come noto, li esporrebbe a sanzioni disciplinari da parte degli organi competenti.

112. Del resto, sul punto è cristallina la recente pronuncia della Corte di Cassazione in materia di compensi notarili, la cui valenza tuttavia è da ritenersi generale e applicabile a tutte le professioni regolamentate, laddove afferma che *“l'abrogazione della obbligatorietà delle tariffe fisse o minime [disposta dalla riforma Bersani n.d.r.] riguarda la generalità delle professioni”* e che la riforma Bersani possiede una *“valenza di sistema e di riforma economico-sociale, con l'esplicito obiettivo di assoggettare tutte le professioni a principi di tutela della concorrenza”*. In particolare, i supremi giudici hanno precisato che, a partire dall'entrata in vigore della riforma Bersani, il professionista che *“offra la propria prestazione ad onorari e compensi più contenuti rispetto a quelli derivanti dall'applicazione della tariffa, non pone in essere, per ciò solo, un comportamento di illecita concorrenza, essendone venuta meno la rilevanza sul piano disciplinare della relativa condotta”*<sup>148</sup>.

113. Vale richiamare la sentenza sopra citata anche con riferimento alle obiezioni del CNF in ordine al ruolo della circolare, quale risposta alla necessità garantire il rispetto del decoro e il prestigio professionale che, ad avviso della Parte, costituirebbero disposizioni cogenti, nonché al ruolo dell'art. 2233 c.c., quale necessario riferimento per la valutazione dell'adeguatezza dei compensi.

In particolare, quanto al primo aspetto la Cassazione ha stabilito che la rilevanza disciplinare della condotta autonoma di prezzo del professionista *“neppure potrebbe fondarsi assegnando alla tariffa o ai criteri di massima determinati dai consigli notarili distrettuali il ruolo di parametro di valutazione della congruità del compenso stesso sul versante del rapporto tra il notaio e la categoria di appartenenza ai fini della tutela del decoro e del prestigio della professione notarile. Tale ragionamento sostituisce all'apprezzamento del singolo notaio circa l'importanza dell'opera ed il suo coefficiente di difficoltà una valutazione ex ante di natura generalizzata affidata alla tariffa, con la sostanziale reviviscenza dell'obbligatorietà della stessa; e, con un non consentito rovesciamento di prospettiva, finisce con il collidere con la ratio dell'intervento legislativo del 2006, la quale, al fine di rendere effettiva la libertà del cliente di orientarsi consapevolmente, di preferire e di decidere, ha inteso perseguire la tutela dell'interesse generale proprio mediante l'introduzione della concorrenza su uno degli elementi più qualificanti, il prezzo, dell'attività economica del professionista.”*<sup>149</sup>.

Quanto poi al ruolo e alla portata dell'art. 2233 c. 2 c.c. la Cassazione ha affermato che tale disposizione *“[...], esplicando la propria rilevanza esclusivamente nell'ambito dei rapporti tra il*

<sup>148</sup> Cass. civ., sentenza n. 3715 del 14 febbraio 2013, confermata da Cass. civ. sentenza n. 9358 del 17 aprile 2013 e da Cass. civ., sentenza n. 10042 del 24 aprile 2013.

<sup>149</sup> Cass. sent. n. 3715/2013, cit.

professionista ed il cliente, non si rivolge (agli ordini professionali né) ai consigli notarili, i quali non hanno il potere di pretendere, sul piano deontologico, che il compenso della prestazione professionale, liberamente pattuito, sia in ogni caso adeguato a parametri che, di fatto, reintrodurrebbero l'obbligatorietà della tariffa notarile” Aggiunge poi la Cassazione che “diversamente ragionando, e lasciandosi ai consigli notarili il compito di attivare i propri poteri di monitoraggio, di vigilanza e di indagine sul notaio che richieda compensi più bassi rispetto a quelli medi della categoria, si giungerebbe ad un condizionamento del comportamento economico del professionista sul mercato, incentivandolo, al fine di sottrarsi ad un procedimento disciplinare dall'esito incerto, a continuare ad applicare tariffe imposte, in aperto contrasto, ancora un volta, con la ratio legis”<sup>150</sup>.

114. A maggior ragione le considerazioni svolte dalla Cassazione ed esaminate in precedenza valgono in un contesto normativo quale quello successivo al D.L. 1/2012 che, all'articolo 9, commi 1 e 4, ha definitivamente abrogato le tariffe di tutte le professioni regolamentate.

115. Parimenti, la pubblicazione della circolare non può trovare giustificazione nella recente legge di riforma dell'ordinamento forense, la quale, nonostante la sua natura centrifuga rispetto alle recenti riforme di liberalizzazione dei servizi professionali, non ha messo in discussione il principio della libera determinazione del compenso, riconfermato all'art. 13, comma 3, L. n. 247/2012. Invero, gli stessi parametri di cui all'art. 13, comma 6, recentemente approvati con il D.M. 55/2014<sup>151</sup>, non possono in nessun caso costituire dei vincoli per il professionista, il quale rimane libero di decidere in maniera completamente autonoma il proprio compenso, e la cui condotta di prezzo non può essere sindacata deontologicamente e disciplinarmente dall'ordine di appartenenza in funzione della rispondenza del compenso richiesto a detti parametri.

116. Né sembra possibile giustificare la condotta in questione alla luce del perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali la necessità di garantire la qualità delle prestazioni professionali. Come affermato ripetutamente dall'Autorità<sup>152</sup>, dalla Commissione europea<sup>153</sup> e recentemente anche dalla Corte di Cassazione<sup>154</sup>, le tariffe, infatti, non costituiscono strumenti idonei e proporzionati a garantire la qualità delle prestazioni professionali.

117. Deve inoltre rigettarsi l'interpretazione del CNF per cui la Corte di Giustizia, con la sentenza Cipolla, avrebbe riconosciuto *sic et simpliciter* la legittimità delle tariffe minime quale strumento per salvaguardare la qualità delle prestazioni.

Occorre infatti precisare che tale sentenza è stata pronunciata prima della riforma Bersani, quando ancora la legge prevedeva l'obbligatorietà delle tariffe e in particolare dei minimi tariffari, e quando le tariffe forensi erano adottate per mezzo di misure statali (decreti ministeriali) al termine di un procedimento che vedeva coinvolti una pluralità di soggetti quali il Consiglio di Stato, il Comitato Interministeriale Prezzi (CIP) e il Ministero della Giustizia, garantendo indirettamente la tutela dell'interesse pubblico. La sentenza della Corte di Giustizia si limita ad affermare che lo Stato italiano, adottando il decreto ministeriale di approvazione delle tariffe non ha violato il combinato disposto dell'art. 101 TFEU e 4(3) TUE, nella misura in cui “non aveva rinunciato ad

<sup>150</sup> Cass. sent. n. 3715/2013, cit.

<sup>151</sup> G.U.R.I. n. 77 del 2 aprile 2014.

<sup>152</sup> AGCM, Indagine Conoscitiva sul Settore degli Ordini Professionali (IC34) in Boll, 9/2009, passim.

<sup>153</sup> Rapporto sulla concorrenza nel settore delle libere professioni del 9 febbraio 2004, COM(2004) 83 fin., passim e Decisione della Commissione 2005/8/CE del 24 giugno 2004, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 81 del trattato CE riguardante il caso COMP/A.38549 — Ordine belga degli architetti, G.U.U.E [2005] L4/10.

<sup>154</sup> Cass. sent. n. 3715/2013, cit., la quale espressamente osserva che “la tariffa non è di per sé garanzia della qualità della prestazione, così la deroga alla tariffa con la pattuizione di un compenso più basso rispetto alla stessa non equivale in alcun modo a prestazione scadente”

*esercitare un proprio potere delegandolo a operatori privati la responsabilità di prendere decisioni di intervento nel settore economico, il che avrebbe portato a privare del suo carattere pubblico la normativa di cui trattasi*<sup>155</sup>. La Corte di Giustizia ha poi ritenuto nella medesima sentenza che le tariffe minime forensi, approvate con decreto ministeriale, costituivano una restrizione alla libertà di circolazione dei servizi, stabilendo che la misura statale di adozione di tariffe minime poteva giustificarsi solamente se il giudice *a quo* avesse verificato che nel contesto italiano, nonostante le norme di organizzazione, qualificazione, deontologia controllo e responsabilità dei professionisti, non fosse possibile salvaguardare altrimenti la qualità delle prestazioni, posto che la stessa Corte riconosceva che *“una tariffa che fissi onorari minimi non può impedire ai membri della professione di fornire servizi di qualità scadente”*.

118. Nel caso di specie il contesto fattuale e giuridico è completamente diverso rispetto a quello esaminato dalla Corte di Giustizia nel caso Cipolla, citato dal CNF. Innanzitutto il legislatore ha esplicitamente valutato e disposto nel 2006 di abolire l'obbligatorietà dei minimi tariffari e poi nel 2012 le tariffe *tout court*, evidentemente non ritenendo le stesse idonee o necessarie a salvaguardare la qualità delle prestazioni professionali; inoltre, nel caso di specie si è in presenza di una deliberazione di un'associazione di imprese, ossia la circolare 22-C/2006, assunta in autonomia dal CNF e non già di una misura statale quale, invece, era il decreto ministeriale di approvazione delle tariffe forensi di cui alla sentenza Cipolla.

Di conseguenza la citata giurisprudenza non può trovare applicazione nel presente caso.

119. In definitiva, la pubblicazione della circolare n. 22-C/2006, unitamente e quale premessa interpretativa ai parametri di cui ai D.M. n. 127/2004 e n. 140/2012, ha un oggetto anticoncorrenziale, mirando essa precipuamente a limitare le condotte autonome di prezzo dei professionisti. Essa infatti reintroduce di fatto l'obbligatorietà dei minimi tariffari, prospettando procedimenti e sanzioni disciplinari per coloro che dovessero discostarsi dai minimi individuati nelle (ora abrogate) tariffe ministeriali.

120. In particolare, si rileva che la circolare, provenendo dall'organo esponente dell'avvocatura italiana, che è al contempo l'organo giurisdizionale chiamato a rivedere nel merito le pronunce disciplinari degli ordini circondariali (in futuro dei consigli distrettuali di disciplina), è certamente idonea ad influenzare la condotta di prezzo dei professionisti sul mercato. Gli avvocati, pertanto, difficilmente avranno un incentivo a discostarsi dalle indicazioni deontologiche fornite dal CNF mediante le proprie circolari o i propri pareri, visto che è lo stesso CNF chiamato a valutare nel merito e sanzionare disciplinarmente, in ultima istanza, la violazione dei canoni deontologici da parte degli avvocati<sup>156</sup>. Si ricorda poi come la circolare apparisse sul sito internet nonché nella banca dati del CNF sotto la voce “Tariffe” e fosse quindi ampiamente conoscibile da tutti i professionisti. E' evidente infine l'idoneità della condotta del CNF a indurre i professionisti ad autolimitarsi nelle proprie decisioni in materia di compensi, in ragione delle possibili conseguenze disciplinari derivanti dalla richiesta di onorari che potrebbero essere giudicati dall'ordine professionale troppo esigui. La circolare pertanto favorisce, reintroducendo di fatto l'obbligatorietà delle tariffe minime, il mantenimento di prezzi sovraconcorrenziali tra i professionisti, a svantaggio dei consumatori.

121. Alla luce di quanto sopra, risulta altresì priva di pregio l'argomentazione del CNF secondo cui la documentazione contenuta nel proprio sito internet si rivolge a professionisti qualificati quali

---

<sup>155</sup> Cfr. Corte di Giustizia, cause riunite C-94/04 e 202/04, Cipolla e al., cit.; causa C-35/99, Arduino cit.; cause riunite da C-184/13 a C-187/13, C-195/13 e C-208/13, API (Osservatorio sulla attività di trasporto), cit..

<sup>156</sup> Cfr. artt. 35, 36 e 61 L. n. 247/2012.

gli avvocati, che, potendo interpretare autonomamente le disposizioni di legge, segnatamente il decreto Bersani, non potevano ritenersi vincolati dalla circolare.

122. La natura anti-competitiva della condotta esaminata e la sua potenzialità ad incidere in modo sostanziale sulle politiche di prezzo degli avvocati operanti in Italia rendono superflue ulteriori analisi in merito ad eventuali effetti sul mercato. Infatti, si ricorda che, secondo la consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria, è sufficiente che un'intesa abbia un oggetto anticoncorrenziale ai fini della sua qualificazione in termini di illiceità, a prescindere dal fatto che sia dimostrato che la stessa abbia materialmente prodotto effetti sul mercato<sup>157</sup>.

123. Non merita infine accoglimento l'affermazione del CNF secondo la quale la circolare in questione non potrebbe costituire una restrizione per oggetto della concorrenza, ma dovrebbe essere analizzata sotto il profilo della sua idoneità a produrre effetti anticoncorrenziali.

A tal fine si ricorda che, a livello metodologico, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia occorre innanzitutto verificare se una condotta presenti un oggetto anticoncorrenziale e solo nel caso in cui tale verifica dia esito negativo, è necessario procedere ad un'analisi dei potenziali effetti anticoncorrenziali della stessa. La Corte ha ripetutamente affermato che *“al fine di stabilire se una pratica rientri nel divieto enunciato dall'art. 101, n. 1, CE, l'oggetto e l'effetto anticoncorrenziale non sono condizioni cumulative, bensì alternative. Orbene, secondo giurisprudenza costante sin dalla sentenza 30 giugno 1966, causa 56/65, LTM [...], l'alternatività di tali condizioni, espressa dalla disgiunzione «o», rende anzitutto necessario considerare l'oggetto stesso della pratica concordata, tenuto conto del contesto economico nel quale quest'ultima deve trovare applicazione. Nel caso in cui, invece, l'analisi del tenore della pratica concordata non rivelasse un pregiudizio per la concorrenza di sufficiente entità, occorrerebbe prendere in esame i suoi effetti e, per poterla vietare, dovrebbero sussistere tutti gli elementi che comprovino che il gioco della concorrenza sia stato di fatto impedito, ristretto o falsato in modo sensibile”*<sup>158</sup>.

Nel caso di specie, come illustrato in precedenza, la circolare, alla luce del contesto economico e normativo nel quale si colloca, nonché del contenuto della stessa presenta un oggetto anticoncorrenziale. Avendo dimostrato che la pratica possiede un oggetto concorrenziale, non è pertanto necessario procedere all'analisi dei potenziali effetti anticoncorrenziali della stessa.

124. Tale conclusione non può essere revocata in dubbio dalla pronuncia della Corte di Giustizia nel caso dei Geologi, citata dal CNF. Nella propria sentenza la Corte di Giustizia valutava infatti la restrittività di una disposizione del codice deontologico dei geologi e non già, come nel caso di specie, di una circolare adottata, come si è visto, per stigmatizzare, all'indomani della c.d. “riforma Bersani”, le condotte di prezzo dei professionisti ritenute dal CNF eccessivamente concorrenziali, con lo specifico obiettivo di vanificare la liberalizzazione voluta dal legislatore. In ogni caso, la sentenza citata non sovverte la tradizionale metodologia di analisi delle pratiche restrittive *sub art. 101 TFUE* stabilendo, come sembra ritenere il CNF, una presunzione per la quale le norme dei codici deontologici, o gli atti adottati in applicazione degli stessi, non possano mai avere un oggetto anticoncorrenziale<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> Così, da ultimo, Tar Lazio, del 29 marzo 2012, n. 3029, Spedizionieri; Corte di Giustizia, causa C-209/07 Competition Authority v. Beef Industry Development Society, in Racc. [2008] p I-8637 e causa C-8/08, T-Mobile Netherlands et al., in Racc. [2009] p. I-4529.

<sup>158</sup> Cfr. Corte di Giustizia, causa 501/06P, GlaxoSmithKline Services Unlimited v. Commissione, in Racc. [2009] p. I-9291; in tal senso si veda anche causa C-8/08, causa T-Mobile Netherlands, cit.

<sup>159</sup> In tal senso si veda Corte di Giustizia, causa C-1/12, OTOC, cit.

## **C.2) Il parere n. 48/2012 e le indicazioni in materia di pubblicità dei servizi professionali ivi contenute**

125. Il parere n. 48/2012 introduce una restrizione della concorrenza tra i professionisti sottoposti alla vigilanza del CNF, impedendo loro di utilizzare determinate piattaforme digitali per pubblicizzare i propri servizi professionali, anche con riguardo alla componente economica degli stessi.

Si legge, infatti, nel parere che il ricorso a siti quali quello in questione travalicherebbe la mera attività pubblicitaria, in quanto il messaggio diffuso *“non si esaurisce nel fine promozionale, ma protende concretamente all’acquisizione del cliente”*. Inoltre, il CNF censura l’uso di tali mezzi poiché permetterebbero *“di raggiungere in via aspecificamente generalizzata il consumatore (cliente solo potenziale) tramite i suoi strumenti di accesso alla rete internet”*. Di conseguenza, l’avvocato, impiegando tale strumento per pubblicizzare i propri servizi professionali, commetterebbe una violazione delle norme deontologiche, sanzionabile dai competenti organi disciplinari.

Inoltre, il parere stigmatizza la promozione, mediante tale canale informativo, di servizi professionali a condizioni economicamente vantaggiose, rilevando come sia elemento distintivo delle vetrine on-line *“la vantaggiosità dello sconto prospettato dal professionista offerente”*, nonché il fatto che *“il sito costituisce [...] un canale di informazione concentrato sul prevalente aspetto della mera convenienza economica del servizio offerto”*, che *“comporta in re ipsa lo svilimento della prestazione professionale da contratto d’opera intellettuale a questione di puro prezzo”*.

126. Il parere, quindi, limita l’impiego da parte degli avvocati di un importante canale messo a disposizione dalle nuove tecnologie per la diffusione dell’informazione circa la natura e la convenienza dei servizi professionali offerti, potenzialmente in grado di raggiungere un ampio numero di consumatori sul territorio nazionale.

127. Piattaforme quali AmicaCard, infatti, costituiscono un mezzo idoneo per fornire agli avvocati nuove opportunità professionali, offrendo loro una maggiore capacità di attrazione di clientela rispetto alle tradizionali forme di comunicazione pubblicitaria; inoltre, tali strumenti permettono agli avvocati di penetrare nuovi mercati, consentendo di mettere in concorrenza servizi offerti da professionisti anche geograficamente distanti tra loro. Gli avvocati, come noto, pur essendo iscritti presso uno specifico albo circondariale, possono liberamente esercitare la propria attività professionale sull’intero territorio nazionale, dovendo, esclusivamente nel caso di attività giudiziale, munirsi di un domiciliatario per ricevere la notifica degli atti processuali, laddove non abbiano una sede nel luogo dove si trova l’autorità giudiziaria presso la quale il giudizio è in corso<sup>160</sup>.

128. Inoltre, lo sviluppo di tali forme innovative di trasmissione dell’informazione quali AmicaCard anche per i servizi professionali consente ai consumatori di avere accesso ad una più

---

<sup>160</sup> Cfr. art. 82 R.D. 37/1934. Si veda anche la recente sentenza della Corte di Cassazione SS.UU. n.10143/2012, la quale ha stabilito che l’indicazione in atti dell’indirizzo di Posta Elettronica Certificata (PEC) da parte dell’avvocato esime lo stesso dall’obbligo di domiciliatazione “[...] dopo l’entrata in vigore delle modifiche degli artt. 366 e 125 cpc, apportate rispettivamente dall’art. 25, comma primo, lett. f), n. 1), L 183/2011, e dallo stesso art. 25, comma primo, lett. a), quest’ultimo modificativo a sua volta dell’art. 2, comma 35-ter, lett. a), D.L. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in L 14 settembre 2011, n. 148, e nel mutato contesto normativo che prevede ora in generale l’obbligo per il difensore di indicare, negli atti di parte, l’indirizzo di posta elettronica certificata comunicato al proprio ordine, si ha che dalla mancata osservanza dell’onere di elezione di domicilio di cui all’art. 82 per gli avvocati che esercitano il proprio ufficio in un giudizio che si svolge fuori della circoscrizione del tribunale al quale sono assegnati consegue la domiciliatazione ex lege presso la cancelleria dell’autorità giudiziaria innanzi alla quale è in corso il giudizio solo se il difensore, non adempiendo all’obbligo prescritto dall’art. 125 cpc., non abbia indicato l’indirizzo di posta elettronica certificata comunicato al proprio ordine”.

ampia offerta a condizioni economicamente vantaggiose, riducendo i costi di transazione (soprattutto in termini di costi di ricerca) e incrementando la trasparenza a loro beneficio.

129. Ai fini della valutazione della fattispecie contestata devono inoltre essere richiamate le importanti funzioni svolte dallo strumento pubblicitario in un mercato concorrenziale: esso facilita l'ingresso di nuovi operatori, stimola l'innovazione di quelli già presenti e contribuisce a colmare le lacune informative dei fruitori dei servizi professionali, costituendo in tal modo un'importante leva del processo concorrenziale<sup>161</sup>.

130. Che la pubblicità tenda all'acquisizione del cliente, mettendo a disposizione di quest'ultimo le informazioni necessarie per effettuare una scelta consapevole e in tal modo promuovendo l'acquisto dei beni o servizi offerti, è del resto un truismo; sotto questo profilo non è chiaro dunque quale altro obiettivo il CNF assegni alla pubblicità, allorché nel parere valuta negativamente la circostanza che il messaggio diffuso attraverso le piattaforme online *“non si esaurisce nel fine promozionale, ma protende concretamente all'acquisizione del cliente”*.

131. Appare inoltre artificiosa e non condivisibile la distinzione, effettuata dal CNF, tra la pubblicità veicolata dai professionisti tramite propri siti *web*, considerata legittima, e quella veicolata tramite le vetrine *online* quali AmicaCard, che il CNF ritiene invece in violazione della norma deontologica relativa all'accaparramento della clientela. La distinzione, basata sul fatto che nel primo caso il sito *web* è accessibile alla generalità degli utenti, mentre nel secondo caso lo sarebbe solo agli iscritti al circuito attraverso il quale si pubblicizza l'attività professionale, appare capziosa e in ogni caso non risulta corrispondente alla realtà dei fatti nel caso di specie.

E' infatti emerso che le vetrine di AmicaCard e le informazioni ivi contenute sono accessibili a chiunque navighi sul *web*, mentre ciò che è riservato agli iscritti al circuito è unicamente il vantaggio economico, consistente in uno sconto sul compenso professionale che il professionista si impegna a riconoscere agli affiliati al circuito AmicaCard.

132. In ogni caso, anche qualora ciò non fosse, e la pubblicità *online* fosse visibile esclusivamente da un numero ristretto di utenti, segnatamente gli affiliati al circuito in questione, ciò non muterebbe la natura pubblicitaria della comunicazione e il rilievo per i consumatori destinatari delle informazioni ivi contenute. Del resto anche la pubblicità su riviste generali o specializzate, ovvero le inserzioni su guide tematiche o su rubriche quali, ad esempio, le Pagine Gialle, sono visibili esclusivamente da coloro che acquistano o ricevono tali pubblicazioni, ma la legge non prevede alcun trattamento maggiormente restrittivo per queste forme di pubblicità rispetto a quella per esempio veicolata attraverso cartelloni pubblicitari o via etere.

133. D'altra parte né la riforma Bersani né i successivi interventi di liberalizzazione in materia di pubblicità dei professionisti, compresa da ultimo la legge di riforma dell'ordinamento forense, introducono distinzioni tra la pubblicità diretta alla generalità degli utenti/consumatori e quella diretta a un gruppo ristretto degli stessi, risultando entrambe forme lecite di comunicazione delle informazioni professionali.

134. In definitiva, il parere in questione, sussumendo il fenomeno in esame nel divieto di accaparramento della clientela di cui all'articolo 19 del codice deontologico, inibisce il ricorso da parte degli avvocati a un importante strumento per pubblicizzare e diffondere informazioni, anche di carattere economico, circa la propria attività professionale, limitando lo sviluppo di un'effettiva concorrenza nel mercato, con evidenti ricadute negative sui consumatori.

---

<sup>161</sup> Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione - Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali, COM(2004) 83 def., passim; AGCM, Indagine Conoscitiva sul settore degli ordini professionali (IC34), in Boll. 9/2009, passim.

135. Non sembra inoltre possibile ritenere che il parere in questione persegua in maniera proporzionata, attraverso il restringimento della concorrenza, obiettivi di interesse generale. Se è vero che la norma deontologica, di cui il parere costituisce attuazione, mira ad evitare che venga sollecitato un bisogno di assistenza legale, ad esempio, come spiegato dal CNF, pagando un terzo affinché distribuisca biglietti da visita al pronto soccorso o sul luogo di un incidente stradale o ancora presentandosi al domicilio di potenziali clienti; tali situazioni, paradigmatiche del divieto deontologico di accaparramento della clientela, sembrano basarsi sul contatto diretto tra cliente e professionista e sulla vulnerabilità del cliente in una determinata situazione. Queste condizioni non si riscontrano, viceversa, nel caso di AmicaCard, dove non c'è alcuna sollecitazione al ricorso a prestazioni legali da parte del professionista, visto che il bisogno di assistenza legale del cliente affiliato ad AmicaCard già sussiste, avendo questi effettuato la ricerca tra le pagine web del sito per trovare il professionista più adatto a cui sottoporre la propria questione.

In aggiunta, non risulta affatto che AmicaCard svolga attività di intermediazione nella circolazione dei servizi, ricevendo provvigioni o altre utilità a seguito della conclusione di contratti di rappresentanza legale tra il professionista e il cliente affiliati al circuito. Al contrario, AmicaCard riceve dal professionista una somma di denaro la cui causa consiste nella messa a disposizione di uno spazio *online*, la c.d. vetrina, nella quale presentare la propria attività professionale ivi inclusa la convenienza economica della stessa per gli affiliati al circuito. Tale attività non sembra diversa da quella svolta dagli inserzionisti pubblicitari i quali mettono a disposizione degli spazi, affinché le imprese possano portare a conoscenza dei consumatori i loro servizi.

136. Quanto all'osservazione del CNF per cui il ricorso da parte dei professionisti a piattaforme quali AmicaCard pregiudicherebbe in ultima analisi la corretta amministrazione della giustizia e la tutela dei diritti, si rileva innanzitutto che tale affermazione risulta formulata in maniera generica e apodittica, non essendo supportata da alcuna argomentazione sulle modalità con le quali si provocherebbero tali distorsioni per effetto dell'attività pubblicitaria svolta utilizzando piattaforme online.

Ad ogni modo, il legislatore, sin dalla c.d. "riforma Bersani" (art. 2 comma 2), ha autorizzato la pubblicità dei servizi professionali con ogni mezzo, confermando tale scelta nei successivi interventi di normativi (cfr. art. 4 DPR 137/2012), da ultimo nella stessa legge di riforma forense, dove è espressamente prevista la libertà di pubblicizzare l'attività professionale "pubblicamente con ogni mezzo, anche informatico". (art. 10 comma 2 L. n. 247/2012). E' pertanto evidente che il legislatore nel decidere di liberalizzare la pubblicità dei professionisti ha già valutato come non idonee e non necessarie a salvaguardare i beni giuridici cui sopra, le restrizioni alla libertà pubblicitaria dei professionisti.

137. Parimenti si deve rigettare l'argomentazione del CNF per cui il parere n. 48/2012 sarebbe giustificato dall'esigenza di proteggere i consumatori da informazioni ingannevoli diffuse attraverso le vetrine *online* dei professionisti aderenti al circuito AmicaCard.

E' certamente vero che la protezione dei consumatori costituisce un obiettivo di interesse generale meritevole di tutela, tuttavia, il parere n. 48/2012 persegue tale obiettivo in maniera disproporzionata.

Con il parere in questione, infatti, si proibisce *tout court* l'impiego di un mezzo di diffusione delle informazioni professionali messo a disposizione delle nuove tecnologie, in palese contrasto con quanto previsto dal legislatore negli interventi di liberalizzazione, laddove si riconosce, come visto sopra, la libertà di diffondere messaggi pubblicitari con ogni mezzo, anche informatico.

È pertanto evidente che il legislatore, nell'ambito degli interventi di liberalizzazione, ha valutato come non idoneo o necessario ai fini della protezione del consumatore il divieto di utilizzare

determinati mezzi per diffusione delle informazioni relative all'attività economica dei professionisti, ritenendo sufficienti a salvaguardare tale interesse altri strumenti esistenti nell'ordinamento. A tal fine, si ricorda, che esistono nell'ordinamento degli strumenti appositi, sia nel codice del consumo<sup>162</sup> che nell'ambito degli ordinamenti professionali<sup>163</sup>, per censurare e sanzionare i professionisti che diffondono informazioni false, scorrette, ingannevoli o denigratorie mediante i propri messaggi pubblicitari.

138. In proposito, si osserva che l'Autorità, già nella propria indagine conoscitiva del 2009, ha chiarito come *“le limitazioni concernenti i mezzi di diffusione della pubblicità non risultano giustificate, in quanto è semmai il mercato a valutare l'inadeguatezza di taluni mezzi di comunicazione”*<sup>164</sup>.

139. Pertanto, sulla base di quanto precede, il citato parere ha un oggetto anticoncorrenziale ai sensi dell'articolo 101 del TFUE, mirando esso precipuamente ad inibire l'impiego di un nuovo canale di diffusione delle informazioni relative all'attività professionale, anche stigmatizzando l'offerta di servizi professionali incentrata sulla convenienza economica.

140. Di più, si rileva che la circolare, provenendo dall'organo esponentiale dell'avvocatura italiana, che, si ricorda, è al contempo l'organo giurisdizionale chiamato a riesaminare nel merito le pronunce disciplinari degli ordini territoriali, è certamente idonea ad influenzare la condotta dei professionisti sul mercato. Infatti, gli avvocati difficilmente hanno un incentivo a discostarsi dalle indicazioni deontologiche fornite dal CNF mediante le proprie circolari o pareri, visto che è lo stesso CNF chiamato a giudicare in ultima istanza, nel merito, la violazione dei canoni deontologici e dunque ad affermare la responsabilità disciplinare degli avvocati<sup>165</sup>. Inoltre, si evidenzia come la posizione espressa dal CNF nel parere, essendo pubblicata nel sito web del medesimo, risulta conoscibile da tutti gli Ordini territoriali e dagli avvocati sottoposti alla loro vigilanza. Essa è pertanto idonea a condizionarne il comportamento economico nel mercato.

141. Il divieto ingiustificato all'impiego di uno strumento di diffusione delle informazioni pubblicitarie, di per sé rilevante ai fini *antitrust*, nel caso di specie risulta poi finalizzato a limitare l'intensificarsi della concorrenza di prezzo tra professionisti derivante dalle liberalizzazioni introdotte con le riforme del 2006 e del 2012. Infatti, come da evidenze agli atti, la piattaforma AmicaCard propone ai consumatori servizi a prezzi scontati<sup>166</sup>. Ne deriva che la censura del CNF verso siffatti strumenti pubblicitari per la diffusione delle informazioni professionali è idonea indirettamente a limitare politiche di prezzo competitive, ostacolando l'instaurarsi di una maggiore concorrenza tra professionisti sotto tale profilo.

142. Al riguardo, il parere disvela in maniera sufficientemente chiara l'insofferenza del CNF rispetto al fatto che attraverso piattaforme quali AmicaCard si veicolano informazioni relative alla convenienza economica delle prestazioni offerte. Si legge infatti che *“il professionista pubblicizza l'attività del suo studio evidenziando la misura percentuale dello sconto riservato ai titolari della carta”*, che *“la prestazione proposta realizza un'offerta generalizzata al pubblico, il cui elemento distintivo è rappresentato dalla vantaggiosità dello sconto prospettato dal professionista offerente”*, che *“il sito costituisce un canale di informazione concentrato sulla mera convenienza*

---

<sup>162</sup> Art. 18 e ss. D.lgs. 206/2005.

<sup>163</sup> Art. 4, comma 3, del DPR 137/2012 e dall'art. 10, comma 4, della L. n. 247/2012.

<sup>164</sup> Cfr. Indagine Conoscitiva (IC34), cit., para. 21.

<sup>165</sup> Cfr. Art. 35 L. n. 247/2012. Cfr. TAR Geologi, cit. e TAR Spedizionieri, cit..

<sup>166</sup> Cfr. doc.4 e 34.

*economica del servizio offerto*” e che la pubblicizzazione del prezzo svilisce la “*prestazione professionale da contratto d’opera intellettuale a questione di puro prezzo*”.

143. Si rileva, peraltro, che la libertà dei professionisti di diffondere informazioni circa la loro attività professionale, ivi compresa la componente economica, è stata riconosciuta sin dal 2006 con la riforma Bersani, la quale ha previsto l’abrogazione del “*divieto, anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio*” (art. 2) ed è stata ribadita dal D.L. 138/2011 e dal D.P.R. 137/2012, dove si prevede che “*è ammessa con ogni mezzo la pubblicità informativa avente ad oggetto l’attività delle professioni regolamentate, le specializzazioni, i titoli posseduti attinenti alla professione, la struttura dello studio professionale e i compensi richiesti per le prestazioni*” (art. 4 D.P.R. 137/2012). La stessa legge forense, poi, all’art. articolo 10, comma 1, consente “*all’avvocato la pubblicità informativa sulla propria attività professionale*”, di cui la componente economica rappresenta parte integrante.

144. La natura anticompetitiva della decisione esaminata e la sua potenzialità a precludere un importante canale di diffusione dell’informazione, anche economica, dei servizi professionali degli avvocati rendono superflue ulteriori analisi in merito ad eventuali effetti sul mercato. Infatti, si ricorda che, secondo la consolidata giurisprudenza nazionale e comunitaria, è sufficiente che un’intesa abbia un oggetto anticoncorrenziale ai fini della sua qualificazione in termini di illiceità, a prescindere dal fatto che sia dimostrato che la stessa abbia materialmente prodotto effetti sul mercato<sup>167</sup>.

145. Ad ogni buon conto, come risulta dalle evidenze agli atti del procedimento, il parere n. 48/2012 ha anche prodotto concreti effetti anticoncorrenziali. Infatti, a seguito del parere, avvocati appartenenti ad ordini territoriali geograficamente distanti tra loro e diversi rispetto a quello che ha richiesto il parere hanno proceduto a recedere dai contratti stipulati con il circuito AmicaCard, in ragione delle prevedibili azioni disciplinari da parte degli ordini circondariali di appartenenza<sup>168</sup>.

### **C.3) Conclusioni sulla restrittività dell’intesa**

146. In conclusione, il Consiglio Nazionale Forense, in violazione dell’art. 101 del TFUE, ha posto in essere un’intesa unica e continuata, restrittiva della concorrenza, consistente nell’adozione di due decisioni (la circolare 22-C/2006 e il parere n. 48/2012) volte a limitare direttamente e indirettamente l’autonomia dei professionisti rispetto alla determinazione del proprio comportamento economico sul mercato, stigmatizzando quale illecito disciplinare la richiesta di compensi inferiori ai minimi tariffari e limitando l’utilizzo di un canale promozionale e informativo attraverso il quale si veicola anche la convenienza economica della prestazione. Le due decisioni, pertanto, costituiscono un’intesa avente ad oggetto la restrizione del gioco della concorrenza nel mercato dei servizi professionali resi dagli avvocati in Italia, con evidente svantaggio per i consumatori finali.

147. Trattandosi di una intesa avente un oggetto anticoncorrenziale, alla luce della giurisprudenza comunitaria<sup>169</sup> e della Comunicazione *de minimis* della Commissione europea<sup>170</sup>, deve ritenersi che la stessa restringa in maniera apprezzabile la concorrenza nel mercato rilevante.

<sup>167</sup> Così, da ultimo, Tar Lazio, del 29 marzo 2012, n. 3029, Spedizionieri; Corte di Giustizia, causa C-209/07 Competition Authority v. Beef Industry Development Society [2008] ECR I-8637 e causa C-8/08, T-Mobile Netherlands et al., [2009] ECR I-4529.

<sup>168</sup> Doc. 4, 32 e 55.

<sup>169</sup> Corte di Giustizia, causa C-226/11, Expedia Inc. v. Autorité de la concurrence e a., non ancora pubblicata in Racc..

**D) Il pregiudizio al commercio tra Stati Membri dell'Unione europea**

148. Secondo la Comunicazione della Commissione europea 2004/C 101/07 - Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, “*gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato*”<sup>170</sup>.

149. Poiché il comportamento oggetto del presente procedimento investe l'intero territorio nazionale, in quanto posto in essere dal CNF, lo stesso deve essere valutato ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

**E) La gravità e la durata dell'intesa**

150. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa nell'ultimo esercizio, considerate la gravità e la durata dell'infrazione.

151. Secondo la prassi dell'Autorità e conformemente all'orientamento comunitario, la valutazione della gravità di un'infrazione contestata deve essere svolta tenendo conto di una pluralità di elementi, tra i quali la natura dei comportamenti contestati ed il contesto nel quale i comportamenti sono stati attuati<sup>172</sup>.

152. Quanto alla natura dell'infrazione in esame, si osserva come la stessa risulti grave, avendo ad oggetto limitazione del comportamento economico sul mercato di professionisti indipendenti, con riferimento in particolare al valore economico delle prestazioni da essi offerte sul mercato.

153. In particolare, mediante la circolare 22-C/2006 pubblicata quale premessa al D.M. 127/2004 (e poi al D.M. 140/2012), il CNF ha di fatto reintrodotti i minimi tariffari prevedendo la rilevanza deontologica dei comportamenti autonomi di prezzo dei professionisti che dovessero richiedere compensi inferiori ai minimi tariffari. Quanto al parere n. 48/2012, il CNF, affermando la rilevanza disciplinare dell'impiego di piattaforme digitali gestite da soggetti terzi per trasmettere informazioni, anche di carattere economico, inerenti all'attività professionale, ha ingiustificatamente limitato il diritto degli avvocati ad avvalersi di un mezzo particolarmente innovativo, potenzialmente in grado di raggiungere un elevato numero di consumatori, per pubblicizzare la propria attività professionale.

154. In aggiunta, come visto sopra, l'infrazione interessa l'intero territorio nazionale e promana dall'organo esponenziale dell'avvocatura italiana, peraltro titolare, oltre che del potere di regolazione della condotta deontologica degli iscritti, anche del potere di sindacare nel merito, in ultima istanza, le violazioni deontologiche commesse dai medesimi.

155. La gravità dell'infrazione accertata risulta poi dal contesto normativo nel quale la stessa si colloca. I servizi professionali infatti, hanno formato oggetto di profondi e radicali interventi liberalizzazione sia in materia di compensi che di pubblicità professionali sin dalla c.d. riforma Bersani del 2006. Tali provvedimenti hanno chiaramente affermato anche per gli avvocati la libertà

---

<sup>170</sup> Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (comunicazione de minimis), G.U.C.E. [2014] C291/1.

<sup>171</sup> Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione - Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, GUCE [2004] C 101/81, para. 78. Si veda anche sentenza della Corte di Giustizia, causa, C-309/99, Wouters, cit..

<sup>172</sup> Cfr. Commissione Europea, Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 23, paragrafo 2, lettera a, del regolamento CE n.1/2003, G.U.C.E. [2006] C 210/02, para. 20-22.

del professionista di determinare autonomamente il proprio compenso senza vincolo alcuno da parte dell'ordine di appartenenza e la libertà di pubblicizzare la propria attività professionale con qualunque mezzo, anche informatico.

156. Inoltre, si rileva come l'Autorità, già nel corso della citata Indagine Conoscitiva sui servizi professionali (IC34) conclusa nel gennaio 2009, avesse svolto un'intensa attività di *advocacy* nei confronti del CNF, con riferimento alle disposizioni deontologiche e alle condotte tenute dagli organi dell'ordinamento forense con riguardo ai comportamenti economici dei professionisti vigilati.

157. Con particolare riferimento alla circolare n. 22-C/2006, occorre poi rilevare che, nonostante il CNF, a seguito dell'indagine conoscitiva IC34, avesse a suo modo ritirato tale documento mediante la circolare 23-C/2007, lo stesso veniva ripubblicato unitamente alle (abrogate) tariffe ministeriali (e poi anche ai parametri), nella banca dati del CNF quantomeno dal febbraio 2008 e nel sito istituzionale dello stesso quantomeno dal luglio 2009. Inoltre, il CNF non ha provveduto a rimuovere tale documento dalla banca dati fino all'ottobre 2013, nonostante quanto rilevato dall'Autorità nella propria richiesta di informazioni del 19 novembre 2012 e nell'avvio del presente procedimento.

158. In relazione alla durata dell'infrazione, considerato che i descritti comportamenti sono ascrivibili a una strategia unica e complessa in violazione dell'art. 101 del TFUE, va valutato l'intero arco temporale nel quale detti comportamenti sono stati posti in essere. Pertanto, l'intesa ha avuto inizio quantomeno a partire dal 18 febbraio 2008 - data nella quale, come risulta dal comunicato stampa dell'ordine di Catanzaro<sup>173</sup> e dalle dichiarazioni rese da WKI<sup>174</sup>, la banca dati del CNF, dove era pubblicata la circolare n. 22-C/2006 unitamente alle tariffe ministeriali (e poi anche ai parametri), risultava accessibile online - ed è ancora in corso, non risultando agli atti del procedimento che sia stato comunicato agli iscritti alcun provvedimento di revoca da parte del CNF del parere n. 48/2012<sup>175</sup>.

## VIII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

159. Una volta accertate la gravità e la durata dell'infrazione posta in essere dal CNF, ai fini dell'individuazione dei criteri di quantificazione della sanzione, occorre tenere presente la Comunicazione della Commissione europea sul calcolo della ammende (di seguito anche Comunicazione) <sup>176</sup>.

160. Al fine di quantificare la sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono inoltre essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche, il comportamento delle imprese coinvolte e le eventuali iniziative volte a eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni.

161. In particolare, l'importo base della sanzione deve essere calcolato partendo dal fatturato rilevante realizzato dall'impresa nel mercato interessato dall'infrazione nell'ultimo anno intero in

---

<sup>173</sup> Doc. 40.

<sup>174</sup> Doc. 39, secondo WKI l'inserimento del documento (circolare n. 22 C-2006 unitamente e quale premessa al D.M. 127/2004) nella banca dati e l'attivazione della stessa banca dati risalgono ai primi mesi del 2008.

<sup>175</sup> Si ricorda infatti nel determinare la durata dell'infrazione, va preso in considerazione il protrarsi dell'illecito in ragione della volontaria omissione di un *contrarius actus*, v. C. St., dec. n. 2083/2009, Variazione di prezzo di alcune marche di tabacchi.

<sup>176</sup> Comunicazione della Commissione europea, "Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003", G.U.U.E. [2006] C210/02.

cui questa ha partecipato all'infrazione. Tale importo deve quindi essere moltiplicato per il coefficiente di gravità assegnato alla violazione e per il numero di anni della stessa<sup>177</sup>.

162. Posto che l'infrazione è stata realizzata da una associazione di imprese, come da precedenti decisioni dell'Autorità, confermate dalla giurisprudenza nazionale<sup>178</sup>, per calcolare l'importo base della sanzione si è preso a riferimento il valore relativo ai contributi versati al CNF, ai sensi dell'art. 35 L. n. 247/2012<sup>179</sup>, dagli avvocati iscritti negli albi ed elenchi.

Pertanto, il fatturato rilevante corrisponde a [1-10 milioni di] euro, ossia all'ammontare dei contributi versati dagli avvocati al CNF nell'anno 2013, ultimo anno intero in cui l'impresa (l'associazione di imprese nel caso di specie) ha partecipato all'infrazione.

163. Ai fini della determinazione dell'importo base della il valore sopra indicato deve essere applicata una percentuale individuata in funzione della gravità della violazione.

164. Nel caso di specie, richiamando le considerazioni già svolte in merito alla gravità della violazione, tale percentuale è fissata nella misura del 5% del fatturato rilevante.

165. Il valore così determinato, corrispondente a [inferiore a 1 milione di] euro deve essere moltiplicato, al fine del calcolo dell'importo base, per la durata dell'infrazione.

166. Come visto sopra, l'infrazione è iniziata quantomeno dal 18 febbraio 2008 ed è in corso al momento dell'adozione della presente delibera, non risultando agli atti del procedimento alcun provvedimento di revoca del parere n. 48/2012. Pertanto, in aderenza ai criteri previsti dalla Comunicazione della Commissione, al fine del calcolo della sanzione, verrà considerato un periodo corrispondente a sette anni<sup>180</sup>.

L'importo della sanzione è quantificato, pertanto, nella misura di [1-10 milioni di] euro.

167. Non si riscontrano in relazione ad entrambe le intese circostanze aggravanti né circostanze attenuanti al fine dell'adeguamento dell'importo sopra indicato, come previsto negli orientamenti contenuti nella citata Comunicazione della Commissione.

168. L'importo della sanzione per l'infrazione accertata, come sopra calcolato, risulta tuttavia superiore al limite edittale previsto dall'articolo 15, comma 1, L. n. 287/90 (*"dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida"*).

---

<sup>177</sup> Ibidem, para. 13 e 19.

<sup>178</sup> Cfr. TAR Lazio, Sez. I, sent. n. 8346 del 30 luglio 2014, dove i giudici amministrativi affermano: "nel caso di specie la contribuzione associativa ben poteva essere presa a parametro, come già evidenziato da questa sezione, secondo la quale – in relazione al sanzione "anticoncorrenziale" avverso Ordine professionale – tale modalità era legittima avuto riguardo degli orientamenti contenuti nella Comunicazione della Commissione Europea 2006/C 2010/02 [...] deve ritenersi corretta la determinazione della sanzione da irrogarsi, [...], a carico di un ente di tipo associativo assumendo quale base di computo le entrate contributive ad esse proprie, per quanto queste non ineriscano ad un fatturato in senso stretto", aggiungendo poi che "come condivisibilmente evidenziato dall'Autorità [...], il riferimento alle sole entra associative può valere per fatturato da tenere presente ai fini del computo dell'importo-base della sanzione, ma non per l'individuazione del "tetto massimo", dovendosi tenere conto nella fattispecie, della capacità complessiva dell'impresa anche al fine di dare luogo a sanzione con caratteristiche di efficacia, proporzionalità e dissuasività.". In senso conforme si vedano anche TAR Lazio, Sez. I, sentenze n. 8343 e 8349 del 30 luglio 2014.

<sup>179</sup> Ai sensi dell'art. 35 comma 2 e 3 della L. n. 247/2012: "Nei limiti necessari per coprire le spese della sua gestione, e al fine di garantire quantomeno il pareggio di bilancio, il CNF è autorizzato: a) a determinare la misura del contributo annuale dovuto dagli avvocati iscritti negli albi ed elenchi; b) a stabilire diritti per il rilascio di certificati e copie; c) a stabilire la misura della tassa di iscrizione e del contributo annuale dovuto dall'iscritto nell'albo dei patrocinanti davanti alle giurisdizioni superiori (comma 2). La riscossione del contributo annuale è compiuta dagli ordini circondariali, secondo quanto previsto da apposito regolamento adottato dal CNF. (comma3)".

<sup>180</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione europea, "Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003", cit., punto 24.

Ai fini del calcolo di tale limite, come da consolidata giurisprudenza, occorre tenere presente la capacità complessiva dell'associazione e dunque il totale delle entrate della stessa<sup>181</sup>. Tale valore corrisponde a [1-10 milioni di] euro, ossia al totale delle entrate del CNF per l'anno 2013.

169. Pertanto, in considerazione di tale limite, la sanzione per l'accertata infrazione deve essere ridotta al limite edittale, ossia 912.536,40 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

### DELIBERA

a) che il Consiglio Nazionale Forense, in violazione dell'art. 101 del TFUE, ha posto in essere un'intesa, unica e continuata, restrittiva della concorrenza, consistente nell'adozione di due decisioni volte a limitare l'autonomia dei professionisti rispetto alla determinazione del proprio comportamento economico sul mercato, stigmatizzando quale illecito disciplinare la richiesta di compensi inferiori ai minimi tariffari e limitando l'utilizzo di un canale promozionale e informativo attraverso il quale si veicola anche la convenienza economica della prestazione professionale;

b) che il Consiglio Nazionale Forense assuma misure atte a porre termine all'infrazione dandone adeguata comunicazione agli iscritti;

c) che il Consiglio Nazionale Forense si astenga in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quello oggetto dell'infrazione accertata al punto a);

d) che, in ragione di quanto indicato in motivazione, venga applicata al Consiglio Nazionale Forense la sanzione amministrativa pecuniaria di 912.536,40 € (novecentododicimilacinquecentotrentasei euro e quaranta centesimi);

e) che il Consiglio Nazionale Forense, entro il 28 febbraio 2015, dia comunicazione all'Autorità delle misure adottate ai sensi del punto b), trasmettendo una specifica relazione scritta.

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera d) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato telematicamente, con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane, ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

Ai sensi dell'articolo 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo

---

<sup>181</sup> Cfr. Sentenza TAR Lazio, Sez. I, sent. n. 8346, 30 luglio 2014, nonché TAR Lazio, Sez. I, sentenze n. 8343 e 8349 del 30 luglio 2014.

nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

**A473 - FORNITURA ACIDO COLICO***Provvedimento n. 25159*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 ottobre 2014;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

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

VISTA la propria delibera adottata in data 10 dicembre 2013, con la quale è stata avviata, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, un'istruttoria nei confronti delle società I.C.E. - Industria Chimica Emiliana S.p.A. (di seguito ICE) e Prodotti Chimici e Alimentari S.p.A. (di seguito PCA), per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 del TFUE;

VISTA l'istanza di partecipazione al procedimento presentata, in data 3 aprile 2014, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera *b*) del D.P.R. n. 217/1998, dalla Dipharma Francis S.r.l. (di seguito DP), società attiva nel settore dei principi attivi farmaceutici, tra i quali l'acido ursodesossicolico;

VISTA la comunicazione inviata l'11 aprile 2014 dal responsabile del procedimento alla società DP, con la quale la suddetta istanza di partecipazione è stata accolta;

VISTA la memoria depositata in data 27 giugno 2014 dalla Dipharma Francis S.r.l., con la quale tale società ha denunciato ulteriori condotte abusive di ICE e PCA e fornito documentazione al riguardo;

VISTO il proprio provvedimento del 25 giugno 2014, con il quale è stata deliberata la sostituzione del responsabile del procedimento;

VISTA la propria richiesta d'informazioni, inviata ad ICE e a PCA 10 ottobre 2014;

VISTA la risposta di ICE e PCA alla suddetta richiesta, pervenuta in data 14 ottobre 2014, con la quale veniva formulata formale istanza di proroga del termine per fornire alcune delle informazioni richieste, in considerazione del tempo necessario per la loro raccolta ed elaborazione;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO che DP, nella propria memoria, ha segnalato ulteriori condotte di ICE e di PCA nei propri confronti, in parte differenti rispetto a quelle segnalate da RGR, riconducibili alle seguenti fattispecie abusive: *i*) accaparramento della materia prima (bile bovina); *ii*) prezzi eccessivamente gravosi e rifiuto costruttivo a contrarre; *iii*) eliminazione dei canali di fornitura alternativi per Dipharma Francis S.r.l., sia con riferimento all'acido colico che con riferimento alla bile; *iv*) applicazione di condizioni discriminatorie di vendita dell'acido colico, sia rispetto alle controllate di ICE, sia rispetto alla società denunciante RGR; *v*) compressione dei margini, anche attraverso l'offerta del prodotto finale (acido ursodesossicolico) a prezzi che non consentono a un'impresa ugualmente efficiente di coprire i costi di produzione;

CONSIDERATA la necessità di valutare, sotto il profilo delle possibili violazioni dell'articolo 102 del TFUE, qualsiasi condotta posta in essere da ICE e di PCA teoricamente ritenuta idonea a integrare una fattispecie abusiva di natura escludente, tra cui in particolare quelle segnalate da DP;

CONSIDERATA l'esigenza di dar luogo a ulteriori approfondimenti istruttori al fine di accertare la fondatezza dei nuovi elementi segnalati e di consentire altresì alle imprese interessate di presentare osservazioni in merito ad essi;

CONSIDERATA la necessità di garantire il pieno esercizio del contraddittorio e il più ampio esercizio del diritto di difesa da parte dei soggetti intervenuti;

RITENUTO, pertanto, che occorre estendere l'istruttoria all'esame delle ulteriori condotte di ICE e PCA segnalate da Dipharma Francis S.r.l. sotto il profilo delle possibili violazioni dell'articolo 102 del TFUE;

RITENUTO altresì necessario, sia per le esigenze connesse all'ampliamento dell'oggetto del procedimento, sia per l'esigenza di acquisire ed elaborare ulteriori informazioni utili alla qualificazione delle condotte segnalate, prorogare il termine di conclusione del procedimento stesso;

#### DELIBERA

a) di estendere il procedimento avviato in data 10 dicembre 2013 alle condotte di ICE e PCA segnalate dalla società Dipharma Francis S.r.l.,

b) di prorogare al 31 luglio 2015 il termine di conclusione del procedimento;

c) la fissazione del termine di giorni trenta, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della Parte, o di persone da essa delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Comunicazioni di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Daniela Giangiulio;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Agroalimentare e Trasporti di questa Autorità dai legali rappresentanti della Parte o da persone da essa delegate.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

---

## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C11524B – UNIPOL GRUPPO FINANZIARIO/UNIPOL ASSICURAZIONI-PREMAFIN FINANZIARIA-FONDIARIA SAI-MILANO ASSICURAZIONI**

*Provvedimento n. 25160*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 ottobre 2014;

SENTITO il Relatore Presidente Giovanni Pitruzzella;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTI gli artt. 6, 18 e 19, comma 1, della citata legge;

VISTO in particolare l'articolo 19, comma 1, della citata legge, in base al quale, qualora le imprese realizzino un'operazione di concentrazione in violazione del divieto di cui all'articolo 18, comma 1, o non ottemperino alle prescrizioni di cui al comma 3 del medesimo articolo, l'Autorità infligge sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori all'uno per cento e non superiori al dieci per cento del fatturato delle attività di impresa oggetto della concentrazione;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTA la propria delibera del 19 giugno 2012, n. 23678, con la quale è stata autorizzata ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione tra Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. Premafin Finanziaria S.p.A. – Holding di Partecipazioni S.p.A. e Fondiaria SAI S.p.A., prescrivendo, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, il pieno rispetto di una serie di misure corrispondenti ad un insieme di impegni assunti da UGF, da ultimo in data 6 giugno 2012;

VISTA la propria delibera del 19 febbraio 2014, n. 24805, con la quale è stato avviato un procedimento, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. e UnipolSai Assicurazioni S.p.A. per inottemperanza alle misure imposte con la citata delibera del 19 giugno 2012, n. 23678;

VISTA la propria delibera del 28 maggio 2014, n. 24944, con la quale è stato prorogato il termine di chiusura del presente procedimento alla data del 30 ottobre 2014;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. PREMESSA**

#### ***1.1. Il provvedimento dell'Autorità di autorizzazione con misure della concentrazione C11524 Unipol/FonSai***

1. Con il provvedimento del 19 giugno 2012, n. 23678 (di seguito, anche provvedimento C11524 o Provvedimento) l'Autorità ha deliberato di autorizzare l'operazione di concentrazione consistente nella acquisizione, da parte di Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. (di seguito anche UGF), (i) del controllo esclusivo di Premafin Finanziaria S.p.A. – Holding di Partecipazioni S.p.A. (di seguito anche Premafin), (ii) del controllo esclusivo delle imprese di assicurazione e riassicurazione controllate da Premafin, nonché (iii) delle partecipazioni di controllo e delle partecipazioni in tutte

le altre società controllate o partecipate da Premafin, prescrivendo, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, una serie di misure tra le quali:

*g) Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. ceda i seguenti asset con le descritte modalità e tempistica:*

*(i) entro [omissis]<sup>1</sup> mesi dalla chiusura del procedimento, stipuli i contratti di cessione delle società [omissis];*

*(ii) entro [omissis] mesi dalla chiusura del procedimento, stipuli i contratti di cessione di uno o più rami di azienda, composti, tra l'altro, dai marchi "[omissis]" e "[omissis]", dai contratti di assicurazione e di agenzia in essere alla data della cessione, dalle infrastrutture e dalle risorse necessarie a garantire l'operatività dei suddetti rami;*

*(iii) il gruppo Unipol Gruppo Finanziario post-merger dovrà ridurre, per effetto di tali cessioni, le proprie quote di mercato sotto il 30% a livello nazionale e provinciale (o garantire la cessione dell'intera quota acquisita per effetto di tale operazione se la quota del 30% fosse già detenuta prima della concentrazione) in ciascun ramo danni e vita, sulla base dei dati fonte ISVAP; la cessione dovrà comunque garantire la cessione di premi emessi per un ammontare non inferiore a [omissis]miliardi di euro, di cui [omissis]miliardi di euro nei rami danni e in particolare [omissis]milioni di euro nel Ramo RC Auto;*

*(iv) le cessioni dovranno essere effettuate con il ricorso ad un advisor indipendente, di primario standing internazionale, gradito all'Autorità, cui dovrà essere conferito apposito mandato, da parte di Unipol Gruppo Finanziario S.p.A., Fondiaria Sai S.p.A. e Milano Assicurazioni S.p.A., per individuare e garantire la consistenza delle attività da cedere e assicurare che sia preservato il valore di tali asset sino alla cessione nonché procedere alla individuazione dei soggetti terzi acquirenti rispetto alle parti della presente operazione. L'oggetto del mandato dovrà essere sottoposto preventivamente al vaglio dell'Autorità e la nomina dovrà essere effettuata entro [omissis] dalla data di notifica del presente provvedimento. L'advisor dovrà sottoporre all'Autorità, con cadenza trimestrale sino alla piena efficacia della cessione degli asset, relazioni dettagliate che rappresentino lo stato di avanzamento delle attività svolte e aventi ad oggetto gli asset da cedere, riguardanti in particolare la rete agenziale, la consistenza dei premi e di tutte le risorse umane, materiali e immateriali individuate (con dettaglio provinciale e nazionale). Prima della stipulazione dei contratti di cessione, l'advisor sottoporrà un ultimo rapporto dettagliato all'Autorità, al fine di ottenerne una valutazione definitiva".*

**2.** L'Autorità, nella sua adunanza del 31 gennaio 2013, a seguito della richiesta di proroga del termine di cessione degli assets, di cui alla lettera g) sopra richiamata, presentata da UGF in data 20 novembre 2012, ha deliberato di fissare "...al 19 dicembre 2013 la data, non ulteriormente prorogabile, entro la quale le società parti del Procedimento (Unipol Gruppo Finanziario S.p.A., Fondiaria-SAI S.p.A. e Milano Assicurazioni S.p.A.) dovranno ottemperare alla definitiva cessione degli asset, secondo le modalità – tra l'altro in termini di stipulazione dei contratti, indicatori quantitativi da utilizzare per garantire gli effetti da raggiungere, ruolo da attribuire all'advisor e report da sottoporre all'Autorità – prescritte nella misura lettera g) punti i)-ii)-iii)-iv) del Provvedimento"<sup>2</sup>.

**3.** Inoltre, a seguito di una ulteriore specifica richiesta da parte di UGF, in data 2 luglio 2013, in merito alle "modalità di attuazione delle misure...", l'Autorità, nell'adunanza del 3 luglio 2013, "ha preso atto, ai fini dell'ottemperanza indicata in oggetto, che Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. procederà a: ...

<sup>1</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>2</sup> Cfr. doc. 48 comunicazione dell'8/2/2013.

*c] cedere gli asset assicurativi, di cui alla lettera g) del dispositivo del Provvedimento in oggetto, individuati nell'Information Memorandum (redatto sulla base del mandato conferito a KPMG ed approvato dall'Autorità) inviato[Vi] dall'advisor [pervenuto all'Autorità in data 10 maggio 2013 e inviato alle controparti interessate in pari data] nella consistenza esistente alla data di efficacia della cessione, e dunque a prescindere dal fatto che a detta data i premi oggetto di cessione siano inferiori a euro 1,7 miliardi, sempreché, per effetto delle cessioni, il Gruppo UGF riduca, al 31 dicembre 2013, le proprie quote a livello nazionale e provinciale al di sotto del 30% - ovvero alla quota detenuta antecedentemente alla concentrazione.*

*Al riguardo l'Autorità ritiene necessario specificare che le verifiche delle misure ai fini della cessione degli asset assicurativi andranno condotte sulla base di dati – nazionali e provinciali – relativi alle imprese anche estere che aderiscano alle rilevazioni dell'IVASS come definite dalla stessa Autorità di Vigilanza.*

*Con riferimento alla modalità di attuazione evidenziata sub lettera c], l'Autorità precisa che la stessa risulta coerente con il Provvedimento in oggetto nella misura in cui l'eventuale variazione negativa dell'ammontare totale dei premi che rientrano negli asset assicurativi da cedere risulti in linea con la diminuzione dell'andamento della raccolta premi riferiti agli asset medesimi”<sup>3</sup>.*

#### **1.2. Le condotte delle parti nella fase successiva al provvedimento di autorizzazione con misure CI1524**

**4.** A seguito della delibera dell'Autorità del 19 giugno 2012, UGF, in data 11 luglio 2012, ha fornito una prima relazione sull'esecuzione delle misure di cui al provvedimento del 19 giugno 2012 nella quale si informava l'Autorità che UGF “*sta provvedendo, congiuntamente a Fondiaria Sai e Milano Assicurazioni, all'individuazione di un advisor cui affidare il mandato per l'assistenza nello svolgimento del processo di dismissione degli asset assicurativi...*”<sup>4</sup>. L'Autorità, in data 19 luglio 2012, comunicava, nel prendere atto della comunicazione, che “*rimane naturalmente impregiudicata la valutazione definitiva dell'ottemperanza..., la quale richiederà la comunicazione...delle effettive modalità volte ad assicurare la completa attuazione delle misure*”<sup>5</sup>.

**5.** In data 23 e 30 luglio 2012, UGF ha reso noti i nominativi degli *advisors* e ha individuato in KPMG Advisory S.p.A. (di seguito anche KPMG) l'advisor per l'ottemperanza alla misura di cui alla lettera *g(iv)*. L'Autorità ne prendeva atto in data 2 agosto 2012<sup>6</sup>.

**6.** KPMG ha inviato una prima relazione all'Autorità in data 5 novembre 2012 avente ad oggetto, tra l'altro, le “*modalità tecniche del processo di dismissione*” e i nominativi di “*potenziali acquirenti*”<sup>7</sup>.

**7.** In data 20 novembre 2012<sup>8</sup> UGF ha formulato istanza di proroga del termine per la cessione degli *assets* fino al 31 gennaio 2014. In data 8 febbraio 2013 (con delibera del 31 gennaio 2013), l'Autorità ha deliberato di prorogare il termine al 19 dicembre 2013<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. doc. 58 comunicazione dell'11/7/2013.

<sup>4</sup> Cfr. doc.1.

<sup>5</sup> Cfr. doc.7.

<sup>6</sup> Cfr. doc. 13.

<sup>7</sup> Cfr. doc. 32.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 35.

<sup>9</sup> Cfr. doc. 48.

**8.** In data 4 febbraio 2013 è pervenuta la seconda relazione da parte di KPMG con le indicazioni del “*processo e overview delle controparti interessate*”, nonché l’attività di monitoraggio sul perimetro da cedere<sup>10</sup>.

**9.** L’Autorità, in data 28 marzo 2013, comunicava a UGF e KPMG, tra l’altro, che “...*in base alla stessa relazione inviata da KPMG in data 4 febbraio 2013, il “Perimetro Commerciale individuato da Unipol Gruppo Finanziario (UGF) non è ancora oggetto di definitiva valutazione ...”*”<sup>11</sup>.

**10.** In data 3 maggio 2013 è pervenuta la terza relazione da parte di KPMG, dalla quale emergeva nuovamente la non conformità del perimetro, nonché le prime fasi di avvio della ricerca di potenziali acquirenti, precisamente il nominativo di alcune società alle quali era stato inviato il *teaser* e le manifestazioni di interesse in corso di ricevimento<sup>12</sup>.

**11.** A fronte di tale relazione, l’Autorità rilevava, con comunicazione indirizzata a KPMG e al gruppo UGF datata 9 maggio 2013, sia profili di non conformità nel perimetro, sia una tempistica che poteva risultare non coerente con il rispetto del termine previsto nelle misure per l’ottemperanza<sup>13</sup>. In tale relazione emergeva, peraltro, l’esistenza di un consistente numero di soggetti (pari a 18) che avevano manifestato interesse a proseguire le trattative e che avevano sottoscritto l’accordo di riservatezza con UGF.

**12.** UGF ha ritenuto di concedere l’esclusiva a svolgere l’attività di *due diligence* e negoziazione ad una delle società (*[omissis]*) che avevano manifestato interesse presentando offerta non vincolante, sino agli inizi di agosto 2013.

**13.** In data 2 agosto 2013 è pervenuta da KPMG la quarta relazione<sup>14</sup> sullo stato delle attività svolte dall’advisor e, in particolare, sullo stato delle fasi negoziali. Emergeva da tale relazione il ritiro dell’impresa con la quale era in corso una fase di trattativa riservata in esclusiva, in ragione, tra l’altro, di difformità di valutazione delle riserve tecniche relative agli anni precedenti e criticità connesse alla selezione dei dipendenti da includere nel perimetro.

La stessa relazione di KPMG riportava l’esistenza di altri nominativi di imprese che avevano manifestato interesse.

**14.** L’Autorità, conformemente a quanto deliberato nell’adunanza del 18 settembre 2013, a seguito del ricevimento di tale relazione, ha rappresentato ad UGF e all’advisor, in vista del termine di cessione degli *asset*, il permanere di profili critici riguardanti il perimetro da vendere e la necessità che, conformemente alla tempistica della misura, il processo negoziale venisse portato avanti a fronte delle manifestazioni di interesse esistenti<sup>15</sup>.

**15.** KPMG, in data 8 ottobre 2013, ha fornito alcuni primi dati e stime a fronte delle manifestazioni di interesse ricevute<sup>16</sup>. L’Autorità, in data 11 ottobre 2013, ha esaminato lo “*stato di avanzamento delle attività svolte per l’ottemperanza alla misura*” e “*nel prendere atto delle fasi negoziali in corso e, in considerazione della necessità di rispettare il termine del 19 dicembre 2013, richiede di informare tempestivamente ...*”<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. doc. 47.

<sup>11</sup> Cfr. doc. 51.

<sup>12</sup> Cfr. doc. 52.

<sup>13</sup> Cfr. doc. 53.

<sup>14</sup> Cfr. doc. 61.

<sup>15</sup> Cfr. doc. 63 comunicazione del 20/9/2013.

<sup>16</sup> Cfr. doc. 66.

<sup>17</sup> Cfr. doc. 68.

16. La quinta relazione di ottemperanza è pervenuta da parte di KPMG in data 30 ottobre 2013<sup>18</sup>. L'Autorità ha, quindi, comunicato, in data 14 novembre 2013, una serie di rilievi a UGF e KPMG. In dettaglio, veniva specificato che *"...l'Autorità ritiene necessario evidenziare come l'andamento dell'intero processo di cessione, comprese tutte le fasi di approfondimento con le controparti interessate, devono essere compatibili con il termine del 19 dicembre 2013 di 'stipula del contratto di cessione' (lettera g) (i) e (ii) di cui al provvedimento in oggetto). Ciò comporta la necessità di garantire che le richieste di approfondimento e di precisazione avanzate dalle controparti, così come la valutazione di loro specifiche richieste, siano soddisfatte con la dovuta diligenza e in una tempistica coerente con la sottoposizione di proposte di contratto vincolanti a cui segua l'accettazione da parte di UGF entro il termine perentorio sopra richiamato. Si rammenta al riguardo che il decorso infruttuoso di tale termine comporterà l'applicazione dall'articolo 19 della legge n.287/90"*<sup>19</sup>.

17. In data 29 novembre 2013 KPMG ha fornito all'Autorità un resoconto<sup>20</sup> in merito all'attività in corso e, nello specifico, in merito alle fasi del processo negoziale con la società [omissis]. In tale processo UGF, pur dichiarando di *"essere pronta a discutere immediatamente i punti ancora aperti al fine di trovare un accordo"*, rilevava la necessità di uno *"schema negoziale preventivamente discusso (e auspicabilmente concordato)..."*<sup>21</sup>.

18. In data 10 dicembre 2013 l'Autorità ha nuovamente richiesto a UGF e KPMG *"di fornire, entro il 19 dicembre 2013, una comunicazione circa le modalità con le quali è stata data attuazione alla misura avente ad oggetto la cessione degli asset di cui alla lettera g) del Provvedimento C11524 Unipol/Sai Fondiaria..."*<sup>22</sup>.

19. In data 18 dicembre 2013 è pervenuta una comunicazione da parte di UGF nella quale, oltre a ripercorrere le attività svolte nell'ambito del processo di dismissione degli asset, veniva rilevato che *"tuttavia, alla data odierna, non è pervenuta alcuna offerta vincolante e, nonostante tutto l'impegno profuso da UGF, appare evidente che, ad oggi, non vi è ancora certezza che entro la prescritta scadenza del 19 dicembre possa pervenire un'offerta vincolante e che i contratti relativi alla cessione ...possano essere stipulati....Ci preme in ogni caso sottolineare sin d'ora che qualsiasi ritardo sarebbe oggettivamente ed esclusivamente riferibile a situazioni esterne al Gruppo UGF e certamente a esso non imputabili...."*<sup>23</sup>.

### **1.3. Le contestazioni della violazione dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90**

20. L'Autorità ha contestato, con il provvedimento di avvio C11524B del 19 febbraio 2014, l'inottemperanza a Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. e UnipolSai Assicurazioni S.p.A.<sup>24</sup> (di seguito anche le Parti) al provvedimento del 19 giugno 2012, n. 23678, in quanto tali società non avrebbero attuato le specifiche condizioni del Provvedimento C11524 in ordine (i) alla cessione degli assets come previsto dalla misura lettera g) (i-ii-iii) e (ii) alla cessione della parte di debito verso Mediobanca sulla base delle prescrizioni di cui alla misura lettera f) (ii).

---

<sup>18</sup> Cfr. doc. 71.

<sup>19</sup> Cfr. doc. 73.

<sup>20</sup> Cfr. doc. 76.

<sup>21</sup> Cfr. docc. 79 e 127.

<sup>22</sup> Cfr. doc. 78.

<sup>23</sup> Cfr. doc. 79.

<sup>24</sup> UnipolSai Assicurazioni S.p.A. è nata in data 6 gennaio 2014 a seguito della fusione per incorporazione in Fondiaria-Sai delle compagnie Unipol Assicurazioni e Milano Assicurazioni, nonché di Premafin, holding finanziaria dell'ex Gruppo Fondiaria Sai.

**21.** Infatti, l’Autorità, nel citato provvedimento di avvio C11524B ha constatato che, in data 20 dicembre 2013, ovvero dopo la scadenza del termine fissato al 19 dicembre 2013, UGF ha comunicato semplicemente l’esistenza di una offerta vincolante del Gruppo [omissis] valida fino al 15 gennaio 2014<sup>25</sup>. Tale offerta, come di seguito specificato, non è stata accettata dalle parti.

**22.** L’Autorità, pertanto, con comunicazione inviata a UGF e KPMG in data 23 dicembre 2013, ha rilevato che “...la scadenza per l’ottemperanza alla misura che prevede la stipulazione dei contratti di cessione di cui al Provvedimento in oggetto era fissata al 19 dicembre 2013 e che, allo stato, la documentazione pervenuta non può ritenersi idonea a configurare ottemperanza alle predette misure. L’Autorità richiede di far pervenire, entro il 14 gennaio 2014, il contratto stipulato da Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. con la definitiva individuazione del perimetro degli asset ceduti. Rimane naturalmente impregiudicata la valutazione definitiva dell’ottemperanza da parte dell’Autorità”<sup>26</sup>.

**23.** In data 23 dicembre 2013 è pervenuta una nuova relazione da parte di KPMG avente ad oggetto, tra l’altro, l’offerta vincolante sottoposta da [omissis]<sup>27</sup>.

**24.** In data 15 gennaio 2014 UGF non ha fatto pervenire comunicazione dell’avvenuta stipulazione del contratto di cessione come, prescritto dall’Autorità ed ha, invece, comunicato in pari data di aver ricevuto un’altra offerta da Allianz Italia S.p.A. (di seguito anche Allianz)<sup>28</sup>. Più precisamente, da comunicazione del 21 gennaio 2014, risulta che “...i Consigli di Amministrazione di UGF e di UnipolSai, tenutisi in data 15 gennaio 2014, hanno ritenuto di non poter accettare l’Offerta [offerta di [omissis]]. Tuttavia, anche al fine di ottemperare prontamente alle misure previste dal Provvedimento, per il 21 gennaio p.v. sono stati convocati i Consigli di Amministrazione delle predette Società per valutare e se del caso accettare l’offerta presentata a UnipolSai da Allianz, che prima facie pare consentire a UGF il rispetto della misura di cui alla lettera g) del Provvedimento”<sup>29</sup>.

Sempre con tale comunicazione, UGF informava l’Autorità circa “i principali elementi che hanno portato alla decisione di non accettare l’Offerta...in primo luogo ...gli elementi di assoluta indeterminatezza e di incertezza che la caratterizzavano. In secondo luogo, l’Offerta prevedeva una serie di condizioni di natura potestativa ad esclusivo favore di [omissis]... Da ultimo, gli elementi economici dell’Offerta, del tutto squilibrati a vantaggio dell’offerente”<sup>30</sup>.

**25.** A seguito della non accettazione dell’offerta [omissis], UGF ha avviato una fase di trattative con Allianz. In merito alla nuova offerta Allianz, KPMG, in data 23 gennaio 2014, ha fatto pervenire una relazione<sup>31</sup> (la sesta relazione periodica trimestrale) dalla quale risulta che l’advisor non “ha ricevuto il dettaglio puntuale ...del Perimetro oggetto dell’Offerta di Allianz”, nonché l’esistenza, dalle informazioni in suo possesso, di profili di non conformità, tra l’altro, “per dimensione assoluta degli Asset da cedere e per composizione delle entità giuridiche da cedere”, per l’essere “indeterminata sui marchi [omissis] e [omissis]”, per l’assenza dal perimetro della quota di debito finanziario (pari a 100 milioni di euro) verso Mediobanca e una diversa possibile modalità di rimborso dello stesso.

---

<sup>25</sup> Cfr. doc. 80.

<sup>26</sup> Cfr. doc. 82.

<sup>27</sup> Cfr. doc. 83.

<sup>28</sup> Cfr. doc. 84.

<sup>29</sup> Cfr. doc. 86.

<sup>30</sup> Cfr. doc. 86. Sui profili di indeterminatezza si veda la replica di [omissis] doc. 85.

<sup>31</sup> Cfr. doc. 87.

**26.** In data 30 gennaio 2014, UGF ha inviato una comunicazione nella quale si informa che il Consiglio di Amministrazione di UGF nella riunione del 21 gennaio 2014, ha deliberato “*di intraprendere immediatamente le negoziazioni in esclusiva ... per giungere ... (entro e non oltre il 15 marzo 2014) alla conclusione di un contratto di cessione...*”<sup>32</sup>. A tale comunicazione è allegata la lettera di UGF a Allianz nella quale viene rappresentata la disponibilità a discutere e negoziare su base esclusiva i termini della proposta avanzata dalla controparte.

**27.** L’Autorità, con lettera del 6 febbraio 2014, ha quindi rilevato che: “*... la scadenza per l’ottemperanza alla misura che prevede la stipulazione dei contratti di cessione di cui al Provvedimento in oggetto era fissata al 19 dicembre 2013 e che, allo stato, la documentazione pervenuta e gli elementi forniti da KPMG Advisory S.p.A., da ultimo in data 23 gennaio 2014, non possono ritenersi idonei a configurare ottemperanza alle predette misure*”<sup>33</sup>.

**28.** Sulla base di tali evidenze, l’Autorità ha contestato l’inottemperanza avviando il relativo procedimento sanzionatorio. Infatti, l’ottemperanza alla prescrizione di cui alla lettera g) del provvedimento C11524, anche tenuto conto della comunicazione dell’Autorità dell’8 febbraio 2013, richiedeva che alla scadenza del termine del 19 dicembre 2013 venisse fornita evidenza di un contratto avente efficacia vincolante tra le parti che avesse ad oggetto la vendita dei rami di azienda così come individuati nel suddetto provvedimento.

**29.** Alla data del 19 febbraio 2014, il contratto avente ad oggetto la cessione dei rami d’azienda non era, infatti, stato stipulato e, in ragione di ciò, UGF rimaneva nella piena e totale disponibilità degli *assets* dei quali avrebbe invece dovuto garantire la cessione al più tardi alla data del 19 dicembre 2013. L’Autorità ha contestato che UGF, nonostante le ripetute sollecitazioni e le indicazioni dell’Autorità, non ha adempiuto all’obbligo di svolgere un processo di dismissione che culminasse con la stipulazione del contratto di cessione degli *asset* entro il 19 dicembre 2013.

**30.** Sulla base di quanto precede, l’Autorità ha ritenuto che vi fossero i presupposti per l’avvio del procedimento previsto dall’articolo 19, comma 1, della legge n.287/90, in quanto UGF - non avendo provveduto entro il 19 dicembre 2013 a realizzare la cessione degli *asset* assicurativi, come prescritto alla lettera g) del dispositivo del provvedimento (comprensivi della porzione del debito verso Mediobanca S.p.A. individuata alla lettera f) ii) del provvedimento C11524) - non ha dato esecuzione alle prescrizioni nei termini e con le modalità puntualmente indicate nel provvedimento C11524 dell’Autorità, deliberato in data 19 giugno 2012.

## II. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

**31.** Successivamente all’avvio del procedimento C11524B, oltre alle informazioni già acquisite e a fondamento dell’avvio, è stata acquisita ulteriore documentazione e nuove informazioni in merito alle condotte poste in essere dalle parti. Sono state infatti audite le Parti e l’advisor KPMG, sono state acquisite le nuove relazioni sullo stato della cessione degli *assets*, nonché la documentazione attinente al processo negoziale con Allianz<sup>34</sup>.

### *Il contratto Allianz*

**32.** In data 15 marzo 2014 UGF e UnipolSai hanno sottoscritto un contratto con Allianz, denominato *Insurance Business Acquisition Agreement* (di seguito anche Contratto Allianz), con il

---

<sup>32</sup> Cfr. doc. 90.

<sup>33</sup> Cfr. doc. 91.

<sup>34</sup> Cfr. in particolare: audizioni con le parti tenutesi in data 10/3/2014 – 8/4/2014 – 16/6/2014; audizioni con KPMG 25/2/2014 – 10/4/2014; con Allianz 12/3/2014 – 20/6/2014; nonché tutte le relazioni dell’advisor (tra cui doc.108-129-131-142-148), memorie delle parti (tra cui doc. 127 – 155 – 171 – 178).

quale le parti si sono impegnate rispettivamente a trasferire e ad acquistare il ramo da definire secondo il procedimento negoziale indicato nel medesimo contratto<sup>35</sup>. In merito a tale contratto, le stesse parti rilevano<sup>36</sup> profili di attenzione in merito: (i) al perimetro oggetto di cessione, (ii) alla tempistica del processo di cessione, (iii) all’impatto in termini di quote di mercato.

**(i) Il perimetro oggetto di cessione**

**33.** Relativamente alla dimensione del perimetro oggetto di cessione, le Parti specificano che il contratto Allianz ha ad oggetto un ramo d’azienda di UnipolSai composto da<sup>37</sup>:

- un portafoglio assicurativo danni del valore di 1,1 miliardi di euro, su dati aggiornati al 31 dicembre 2013;
- una rete agenziale composta di [omissis] agenzie dislocate su tutto il territorio nazionale e facenti parte della precedente rete Milano Assicurazioni;
- un insieme di [omissis] dipendenti dedicati alla gestione delle attività assicurative.

**34.** Dalla documentazione<sup>38</sup> agli atti risulta che il c.d. “Ramo d’azienda” è costituito da una porzione composta da attivi e rapporti attinenti all’attività distributiva e da una porzione composta da attività e rapporti afferenti al portafoglio assicurativo trasferibile agli agenti. Della porzione attinente alla distribuzione fanno parte, tra l’altro, i contratti con gli agenti e quelli con i dipendenti. Della porzione attinente al portafoglio fanno invece parte il portafoglio e i relativi contratti con gli assicurati.

**35.** Allianz ha confermato che oggetto del contratto “è un ramo d’azienda comprensivo di [omissis] agenzie, [omissis] dipendenti e un ammontare complessivo di premi rami danni di circa 1.100 milioni di euro (esclusi rami vita e cauzioni)”<sup>39</sup>.

**(ii) La tempistica del processo di cessione**

**36.** In merito alla tempistica, il contratto con Allianz prevede due *closing*.

1) Un *primo closing* attiene alla “Distribuzione” (ovvero la rete distributiva agenziale) e si realizzerebbe una volta ottenuta l’autorizzazione *antitrust*: è sospensivamente condizionato, tra l’altro, al completamento delle c.d. principali attività del primo piano di migrazione (“ragionevolmente” previsto dalle parti entro “luglio 2014”<sup>40</sup>). Il contratto prevede che si proceda alla stipula dell’atto notarile di cessione nell’ambito del *primo closing*, una volta che si siano verificate le condizioni sospensive specificate nel contratto<sup>41</sup>. Tale atto notarile prevedrà il trasferimento del Ramo d’azienda, che sarà efficace alla data del *primo closing*, con riferimento alla porzione attinente alla distribuzione.

2) Un *secondo closing*, che non potrà essere effettuato se non decorsi almeno [omissis] mesi dal *primo closing*, attiene sostanzialmente “al Portafoglio” (quindi alle polizze/premi dei clienti) ed è subordinato, tra l’altro, all’ottenimento delle autorizzazioni IVASS e al completamento di ulteriori attività ritenute necessarie al piano di migrazione. Secondo le stesse parti, è “tale *closing* che comporterà il definitivo trasferimento ... della parte del Portafoglio che, a quella data, non sia

<sup>35</sup> Copia del contratto Allianz è stata fatta pervenire dalle parti in data 19 marzo (doc. 122). Allianz aveva dichiarato l’esistenza del processo negoziale anche in audizione (Cfr. doc. 116).

<sup>36</sup> Cfr. memoria delle parti del 24 marzo 2014 (doc. 127) e successivo “Aggiornamento” fornito dalle parti in data 6 maggio 2014 (doc. 155).

<sup>37</sup> Cfr. doc. 127.

<sup>38</sup> Cfr. doc. 155.

<sup>39</sup> Cfr. verbale Allianz 20 giugno 2014.

<sup>40</sup> Cfr. doc. 127 e doc. 155.

<sup>41</sup> Cfr. Cfr. art. [omissis].

stata già rinnovata”<sup>42</sup>. Infatti, immediatamente dopo il perfezionamento del secondo *closing* l’Acquirente renderà noto ai titolari delle polizze cedute l’avvenuta cessione<sup>43</sup>. Nell’ambito di tale secondo *closing* le parti ed Allianz sottoscriveranno il c.d. Atto Ricognitivo, per mezzo del quale daranno atto che le condizioni sospensive al secondo *closing*, ovvero le condizioni sospensive dell’efficacia del trasferimento della porzione attinente al portafoglio clienti, si sono avverate<sup>44</sup>.

**37.** In merito ai due descritti *closing* rileva che, secondo le parti e l’advisor *KPMG*<sup>45</sup>, a decorrere dalla data di stipula dell’Atto notarile di cessione, dunque dal primo *closing*, verrà trasferita la porzione attinente alla distribuzione e diventeranno efficaci tutte le previsioni del contratto relative all’attività di rinnovo. In particolare, dal primo *closing*, saranno operative le disposizioni del contratto che prevedono, tra l’altro, gli obblighi di UnipolSai in relazione al “rinnovo” a favore di Allianz delle polizze assicurative incluse nel ramo d’azienda alla loro naturale scadenza o, qualora il cliente lo consenta, anche anticipatamente rispetto alla scadenza<sup>46 47 48</sup>.

**38.** Pertanto, quand’anche il secondo *closing* non si verificasse, l’eventuale risoluzione del contratto non pregiudicherà in alcun modo l’intervenuto trasferimento a favore di Allianz del ramo d’Azienda composto dalla porzione attinente la distribuzione. Quanto alla porzione di portafoglio, l’attività di rinnovo da parte di Allianz e le previsioni del contratto circa la collaborazione e gli obblighi di UnipolSai in relazione alla stessa, implicano che la data in cui il ramo d’azienda sarà trasferito ad Allianz è quella del primo *closing*<sup>49</sup>.

**39.** Peraltro, ai fini della tempistica della cessione rileva che, in data 10 giugno 2014, la Commissione Europea ha dichiarato compatibile, in applicazione dell’art. 6(1)(b) del *Merger Regulation*, l’operazione di concentrazione notificata da Allianz e avente ad oggetto proprio l’acquisizione degli *asset* UnipolSai relativi al contratto in esame.

### **(iii) L’impatto in termini di quote di mercato**

**40.** L’impatto del descritto contratto Allianz, in termini di quote nei distinti mercati rami danni e rami vita per la fase produttiva nazionale e per quella distribuita provinciale, è stato quantificato dalle parti, nella documentazione pervenuta da ultimo in data 6 maggio 2014, sulla base della relazione dell’advisor *KPMG* inviata in data 15 aprile 2014 (la quale ha utilizzato “*dati definitivi IVASS pubblicati in data in data 10 aprile 2014*”<sup>50</sup>).

In relazione ai dati definitivi IVASS, basati sui “*Premi lordi contabilizzati a tutto il quarto trimestre 2013 dalle imprese di assicurazione nazionali e dalle Rappresentanze per l’Italia delle imprese di assicurazione estere*”, le parti e l’advisor *KPMG* evidenziano (tabelle 1 e 2) quanto segue:

- in tutti i mercati produttivi nazionali rami danni le Parti (per la precisione UnipolSai quale società attiva sul mercato dopo la fusione) risulterà possedere, dopo la cessione degli *assets* di cui al contratto Allianz, quote inferiori al 30%;

---

<sup>42</sup> Cfr. doc.127.

<sup>43</sup> Cfr. traduzione contratto pag. 42.

<sup>44</sup> Cfr. doc. 155.

<sup>45</sup> Cfr. doc. 148-155-164, verbali di audizione *KPMG* (10 aprile 2014) e UGF (8 aprile 2014, 16 giugno 2014).

<sup>46</sup> Cfr. artt. [omissis].

<sup>47</sup> Cfr. verbale UGF 8 aprile 2014.

<sup>48</sup> Cfr. verbale *KPMG* 10 aprile 2014.

<sup>49</sup> Cfr. doc. 155.

<sup>50</sup> Cfr. documentazione *KPMG* doc. 148 e documentazione delle parti doc. 155.

- in tutti i mercati produttivi nazionali rami vita le Parti (per la precisione UnipolSai quale società attiva sul mercato dopo la fusione) risulterà possedere, dopo la cessione degli *assets* di cui al contratto Allianz, quote inferiori al 30%, con la sola eccezione relativa al ramo vita VI (fondi pensione), ma per motivi di *“crescita interna”* connessi all’ *“effetto di nuovi contratti acquisiti nel corso del 2013”*;
- sui mercati distributivi provinciali relativi a tutti i rami vita e danni, le *“migliori stime del mercato assicurativo a livello provinciale”* ovvero quote stimante sui dati definitivi IVASS, al 31 dicembre 2013, utilizzando la ripartizione per provincia secondo gli ultimi dati consuntivi IVASS (disponibili al 31 dicembre 2012), mostrano che il numero delle province in cui il gruppo UGF post cessione ha una quota superiore al 30% sono nove.

**Tab. 1 – Quote mercato produzione a livello nazionale, rami danni e rami vita– dati definitivi IVASS al 31 dicembre 2013 (imprese di assicurazione nazionali e rappresentanza per l'Italia).**

RAMI Danni e Vita	Quote di mercato UGF ante cessione asset %	Quote perimetro oggetto di cessione	Quote di mercato UGF al netto asset oggetto di cessione contratto Allianz %-
1. Infortuni	[omissis]	[omissis]	20,3
2. Malattia	[omissis]	[omissis]	24,2
3. Corpi veicoli terrestri	[omissis]	[omissis]	25,4
4. Corpi veicoli ferroviari	[omissis]	[omissis]	5,3
5. Corpi veicoli aerei	[omissis]	[omissis]	2,1
6. Corpi veicoli marittimi	[omissis]	[omissis]	27,0
7. Merci trasportate	[omissis]	[omissis]	14,6
8. Incendio elementi naturali	[omissis]	[omissis]	19,2
9. Antri danni	[omissis]	[omissis]	18,4
10. RC autoveicoli	[omissis]	[omissis]	26,5
11. RC aeromobili	[omissis]	[omissis]	3,4
12. RC veicoli marittimi	[omissis]	[omissis]	26,0
13. RC Generale	[omissis]	[omissis]	18,2
14. Credito	[omissis]	[omissis]	0
15. Cauzione	[omissis]	[omissis]	15,4
16. Perdite pecuniarie	[omissis]	[omissis]	13,1
17. Tutela giudiziaria	[omissis]	[omissis]	17,8
18. Assistenza	[omissis]	[omissis]	21,8
I. Vita umana	[omissis]	[omissis]	6,6
III. Fondi investimento	[omissis]	[omissis]	0,7
IV. Malattia	[omissis]	[omissis]	1,6
V Capitalizzazione	[omissis]	[omissis]	27,1
VI Fondi pensione	[omissis]	[omissis]	34,3

Fonte: relazione Parti del 6 maggio 2014 e relazione KPMG del 15 aprile 2014 su dati definitivi IVASS al 31 dicembre 2013 pubblicati il 10 aprile 2014 (doc. 148-155)

**Tab. 2 – Quote mercati distributivi rami danni e rami vita a livello provinciale stimate sugli ultimi dati definitivi IVASS (ripartizione provinciale al 31 dicembre 2012 sui dati al 31 dicembre 2013): province oltre il 30%**

Province	Quota UGF post cessione asset % Rami danni	Quota UGF post cessione asset % Rami vita
[omissis]	[omissis]	[omissis]

Fonte: relazione Parti del 6 maggio 2014 e relazione KPMG del 15 aprile 2014 su dati definitivi IVASS al 31 dicembre 2013 pubblicati il 10 aprile 2014 (doc. 148-155).

**41.** Dal contratto sottoposto dalle Parti, inoltre, emerge che il descritto perimetro non prevede la cessione dei seguenti altri *assets* previsti nelle misure prescritte nel provvedimento C11524:

- i marchi [omissis];
- la riduzione del debito delle parti verso Mediobanca per la quota avrebbe dovuta essere ricompresa negli *assets* da cedere (per un ammontare di [omissis] milioni di euro);
- [omissis], nonché i premi dei rami vita.

**42.** Sul punto le Parti hanno formulato una istanza di revisione delle originarie misure, di cui al provvedimento C11524, in relazione ai profili non compresi nell'oggetto di cessione degli *assets* ad Allianz sopra riportato<sup>51</sup>. L'Autorità ha esaminato tale istanza nell'ambito del procedimento di revisione (C11524C), valutando l'esecuzione anticipata e di ammontare superiore, rispetto alle originarie misure, della riduzione del debito verso Mediobanca, nonché delle modalità alternative circa la cessione dei marchi e dei premi residui.

**43.** Da ultimo, in merito al perimetro, in data 8 luglio 2014 è pervenuta da UGF copia dell'atto notarile avente ad oggetto il “*contratto di cessione di ramo d'azienda assicurativo stipulato tra UnipolSai S.p.A. ed Allianz S.p.A. in data 30 giugno 2014, con efficacia a decorrere dal 1° luglio 2014*”<sup>52</sup>.

### III. LA POSIZIONE DELLE PARTI

**44.** In data 24 marzo 2014, UGF e UnipolSai (di seguito anche le Parti) hanno presentato una memoria con la quale hanno evidenziato le tematiche di seguito riportate<sup>53</sup>.

#### *a) La non imputabilità del superamento del termine del 19 dicembre 2013*

**45.** In primo luogo, le Parti hanno evidenziato come abbiano posto in essere “*ogni attività e adempimento necessari per ottemperare alle prescrizioni di cui alle Misure*” tenendo conto “*delle*

<sup>51</sup> Cfr. doc. 155.

<sup>52</sup> Cfr. copia atto notarile doc. doc. 178.

<sup>53</sup> Cfr. doc. 127, memoria del 24 marzo 2014.

modalità di attuazione e delle scadenze indicate dall'Autorità" e coinvolgendo un "elevatissimo numero di risorse interne". UGF e UnipolSai affermano di aver nominato in tempi brevissimi, ovvero in data 3 agosto 2012, l'advisor e di aver messo a disposizione di quest'ultimo un'ipotesi di perimetro preliminare.

**46.** Inoltre, il processo di dismissione degli *assets*, attraverso un'asta competitiva, era stato organizzato in modo da consentire "ai potenziali acquirenti l'acquisto sia dell'intero compendio sia di singoli lotti dello stesso"... così da "attrarre una platea più ampia di potenziali acquirenti". Sempre in merito alla procedura, le parti riportano che KPMG ha contattato "[omissis] soggetti potenzialmente interessati, nazionali ed esteri; a [omissis] di essi sono stati inviati i documenti introduttivi dell'operazione, inclusi dell'accordo di riservatezza. Dei [omissis] soggetti a cui sono stati inviati i documenti introduttivi dell'operazione, 18 hanno manifestato interesse a proseguire le trattative e hanno sottoscritto l'accordo di riservatezza con UGF. A tali 18 soggetti è stato quindi inviato l'information memorandum in data 10 maggio 2013".

**47.** Viene quindi ricordato il processo svolto, in particolare, "a seguito dell'interruzione della negoziazione in esclusiva con [omissis], l'unica offerta non vincolante ricevuta con riferimento all'intero perimetro oggetto di cessione è stata quella di [omissis]". Ad esito di un ampio "confronto sulla documentazione contrattuale" e su profili attinenti, tra l'altro "la richiesta della controparte di non essere esposta ai rischi sulle riserve..." in data 19 dicembre 2013, "[omissis] ha comunicato la propria volontà di acquistare gli asset oggetto di cessione". Sul punto, tuttavia, le Parti evidenziano che "[omissis] non ha mai voluto negoziare né ha mai presentato alcun commento alla documentazione contrattuale predisposta da UGF e "sebbene sia stata definita dalla stessa [omissis] "binding offer" non può certo qualificarsi come offerta vincolante". Secondo le parti, tale offerta "in considerazione del suo contenuto non esaustivo e della presenza degli elementi di indeterminatezza e di incertezza [...] non sarebbe stata idonea – qualora fosse stata accettata da UGF – a produrre gli effetti propri del tipo contrattuale al quale essa fa riferimento (il contratto preliminare di compravendita) e, pertanto a obbligare reciprocamente le parti alla sottoscrizione dei contatti di cessione definitivi e al perfezionamento dell'operazione". Si sarebbe trattato, secondo le Parti, non di una "proposta di contrarre, ma invito a contrarre".

**48.** Sul punto le parti rilevano che "in pratica, quindi, all'esito di un intenso processo di gara, nonostante gli sforzi profusi e l'ingente quantità di risorse dedicate alla procedura di cessione degli asset...UGF non ha ricevuto alcuna offerta vincolante..." entro il 19 dicembre 2013. Viene quindi precisato che "UGF ha adottato tutte le misure esigibili per ottemperare nei termini" e che l'oggetto "eterogeneo" degli *assets* da cedere, la "difficilissima situazione finanziaria e reputazionale in cui versava il Gruppo Fondiaria Sai", la condotta di [omissis] volta a "speculare sullo stato di soggezione in cui si è trovato ad agire UGF" sono tutti elementi "ostativi alla vendita" aventi natura e connotazione "puramente oggettiva e tale da escludere qualsiasi pur lata riferibilità ad UGF della difficoltosa procedura di cessione".

**49.** Concludono le Parti che "il superamento del termine del 19 dicembre 2013 per la cessione degli asset di cui alla lettera g) del dispositivo del Provvedimento non è in alcun modo imputabile a UGF né a UnipolSai. Invero...le società hanno posto in essere tutte le misure necessarie ed esigibili per ottemperare a tale prescrizione ma, ciò nondimeno, il ritardo non è stato prevenibile, in quanto imputabile a fattori imprevedibili e inevitabili, estranei alla sfera di responsabilità di UGF e UnipolSai".

#### **b) L'offerta di Allianz e il contratto sottoscritto il 15 marzo 2014**

**50.** In merito alla condotta posta in essere dalle parti dopo il 19 dicembre 2013, e "a riprova della ferma intenzione del Gruppo Unipol di dare esecuzione alle Misure, ...hanno continuato a

*coltivare anche altri contatti con soggetti potenzialmente interessati per favorire nuove eventuali manifestazioni di interesse*". In tale contesto, in data 14 gennaio 2014 "Allianz ha presentato una propria proposta per l'acquisizione di talune attività assicurative della ex Milano Assicurazioni S.p.A., oggi parte di UnipolSai S.p.A., per un perimetro di premi pari a circa 1,2 miliardi (dati al 31 dicembre 2013 allora a disposizione), che è stata portata immediatamente a conoscenza dell'Autorità". Relativamente a tale offerta e "all'esito delle [...] negoziazioni, in data 15 marzo 2014 UnipolSai e Allianz hanno sottoscritto, rispetto all'operazione prevista nell'Offerta Allianz un contratto ..." con "un perimetro di cessione...certo e definito". Sempre in merito a tale contratto, con specifico riferimento alla tempistica e alle fasi previste, viene rilevato che "la struttura contemplata del Contratto Allianz ha ... il vantaggio di anticipare il più possibile il momento del trasferimento del ramo d'azienda".

#### **IV. IL PARERE DELL'IVASS**

**51.** In data 22 ottobre 2014, è pervenuto il parere dell'IVASS ai sensi dell'art. 20, comma 4, della legge n. 287/90, nel quale l'Istituto ha rappresentato che "... non si ravvisano elementi ostativi ad una positiva valutazione delle condotte poste in essere da dette società in ordine alla cessione di determinati assets a favore di Allianz".

#### **V. VALUTAZIONI**

**52.** Quanto emerso nel corso del procedimento evidenzia che le Parti (UGF ed UnipolSai) - pur non avendo provveduto, entro il 19 dicembre 2013, a realizzare la cessione degli *asset* assicurativi come prescritto dal Provvedimento C11524) - hanno stipulato il contratto di cessione degli *assets* con Allianz, sopra descritto, in data 15 marzo 2014.

**53.** Il ritardo con il quale si è giunti alla stipulazione del suddetto contratto di cessione non risulta tuttavia imputabile alle Parti poiché i fattori che lo hanno determinato risultano estranei alla loro sfera di responsabilità. È principio affermato in giurisprudenza che il ritardo nell'adempimento alle prescrizioni dell'Autorità non è imputabile alla parte laddove sia stato determinato da fattori imprevedibili e inevitabili<sup>54</sup>.

**54.** Assume rilievo a riguardo il fallimento delle trattative avviate con i soggetti originariamente interessati all'acquisizione degli *assets* e il contenuto arco temporale del ritardo con il quale le Parti hanno poi adempiuto alle prescrizioni impartite con il Provvedimento C11524 del giugno 2012, proseguendo nella ricerca di un acquirente degli *assets* oggetto di dismissione, per pervenire infine alla stipulazione del contratto di cessione con Allianz il 15 marzo 2014.

**55.** Le cessioni realizzatesi per effetto del suddetto contratto Allianz, nonché l'esecuzione in tempi ravvicinati e anticipati (rispetto ai termini originariamente fissati dal Provvedimento C11524), in particolare delle misure relative alla riduzione del debito delle Parti verso Mediobanca, denotano una condotta tesa a garantire il raggiungimento dell'obiettivo prefissato dall'Autorità con il citato provvedimento C11524 del giugno 2012.

RITENUTO che le condotte poste in essere da UGF e UnipolSai, aventi ad oggetto la cessione degli *assets* attraverso il contratto stipulato con Allianz, sono idonee a garantire il rispetto delle misure di cui al provvedimento C11524 Unipol Gruppo Finanziario/Unipol Assicurazioni-Premafin-Fondiarria SAI, del 19 giugno 2012, n. 23678, come modificate con il provvedimento di conclusione del procedimento C11524C deliberato in data 28 ottobre 2014;

---

<sup>54</sup> Si veda CdS, 9 maggio 2011, n. 2742, caso C3460F - *Parmalat/Eurolat*.

---

**DELIBERA**

che non sussistono i presupposti per l'irrogazione della sanzione ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287/90.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul 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'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
*Roberto Chieppa*

**IL PRESIDENTE**  
*Giovanni Pitruzzella*

---

**C11524C – UNIPOL GRUPPO FINANZIARIO/UNIPOL ASSICURAZIONI-PREMAFIN FINANZIARIA-FONDIARIA SAI-MILANO ASSICURAZIONI***Provvedimento n. 25161*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 ottobre 2014;

SENTITO il Relatore Presidente Giovanni Pitruzzella;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera del 19 giugno 2012, n. 23678, con la quale è stata autorizzata ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione tra Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. Premafin Finanziaria S.p.A. – Holding di Partecipazioni S.p.A. e Fondiaria SAI S.p.A., prescrivendo specifiche misure, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90;

VISTA la propria delibera del 19 febbraio 2014, n. 24805, con la quale è stata contestata alle società Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. e UnipolSai Assicurazioni S.p.A. la violazione dell'articolo 19, comma 1, della legge n. 287/90, per non aver ottemperato alla delibera del 19 giugno 2012, n. 23678;

VISTA l'istanza della società Unipol Gruppo Finanziario S.p.A., pervenuta in data 6 maggio 2014, volta ad ottenere una revisione di alcune delle misure di cui alle lettere *f*) e *g*) disposte dall'Autorità con delibera del 19 giugno 2012 n. 23678, consistenti in: (i) ridurre il debito delle società Unipol Assicurazioni S.p.A., Fondiaria Sai S.p.A. e Milano Assicurazioni S.p.A. verso Mediobanca S.p.A.; (ii) cedere le società [omissis]<sup>1</sup>; (iii) cedere i marchi [omissis]; (iv) cedere premi anche nelle residuali province non comprese nel contratto di cessione del ramo d'azienda oggetto del Procedimento di inottemperanza di cui sopra;

VISTE le proprie delibere del 20 e 28 maggio 2014 con le quali ha avviato l'istruttoria nei confronti delle società Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. e Unipol Assicurazioni S.p.A., al fine di valutare l'istanza di revisione delle misure di cui alla delibera del 19 giugno 2012, n. 23678;

SENTITI i rappresentati delle società Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. e Unipol Assicurazioni S.p.A. in data 16 giugno 2014;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti in data 25 luglio 2014;

VISTA la richiesta di parere all'IVASS, inviata in data 25 settembre 2014, ai sensi dell'articolo 20, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il parere dell'IVASS pervenuto in data 22 ottobre 2014;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. PREMESSA**

**1.** In data 6 maggio 2014 Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. (di seguito anche "UGF") ha sottoposto all'Autorità un'istanza volta ad ottenere una parziale revisione delle misure di cui alle lettere *f*) e *g*) disposte dall'Autorità con delibera del 19 giugno 2012 n. 23678 (di seguito anche il

---

<sup>1</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

“Provvedimento C11524”)<sup>2</sup>, per la parte residuale non compresa nel contratto di cessione del ramo d’azienda (di seguito anche il “Contratto”) tra le società UnipolSai Assicurazioni S.p.A.<sup>3</sup> (di seguito anche “UnipolSai” e congiuntamente ad UGF le “Parti”) e Allianz S.p.A. (di seguito anche “Allianz”).

2. Fatte salve le condotte delle Parti oggetto del Procedimento di inottemperanza C11524B, avviato con delibera del 19 febbraio 2014 n. 24805 nei confronti delle Parti, e la cessione degli asset oggetto del Contratto, le misure di cui alle lettere f) e g) del Provvedimento C11524 contenute nell’Istanza di revisione (di seguito anche l’“Istanza”) risultano le seguenti: (a) un eccesso di premi nei rami danni pari a [15-20] milioni di euro rispetto alla soglia del 30% - pari allo [0-0,01%] del totale premi danni Italia comprensivo delle imprese UE – nelle province di [omissis]; b) la mancata cessione di [omissis]; c) la mancata cessione dei marchi [omissis].

3. Pertanto, nelle adunanze del 20 e 28 maggio 2014, l’Autorità ha deliberato l’avvio di una specifica fase istruttoria avente ad oggetto l’istanza di revisione di alcune misure “attraverso l’individuazione di prescrizioni alternative”, da svolgersi “in contraddittorio con la Parte e con gli eventuali terzi interessati” e potendo essere “necessario verificare, per la parte residuale delle misure non comprese nel contratto di cessione sopra citato, l’efficacia delle prescrizioni alternative rispetto a quelle prescritte con la delibera dell’Autorità del 19 giugno 2012 n. 23678”.

## II. IL PROVVEDIMENTO C11524: LE MISURE

4. Con il Provvedimento C11524 l’Autorità ha autorizzato la concentrazione condizionatamente alla realizzazione di specifiche misure che prescrivono, tra l’altro, segnatamente alle lettere f) e g):

f) “Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. riduca l’attuale debito di Unipol Assicurazioni S.p.A., Fondiaria Sai S.p.A. e Milano Assicurazioni S.p.A. verso Mediobanca S.p.A., per un importo pari a [omissis]milioni di euro, e azzeri progressivamente tale debito, secondo le seguenti modalità:

(i) nell’arco temporale [omissis], Unipol Assicurazioni S.p.A., Fondiaria Sai S.p.A. e Milano Assicurazioni S.p.A. ridurranno, da [omissis] miliardi a [omissis]miliardi di euro (quindi per un importo pari a [omissis]milioni di euro), l’ammontare totale del debito verso Mediobanca S.p.A.;

(ii) nell’ambito delle cessioni di asset Unipol Gruppo Finanziario S.p.A., Fondiaria Sai S.p.A. e Milano Assicurazioni S.p.A. cedano un ulteriore ammontare di [omissis] milioni di euro del debito con Mediobanca S.p.A.;

(iii) Unipol Gruppo Finanziario S.p.A., Fondiaria Sai S.p.A. e Milano Assicurazioni S.p.A. affidino, entro [omissis]giorni dalla chiusura del presente procedimento ad un primario advisor di gradimento dell’Autorità un mandato per la ricerca di istituti bancari disponibili a cedere alle società debtrici di Mediobanca finanziamenti subordinati aventi identiche caratteristiche e condizioni di quelle attualmente in essere con Mediobanca, sino alla concorrenza dell’intero debito verso Mediobanca. Unipol Gruppo Finanziario S.p.A., Fondiaria Sai S.p.A. e Milano Assicurazioni S.p.A. dovranno, per rimuovere i suddetti legami finanziari, far pervenire report periodici semestrali, predisposti dall’advisor, all’Autorità sull’andamento dell’attività di ricerca di finanziamenti alternativi, al fine di consentire di verificare se le caratteristiche previste assicurino l’efficacia della misura in un lasso temporale congruo. (...)”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. §§ 120 – 122 del Provvedimento C11524: C11524 - UNIPOL GRUPPO FINANZIARIO/UNIPOL ASSICURAZIONI-PREMAFIN FINANZIARIA-FONDIARIA SAI-MILANO ASSICURAZIONI, in Boll. n. 25/12.

<sup>3</sup> UnipolSai Assicurazioni S.p.A. è nata in data 6 gennaio 2014 a seguito della fusione per incorporazione in Fondiaria-Sai delle storiche compagnie Unipol Assicurazioni e Milano Assicurazioni, nonché di Premafin, holding finanziaria dell’ex Gruppo Fondiaria Sai.

<sup>4</sup> Cfr. pp. 75 e 76 del Provvedimento C11524.

g) “Unipol Gruppo Finanziario S.p.A. ceda i seguenti asset con le descritte modalità e tempistica: (i) entro [omissis] mesi dalla chiusura del procedimento, stipuli i contratti di cessione delle società [omissis];

(ii) entro [omissis] mesi dalla chiusura del procedimento, stipuli i contratti di cessione di uno più rami di azienda, composti, tra l’altro, dai marchi [omissis], dai contratti di assicurazione e di agenzia in essere alla data della cessione, dalle infrastrutture e dalle risorse necessarie a garantire l’operatività dei suddetti rami;

(iii) il gruppo Unipol Gruppo Finanziario post-merger dovrà ridurre, per effetto di tali cessioni, le proprie quote di mercato sotto il 30% a livello nazionale e provinciale (o garantire la cessione dell’intera quota acquisita per effetto di tale operazione se la quota del 30% fosse già detenuta prima della concentrazione) in ciascun ramo danni e vita, sulla base dei dati fonte ISVAP; la cessione dovrà comunque garantire la cessione di premi emessi per un ammontare non inferiore a [omissis] miliardi di euro, di cui [omissis] miliardi di euro nei rami danni e in particolare [omissis] milioni di euro nel Ramo RC Auto;[...]<sup>5</sup>.

### III. L’ISTANZA DI REVISIONE

5. Le Parti hanno formulato, nella comunicazione del 6 maggio 2014, una istanza di revisione<sup>6</sup> delle misure di cui alle lettere f) e g) del Provvedimento C11524 secondo le modalità e la tempistica di seguito descritte:

1) in merito alle quote di mercato provinciali eccedenti la soglia del 30%, le Parti chiedono all’Autorità di dichiarare l’avvenuto adempimento della misura di cui alla lettera g) punto iii), in considerazione dell’ammontare non significativo delle eccedenze riscontrate, o, in subordine, di modificare la misura prescrivendo, per l’ammontare di premi pari a [15-20] milioni di euro, a UnipolSai, “di far si che, entro il 31 dicembre 2014 e per un ammontare pari all’eccesso di premi esistente in ciascuna delle richiamate province, vengano risolti mediante recesso i contratti di agenzia in essere con agenti del gruppo Unipol, liberalizzando il portafoglio gestito da ciascuna agenzia”<sup>7</sup>;

2) con riferimento alla misura di cui alla lettera g) punto i) le Parti chiedono di revocare la misura o, in subordine, modificare tale misura prescrivendo a UnipolSai l’integrazione di [omissis] all’interno di UnipolSai medesima, sulla base dei dati di bilancio al [omissis]<sup>8</sup>;

3) relativamente alle misure di cui alla lettera g) punto ii) le Parti chiedono la revoca o in subordine di prescrivere a UnipolSai di non utilizzare definitivamente i marchi [omissis] (di seguito anche i “Marchi”) a partire dal [omissis]<sup>9</sup>; infine

4) per quanto concerne la lettera f), punto i), e la lettera f), punto ii), le Parti chiedono di modificare la misura prescrivendo alle Parti “di rimborsare il debito verso Mediobanca per un ammontare di 350 milioni di euro, entro il 31 dicembre 2014, così anticipando di dodici mesi la riduzione complessiva di 350 milioni di euro di detto indebitamento prevista nel dispositivo del Provvedimento per la fine del piano triennale [omissis], e pertanto entro la fine del 2015”. Su tale misura si evidenzia che le Parti specificano di aver “provveduto ad avviare le procedure interne e regolamentari per ridurre l’indebitamento nei confronti di Mediobanca per un ammontare di 750

<sup>5</sup> Cfr. pp. 76 e 77 del Provvedimento C11524.

<sup>6</sup> L’Istanza di revisione corrisponde al doc. n. 1 del fascicolo istruttorio del procedimento in oggetto.

<sup>7</sup> Cfr. lettera (a) p. 12 dell’Istanza di revisione.

<sup>8</sup> Cfr. lettera (b) p.13 dell’Istanza di revisione.

<sup>9</sup> Cfr. lettera (c) pp. 13 e 14 dell’Istanza di revisione

*milioni di euro nel corso del corrente esercizio*<sup>10</sup>. Pertanto il gruppo UGF procederebbe ad emettere un prestito obbligazionario per ridurre l'indebitamento nei confronti di Mediobanca per un totale di 750 milioni di euro, ma richiede di modificare la misura per un ammontare di 350 milioni di euro, in quanto è su tale ammontare che Mediobanca si è impegnata ad accettare qualunque rimborso anticipato su prestiti ex gruppo Fondiaria Sai.

#### **IV. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA**

6. Nel corso del procedimento, per una compiuta valutazione dell'istanza di revisione, è stata acquisita ulteriore documentazione e nuove informazioni in merito alle condotte poste in essere dalle Parti. Infine, le Parti sono state sentite in audizione in data 16 giugno 2014.

##### **IV.1. Cessione del debito nei confronti di Mediobanca**

7. La documentazione depositata dalle Parti il 27 giugno 2014 (di seguito anche "Documentazione integrativa")<sup>11</sup> conferma che in data 27 marzo 2014, il Consiglio di Amministrazione di UnipolSai ha deliberato l'emissione di un prestito obbligazionario subordinato, a durata indeterminata, per un ammontare di massimi 750 milioni di euro funzionale al rimborso anticipato di prestiti subordinati, aventi caratteristiche ibride, concessi da Mediobanca a Fondiaria Sai ed alle società da quest'ultima incorporate, Milano Assicurazioni e Unipol Assicurazioni S.p.A..

8. In data 2 aprile 2014, UnipolSai ha inoltrato all'IVASS una comunicazione preventiva<sup>12</sup> ai fini dell'inclusione del prestito obbligazionario nel margine di solvibilità disponibile nel limite del 50% del minore tra il margine di solvibilità disponibile e il margine di solvibilità della Compagnia<sup>13</sup>.

9. In data 18 aprile 2014, UnipolSai ha altresì presentato all'IVASS, ai sensi dell'art. 45, comma 5, del Codice delle Assicurazioni Private e dell'art. 16, comma 3, del Regolamento IVASS, istanza per l'autorizzazione a procedere al rimborso anticipato dei prestiti ibridi in essere con Mediobanca per complessivi 750 milioni di euro<sup>14</sup>.

10. Entro il 31 dicembre 2014, le Parti affermano che UnipolSai, previo ottenimento delle richieste autorizzazioni di legge, ridurrà significativamente il debito verso Mediobanca per un ammontare superiore rispetto a quello richiesto dall'Autorità nel Provvedimento C11524, ovvero i *[omissis]* milioni di euro che avrebbero dovuto essere ricompresi negli *asset* da cedere e i *[omissis]* milioni di euro di riduzione prevista per il periodo 2013-2015. Inoltre, le Parti sottolineano che per quest'ultima parte la riduzione avverrà in anticipo rispetto al termine indicato nella Misura. UnipolSai evidenzia come tale iniziativa "*dimostr[i] la piena volontà di ottemperare alle Misure*" e che "*quando la loro realizzazione è dipesa esclusivamente dalle Società, sono state adempiute anche prima del termine previsto e in misura persino superiore a quanto richiesto dall'Autorità*"<sup>15</sup>. Quindi, dopo tale rimborso, rimarranno in essere esclusivamente debiti

<sup>10</sup> Cfr. Parte "II Aggiornamento sulla Misura di cui alla lettera f) del Provvedimento", p. 2 e ss. dell'Istanza di revisione.

<sup>11</sup> Cfr. la Documentazione integrativa e relativi allegati, doc. n. 11 del fascicolo istruttorio.

<sup>12</sup> Comunicazione ai sensi degli artt. 45, commi 8 e 10, del D. Lgs. n. 209 del 7 settembre 2005 (Codice delle Assicurazioni Private) e dell'art. 22 del Regolamento ISVAP n. 19 del 14 marzo 2008.

<sup>13</sup> Cfr. § 6 dell'Istanza di revisione.

<sup>14</sup> Si tratta nello specifico dei seguenti contratti di finanziamento: *[omissis]*.

<sup>15</sup> Cfr. § 9 dell'Istanza di revisione.

caratterizzati da una specifica data di scadenza per i quali “è da intendere che rimarrà in essere la misura di cui alla lettera f (iii) del Provvedimento n. 23678 del 19 giugno 2012”<sup>16</sup>.

**11.** Come confermato dalla Documentazione integrativa<sup>17</sup>, a seguito delle autorizzazioni rilasciate dall’IVASS in data 20 maggio 2014, l’11 giugno 2014 è stato emesso il prestito obbligazionario, di cui sopra, per un ammontare pari a 750 milioni di euro. Tale prestito è stato interamente sottoscritto dagli investitori e tra questi ultimi, secondo le informazioni fornite da UnipolSai<sup>18</sup>, non figura Mediobanca. Dalla Documentazione integrativa e dai relativi allegati emerge che:

- in data [omissis] “sono stati sottoscritti tra Mediobanca e UnipolSai quattro separati accordi finalizzati a disciplinare i termini del rimborso anticipato e della risoluzione dei Prestiti Mediobanca Ibridi da parte di UnipolSai”<sup>19</sup>;

- in data [omissis] “è stato emesso il prestito obbligazionario rivolto esclusivamente ad investitori istituzionali (...)”<sup>20</sup>;

- in data [omissis] “UnipolSai ha ricevuto il controvalore relativo la sottoscrizione del Prestito Obbligazionario e, con pari valuta, ha provveduto al rimborso dei Prestiti Mediobanca Ibridi per complessivi Euro 750 milioni”<sup>21</sup>.

**12.** UnipolSai afferma che gli effetti di tale riduzione saranno quelli di allentare significativamente i rapporti di debito con Mediobanca, e quindi i legami con Generali, con conseguenti effetti pro-concorrenziali sui mercati assicurativi.

#### **IV.2. La cessione delle società**

**13.** In merito alla mancata cessione delle società [omissis], le Parti ritengono che il “robusto abbattimento del debito verso Mediobanca che sarà realizzato entro il 31 dicembre 2014 - e che va ben oltre quanto richiesto dalla stessa Autorità in termini di ammontare e di tempistica” - dovrebbe essere sufficiente a compensare la non avvenuta cessione “dei pochi e marginali asset”<sup>22</sup>. Inoltre, UnipolSai ritiene che in ogni caso tale mancata cessione non dia luogo ad alcuna criticità concorrenziale e che, pertanto, la misura di cui alla lettera g) punto (i) del dispositivo del Provvedimento C11524 debba essere conseguentemente revocata. Subordinatamente e alternativamente a quanto appena affermato, le Parti si impegnano “ad integrare, mediante fusione, le predette società”<sup>23</sup>.

#### **IV.3. La cessione dei Marchi**

**14.** Anche con riferimento ai Marchi, le Parti sostengono che la mancata cessione di questi ultimi non dia luogo a problemi concorrenziali e, pertanto, richiedono la revoca della Misura di cui alla lettera g) punto (ii) del dispositivo del Provvedimento C11524. Qualora tale richiesta non venisse accolta, le Parti si impegnano “a non utilizzare i Marchi a far data dal [omissis]”<sup>24</sup>. In particolare, entro tale data verrà effettuata una attività di *rebranding* di tutte le agenzie appartenenti alle divisioni commerciali [omissis], con conseguente rimozione e sostituzione degli attuali segni

<sup>16</sup> Cfr. il verbale di audizione del 16 giugno 2014.

<sup>17</sup> Doc. n. 11 del fascicolo istruttorio; cfr. sul punto anche il verbale di audizione del 16 giugno 2014.

<sup>18</sup> Cfr. il verbale di audizione del 16 giugno 2014, doc. n. 7 del fascicolo istruttorio.

<sup>19</sup> Cfr. allegati alla Documentazione integrativa, doc. n. 11 del fascicolo istruttorio.

<sup>20</sup> Cfr. allegati alla Documentazione integrativa, doc. n. 11 del fascicolo istruttorio.

<sup>21</sup> Cfr. allegati alla Documentazione integrativa, doc. n. 11 del fascicolo istruttorio.

<sup>22</sup> Cfr. § 35 dell’Istanza di revisione.

<sup>23</sup> Cfr. § 43 dell’Istanza di revisione

<sup>24</sup> Cfr. § 45 dell’Istanza di revisione

distintivi con altri marchi del Gruppo UGF. Inoltre, UnipolSai afferma che *“a partire dal 1° gennaio 2015, contestualmente al completamento della cessione del Ramo d’Azienda, le divisioni commerciali [omissis] cesseranno di esistere e nessun nuovo contratto o certificato assicurativo potrà essere emesso con detti Marchi”*<sup>25</sup>.

**15.** Infine, le Parti affermano che le campagne pubblicitarie in essere relative ai Marchi sono *“anche”* volte a *“preservare integralmente il valore del Ramo di Azienda fino al completamento della cessione ad Allianz, come raccomandato dalla stessa Autorità nella comunicazione del 2 agosto 2012”*<sup>26</sup> e che in ogni caso, come chiarito in sede di audizione, tali campagne pubblicitarie cesseranno entro e non oltre il [omissis]<sup>27</sup>.

#### **IV.4. Quote di mercato in eccesso alla soglia del 30%**

**16.** Per quanto concerne la prima misura oggetto di Istanza di revisione, le Parti ritengono che il superamento *“peraltro minimo”*<sup>28</sup> della quota del 30% nelle province di [omissis] non dia luogo ad alcuna criticità dal punto di vista concorrenziale *“anche in considerazione della sostanziale rescissione di qualsiasi legame con Mediobanca per effetto dell’abbattimento del predetto debito”*<sup>29</sup>. Le Parti, pertanto, chiedono in primo luogo che la misura venga considerata adempiuta e, nel caso in cui l’Autorità ritenesse necessaria l’ulteriore riduzione sotto la soglia del 30% delle quote di mercato nelle suddette province, le Parti, *“previa richiesta dell’Autorità [...] si impegna[no] a far sì che vengano sciolti mediante recesso, entro il 31 dicembre 2014 e per un ammontare pari all’eccesso di premi esistente in ciascuna provincia, contratti di agenzia in essere con agenti del Gruppo Unipol, liberalizzando il portafoglio gestito da ciascuna agenzia”*. Attraverso tale processo di liberalizzazione<sup>30</sup>, UnipolSai rinunciarebbe ai propri diritti sulla titolarità del portafoglio, permettendo così *“all’agente cessato, nel rispetto degli assicurati, di trasferire ad altre imprese i contratti di assicurazione in carico all’agenzia alla data di cessazione del rapporto”*<sup>31</sup>.

**17.** Le Parti hanno precisato anche che tra le nove province in cui la soglia del 30% non è rispettata ve ne sono tre in cui tale soglia è *“superata di pochi decimali ([omissis]) ovvero in cui l’eccesso di premi è di entità irrisoria ([omissis])”* e dove *“il riposizionamento di agenti in possesso di portafogli di poche centinaia di migliaia di euro risulterebbe particolarmente difficile”*<sup>32</sup>. Pertanto UnipolSai ritiene che la Misura di cui alla lettera g) punto (iii) dovrebbe comunque ritenersi adempiuta ove l’Autorità ritenesse necessaria l’ulteriore riduzione delle quote di mercato sotto la soglia del 30%, *“tale riduzione [dovrebbe] essere limitata alle sole province di [omissis], in cui l’eccesso di premi complessivo è di [15-20] milioni di euro”*<sup>33</sup>. Sul punto le Parti hanno rilevato che, venendo a disporre del portafoglio, gli agenti saranno nella condizione di poter offrire i contratti a compagnie concorrenti. Infatti, le stesse hanno affermato [omissis]<sup>34</sup>. In questa

<sup>25</sup> Cfr. § 45 dell’Istanza di revisione.

<sup>26</sup> Cfr. § 45 dell’Istanza di revisione.

<sup>27</sup> Cfr. il verbale di audizione del 16 giugno 2014, doc. n. 7 del fascicolo istruttorio.

<sup>28</sup> Cfr. § 37 dell’Istanza di revisione.

<sup>29</sup> Cfr. § 37 dell’Istanza di revisione.

<sup>30</sup> Le Parti, al § 38 dell’Istanza di revisione, specificano che tali accordi di liberalizzazione sono previsti dall’art. 12 ter dell’Accordo Nazionale Agenti del 23 dicembre 2003.

<sup>31</sup> Cfr. § 38 dell’Istanza di revisione.

<sup>32</sup> Cfr. § 39 dell’Istanza di revisione.

<sup>33</sup> Cfr. § 40 dell’Istanza di revisione.

<sup>34</sup> Cfr. Verbale di audizione del 16 giugno 2014, doc. n. 7 del fascicolo istruttorio del procedimento in oggetto.

prospettiva, la proposta di modifica della misura appare, ad avviso delle Parti, di facile implementazione.

## V. IL PARERE DELL'IVASS

In data 22 ottobre 2014, è pervenuto il parere dell'IVASS ai sensi dell'art. 20, comma 4, della legge n. 287/90, nel quale l'Istituto ha rappresentato che "... *non sussistono elementi ostativi ad una positiva valutazione dell'istanza*" delle Parti.

## VI. VALUTAZIONI

**18.** Al fine di valutare l'istanza di revisione oggetto del presente procedimento appare necessario esaminare, sulla base delle evidenze istruttorie sopra sintetizzate, i) se permangono le criticità concorrenziali ravvisate nel Provvedimento C11524 e ii) se le Parti, a fronte della richiesta di revoca di alcune delle misure precedentemente imposte, abbiano proposto misure sostitutive adeguate.

**19.** Alla luce di quanto evidenziato sopra, il significativo abbattimento del debito delle Parti verso Mediobanca sia nel suo ammontare, sia soprattutto con riferimento alla sua natura, allenta notevolmente i rapporti di debito con Mediobanca, e quindi i legami con Generali che determinavano il pregiudizio alla concorrenza evidenziato nel Provvedimento C11524 e che, pertanto, avevano condotto alla previsione delle originarie prescrizioni. Per quanto riguarda l'ammontare, l'emissione del prestito obbligazionario subordinato, a durata indeterminata, per un ammontare di massimi 750 milioni di euro, funzionale al rimborso anticipato di prestiti subordinati, aventi caratteristiche ibride, supera nel *quantum* (ovvero i [omissis] milioni di euro che avrebbero dovuto essere ricompresi negli *assets* da cedere entro il 19 dicembre 2013 e i [omissis] milioni di euro di riduzione) e anticipa nei tempi (riduzione fissata entro il 2015) quanto previsto nel Provvedimento C11524. Con riferimento alla natura, dopo l'avvenuto rimborso di tutti i debiti a durata indeterminata, permangono in essere esclusivamente debiti caratterizzati da una specifica data di scadenza, il che garantisce una certezza in termini temporali circa il completo esaurimento di tale posizione debitoria. Per tali debiti, come affermato dalle Parti, rimarrà in essere la misura di cui alla lettera f (iii) del Provvedimento n. 23678 del 19 giugno 2012<sup>35</sup>.

**20.** Inoltre, le misure alternative presentate dalle Parti con l'Istanza di revisione fanno venir meno le residue criticità concorrenziali individuate dall'Autorità nel Provvedimento C11524.

**21.** Per queste ragioni, si ritiene che l'Istanza di revisione presentata dalle Parti e contenente le seguenti misure alternative: (i) integrazione mediante fusione di [omissis]; (ii) non utilizzazione dei Marchi a far data dal [omissis]; (iii) liberalizzazione del portafoglio clienti gestito da ciascuna agenzia, per un ammontare pari all'eccesso di premi esistente, nelle sole province di [omissis], sia accoglibile.

CONSIDERATO che il presente provvedimento ha ad oggetto esclusivamente le misure di cui alle lettere *f*) e *g*) del Provvedimento C11524 del 19 giugno 2012, n. 23678, e che rimane quindi confermata la validità delle restanti misure ivi prescritte alle Parti;

RITENUTO che le nuove misure, in parte già attuate, presentate dalle Parti in data 6 maggio 2014, consentono di superare le criticità concorrenziali di cui al Provvedimento C11524 del 19 giugno 2012, n. 23678;

---

<sup>35</sup> Cfr. il verbale di audizione del 16 giugno 2014.

---

**DELIBERA**

a) di revocare e sostituire le misure di cui alle lettere *f*) e *g*) del Provvedimento del 19 giugno 2012, n. 23678, con le seguenti misure: (i) integrazione mediante fusione di *[omissis]*; (ii) non utilizzazione dei Marchi a far data dal 31 dicembre 2014; (iii) liberalizzazione del portafoglio clienti gestito da ciascuna agenzia, per un ammontare pari all'eccesso di premi esistente, nelle sole province di *[omissis]*;

b) che le Parti facciano pervenire all'Autorità, entro novanta giorni decorrenti dalla notifica del presente provvedimento, una prima relazione in merito all'esecuzione delle presenti misure nei termini sopra specificati.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### **PS9376 - WIND-ESERCIZIO IUS VARIANDI SU PIANI TARIFFARI DI DURATA PREDETERMINATA**

*Provvedimento n. 25158*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 ottobre 2014;

SENTITO il Relatore Presidente Giovanni Pitruzzella;

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 l'art.1, comma 6, del Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 in base al quale il massimo edittale della sanzione è stato confermato nella misura di 5.000.000 euro già stabilito dall'art. 23, comma 12-*quinqüiesdecies*, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, abrogato dallo stesso Decreto Legislativo n. 21/2014;

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera dell'8 agosto 2012, successivamente sostituito dal “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, clausole vessatorie*” (di seguito, Nuovo Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 5 giugno 2014;

VISTO il proprio provvedimento del 9 aprile 2014, con il quale è stata deliberata la non adozione della misura cautelare, ai sensi dell'art. 27, comma 3, del Codice del Consumo;

VISTO il proprio provvedimento del 23 giugno 2014, con il quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento, a fronte dell'estensione oggettiva del procedimento disposta il 12 maggio 2014;

VISTI gli atti del procedimento;

### **I. LE PARTI**

Wind Telecomunicazioni S.p.A., con sede legale in Roma, Via C.G. Viola, 48, in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società è attiva nei settori della telefonia fissa e mobile e delle comunicazioni via Internet. Il bilancio della società, relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2013, presenta ricavi totali per 4.984.525.000 euro e risultato in perdita.

Unione Nazionale Consumatori e Altroconsumo in qualità di segnalanti.

### **II. LA PRATICA COMMERCIALE**

1. Il procedimento concerne il comportamento posto in essere dal professionista, consistente nella rimodulazione unilaterale di piani tariffari agevolati in relazione ai quali lo stesso professionista aveva indicato una durata predeterminata, con particolare riferimento alla promozione “*Wind all*

*inclusive digital Special Edition*”, offerta a prezzo fisso per la durata di 5 anni e rimodulata unilateralmente prima del decorso di tale termine.

2. A tal proposito, tra febbraio ed aprile 2014 sono pervenute in Autorità 51 segnalazioni da parte di consumatori e tre segnalazioni da parte di associazioni dei consumatori<sup>12</sup> relative alla condotta di rimodulazione sopra indicata.

3. In particolare, veniva rilevato dai segnalanti che l’offerta “*All inclusive digital Special Edition*”, a suo tempo formulata e sottoscrivibile entro il 7 aprile 2013, prevedeva che il consumatore disponesse al mese di sessanta minuti di traffico telefonico “*verso tutti*”, sessanta SMS “*verso tutti*” ed “*Internet illimitato Powered 2 GB*” al prezzo di “*5 Euro al mese anziché 9 Euro*”. Per taluni consumatori - in particolare, per chi fosse stato già cliente Wind - l’attivazione della tariffa prevedeva un costo iniziale di 19 euro. Il tutto veniva offerto dal Professionista “*in promozione per 5 anni*”, come risultante dal testo dell’offerta divulgato dal professionista stesso, anche su proprio sito *web*, e specificamente reclamizzato attraverso *spot* pubblicitari.

4. In relazione a tale promozione, il professionista modificava le condizioni contrattuali a far data dal 14 aprile 2014, con l’aumento del prezzo mensile da 5,04 euro<sup>3</sup> a 7 euro, e il contestuale incremento di 1GB del traffico internet disponibile rendendo note tali variazioni mediante SMS inviato ai clienti titolari dell’offerta<sup>4</sup> e a mezzo di messaggio pubblicato su proprio sito *web*<sup>5</sup>.

5. In particolare, nella rimodulazione inizialmente prevista dal professionista dell’offerta speciale *Wind all inclusive digital Special Edition* all’utente non veniva lasciata alternativa diversa dal recesso nel caso in cui non intendesse soggiacere alla variazione di contenuti e costi imposta dal professionista.

6. Successivamente all’avvio dell’istruttoria - e a seguito del contestuale avvio del *sub* procedimento cautelare - il professionista rivisitava le modalità di attuazione della modifica dell’offerta differendone al 19 maggio 2014 il termine per l’implementazione, originariamente prevista per il 14 aprile 2014 e prevedendo che il consumatore potesse mantenere le condizioni della promozione originaria dietro invio di apposito SMS entro il 17 maggio 2014<sup>6</sup>, ovvero

---

<sup>1</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>2</sup> Oltre alle associazioni indicate fra le parti del procedimento, successivamente all’avvio di questo è pervenuta segnalazione anche dell’associazione [omissis].

<sup>3</sup> Prezzo così nel frattempo aggiornato - dai 5 euro iniziali - a fronte dell’aumento dell’IVA, come peraltro rilevato da alcune segnalazioni (in particolare, prot. 21295 del 31 marzo 2014).

<sup>4</sup> In particolare, il professionista a far data dal 25 febbraio 2014 inviava ai clienti titolari dell’offerta un SMS dal seguente tenore: “*Gentile cliente, dal 14/04/14 la sua All Inclusive Digital avrà 1GB di traffico internet in più tutti i mesi! Dalla stessa data, l’attuale costo scontato passerà da 5,04€ a 7,00€ al mese e le telefonate nazionali, effettuate al superamento dei minuti inclusi nella sua offerta, costeranno 29cent/min, con tariffa al secondo e senza scatto alla risposta. Recesso gratuito entro il 13/04. Info su Wind.it - Area clienti e 158*”.

<sup>5</sup> Mediante informativa pubblicata nel medesimo periodo sul proprio sito *web*, Wind rendeva noto che “*dal 14 aprile 2014 l’offerta All Inclusive Digital sarà arricchita con 1GB di traffico Internet, diventando Powered 3GB. Dalla stessa data il costo delle telefonate nazionali, effettuate al superamento dei minuti inclusi nell’offerta, passerà a 29 cent/min, con tariffa al secondo e senza scatto alla risposta. I clienti che hanno sottoscritto l’opzione al prezzo promozionale di 5,04€ al mese, continueranno a pagare tale importo per i rinnovi che avvengano entro il 14/4/2014. Successivamente il costo mensile sarà adeguato a 7 euro al mese. Tutte le altre condizioni dell’offerta restano invariate. In caso di disattivazione dell’offerta si applicheranno le tariffe previste dal piano tariffario originario. Come previsto dall’art. 70 comma 4 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche e a seguito della presente proposta di modifica delle condizioni contrattuali, è possibile esercitare, entro il 13 aprile 2014, il diritto di recesso senza penali né costi di disattivazione, dandone comunicazione con lettera raccomandata A.R. al seguente indirizzo: Wind Telecomunicazioni SpA Servizio Disdette Casella Postale 14155 Ufficio Postale Milano 65 - 20152*”; cfr. in proposito, tra l’altro, il verbale di acquisizione d’ufficio di documenti del 2 aprile 2014, cui è allegata la pagina *web* riferita nel testo, rilevata in pari data sul sito del professionista, nonché quanto confermato da Wind in sede di audizione.

<sup>6</sup> Wind chiariva in particolare che avrebbe inviato l’11 aprile 2014 ai consumatori interessati dalla rimodulazione un messaggio avente il seguente contenuto: “*Gentile cliente, abbiamo posticipato al primo rinnovo successivo al 18/05/14 la*

mediante richiesta da formulare entro 45 giorni successivi all'implementazione della rimodulazione.

### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

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

7. In relazione alla pratica commerciale sopra descritta, in data 3 aprile 2014 è stato comunicato alle Parti l'avvio del procedimento istruttorio n. PS9376 nei confronti del professionista con successiva integrazione oggettiva del 12 maggio 2014, per possibile violazione degli artt. 20, 21, 24 e 25 del Codice del Consumo.

Contestualmente, veniva altresì rivolta al professionista la richiesta di alcune informazioni ai sensi dell'art. 12, comma 1, del Regolamento.

8. Nella comunicazione di avvio del procedimento e nella successiva integrazione veniva in particolare ipotizzata l'aggressività della condotta del professionista che - a fronte di una chiara e precisa indicazione originaria di mantenere stabile per un periodo "*per cinque anni*" l'offerta e le relative condizioni contrattuali - si determinava a venir meno a tale impegno incidendo in modo unilaterale sulle condizioni tariffarie garantite, in un primo momento senza lasciare al consumatore alternativa diversa dal recesso e in un secondo momento onerando lo stesso di un comportamento attivo (*i.e.*, invio di SMS o di apposita richiesta) da porre in essere entro precisi termini di decadenza<sup>7</sup> per poter mantenere fermo un proprio diritto (*i.e.*, fruire per cinque anni dell'offerta tariffaria avente ad oggetto la disponibilità al mese di sessanta minuti di traffico telefonico "*verso tutti*", sessanta SMS "*verso tutti*" ed "*Internet illimitato Powered 2 GB*" al prezzo di "*5 Euro al mese*"<sup>8</sup> anziché 9 Euro). In difetto del predetto comportamento attivo nei termini e nelle modalità richieste dal professionista, infatti, il consumatore avrebbe subito la rimodulazione unilaterale della propria tariffa (rimodulazione consistente nell'aumento di 1GB al mese di traffico Internet con contestuale aumento a 7 euro del prezzo mensile) con pregiudizio del proprio suddetto diritto.

9. In data 7 aprile 2014 si svolgeva l'audizione dei rappresentanti di Wind, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del Regolamento.

10. In data 8 aprile 2014, Wind produceva memoria<sup>9</sup> con cui forniva risposte alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di avvio del procedimento e annunciava di aver deciso di "*rinviare l'entrata in vigore dell'operazione legata all'offerta All Inclusive Digital, originariamente prevista per il prossimo 14 aprile*", rappresentando che "*tale posticipo consentirà di mettere a punto le modalità più corrette con le quali comunicare agli utenti i termini e le condizioni della rimodulazione stessa*" e precisando a tal proposito che, in ogni caso, "*verrà garantita, per gli utenti medesimi, la facoltà di mantenere le condizioni originariamente previste dalla promozione All Inclusive Digital*".

11. Con provvedimento del 9 aprile 2014, n. 24877, questa Autorità deliberava di non adottare nei confronti del professionista la misura cautelare ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del

---

*decorrenza delle nuove condizioni della sua opzione Sconto All Inclusive Digital che si arricchirà di 1 GB al costo mensile di 7 € invece di 5,04 €. Se vuole rinunciare a tale variazione potrà farlo inviando un sms al numero 43143 con testo DIGITAL NO entro il 17/05/14. Info 158*". Wind precisava ulteriormente che, prima dell'entrata in vigore della rimodulazione, avrebbe inviato al consumatore un messaggio di *reminder* del seguente tenore: "*Gentile cliente, le ricordiamo che dal primo rinnovo successivo al 18/05/14 la sua opzione Sconto All Inclusive Digital si arricchirà di 1 GB al costo mensile di 7 € invece di 5,04 €. Se vuole rinunciare a tale variazione potrà farlo inviando un sms al numero 43143 con testo DIGITAL NO entro il 17/05/14. Info 158*".

<sup>7</sup> Cioè entro il 17 maggio 2014, oppure entro 45 giorni dall'ingresso in vigore della rimodulazione.

<sup>8</sup> Prezzo successivamente aumentato a 5,04 euro, come già rilevato, per via dell'incremento dell'IVA.

<sup>9</sup> Prot. n. 22548 del 9 aprile 2014.

Consumo e dell'articolo 8, comma 1, del Regolamento, stante il venir meno del *periculum in mora*.

**12.** Con comunicazione pervenuta in data 11 aprile 2014<sup>10</sup> il professionista rendeva noto il differimento della rimodulazione dell'offerta *All inclusive digital Special Edition* e le relative modalità, secondo quanto sopra descritto.

**13.** In considerazione di ciò, in relazione alla condotta adottata da Wind successivamente all'avvio dell'istruttoria, veniva disposta in data 12 maggio 2014<sup>11</sup> l'integrazione oggettiva della comunicazione di avvio del procedimento per la possibile violazione da parte del professionista degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, nei termini sopra rappresentati.

**14.** In data 12 maggio 2014, il professionista integrava la risposta alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di avvio del procedimento e produceva copia<sup>12</sup> del Verbale di Accertamento n. 8/14/DIT notificato a Wind dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito AGCOM) in data 9 aprile 2014.

**15.** In data 21 maggio 2014 venivano richieste al professionista alcune ulteriori informazioni, cui il professionista forniva risposta il 28 maggio 2014<sup>13</sup>, con successiva parziale rettifica del 3 giugno 2014 e integrazione del 5 giugno 2014.

**16.** Il 3 giugno 2014 il professionista presentava memoria istruttoria a fronte dell'integrazione oggettiva del procedimento.

**17.** Il 23 giugno 2014 veniva comunicata alle Parti la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento - deliberata dall'Autorità il 19 giugno 2014 - a fronte dell'estensione oggettiva del procedimento.

**18.** Il 9 luglio 2014 venivano richieste al professionista alcune ulteriori informazioni, che Wind forniva il 17 luglio 2014.

**19.** In fase pre-istruttoria e nel corso del procedimento venivano acquisite d'ufficio alcune informazioni e documenti rinvenibili *online*, in particolare con verbali di acquisizione del 2 aprile 2014 e del 13 maggio 2014.

**20.** In data 23 luglio 2014 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Nuovo Regolamento.

**21.** In data 5 agosto 2014, il professionista ha presentato memoria difensiva conclusiva.

## **2) Le evidenze acquisite**

**22.** L'opzione tariffaria *All inclusive digital* è stata da Wind offerta sul mercato in via promozionale (c.d. *All inclusive digital "Special Edition"*) nel periodo ricompreso fra il 18 marzo 2013 e il 7 aprile 2013. Essa aveva ad oggetto la fornitura alla clientela di sessanta minuti di traffico telefonico, sessanta SMS e traffico internet illimitato "*powered 2GB*" al mese<sup>14</sup> al costo di 5 euro (poi elevato a 5,04 Euro a seguito dell'aumento dell'aliquota IVA) anziché di 9 euro mensili, costo stabile assicurato dal professionista per la durata di cinque anni. Al termine del periodo di promozione (*i.e.*, trascorsi i promessi cinque anni) i consumatori avrebbero pagato il costo standard dell'opzione, pari a 9 euro al mese<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Prot. n. 23164 del 14 aprile 2014, cit.

<sup>11</sup> Prot. n. 26085, comunicato alle Parti il 14 maggio 2014.

<sup>12</sup> Già in precedenza anticipata via email il 15 aprile 2014, prot. n. 23439 del 16 aprile 2014.

<sup>13</sup> Prot. n. 28233 del 29 maggio 2014.

<sup>14</sup> Con la previsione che, quanto al traffico internet, superato il limite di 2GB la navigazione sarebbe proseguita alla velocità massima di 32kbps senza costi aggiuntivi per il cliente.

<sup>15</sup> In tal senso cfr., tra l'altro, le espresse dichiarazioni del professionista rese in sede di audizione il 7 aprile 2014.

**23.** L'offerta si collocava nell'ambito di alcuni Piani Tariffari base all'epoca vigenti - in particolare i piani "Wind 12" e "Super Senza Scatto"<sup>16</sup> - secondo quanto previsto dalle condizioni generali di contratto *ratione temporis* applicabili. Per alcuni consumatori - *i.e.*, per chi fosse stato già utente Wind - l'attivazione della promozione aveva un costo *una tantum* di 19 euro.

**24.** La promozione è stata da Wind resa nota e diffusa sul mercato attraverso vari canali, e cioè, in particolare: (i) *brochure* informativa "offerte Wind"; (ii) c.d. "Infoblocco" (iii) cd. "Quartino" pubblicitario; (iv) due locandine; (v) *spot* televisivo andato in onda fra il 17 marzo e il 6 aprile 2013 sulle maggiori reti nazionali.

**25.** Tutte le suddette modalità di promozione contenevano il chiaro riferimento all'impegno del professionista di tener fermo in relazione all'offerta, per la durata di cinque anni, il prezzo di vantaggio pubblicizzato<sup>17</sup>.

**26.** In proposito, le condizioni generali di contratto all'epoca vigenti<sup>18</sup> prevedevano espressamente quanto segue (art. 1.1):

*"Le presenti Condizioni Generali disciplinano il rapporto tra WIND ed il Cliente in ordine alla fornitura dei servizi di telecomunicazione su rete radiomobile (...) e si conformano ai principi ed alle disposizioni previste dalla Carta dei Servizi di WIND. Salvo quanto previsto da successive disposizioni di legge, dall'art. 2.4 e dalle condizioni speciali inerenti al/i Servizio/i prescelto/i dal Cliente, dette Condizioni hanno portata generale, e prevalgono su qualsivoglia altro accordo e/o pattuizione, a qualunque titolo ed in qualunque forma, tra WIND ed il Cliente, salvo in caso di espressa approvazione da parte di WIND".*

**27.** Come reso noto dal professionista<sup>19</sup>, l'offerta promozionale *All inclusive digital Special Edition* è stata complessivamente sottoscritta da circa [omissis] clienti.

<sup>16</sup> Cfr. in proposito le indicazioni contenute nella memoria del professionista del 29 maggio 2014, prot. n. 28233, che reca in allegato i moduli relativi ai suddetti Piani Tariffari come predisposti ai sensi dell'Allegato A) alla Delibera 96/07/CONS dell'AGCOM; cfr. anche la *brochure* prodotta dal professionista in allegato alla memoria del 9 aprile 2014.

<sup>17</sup> In particolare, nella documentazione prodotta da Wind con memoria del 9 aprile 2014 si legge: (i) nella *brochure* informativa, "con Wind hai 5 anni a prezzo scontato (...) Attiva una Ricaricabile Wind hai le opzioni All Inclusive e Unlimited in promozione per 5 anni. Se sei già cliente Wind Con 5 anni x Tutti tutte le opzioni in promozione anche per te al costo di attivazione di 19 euro (...). ALL INCLUSIVE DIGITAL 60 MINUTI/mese 60 SMS/mese INTERNET ILLIMITATO Powered 2GB 9 EURO/mese 5 ANNI IN PROMO 5 EURO/mese"; (ii) nel c.d. infoblocco, "PROMOZIONE PER I NUOVI CLIENTI. PASSA A WIND. Le opzioni sono tutte scontate per 5 anni. ATTIVA UNA RICARICABILE WIND. Hai le opzioni All Inclusive e Unlimited in promozione per 5 anni. SE SEI GIA' CLIENTE WIND. Tutte le opzioni sono in promozione anche per te al costo di attivazione di 19 euro. (...) ALL INCLUSIVE DIGITAL Novità. 60 MINUTI 60 SMS INTERNET ILLIMITATO POWERED 2GB 9 EURO/mese 5 EURO/mese SPECIAL EDITION"; (iii) nel c.d. Quartino, "NON PERDERE ALL INCLUSIVE Special Edition. SCOPRI TUTTE LE NOVITA'. Da oggi le All Inclusive sono anche Digital e King: scegli la soluzione che preferisci per avere chiamate, messaggi e Internet a partire da 5 euro al mese! 5 ANNI In Promo. Verso Tutti ALL INCLUSIVE DIGITAL 60 MINUTI/mese 60 SMS/mese INTERNET ILLIMITATO Powered 2GB 9 EURO/mese 5 ANNI IN PROMO 5 EURO/mese Novità"; (iv) nelle due locandine, "ALL INCLUSIVE DIGITAL. INTERNET, MINUTI E SMS A 5 € AL MESE. 5 ANNI IN PROMO. POWERED 2 GB. Special Edition". Allo stesso modo, con memoria del 29 maggio 2014 è stato trasmesso il *file* video dello *spot* televisivo - interpretato dai noti attori comici Aldo, Giovanni e Giacomo - relativo all'offerta promozionale, *spot* nel corso del quale appaiono a video, a caratteri di grandi dimensioni, le seguenti scritte, alcune in sequenza l'una all'altra: "ALL INCLUSIVE DIGITAL. 5 € AL MESE INTERNET ILLIMITATO powered 2GB. 60 MINUTI VERI 60 SMS VERSO TUTTI"; nella parte inferiore del video è leggibile la scritta, a caratteri più piccoli: "PER RICARICABILE. PROMO VALIDA FINO AL 7/4/13. ATTIVAZIONE GRATIS PER MNP E NUOVE SIM WIND. 19 € PER I GIA' CLIENTI WIND. DOPO 5 ANNI 9€/MESE. OLTRE 2GB DI TRAFFICO INTERNET VELOCITA' RIDOTTA A MAX 32KBPS. TRAFFICO NAZIONALE. INFO WIND.IT"; in simultanea all'apparizione a video delle scritte promozionali si sente una voce maschile fuori campo affermare chiaramente: "All inclusive digital, a 5 Euro al mese per cinque anni, internet illimitato, 60 minuti veri e 60 SMS verso tutti"; successivamente la medesima voce afferma: "Nei negozi Wind".

<sup>18</sup> "Condizioni relative ai servizi Wind", febbraio 2013 e aprile 2013, acquisite d'ufficio con verbale del 2 aprile 2014 dal sito *web* del professionista e da quest'ultimo nuovamente trasmesse con memoria del 9 aprile 2014.

<sup>19</sup> In particolare, con memoria del 9 aprile 2014; successivamente il dato è stato dettagliato con memoria del 17 luglio 2014.

**28.** Lo stesso professionista ha poi confermato in fatto quanto lamentato dai consumatori e dalle associazioni segnalanti, e cioè la comunicazione alla base clienti interessata della rimodulazione anticipata della tariffa promozionale originariamente promessa per cinque anni.

**29.** In particolare, a far data dal 25 febbraio 2014, Wind ha inviato ai titolari della tariffa *All inclusive digital Special Edition* un SMS del seguente tenore:

*“Gentile cliente, dal 14/04/14 [i.e., ben prima della scadenza dei cinque anni, atteso che la promozione era stata offerta in sottoscrizione sino al 7 aprile 2013, ndr.] la sua All Inclusive Digital avrà 1GB di traffico internet in più tutti i mesi! Dalla stessa data, l’attuale costo scontato passerà da 5,04€ a 7,00 € al mese e le telefonate nazionali, effettuate al superamento dei minuti inclusi nella sua offerta, costeranno 29cent/min, con tariffa al secondo e senza scatto alla risposta. Recesso gratuito entro il 13/04. Info su Wind.it - Area clienti e 158”<sup>20</sup>.*

**30.** Nel medesimo periodo il professionista pubblicava sul proprio sito *web* la pagina, recante il seguente messaggio:

*“dal 14 aprile 2014 l’offerta All Inclusive Digital sarà arricchita con 1GB di traffico Internet, diventando Powered 3GB. Dalla stessa data il costo delle telefonate nazionali, effettuate al superamento dei minuti inclusi nell’offerta, passerà a 29 cent/min, con tariffa al secondo e senza scatto alla risposta. I clienti che hanno sottoscritto l’opzione al prezzo promozionale di 5,04€ al mese, continueranno a pagare tale importo per i rinnovi che avvengano entro il 14/4/2014. Successivamente il costo mensile sarà adeguato a 7 euro al mese. Tutte le altre condizioni dell’offerta restano invariate. In caso di disattivazione dell’offerta si applicheranno le tariffe previste dal piano tariffario originario. Come previsto dall’art. 70 comma 4 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche e a seguito della presente proposta di modifica delle condizioni contrattuali, è possibile esercitare, entro il 13 aprile 2014, il diritto di recesso senza penali né costi di disattivazione, dandone comunicazione con lettera raccomandata A.R. al seguente indirizzo: Wind Telecomunicazioni SpA Servizio Disdette Casella Postale 14155 Ufficio Postale Milano 65 - 20152”<sup>21</sup>.*

Detta comunicazione relativa alla rimodulazione non è stata modificata sino all’11 aprile 2014.

**31.** Successivamente, con la citata memoria dell’11 aprile 2014, Wind ha reso nota la propria determinazione di differire la rimodulazione e di modificarne in parte le modalità di implementazione.

**32.** In particolare, con la suddetta memoria, Wind ha comunicato la posticipazione della rimodulazione dal 14 aprile al 19 maggio 2014, nonché la relative modalità di comunicazione e attuazione - parzialmente differenti da quelle originarie - precisamente consistenti:

(i) nell’invio in data 11 aprile 2014 di SMS del seguente tenore a tutti i clienti titolari dell’offerta:

*“Gentile cliente, abbiamo posticipato al primo rinnovo successivo al 18/05/14 la decorrenza delle nuove condizioni della sua opzione Sconto All Inclusive Digital che si arricchirà di 1 GB al costo mensile di 7€ invece di 5,04€. Se vuole rinunciare a tale variazione potrà farlo inviando un sms al numero 43143 con testo DIGITAL NO entro il 17/05/14. Info 158”;*

(ii) nel successivo invio ai medesimi clienti, anteriormente all’entrata in vigore della rimodulazione, di SMS di *reminder* avente seguente tenore: *“Gentile cliente, le ricordiamo che dal primo rinnovo successivo al 18/05/14 la sua opzione Sconto All Inclusive Digital si arricchirà di 1 GB al costo mensile di 7€ invece di 5,04€. Se vuole rinunciare a tale variazione potrà farlo inviando un sms al numero 43143 con testo DIGITAL NO entro il 17/05/14. Info 158”;*

<sup>20</sup> Cfr. in proposito, in particolare, la risposta fornita da Wind con memoria del 9 aprile 2014 alla richiesta di informazioni formulata con comunicazione di avvio del procedimento.

<sup>21</sup> Cfr. pagina rilevata il 2 aprile 2014, acquisita d’ufficio a mezzo verbale in pari data.

(iii) nella ulteriore possibilità di mantenimento delle originarie condizioni tariffarie offerta al consumatore che, pur non avendo inviato alcun SMS entro il 17 maggio 2014, avesse - a seguito dell'intervenuta rimodulazione - fatto espressa richiesta al professionista entro 45 giorni dall'entrata in vigore delle nuove condizioni;

(iv) nell'invio il 29 maggio 2014 del seguente SMS ai clienti, già titolari dell'offerta, che avevano receduto dal rapporto con Wind migrando su altro operatore a seguito dell'originaria comunicazione della rimodulazione: *“Wind le consente di riattivare senza costo di attivazione lo SCONTO ALL INCLUSIVE DIGITAL per avere a 5,04 E/mese per 5 anni: 60 min/mese verso tutti, 60 SMS/mese verso tutti, Internet illimitato ‘Powered 2 GB’. Le telefonate nazionali fatte al superamento dei minuti inclusi nella sua offerta costano 29cent/min con tariffa al secondo, senza scatto alla risposta. La aspettiamo nei nostri negozi per passare a Wind con questo numero e per attivare lo SCONTO ALL INCLUSIVE DIGITAL. Offerta valida per MNP su nuova SIM entro il 08/06/2014”*<sup>22</sup>;

(v) nell'invio il 29 maggio 2014 del seguente SMS ai clienti, già titolari dell'offerta, che avevano disattivato lo sconto *All inclusive digital Special Edition* senza comunque recedere dai servizi Wind a seguito dell'originaria comunicazione della rimodulazione: *“Wind le consente di riattivare senza costo di attivazione lo SCONTO ALL INCLUSIVE DIGITAL per avere a 5,04 E/mese per 5 anni 60 min/mese verso tutti, 60 SMS/mese verso tutti, Internet illimitato ‘Powered 2 GB’. Le telefonate nazionali fatte al superamento dei minuti inclusi nella sua offerta costano 29cent/min con tariffa al secondo, senza scatto alla risposta. Attivando SCONTO ALL INCLUSIVE DIGITAL eventuali opzioni incompatibili attive sul suo*<sup>23</sup> *numero si disattiveranno. Per attivare e info chiami il 158 entro il 8/6/14”*<sup>24</sup>.

**33.** In considerazione di quanto sopra, risulta quindi confermato in fatto il comportamento del professionista consistente nel procedere anzitempo a rimodulazione unilaterale della promozione tariffaria originariamente offerta *“per cinque anni”*, a meno di opposta richiesta da parte del consumatore da comunicarsi con modalità ed entro termini di decadenza fissati dallo stesso professionista.

**34.** Complessivamente, l'operazione di rimodulazione ha interessato *[omissis]* clienti. All'esito dell'originario annuncio della rimodulazione e prima che Wind ne modificasse le modalità (*i.e.*, nel periodo compreso tra il 25 febbraio e l'11 aprile 2014), *[omissis]* clienti hanno receduto dal rapporto con Wind, mentre *[omissis]* hanno disattivato l'opzione *All inclusive digital* senza perciò

<sup>22</sup> La misura è stata comunicata da Wind con memoria del 29 maggio 2014, successivamente integrata con memoria del 3 giugno 2014.

<sup>23</sup> Così nel testo comunicato dal professionista con memoria del 3 giugno 2014.

<sup>24</sup> La misura è stata comunicata da Wind con memoria del 29 maggio 2014, successivamente integrata con memoria del 3 giugno 2014. Sempre con memoria del 29 maggio 2014, il professionista ha reso nota l'informativa messa a disposizione tramite IVR del *customer care* agli utenti di cui al n. 32.(iv) e (v) del testo. Il messaggio disponibile sull'IVR del 158 era il seguente: *“Gentile cliente, le proponiamo All Inclusive Digital che ogni mese le offre 60 minuti veri, 60 Sms e traffico Internet illimitato. Wind le riserva questa offerta a condizioni speciali; il costo mensile è di soli 5 euro e 4 centesimi invece di 7 euro per 5 anni! Al termine il costo sarà di 7 euro al mese, salvo recesso o disattivazione. Al superamento dei minuti inclusi, l'offerta prevede una tariffa di 29 centesimi al minuto con tariffazione al secondo, senza scatto alla risposta. Al superamento degli sms inclusi, si applicherà la tariffa del suo piano telefonico. I bonus di minuti ed sms e il traffico internet compresi nell'offerta sono validi per il solo traffico nazionale. Il traffico e gli sms non utilizzati scadranno improrogabilmente Superati 2 GB traffico Internet al mese, la velocità di navigazione sarà ridotta a 32 kbps fino al rinnovo successivo dell'opzione, ma potrà continuare a navigare senza pagare costi aggiuntivi; All Inclusive Digital non è compatibile con le opzioni che includono un bonus di minuti e/o messaggi e/o Internet ad eccezione delle opzioni Noi 2, Noi Wind SMS Unlimited, Noi Tutti International, Internet No Stop, Brackberry® No Stop e Mega Unlimited. L'attivazione dell'opzione comporta la disattivazione di ogni opzione incompatibile. Al momento dell'attivazione della nuova offerta sarà addebitato il primo costo mensile. Le ricordiamo che per poter fruire dell'offerta a lei riservata, dovrà attendere l'SMS che le confermerà l'avvenuta attivazione. Attivando l'opzione si accettano le Condizioni Generali di Contratto relative ai servizi di telecomunicazioni Wind attualmente in vigore (info su wind.it)”*.

sciogliere il rapporto con il professionista. I clienti cui Wind ha inviato l'11 aprile 2014 l'SMS che consentiva di mantener ferma l'offerta sono stati [omissis], di cui [omissis] hanno effettivamente richiesto di non voler subire la modifica delle condizioni contrattuali comunicate. Ancora, l'SMS di cui al precedente punto 32.(iv) è stato inviato complessivamente a [omissis] clienti, dei quali [omissis] hanno riattivato l'offerta *All inclusive digital Special Edition*. Infine, l'invio dell'SMS di cui al precedente punto 32.(v) ha interessato [omissis] clienti Wind, dei quali [omissis] hanno riattivato l'offerta<sup>25</sup>.

### **3) Le argomentazioni difensive della Parte**

#### **Sulla competenza dell'Autorità**

**35.** Il professionista solleva preliminarmente un'eccezione di incompetenza dell'Autorità in favore dell'AGCOM<sup>26</sup>.

**36.** Invocando le note sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 11, 12, 13, 14, 15 e 16/2012, Wind sostiene doversi fare applicazione nel presente caso - in virtù del principio di specialità - della normativa di competenza dell'AGCOM, in quanto normativa dotata di maggior grado di specificità in relazione alla fattispecie concreta, oltreché caratterizzata da esaustività e completezza anche dal punto di vista dell'apparato sanzionatorio.

**37.** In tale prospettiva, il professionista richiama in particolare gli artt. 4, comma 3, lettera f), 13, comma 4, lettera a), 70 e 71, comma 1, del Decreto Legislativo n. 259/03 (di seguito Cod. Com. Elettr.), nonché la delibera AGCOM n. 179/03/CSP.

**38.** Né in senso contrario varrebbe - a dire del professionista - invocare l'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo, atteso che tale disposizione, anche alla luce dell'art. 3, par. 4, nonché del decimo considerando della direttiva 29/2005/CE - e altresì dell'art. 19, comma 3, dello stesso Codice del Consumo - andrebbe letta nel senso di attribuire competenza esclusiva all'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette nei soli casi in cui le condotte oggetto di contestazione non risultino soggette a regolazione di settore.

**39.** Al contrario, trovando i comportamenti ascritti a Wind una compiuta e prevalente disciplina nella regolamentazione di settore, dovrebbe concludersi per l'incompetenza dell'Autorità a conoscere della fattispecie, stante la sussistenza della competenza dell'AGCOM.

**40.** Il che troverebbe conferma, a dire del professionista, nel procedimento avviato da AGCOM contro Wind per la medesima condotta qui in contestazione, ivi qualificata alla stregua di violazione degli artt. 70 e 71 Cod. Com. Elettr. e dell'art. 3, comma 3, nonché dell'art. 4, comma 2, dell'Allegato A) alla delibera AGCOM 179/03/CSP.

**41.** Detto procedimento, avviato dall'AGCOM con Verbale di Accertamento n. 8/14/DIT notificato al professionista in data 9 aprile 2014, si è concluso - per quanto riferito dalla stessa Wind - con delibera AGCOM del 17 luglio 2014, n. 354/14/CONS, con la quale al professionista è stata inflitta sanzione pecuniaria per violazione delle disposizioni menzionate al precedente n. 40, con diffida dal porre in essere in futuro le medesime violazioni.

**42.** Quanto sopra fornirebbe conferma dell'incompetenza dell'Autorità in relazione alla fattispecie in esame, stante tra l'altro il rischio della inflizione di una doppia sanzione per la medesima condotta, con violazione del principio del *ne bis in idem*.

---

<sup>25</sup> I dati sono stati resi noti dal professionista, con memoria del 17 luglio 2014, in risposta alla speculare richiesta di informazioni del 9 luglio 2014.

<sup>26</sup> L'eccezione, sollevata con memoria istruttoria del 3 giugno 2014, è stata ribadita con memoria conclusiva del 5 agosto 2014.

### Nel merito

**43.** Eccepisce anzitutto il professionista che la rimodulazione posta in essere non può essere ritenuta pregiudizievole per il consumatore, e pertanto la sua implementazione da parte di Wind non è in grado di integrare una violazione della diligenza professionale.

**44.** Infatti, a fronte dell'incremento di 1GB del traffico internet disponibile al mese (dai 2GB originariamente previsti) si ha un corrispondente incremento meno che proporzionale del prezzo a carico del consumatore (*i.e.*, 7 euro dai precedenti 5,04 euro). Il tutto in relazione ad un profilo tariffario che nasce di per sé per soddisfare le esigenze dei clienti che prediligono l'utilizzo del traffico internet, e dai quali dunque la fornitura di 1GB aggiuntivo può essere particolarmente apprezzata.

**45.** Inoltre, a seguito delle variazioni migliorative introdotte da Wind a far data dall'11 aprile 2014 in relazione alle modalità di attuazione della rimodulazione, da un lato sarebbe stato travolto qualsiasi profilo di eventuale illiceità della condotta originaria, in quanto mai effettivamente posta in essere; dall'altro non sarebbe rinvenibile alcun ulteriore aspetto di scorrettezza, stante la piena e libera manifestazione del consenso garantita al consumatore dalle nuove modalità previste per l'implementazione della rimodulazione.

**46.** Sotto questo secondo profilo, in particolare, a dire del professionista, Wind si sarebbe limitata ad effettuare una mera variazione dell'originario piano tariffario, consentita tanto dall'art. 70, comma 4, Cod. Com. Elettr., quanto dall'art. 2.4 delle condizioni generali di contratto *ratione temporis* applicabili<sup>27</sup>.

**47.** Inoltre, tale rimodulazione sarebbe avvenuta garantendo al consumatore un lungo periodo di recesso - superiore a quello di 30 giorni previsto *ex art.* 70, comma 4, Cod. Com. Elettr. - e assicurandogli altresì in vario modo la possibilità di mantenere le originarie condizioni contrattuali, sia attraverso invio di SMS con testo "*DIGITAL NO*" entro il 17 maggio 2014, sia a mezzo di richiesta espressa entro 45 giorni dall'attuazione della rimodulazione.

**48.** In considerazione di tutto ciò, difetterebbero i presupposti necessari per potere qualificare la condotta di Wind alla stregua di una pratica commerciale ingannevole o aggressiva, non rinvenendosi nessuno degli elementi di cui all'art. 25, lettere *a)-e)*, del Codice del Consumo, né ricorrendo gli estremi di cui all'art. 24 o 21 del Codice del Consumo. La piena diligenza di comportamento adottata da Wind impedirebbe altresì di ravvisare la sussistenza di una pratica commerciale scorretta *ex art.* 20 del Codice del Consumo.

### IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

**49.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso mezzi di telecomunicazione e, inoltre, riguarda il settore delle comunicazioni, in data 7 agosto 2014 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo, nonché ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo, introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera *a)*, del Decreto Legislativo n. 21/14.

---

<sup>27</sup> Tale disposizione contrattuale prevedeva che "*WIND comunicherà al Cliente eventuali modifiche peggiorative del Contratto, condizioni economiche incluse, mediante comunicazione nella fattura o con altro mezzo idoneo. Il Cliente potrà accettare le modifiche proposte o recedere dal Contratto, senza il pagamento di alcuna penale, dandone comunicazione a WIND mediante telegramma o lettera raccomandata con avviso di ricevimento, entro 30 (trenta) giorni dalla ricezione della comunicazione di WIND. L'eventuale recesso sarà efficace dalla data del ricevimento da parte di WIND della relativa comunicazione. Decorso il termine di 30 (trenta) giorni, in difetto di comunicazione da parte del Cliente le modifiche proposte s'intenderanno accettate*".

**50.** Con parere pervenuto in data 4 settembre 2014, la suddetta Autorità ha ritenuto che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, 24 e 25 del Codice del Consumo, giacché idonea a falsare il comportamento economico dei consumatori, in quanto scorretta, ingannevole ed aggressiva.

**51.** Tale conclusione è stata raggiunta considerando, in particolare, che nel determinare se una pratica commerciale comporta molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o indebito condizionamento, sono presi in considerazione i tempi, il luogo, la natura o la persistenza; il ricorso alla minaccia fisica o verbale; lo sfruttamento da parte del professionista di qualsivoglia evento tragico o circostanza specifica di gravità tale da alterare la capacità di valutazione del consumatore, al fine di influenzarne la decisione relativa al prodotto; qualsiasi ostacolo non contrattuale, oneroso o sproporzionato, imposto dal professionista qualora un consumatore intenda esercitare diritti contrattuali, compresi il diritto di risolvere un contratto; qualsiasi minaccia di promuovere un'azione legale ove tale azione sia manifestamente temeraria o infondata.

**52.** Entro tale contesto, l'AGCOM ha rilevato nel caso di specie la sussistenza della violazione di quanto previsto dagli articoli 20, 21, 24 e 25 del Codice del Consumo, decretando di esprimere parere nel senso che la pratica commerciale in esame viola le predette disposizioni.

## V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

### 1) Sulla competenza dell'Autorità

**53.** Va affrontata in via preliminare l'eccezione di incompetenza dell'Autorità sollevata dal professionista con memoria del 3 giugno 2014 e successiva memoria conclusiva del 5 agosto 2014, eccezione che non merita accoglimento per le ragioni che seguono.

**54.** Anzitutto, non appare pertinente né fondato rispetto al caso di specie il richiamo che il professionista opera alle pronunce nn. 11, 12, 13, 14, 15 e 16/12 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato volendo da esse desumere la necessità di applicare alla presente fattispecie - in nome del principio di specialità ivi affermato - la disciplina di cui agli artt. 70 e 71 Cod. Com. Elettr. e alla delibera n. 179/03/CSP dell'AGCOM, con esclusione delle norme di cui agli artt. 18 ss. del Codice del Consumo e conseguente competenza esclusiva dell'AGCOM anziché dell'Autorità a conoscere della fattispecie.

**55.** In realtà, appare assorbente rilevare come il quadro interpretativo evocato dal professionista sia stato ritenuto dalla Commissione nel caso EU-pilot 4261/12/JUST e nell'avvio della procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia contrario al carattere di armonizzazione massima della direttiva 2005/29/CE e tale da non garantire la sua corretta applicazione.

Inoltre, il quadro normativo è stato integrato con l'introduzione ad opera della legge nel Codice del Consumo dell'articolo 27, comma 1 bis, secondo cui *“anche nei settori regolati, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta (...)”*.

**56.** Né appare meritevole di accoglimento la diversa interpretazione invocata dal professionista, secondo cui l'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo andrebbe letto, alla luce dell'art. 3, par. 4, nonché del decimo considerando della direttiva 29/2005/CE - e altresì dell'art. 19, comma 3, del medesimo Codice - nel senso di attribuire competenza esclusiva all'Autorità in materia di

pratiche commerciali scorrette nei soli casi in cui le condotte oggetto di contestazione non risultino soggette a regolazione di settore. Una siffatta conclusione, evidentemente, si porrebbe in contrasto con la lettera stessa della disposizione finendo sostanzialmente per abrogarla. È chiara infatti la legge nell'affermare *“anche nei settori regolati (...) la competenza (...) in via esclusiva”* dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato *“ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta”*, salva la competenza delle Autorità di regolazione *“nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta”*.

**57.** In tale contesto, peraltro, la stessa AGCOM, nel parere reso (anche) ai sensi dell'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo - in cui peraltro non sono state sollevate questioni inerenti la competenza - ha non solo riconosciuto che la contestazione mossa a Wind dall'Autorità ha ad oggetto una pratica commerciale scorretta, ma ha altresì concluso, nel merito, rilevando come la condotta addebitata al professionista integri effettivamente una pratica commerciale scorretta e aggressiva, posta in essere in violazione degli artt. 20, 21, 24 e 25 del Codice del Consumo.

**58.** Conseguo da quanto sopra la chiara competenza dell'Autorità ex art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo a conoscere della fattispecie qui in considerazione, in quanto relativa a *“condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta”*.

**59.** Nel caso di specie non appaiono sussistere le condizioni per l'applicazione del principio di specialità, così come sancito nell'articolo 19, comma 3, del Codice del Consumo che costituisce trasposizione nell'ordinamento interno della disposizione comunitaria contenuta nell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva n. 2005/29/CE, in virtù della quale la normativa speciale di derivazione comunitaria potrà prevalere su quella generale solo in caso di contrasto e solo limitatamente agli aspetti specifici cui essa puntualmente si riferisce.

**60.** Già la Direttiva 2002/22/CE recepita nel Codice delle Comunicazioni Elettroniche relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica affronta la materia della trasparenza delle informazioni per gli utenti facendo salve, esplicitamente, le norme comunitarie in materia di tutela dei consumatori e le norme nazionali conformi al diritto comunitario.

**61.** Inoltre, le norme contenute negli articoli 70 e 71 del Codice delle comunicazioni elettroniche nonché la delibera 179/03 dell'AGCOM, non si pongono pertanto in un rapporto di specialità rispetto alla direttiva 2005/29/CE tale da giustificare la deroga all'applicazione della disciplina generale e conseguentemente l'incompetenza dell'Autorità ad intervenire in applicazione delle disposizioni del Codice del Consumo, in quanto si tratta di atti normativi e regolamentari in cui sono previsti a carico del professionista generici obblighi di fornitura di informazioni chiare, trasparenti, comparabili, adeguate, complete e aggiornate in merito ai prezzi e ai servizi offerti.

**62.** Tali previsioni, che per loro stessa natura non presentano quel carattere di aggiunta e di specificazione rispetto alla norma di carattere generale necessario per chiamare in causa il principio di specialità, sono già contenute nelle disposizioni del Codice del Consumo e, pertanto, manca quel particolare rapporto di continenza strutturale tale per cui la norma settoriale si possa definire speciale rispetto a quella generale. Ciò significa, in altri termini, che non sono rinvenibili quegli *“aspetti specifici”* di cui all'articolo 3, paragrafo 4, direttiva 2005/29/CE e all'articolo 19, comma 3, del Codice del Consumo che rappresentano una delle condizioni cui è subordinata l'operatività del principio di specialità.

**63.** In conclusione, non esiste una regolazione speciale che si occupi della condotta oggetto dell'intervento dell'Autorità, connotabile come aggressiva e rappresentata dall'aver rimodulato, arbitrariamente e contravvenendo ad uno specifico impegno contrattuale assunto con il

consumatore, il contenuto e il prezzo dell'offerta, con la conseguenza che nessun rischio di *bis in idem* è nel caso di specie ravvisabile.

64. Per tutte le suesposte ragioni, non può dunque accogliersi l'eccezione di incompetenza sollevata dal professionista, dovendosi all'opposto ritenere l'Autorità competente a conoscere della pratica commerciale scorretta oggetto del presente procedimento.

## 2) Valutazioni di merito

### Il diritto del consumatore alla stabilità quinquennale dell'offerta tariffaria

65. Al fine di inquadrare compiutamente la pratica commerciale scorretta contestata al professionista è bene prendere le mosse dalla ricostruzione, invero pacifica, del contenuto dell'originaria offerta *All inclusive digital Special Edition* e dei corrispondenti diritti vantati dai consumatori.

66. Come sopra posto in risalto, le condizioni tariffarie e di contratto dei clienti titolari dell'offerta risultavano complessivamente disciplinate (i) dalle condizioni generali di contratto *ratione temporis* applicabili (i.e., "condizioni relative ai servizi Wind" del febbraio e aprile 2013); (ii) dai piani tariffari base su cui l'offerta si innestava (i.e., piani "Wind 12" e "Super Senza Scatto"); (iii) dalle condizioni particolari proprie dell'offerta promozionale.

67. Nell'ambito di tale filiera contrattuale risultava espressamente affermata - in coerenza con il corrispondente principio di diritto - la prevalenza delle condizioni contrattuali particolari su quelle generali. Segnatamente, l'art. 1.1 delle condizioni generali di contratto prevedeva esplicitamente che "*le presenti Condizioni Generali disciplinano il rapporto tra WIND ed il Cliente in ordine alla fornitura dei servizi di telecomunicazione su rete radiomobile (...). Salvo quanto previsto (...) dalle condizioni speciali inerenti al/i Servizio/i prescelto/i dal Cliente, dette Condizioni hanno portata generale, e prevalgono su qualsivoglia altro accordo e/o pattuizione, a qualunque titolo ed in qualunque forma, tra WIND ed il Cliente, salvo in caso di espressa approvazione da parte di WIND*".

68. Nel caso di specie, le condizioni particolari applicabili all'offerta, come risultanti da tutti i canali di relativa diffusione adoperati dal professionista, prevedevano un chiaro riferimento all'impegno di Wind di tener fermo in relazione all'offerta stessa, per la durata di cinque anni, il prezzo di vantaggio pubblicizzato.

69. In particolare, tutte le modalità di presentazione dell'offerta contenevano l'univoca previsione di stabilità per "5 anni in promo" del relativo oggetto (consistente nella fornitura mensile di sessanta minuti, sessanta SMS, internet illimitato *powered* 2GB) e del prezzo (5 euro al mese, successivamente elevato a 5,04 per via dell'aumento dell'IVA).

70. A fronte della ricostruita filiera contrattuale - che espressamente sancisce la prevalenza delle condizioni contrattuali particolari su quelle generali - dell'analogo principio generale di diritto, nonché del grado di dettaglio, specificità, completezza ed univocità che presentava l'offerta promozionale (valevole anche quale offerta al pubblico *ex art.* 1336 c.c.), appare evidente che il professionista avesse assunto un vero e proprio impegno contrattuale verso i consumatori a tener fermo per cinque anni, in relazione all'oggetto stabilito, il prezzo previsto, come del resto confermato dalla stessa Wind nel corso del procedimento<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. in tal senso quanto illustrato dallo stesso professionista in sede di audizione, ove si chiarisce che, sulla base dell'offerta, "*i consumatori avrebbero pagato 5 Euro mensili per 5 anni e, allo spirare dei 5 anni, avrebbero pagato il costo flat standard di 9 Euro mensili. Si è trattato dunque di un'offerta speciale (a 5 Euro mensili per 5 anni) rispetto ad un costo base (9 Euro mensili) che sarebbe stato applicato al termine del periodo di 5 anni*"; nel medesimo contesto, il professionista precisa che "*Wind non ha adottato la condotta oggetto del procedimento - i.e., la rimodulazione di offerte per le quali si era impegnata per un periodo predeterminato - in relazione a nessun altro contratto/piano/offerta. Il fatto ha riguardato esclusivamente l'offerta All inclusive digital Special Edition*"

71. Specularmente, a fronte della sottoscrizione dell'offerta, i consumatori acquisivano un diritto contrattuale a fruire per il periodo di cinque anni, al prezzo di 5 euro (poi elevato a 5,04 euro a seguito dell'aumento dell'IVA), della messa a disposizione mensile di sessanta minuti di traffico vocale, sessanta SMS e internet illimitato *powered 2GB*.

72. In tale contesto, erano evidentemente destinate a recedere, in quanto derogate in via negoziale, le altre e diverse previsioni contrattuali di ordine generale - e, segnatamente, l'art. 2.4 delle condizioni di contratto, relativo alle "*modifiche del contratto da parte di Wind*" - nonché le disposizioni di legge di diverso tenore (in particolare, l'art. 70, comma 4, Cod. Com. Elettr., per come evocato dal professionista).

73. Infatti, in forza dell'assetto contrattuale complessivamente adottato dal professionista, e, in particolare, alla luce dell'impegno assunto - con corrispondente diritto in capo al consumatore - a tener ferma l'offerta, nei contenuti e nel prezzo, per un periodo predeterminato di cinque anni, lo stesso professionista ha evidentemente inteso derogare a tutte le previsioni legali e general-contrattuali di diverso tenore, così abdicando dalla possibilità di variare unilateralmente i termini dell'offerta stessa anteriormente allo spirare del periodo quinquennale.

#### **La valutazione delle condotte di Wind**

74. Come già chiarito, il presente procedimento origina dalla condotta di rimodulazione unilaterale dell'offerta *All inclusive digital Special Edition* che il professionista aveva intenzione di implementare attraverso variazione delle condizioni contrattuali dei consumatori e corrispondente maggior addebito sul loro credito telefonico a far data dal 14 aprile 2014. A seguito dell'avvio del *sub* procedimento cautelare da parte dell'Autorità, il professionista ha ritenuto di posticipare l'implementazione modificandone in parte le modalità attuative.

75. A fronte della situazione contrattuale sopra rappresentata, il professionista ha posto in essere una pratica commerciale aggressiva consistente nella generalizzata violazione dei diritti contrattuali dei consumatori perpetrata attraverso la rimodulazione coercitiva di un'offerta tariffaria alla cui stabilità il professionista si era impegnato, con l'imposizione al consumatore di un preciso comportamento attivo per poter effettivamente godere di un diritto da questi (già) vantato.

76. Il professionista, infatti, sfruttando la propria posizione di supremazia, ha rimodulato anzitempo i contenuti e il prezzo dell'offerta e ha in tal modo disatteso i propri obblighi, violando in modo generalizzato i diritti contrattuali dei consumatori.

77. Nel campo della telefonia mobile, infatti, in virtù dell'esistenza di rapporti contrattuali basati su SIM ricaricabili, funzionanti con credito pre-pagato e piattaforma tecnologica controllata dal professionista, quest'ultimo si trova nella condizione di poter eseguire in modo unilaterale le modifiche tariffarie pretese (attraverso una variazione della propria piattaforma) potendo altresì procedere al prelievo coattivo dal credito telefonico dei clienti.

78. La condotta aggressiva posta in essere da Wind si risolve, dunque, nell'aver imposto unilateralmente ai propri clienti che avevano sottoscritto l'offerta "*Wind all inclusive digital Special Edition*", a prezzo fisso per la durata di 5 anni, una variazione contrattuale che comportava un maggiore esborso economico, alla quale gli stessi, che vantavano un diritto alla stabilità, si trovano costretti a soggiacere salvo esercitare il diritto di recesso.

79. Il che si flette evidentemente sulla decisione di natura commerciale dello stesso consumatore, esposto in conseguenza della coercizione perpetrata dal professionista a scelte economiche e/o contrattuali - ad esempio, quella di sciogliere il rapporto con il professionista, cosa che in realtà numerosi clienti hanno fatto, ovvero di pagare il maggior prezzo indebitamente impostogli da Wind - che non avrebbe altrimenti assunto.

**80.** La condotta così realizzata da Wind risulta peraltro chiaramente contraria alla diligenza professionale, giacché posta in essere in violazione degli impegni contrattuali assunti dal professionista e tradendo altresì l'affidamento legittimamente riposto dai consumatori - anche a fronte dell'univoca e massiccia campagna attraverso la quale l'offerta promozionale era stata divulgata - alla stabilità delle condizioni contrattuali promesse.

**81.** In tale contesto, non possono avere alcun valore scriminante né elidere l'illiceità della condotta le modalità d'implementazione della rimodulazione adottate dal professionista, dopo l'avvio del procedimento cautelare, consistenti essenzialmente nel consentire al cliente la possibilità - attraverso condotta attiva, da tenersi nel rispetto di modi e tempi fissati dallo stesso professionista - di conservare l'originaria tariffa promozionale, assoggettata a rimodulazione in caso di silenzio del consumatore.

**82.** La variazione delle modalità attuative della rimodulazione, che incide in ogni caso sul consumatore seppure in diverso modo rispetto a quella inizialmente annunciata, non riesce a rimuovere il portato illecito della condotta del professionista. In particolare, a fronte di un diritto contrattuale del consumatore a mantenere stabile per cinque anni, in relazione a contenuti prestabiliti, una tariffa di vantaggio, non può considerarsi lecita la condotta del professionista che pretenda di modificare anzitempo, in via unilaterale, le predette condizioni, salvo onerare il consumatore dell'obbligo di attivarsi - con modalità ed entro termini di decadenza fissati dal professionista - al fine di mantenere le condizioni contrattuali pattuite (adozione di un sostanziale meccanismo di silenzio-assenso all'illegittima rimodulazione).

**83.** Stante la contrarietà alla diligenza professionale, la modalità coercitiva - anche in considerazione della natura della condotta e del servizio, a fronte oltretutto della già descritta posizione di supremazia del professionista - e l'idoneità alla considerevole limitazione della libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al servizio stesso, la pratica commerciale posta in essere da Wind è da considerarsi aggressiva ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 20, 24 e 25, lettera a), del Codice del Consumo, nonché in violazione dell'art. 25, lettera d), del Codice del Consumo, nella misura in cui la condotta di Wind esprime sostanzialmente l'imposizione di un ostacolo non contrattuale, oneroso o sproporzionato (la necessità per il consumatore di doversi attivare entro termini e con forme stabilite da Wind per potersi sottrarre alla rimodulazione e al correlato maggior prelievo sul proprio credito telefonico) in relazione a diritti contrattuali dei consumatori: segnatamente, in relazione al loro diritto di ricevere per il periodo di cinque anni la prestazione stabilita al prezzo fissato, senza alcuna necessità di doversi in alcun modo attivare per vedersi riconosciuto tale diritto.

## **VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**84.** Ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**85.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**86.** Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della rilevante dimensione economica del professionista che si qualifica come un importante operatore di telefonia; della posizione di supremazia di cui questi gode nei confronti dei consumatori in

relazione ai servizi offerti che gli consente di implementare unilateralmente l'illecita variazione delle condizioni contrattuali. Inoltre, si tiene conto dell'impatto specifico della condotta di rimodulazione, che ha interessato diverse decine di migliaia di consumatori.

**87.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale, è stata effettivamente implementata nel periodo compreso tra l'11 aprile e il 19 maggio 2014.

**88.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Wind Telecomunicazioni S.p.A. nella misura di 200.000 € (duecentomila euro).

**89.** In considerazione del fatto che sussiste, nel caso di specie, una circostanza aggravante, in quanto il professionista risulta già destinatario di provvedimenti sanzionatori da parte dell'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette<sup>29</sup>, nonché una circostanza attenuante, in quanto il professionista presenta per il 2013 perdite in bilancio, si ritiene che le stesse si compensino a vicenda.

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta, nei termini di cui in motivazione, scorretta ai sensi degli artt. 20, 24, 25, lettere *a*) e *d*), del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante l'arbitraria modifica degli impegni contrattualmente assunti e l'imposizione di tipo coercitivo di una condotta onerosa e non dovuta per sottrarsi alla rimodulazione dell'offerta imposta unilateralmente dal professionista, ad incidere in misura apprezzabile sul comportamento economico del consumatore medio;

#### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Wind Telecomunicazioni S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24, 25, lettere *a*) e *d*), del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione;

b) di irrogare alla società Wind Telecomunicazioni S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 200.000 €(duecentomila euro).

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera b) deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al decreto legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane S.p.A. e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato telematicamente, con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Ai sensi dell'art. 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche.

---

<sup>29</sup> Cfr., tra gli altri, *PS5148 - WIND-INVIA WIND AL 4141*, n. 21915, adottato in data 15 dicembre 2010.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

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

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

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

---

**PS9489 - POLTRONESOFÀ-CARATTERISTICHE DELL'OFFERTA**

*Provvedimento n. 25166*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 ottobre 2014;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

VISTO l'art.1, comma 6, del Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 in base al quale il massimo edittale della sanzione è stato confermato nella misura di 5.000.000 euro già stabilito dall'art. 23, comma 12-*quinquiesdecies*, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, abrogato dallo stesso Decreto Legislativo n. 21/2014;

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera dell'8 agosto 2012, successivamente sostituito dal “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, clausole vessatorie*” (di seguito, Nuovo Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 5 giugno 2014;

VISTI gli atti del procedimento;

VISTO il proprio provvedimento del 5 giugno 2014, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso le sedi della società Poltronesofà S.p.A..

**I. LE PARTI**

1. Poltronesofà S.p.A. (di seguito anche “Poltronesofà”) in qualità di professionista ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società opera nel settore della produzione e commercializzazione di prodotti di arredamento. La società presenta al 31 dicembre 2013 un fatturato pari a circa 190 milioni di euro.

2. Altroconsumo, in qualità di segnalante. Altroconsumo è un'associazione di consumatori senza fini di lucro ed ha come obiettivo l'informazione e la tutela dei consumatori.

**II. LA PRATICA COMMERCIALE**

3. In data 8 aprile 2014 è pervenuta una segnalazione da parte dell'associazione Altroconsumo, nella quale si lamenta l'ingannevolezza dei messaggi pubblicitari diffusi dal professionista nella parte in cui si indica la scadenza delle promozioni con l'impiego di termini assertivi quali “*termina definitivamente domenica*” o altre similari, mentre, invero, la data di scadenza delle promozioni verrebbe, di fatto, posticipata di volta in volta.

4. In particolare, nel periodo ottobre 2013 – aprile 2014 la società Poltronesofà ha diffuso una campagna pubblicitaria, articolata con diversi filmati, sulle emittenti televisive Rai e Mediaset nelle quali si prospettava la possibilità di acquistare alcune collezioni di divani a prezzi scontati ed inoltre, di ottenere uno sconto fino al 70% su tutta la collezione indicando un termine di scadenza particolarmente ravvicinato. In alcuni messaggi pubblicitari è stata anche prospettata la possibilità

di acquistare alcuni divani in pronta consegna risparmiando fino a 1000 euro, indicando come termine di validità della promozione i tre giorni successivi alla diffusione dei messaggi, avvertendo in sequenza che mancavano solo 24 ore, 18 ore, 16 ore alla scadenza della promozione.

5. In molti messaggi accanto all'immagine del divano in promozione compariva un prezzo barrato ed in basso il prezzo scontato di vendita, con una differenza molto elevata. Le varie promozioni hanno avuto, rispettivamente, scadenza il 13 e 27 ottobre, il 17 novembre, il 1° e 8 dicembre 2013. Nei giorni 13, 14 e 15 dicembre 2013 sono stati promessi sconti fino al 70%. Poi, fino al 9 febbraio 2014 è stata pubblicizzata la possibilità di doppi saldi. Ulteriore promozione è stata veicolata nel periodo 13 – 16 febbraio. Una nuova scadenza della promozione è stata fissata il 2 ed il 23 marzo. Infine, alcuni messaggi hanno informato di prezzi lancio fino al 13 aprile.

6. Le promozioni sono state qualificate negli spot sempre come irripetibili o con l'indicazione "finiscono definitivamente".

### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

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

##### **Attività istruttoria**

7. In relazione alla pratica commerciale sopra descritta, in data 5 giugno 2014 è stato comunicato alle Parti l'avvio del procedimento istruttorio n. PS9489 nei confronti del professionista Poltronesofà S.p.A. per possibile violazione degli artt. 20, comma 2, 21, comma 1 lettere *b) e d)*, 22, comma 2 e 23 lettera *g)*, del Codice del Consumo.

8. In tale sede veniva ipotizzata la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere dal professionista in quanto contraria alla diligenza professionale ed idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore ed a determinarlo ad una scelta commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

9. In particolare, si sono ipotizzati profili di scorrettezza con riguardo alle campagne promozionali diffuse dalla società tramite le emittenti televisive Rai e Mediaset, nel periodo ottobre 2013 – aprile 2014, le quali prospettavano la possibilità di acquistare alcune collezioni di divani a prezzi scontati e/o la possibilità di beneficiare di uno sconto fino al 70 % su tutte le collezioni, indicando un termine di scadenza particolarmente ravvicinato.

10. Con la comunicazione di avvio del procedimento si richiedeva inoltre al professionista di fornire alcune informazioni utili alla valutazione della pratica commerciale illustrata.

11. In particolare, si invitava la società Poltronesofà a produrre idonea documentazione circa il listino prezzi dei prodotti dettagliato per il periodo di validità delle promozioni relative al periodo ottobre 2013 – maggio 2014, il numero di divani venduti, nell'ambito delle varie promozioni e al di fuori di esse, con indicazione del singolo prezzo e del relativo tempo di consegna. Si richiedeva inoltre di chiarire le modalità di applicazione della formula doppi sconti nonché l'ammontare degli eventuali costi aggiuntivi non ricompresi nel prezzo pubblicizzato negli spot.

12. In data 11 giugno 2014 veniva svolto l'accertamento ispettivo presso la sede amministrativa della società.

13. In data 1°luglio 2014 la Poltronesofà inviava la documentazione richiesta accompagnata da una memoria esplicativa.

14. In data 25 luglio 2014, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, il professionista ha presentato impegni volti a rimuovere i profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di contestazione.

15. In data 26 agosto 2014 si è svolta l'audizione dei rappresentanti della società Poltronesofà.

**16.** Gli impegni sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 4 settembre 2014 e in data 10 settembre 2014 ne è stata data comunicazione al professionista.

**17.** In data 22 settembre 2014 è stato comunicato agli interessati il termine di conclusione della fase istruttoria.

## **2) Le evidenze acquisite**

**18.** Le offerte promozionali oggetto dei messaggi pubblicitari sono state diffuse sulle principali emittenti televisive, ed hanno riguardato l'applicazione di prezzi scontati per alcuni prodotti. Gli sconti prospettati sono sempre stati prospettati come fruibili nell'arco di un periodo di tempo limitato ma di fatto sono stati ripetuti in successione nel periodo che va dal mese di ottobre 2013 al mese di aprile 2014.

**19.** La cronologia delle promozioni si è sviluppata come segue: “fino al 6 ottobre 2013 nuova collezione Prestige; collezione Anniversario fino al 27 ottobre 2013; su tutte le collezioni fino a domenica 13 ottobre 2013; fino al 20 ottobre 2013 sul tuo divano preferito; collezione Supremio fino a domenica 17 novembre 2013; su tutta la collezione entro il 10 novembre 2013; sulla collezione Premium fino all'8 dicembre 2013; fino al 1 dicembre 2013 su tutta la collezione; 12 e 13 dicembre 2013 fuori tutto; fino al 9 febbraio 2014 doppi saldi su tutta la collezione speciale stock 70% di sconto entro il 19 gennaio 2014; promozione su divani Calisti, Pianeta Melistica, Elenica con penisola fino al 9 febbraio 2014; doppi saldi fino al 2 febbraio 2014; 50% di sconto + 40% su tutta la collezione termina definitivamente il 9 febbraio 2014 non verranno prorogati; 13 – 16 febbraio 2014 fuori tutto; il tuo divano preferito fino al 2 marzo 2014 tutte le offerte terminano definitivamente; fino al 16 marzo 2014 risparmi fino a 1000 euro sul tuo divano preferito; sconti sulla collezione Superbe e 1000 euro di sconto sul tuo divano preferito; prezzi lancio sulla collezione Crystall fino al 13 aprile 2014 e sabato e domenica il 70% sul resto della collezione; 70% di sconto su tutta la collezione fino al 6 aprile 2014; le promozioni terminano definitivamente il 16 aprile 2014”.

**20.** Nello specifico poi, in alcuni messaggi pubblicitari è stata prospettata la scadenza della promozione nei tre giorni successivi, ovvero facendo presente che mancavano solo 24 ore, 18 ore, 16 ore alla scadenza della promozione. In molti messaggi accanto all'immagine del divano in promozione compariva un prezzo barrato ed in basso il prezzo scontato di vendita, con una differenza molto elevata. Le promozioni sono state qualificate negli spot come irripetibili o con l'indicazione “*finiscono definitivamente*”.

**21.** La società nel corso del 2013 ha stanziato un budget per spese pubblicitarie pari a circa (omissis)<sup>1</sup> euro. I canali utilizzati sono stati: spot televisivi e radiofonici sia su emittenti nazionali che locali, cartellonistica e tabellari a mezzo stampa (quotidiani e periodici), internet, product placement, manifestazioni fieristiche, sponsorizzazioni, ecc.

**22.** Un documento inviato alle agenzie pubblicitarie per l'individuazione degli obiettivi delle campagne pubblicitarie realizzate da Poltronesofà espressamente precisa che lo scopo delle pubblicità è quello di trasmettere al consumatore l'idea del “binomio qualità e convenienza”. Nel medesimo documento si legge: “*la prima trincea di spot era tesa a far innamorare il cliente del prodotto e poi fargli vedere che costa poco, dando spazio alla testimonial che ha incarnato la figura del garante del portafoglio cliente*”.

**23.** Le vendite della società si concentrano maggiormente nei fine settimana, che pesano per oltre il 50% del venduto. Le promozioni sono basate su cicli di tre settimane, all'interno delle quali

<sup>1</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

vengono inseriti degli eventi o promozioni flash di breve durata. L'effetto delle promozioni genera un aumento di vendite significativamente crescente verso la scadenza delle stesse e inversamente proporzionale alla durata della promozione stessa<sup>2</sup>.

**24.** In una mail del 19 maggio 2014 indirizzata a tutti i punti vendita viene data l'istruzione di rimuovere "gli attuali cartellini promozionali" ed inserire i cartellini promozionali 50%+30%. In due mail inviate ai punti vendita nei mesi di aprile e maggio 2014<sup>3</sup> si legge: *"il week end è alle porte e poltronesofà vuole spalancare i battenti a tutte le persone che stanno cercando un divano. Quindi a partire da oggi avrete in mano nuove e affilatissime armi per trasformare tutti i vostri contatti in ordini. Non solo potete contare sul termine della collezione dei 4 modelli superpromozionali ma in più abbiamo creato un evento che verrà comunicato questo week end e che terminerà definitivamente domenica 18 maggio"*.

**25.** In una mail inviata all'agenzia pubblicitaria si legge *"poltronesofà anticipa i saldi e ha come obiettivo quello di svendere il maggior numero di divani possibili in pronta consegna. Fino a ora per comunicare questo messaggio è sempre stato utilizzato il claim fuori tutto, ma abbiamo ora la necessità che dato il nostro obiettivo commerciale Voi troviate per noi un claim equivalente o meglio ancora più forte e distintivo per comunicare il medesimo concetto. La parte promozionale che va comunicata è che abbiamo oltre 3.000 divani in pronta consegna a partire da 189 euro. Si tratta di un evento che avrà luogo venerdì, sabato e domenica serve quindi dare un appuntamento preciso e limitato nel tempo al nostro cliente, per la prima settimana. Per la seconda settimana possiamo comunicare la chiusura definitiva della promozione e diminuire il numero di divani a disposizione. Sottolineami che serve il vostro deciso contributo anche per quanto riguarda la scadenza: pensiamo infatti che vadano trovati modi alternativi per dichiarare il "termina domenica" e il countdown"*<sup>4</sup>.

**26.** Il ciclo produttivo della società Poltronesofà è strutturato in modo da non creare scorte di magazzino, l'ordine di produzione del divano parte dal momento in cui il cliente effettua l'ordine nel negozio e la consegna del prodotto avviene dopo circa 60 giorni dall'acquisto.

### **3) Le argomentazioni difensive del professionista**

**27.** La società Poltronesofà nella propria memoria difensiva afferma la correttezza delle campagne promozionali diffuse ed in ogni caso l'impossibilità di configurare la pratica commerciale oggetto del procedimento come scorretta ai sensi dell'art. 20 del Codice del Consumo in quanto insuscettibile di indurre in errore il consumatore medio.

**28.** In primo luogo, la società evidenzia che la condotta contestata relativa alle modalità di promozione dei prodotti in questione sono modalità comuni nel settore di riferimento, quello dell'arredamento, ed adottate da una pluralità di produttori analoghi alla società Poltronesofà nelle loro strategie di comunicazione e vendita.

**29.** In secondo luogo, il professionista eccepisce l'irragionevolezza dei profili di scorrettezza contestati con l'avvio del presente procedimento alla luce di una qualificazione del *consumatore medio* la cui più ampia tutela andrebbe in ogni caso condizionata all'adozione di un comportamento dello stesso *ragionevolmente attento e avveduto*<sup>5</sup>. In altri termini, la società esclude che le campagne promozionali oggetto dell'istruttoria possano essere idonee ad

<sup>2</sup> Cfr. doc. n. 8 elenco ispettivo sede Forlì.

<sup>3</sup> Cfr mail doc. 1, 5 elenco ispettivo sede di Roma

<sup>4</sup> scambio di mail del 27 maggio 2014 doc. 11 e 12 elenco ispettivo sede di Forlì.

<sup>5</sup> L. ROSSI CARLEO, Consumatore, consumatore medio e cliente: funzionamento e sintesi delle pratiche commerciali scorrette, in Europa e diritto privato, 2010, p. 685 ss.

influenzare il consumatore medio che è un consumatore dotato di una preparazione e di un grado di ragionevolezza che gli consente di non essere tratto in errore.

**30.** Nel merito della pratica commerciale in questione, il professionista chiarisce che oggetto delle promozioni contestate sarebbero poltrone e divani prodotti in quantità limitate e, pertanto, sarebbe giustificato indicare nelle promozioni un periodo breve di commercializzazione degli stessi (3 - 4 settimane)<sup>6</sup>. Inoltre, con riferimento all'iniziativa promozionale c.d. "*doppi saldi*" il professionista nelle difese chiarisce che la denominazione utilizzata intende fare leva su due profili: il periodo di saldi, in quanto vi era per tutti la possibilità di operare sconti, nel periodo in cui è stata diffusa la promozione, e l'adozione di un sistema progressivo di sconti con l'indicazione delle percentuali di sconto applicate.

**31.** Le campagne promozionali elaborate da Poltronesofà rispondono alla logica della vendita di prodotti fuori collezione e quindi presenti in quantità limitate, e si pongono l'obiettivo di incentivare, con l'adozione di prezzi particolarmente vantaggiosi, la vendita degli stessi che, essendo pezzi fuori catalogo annuale, possono essere venduti per un periodo di tempo limitato. La reiterazione ad intervalli regolari delle suddette campagne promozionali troverebbe quindi una sua giustificazione in quanto avrebbe per oggetto prodotti sempre diversi.

#### **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**32.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa tramite televisione, in data 23 settembre 2014 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

**33.** Con parere pervenuto in data 16 ottobre 2014, la suddetta Autorità ha ritenuto che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2 e 21, comma I, lettere. *b) e d)*, 22, comma 2 e 23 *lettera g)*; del Codice del Consumo, sulla base delle seguenti considerazioni: *i)* ai fini della delibazione di ingannevolezza il messaggio oggetto della pratica viene valutato con esclusivo riguardo al suo contenuto ed alla sua portata, riferiti alle circostanze spazio-temporali della sua diffusione; *ii)* inoltre, il fine promozionale si realizza esclusivamente attraverso il messaggio, il quale esaurisce la sua funzione propria nell'indurre il destinatario a rivolgersi all'operatore, cosicché non può essere ritenuto idoneo a sanare l'incompletezza delle informazioni fornite su elementi riconosciuti essenziali quali le condizioni economiche di offerta del servizio pubblicizzato il rinvio a ulteriori fonti informative cui il consumatore è invitato a rivolgersi; *iii)* dall'esame dei testi oggetto della presente pratica commerciale, assume rilevanza la reiterazione dell'offerta promozionale relativa alla vendita di divani a prezzi scontati, inducendo tuttavia il consumatore a ritenere che detta vendita promozionale sia disponibile per un periodo molto limitato, quando invece la medesima promozione è costantemente ripetuta nel tempo; parimenti non sono chiare per il consumatore le modalità secondo cui il professionista opererebbe detti sconti; *iv)* la comunicazione finalizzata a promuovere il prodotto in questione, avuto riguardo ai diversi mezzi e metodi di diffusione impiegati per la pratica commerciale in oggetto, si basa su indicazioni ingannevoli relative alle modalità di sconto dei prodotti pubblicizzati ed alle promozioni organizzate dal professionista, e, pertanto, la stessa risulta potenzialmente contraria alla diligenza professionale ed idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico dei consumatori, inducendoli e/o condizionandoli ad assumere una decisione di natura

---

<sup>6</sup> La produzione in quantità limitate di alcuni modelli risponderebbe ad una strategia industriale complessa. In particolare, l'azienda, accanto alla collezione annuale, propone dei prodotti caratterizzati da una "vita più breve". Si tratta in linea di massima di 4 modelli caratterizzati da costi di produzione contenuti e pertanto suscettibili di essere venduti a prezzi più vantaggiosi. I modelli interessati da questa politica di produzione sono esposti in cataloghi ad hoc.

commerciale, che non avrebbero altrimenti preso, sulla base di una erronea rappresentazione degli effetti derivanti dall'adesione alla promozione prospettata.

## V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

**34.** I messaggi pubblicitari oggetto del presente procedimento sono diretti ad informare i destinatari della circostanza che la società Poltronesofà offre la possibilità di acquistare poltrone e divani a prezzi particolarmente convenienti ma per periodi limitati e che bisogna approfittarne rapidamente in quanto le promozioni pubblicizzate non sono suscettibili di repliche; nei messaggi infatti compaiono espressioni quali “*termina definitivamente domenica*” o espressioni analoghe.

**35.** Dagli elementi acquisiti in istruttoria è emerso, che, in realtà, la società Poltronesofà utilizza l'indicazione di sconti sul prezzo dei divani e delle poltrone offerti in vendita come elemento costante di tutte le campagne pubblicitarie. Si tratta di una vera e propria strategia commerciale volta ad acquisire il maggior numero di clienti inducendoli a ritenere che quella determinata promozione abbia una durata limitata nel tempo e sia non replicabile.

**36.** Sul punto, l'eccezione sollevata dal professionista, in merito alla circostanza che le varie promozioni hanno ad oggetto sempre collezioni diverse e, pertanto, si tratta di volta in volta di promozioni diverse che non sono qualificabili come repliche l'una dell'altra, non risulta accoglibile.

**37.** In merito si rileva, infatti, che, data la struttura dei messaggi pubblicitari, risulta impossibile per i destinatari comprendere in quale caso vengono offerti prodotti appartenenti alla collezione annuale proposta dal professionista e quando vengono proposti beni appartenenti a specifiche collezioni offerte in promozione. I destinatari dei messaggi percepiscono semplicemente che tutti i prodotti in vendita sono in promozione e le indicazioni relative alla breve durata delle promozioni risulta idonea ad ingenerare confusione, sia sui prodotti, che sull'entità degli sconti proposti di continuo.

**38.** Quanto sopra porta a ritenere che l'impostazione delle campagne pubblicitarie del professionista è idonea ad indurre i destinatari in errore in quanto li porta a credere che per usufruire degli sconti pubblicizzati sia necessario procedere all'acquisto dei prodotti in un tempo limitato, perché le promozioni finiscono e o si modificano in senso che può essere non più favorevole per gli eventuali acquirenti.

**39.** In ordine poi alle campagne che utilizzano espressioni quali “fuori tutto” o “speciale stock” si segnala che tali indicazioni risultano elementi di ulteriore confusione perché inducono i destinatari a ritenere che i prodotti offerti facciano parte di collezioni composte da pochi pezzi comunque disponibili mentre, in realtà, nel corso dell'istruttoria, è emerso che i prodotti venduti vengono messi in produzione solo dopo che il consumatore ha effettuato l'ordine ed i tempi di consegna sono di circa 60 giorni indipendentemente dalla circostanza che il prodotto sia appartenente ad una piuttosto che un'altra collezione.

**40.** Il professionista utilizza il sistema delle promozioni e degli sconti al solo scopo di attrarre il consumatore. Infatti, come su indicato, il ciclo produttivo posto in essere da Poltronesofà è volto a non creare scorte di magazzino. L'ordine di produzione del divano e/o della poltrona parte dal momento in cui il cliente effettua l'acquisto nel negozio e la consegna del prodotto avviene dopo circa 60 giorni dall'acquisto.

**41.** Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che i messaggi pubblicitari diffusi da Poltronesofà contengono molteplici informazioni non corrette: gli sconti pubblicizzati non sono veri sconti; le promozioni non hanno una durata limitata; la consegna dei divani, qualificati, come scorte di magazzino, avviene dopo 60 giorni.

**42.** Con specifico riferimento all'importo degli sconti, e pertanto alla veridicità degli stessi, è emerso dalle risultanze istruttorie che il professionista modifica i cartellini dei prezzi per adeguarli alle varie promozioni, senza modificare in realtà il prezzo di vendita, ed i listini prezzi<sup>7</sup> riportano fin da subito l'indicazione del prodotto con il prezzo scontato in promozione. Queste circostanze denotano una strategia commerciale del professionista volta ad enfatizzare un prezzo scontato come una circostanza particolare mentre, in realtà, si tratta di una precisa politica di marketing. Poltronesofà ha nei diversi messaggi promozionali ripetutamente pubblicizzato i medesimi divani al prezzo scontato previsto nell'offerta iniziale, se non addirittura ad un prezzo ulteriormente ribassato ("doppi saldi") estendendo poi le condizioni d'acquisto favorevoli anche a tutta la collezione.

Anche la promozione fuori tutto è smentita dalle risultanze istruttorie, i tempi di consegna dei divani sono minimo di 60 giorni<sup>8</sup>, circostanza questa che dimostra chiaramente la mancanza di un magazzino prodotti e la non veridicità delle affermazioni pubblicitarie.

**43.** Le campagne pubblicitarie *de qua*, essendo state create come un susseguirsi di offerte promozionali qualificate come offerte irripetibili, intende agganciare il consumatore facendogli credere, ogni volta, che si tratti dell'ultima possibilità per poter acquistare un divano a prezzo scontato. Secondo il professionista le diverse pubblicità e di conseguenza le diverse promozioni si differenziano tra di loro in quanto ogni volta cambia il modello di divano posto in promozione e, sempre secondo quanto afferma il professionista, dette pubblicità comunque non sarebbero idonee ad ingannare i consumatori, in quanto questi ultimi sarebbero sufficientemente avvezzi alle dinamiche di aggancio del mercato, e, quindi, sarebbero altresì capaci di comprendere che si tratta di promozioni diverse e distinte tra loro.

**44.** L'eccezione sollevata dal professionista è priva di fondamento, posto che nello stretto lasso di tempo di durata di uno spot televisivo, il messaggio fondamentale che il consumatore percepisce è che Poltronesofà effettua una riduzione dei prezzi e che questa riduzione avrà una durata limitata e non sarà più ripetuta. Il consumatore, infatti, non è in grado di distinguere, tra l'intera gamma di modelli, quali siano quelli in promozione e quelli facenti parte della Collezione vera e propria. Inoltre, per il consumatore risulta difficile capire i rapporti esistenti tra le singole offerte, soprattutto in quanto il professionista accavalla offerte e promozioni, come ad esempio i doppi saldi pubblicizzati a ridosso ad altre offerte di prezzi ridotti. Gli stessi protagonisti dei filmati pubblicitari "giocano" sulla circostanza del susseguirsi e del duplicarsi delle promozioni

**45.** I comportamenti descritti costituiscono elementi idonei per caratterizzare quale scorretta la condotta posta in essere da Poltronesofà, in violazione degli artt. 20 e 21 del Codice del Consumo nonché idonei ad integrare la fattispecie di cui all'art. 23, lettera g).

**46.** Come noto, il Codice del Consumo, all'art. 23, lettera g) qualifica come, di per sé, ingannevole la pratica commerciale consistente nel dichiarare che un prodotto sarà disponibile a condizioni particolari per un periodo di tempo molto limitato, in modo da ottenere una decisione immediata dei destinatari dei messaggi e privare i consumatori della possibilità o del tempo sufficiente per prendere una decisione consapevole. Il medesimo articolato normativo, all'art. 21 qualifica, poi, come ingannevole la pratica commerciale che contenga informazioni non rispondenti al vero.

**47.** La condotta del professionista risulta inoltre non conforme al livello di diligenza professionale ragionevolmente esigibile ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del Codice del Consumo, considerato che Poltronesofà è uno dei principali produttori di poltrone e divani, autore di varie e molteplici

---

<sup>7</sup> Cfr listini prodotti versati in atti.

<sup>8</sup> Cfr. doc. n. 8 elenco ispettivo Roma.

campagne commerciali e quindi ben consapevole degli stringenti obblighi derivanti dalle promesse contenute nelle pubblicità e dalla idoneità attrattiva delle stesse. Poltronosofà dovrebbe quindi, in base ai principi minimi del canone di buona fede e correttezza, assicurare ai consumatori non solo un'informazione completa, esaustiva e veritiera in merito alle reali caratteristiche delle promozioni ed alla convenienza della stessa ma anche corretta nella sua presentazione complessiva senza profili ed elementi di ambiguità circa la durata della promozione posto che l'utilizzo di una leva ambigua e non veritiera quale un'imminente scadenza delle promozioni ha il precipuo scopo di determinare un aggancio immediato del consumatore.

**48.** Alla luce di tutto quanto sopra esposto, la campagna pubblicitaria diffusa da Poltronosofà, la cui portata decettiva deve essere valutata in termini oggettivi, risulta ingannevole, in quanto, in violazione degli articoli 21, comma 1, lettera b), e 22 e 23, lettera g), del Codice del Consumo, contiene informazioni non vere e ingannevoli circa le caratteristiche, i prezzi nonché la durata e validità delle promozioni.

## **VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**49.** Ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**50.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**51.** Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame dell'importanza del professionista trattandosi di uno dei principali produttori di divani, della natura della partita, del contenuto altamente subdolo che tende a sfruttare, in un momento di particolare attenzione dei consumatori verso il risparmio, la leva della convenienza economica come elemento essenziale della campagna pubblicitaria, e della molteplicità dei mezzi utilizzati per veicolare i messaggi, che sono stati diffusi tramite la televisione e tramite internet e quindi attraverso mezzi idonei a raggiungere una ampia platea di consumatori.

**52.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere nel periodo ottobre 2013 – aprile 2014 con numerosi passaggi televisivi giornalieri.

**53.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile alla società Poltronosofà S.p.A. nella misura di 350.000 (trecentocinquantamila) euro.

**54.** In considerazione del fatto che sussiste, nel caso di specie, una circostanza aggravante in quanto il professionista è già stato destinatario di un provvedimento<sup>9</sup> sanzionatorio per una fattispecie analoga, si ritiene di determinare l'importo della sanzione nella misura di 500.000 (cinquecentomila) euro.

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1 lettera b), 22 e 23 lettera g), del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante una prospettazione ambigua e non

---

<sup>9</sup> Cfr. Provv. n. 21621 del 30 settembre 2010

veritiera a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione alle caratteristiche, modalità e convenienza delle promozioni pubblicizzate dal professionista;

### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Poltronosofà S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1 lettera b), comma 2 lettera a) e 22 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare alla società Poltronosofà S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 500.000 (cinquecentomila) euro;

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera b) deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane S.p.A. e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato telematicamente, con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Ai sensi dell'art. 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

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

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

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXIV- N. 44 - 2014

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Elisabetta Allegra, Sandro Cini, Francesca Melchiorri,  
Valerio Ruocco, Simonetta Schettini  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Ufficio Statistico e Ispezioni Informatiche  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <http://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---