



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# **Bollettino**

Settimanale

Anno XXXIV - n. 11

**Pubblicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
18 marzo 2024**



## SOMMARIO

<b>INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE</b>	<b>5</b>
<b>I867 - AUMENTI DEI PREZZI DEL VETRO CAVO</b>	
<i>Provvedimento n. 31108</i>	5
<b>OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE</b>	<b>6</b>
<b>C12604 - CVC CAPITAL PARTNERS SICAV-FIS/GRUPPO LA PIADINERIA</b>	
<i>Provvedimento n. 31095</i>	6
<b>C12606 - ENILIVE/RAMI DI AZIENDA DI SIRTAM-NEW GREEN FUEL</b>	
<i>Provvedimento n. 31096</i>	10
<b>C12608 - SAGE/DEL CURTO</b>	
<i>Provvedimento n. 31097</i>	14
<b>C12609 - SAGE/MORANDI-BORTOT</b>	
<i>Provvedimento n. 31098</i>	23
<b>C12610 - SAGE/RE SERGIO RECYCLING</b>	
<i>Provvedimento n. 31099</i>	32
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	<b>40</b>
<b>AS1951 - VALUTAZIONE DI PROPORZIONALITÀ DELLA PROFESSIONE DI ASSISTENTI BAGNANTI</b>	
<i>AS1951 – ATO 2 PIEMONTE - RICOGNIZIONE SPL 2023</i>	40
<i>AS1952 – ATO 2 PIEMONTE - RICOGNIZIONE SPL 2023</i>	42
<i>AS1953 – ENTE DI GOVERNO DELL'AMBITO DELLA SARDEGNA - RICOGNIZIONE SPL 2023</i>	45
<i>AS1954 – ATO DELLA PROVINCIA DI VARESE - RICOGNIZIONE SPL 2023</i>	48
<i>AS1955 – ERSI ABRUZZO - RICOGNIZIONE SPL 2023</i>	50
<i>AS1956 - COMUNE DI PAVIA - RICOGNIZIONE SPL 2023</i>	53
<i>AS1957 – AGCOM/ANALISI COORDINATA DEI MERCATI DEI SERVIZI DI ACCESSO ALLA RETE FISSA</i>	56
<b>PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE</b>	<b>62</b>
<b>IP367 – Mulpur-INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY</b>	
<i>Avviso di adozione provvedimento di avvio del procedimento</i>	62
<b>IP367 - Mulpur-INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY</b>	
<i>Provvedimento n. 30995</i>	63
<b>PS12543 - TIKTOK CICATRICE FRANCESE</b>	
<i>Provvedimento n. 31124</i>	67
<b>CLAUSOLE VESSATORIE</b>	<b>100</b>
<b>CV235 - TOSCANO MUTUI - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA</b>	
<i>Provvedimento n. 31100</i>	100
<b>CV236 - 24MAX - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA</b>	
<i>Provvedimento n. 31101</i>	124
<b>CV237 - LINK SOLUZIONI - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA</b>	
<i>Provvedimento n. 31102</i>	140
<b>CV238 – MONETY - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA</b>	
<i>Provvedimento n. 31103</i>	158
<b>VARIE</b>	<b>180</b>
<b>CONTRIBUTO ALL'ONERE DERIVANTE DAL FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO PER L'ANNO 2024</b>	
<i>Provvedimento n. 31092</i>	180



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### **I867 - AUMENTI DEI PREZZI DEL VETRO CAVO**

*Provvedimento n. 31108*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

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

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

VISTO il proprio provvedimento del 31 ottobre 2023, n. 30847, con il quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della Legge n. 287/1990, nei confronti delle società Berlin Packaging Italy S.p.A., Bormioli Luigi S.p.A., O-I Italy S.p.A., Verallia Italia S.p.A., Vetreria Cooperativa Piegarese Società Cooperativa, Vetreria Etrusca S.p.A., Vetri Speciali S.p.A., Vetropack Italia S.r.l. e Zignago Vetro S.p.A., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE;

VISTI gli atti del procedimento;

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

### DELIBERA

di sostituire la dott.ssa Giulia Cipolla con il dott. Giuseppe Stuppia come responsabile del procedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12604 - CVC CAPITAL PARTNERS SICAV-FIS/GRUPPO LA PIADINERIA**

*Provvedimento n. 31095*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società CVC Capital Partners SICAV-FIS S.A., pervenuta in data 30 gennaio 2024;

CONSIDERATO quanto segue:

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

1. CVC Capital Partners SICAV-FIS S.A. (di seguito CVC) è una società di diritto lussemburghese classificata come fondo di investimento specializzato che, insieme a CVC Capital Partners Advisory Group Holding Foundation e alle società da entrambe controllate, fa parte del Network CVC, attivo nell'ambito del *private equity* e della consulenza in materia di investimenti; esso offre, in particolare, servizi di consulenza e di gestione degli investimenti per conto di piattaforme e fondi di investimento del gruppo (i Fondi CVC). I Fondi CVC, tra i quali quello interessato dalla presente operazione (CVC Capital Partners Fund VIII), detengono partecipazioni a livello globale in società attive in diversi settori (chimico, manifatturiero, servizi, vendita al dettaglio, ecc.).

Il fatturato complessivo conseguito nel 2022 dalle società nel portafoglio dei Fondi CVC è stato pari, secondo le stime disponibili, a [60-70]\* miliardi di euro, di cui [20-30] miliardi di euro e [1-2] miliardi di euro per vendite realizzate rispettivamente nell'Unione Europea e in Italia.

2. Gruppo La Piadineria S.p.A. (di seguito La Piadineria) è una società di diritto italiano posta a capo di un gruppo di imprese che svolgono attività di realizzazione, promozione, sviluppo, allestimento e gestione (diretta e indiretta, anche in *franchising*) di esercizi commerciali per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande<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>1</sup> Nel dettaglio, La Piadineria - attiva nella commercializzazione all'ingrosso di prodotti, alimentari e non, inerenti alla produzione e vendita di piadine - controlla interamente Gruppo Negozi S.r.l. e GN France S.a.s.u. attive, rispettivamente in Italia e in Francia, nella gestione di esercizi per la somministrazione al pubblico di alimenti (in particolare piadine) e bevande sotto l'insegna 'La Piadineria', mentre un'altra società interamente controllata (1994 Immobiliare S.r.l.) si occupa principalmente dell'allestimento, della promozione e dello sviluppo di tali esercizi.

L'intero capitale sociale di La Piadineria è detenuto da Demetra 2 S.p.A., il cui controllo è a sua volta riconducibile a Permira Holdings Limited.

Nel corso del 2022, La Piadineria ha realizzato, quasi interamente in Italia, un fatturato complessivo pari a [100-532] milioni di euro.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. La comunicazione in esame ha per oggetto l'acquisizione, da parte di CVC, del controllo esclusivo di La Piadineria, mediante l'acquisto dell'intero capitale sociale di Demetra 2 S.p.A. per il tramite della società veicolo Pergolesi BidCo S.r.l.. La realizzazione della concentrazione implica, tra l'altro, il trasferimento dell'avviamento commerciale e del *know how* in capo all'acquirente.

4. L'operazione prevede, inoltre, alcune clausole di non concorrenza e di non sollecitazione in capo a una persona fisica, azionista di minoranza di Demetra 2 S.p.A.. In particolare, questi si impegna, per un periodo di tre anni e limitatamente ai territori dell'Italia e della Francia, a non svolgere attività in concorrenza con La Piadineria, a non effettuare investimenti (salvo che di natura finanziaria) in società concorrenti e a non sollecitare il *management* di La Piadineria.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di una impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 532 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 32 milioni di euro.

6. I patti di non concorrenza e di non sollecitazione descritti in precedenza possono essere qualificati come accessori alla concentrazione comunicata nella misura in cui contengono restrizioni direttamente connesse alla realizzazione dell'operazione e ad essa necessarie<sup>2</sup>. In particolare, nel caso di specie gli impegni assunti da un venditore vanno a beneficio dell'acquirente e rispondono all'esigenza di garantire a quest'ultimo il trasferimento dell'effettivo valore dell'acquisizione. Tuttavia, per non travalicare i limiti di quanto ragionevolmente richiesto allo scopo, è necessario che la portata geografica non ecceda l'attuale ambito territoriale di operatività della società oggetto di acquisizione e delle sue controllate.

## IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

### *I mercati del prodotto e geografici*

7. Da un punto vista merceologico, il settore interessato dall'operazione in esame è quello in cui opera la società La Piadineria oggetto di acquisizione, ossia la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande (ristorazione commerciale).

---

<sup>2</sup> Si veda, al riguardo, la Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005).

8. In accordo ai precedenti dell'Autorità<sup>3</sup>, la ristorazione commerciale consiste infatti nell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, e include diverse tipologie di esercizi commerciali: dal semplice bar, in grado di servire solo bevande e dolci, agli esercizi - quali quelli di La Piadineria - in grado di offrire anche un servizio di ristorazione veloce (*snack-bar, fast-food, pizzerie al taglio, self-service, take-away, ecc.*), sino ai più tradizionali ristoranti con servizio al tavolo. Il settore della ristorazione commerciale è caratterizzato in generale da un'elevata frammentazione dell'offerta e da un'ampia varietà di soluzioni organizzative, rese possibili, tra l'altro, da una larga presenza di imprese a carattere familiare.

Ad ogni modo, stante la mancanza di sovrapposizioni tra le attività delle Parti, nel caso di specie non risulta necessario addivenire a una precisa delimitazione merceologica del mercato, stabilendo in particolare se i bar e gli esercizi adibiti al servizio di ristorazione veloce identifichino un ambito distinto rispetto a quello della ristorazione tradizionale, ovvero se - come ritenuto dalle Parti - entrambi facciano parte del più ampio ambito della ristorazione commerciale.

9. Dal punto di vista della rilevanza geografica, in considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e, in particolare, dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti di ristoro, l'ambito geografico di riferimento ha una dimensione locale, tendenzialmente provinciale.

Anche in questo caso, per i medesimi anzidetti motivi, non risultano necessari ulteriori approfondimenti in merito alla dimensione geografica del mercato.

#### ***Effetti dell'operazione***

10. Come accennato, nessuna delle società in portafoglio ai fondi CVC opera nel medesimo ambito di attività di La Piadineria né in settori posti a monte o a valle di questo; in ciascuno dei territori locali dove sono presenti punti vendita di La Piadineria, pertanto, l'operazione in esame realizzerà di fatto la sostituzione di un operatore con un altro, senza sostanziali effetti di natura concorrenziale.

11. Quanto precede, inoltre, si realizza in un quadro in cui, considerando il più ampio contesto nazionale, a La Piadineria è riconducibile una quota stimata inferiore all'1% e sono presenti varie catene specializzate nella ristorazione veloce (tra le principali McDonald's, Burger King, RoadHouse e Old Wild West).

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

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

RITENUTO, altresì, che le clausole di non concorrenza e di non sollecitazione pattuite sono accessorie alla presente operazione nei soli limiti sopra precisati, e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, tali clausole nella misura in cui si realizzino oltre la portata geografica ivi indicata

---

<sup>3</sup> Cfr. da ultimo C12492 - FOOD EXPERIENCE INVESTMENTS/EATALY in Bollettino n. 40/2022.



DELIBERA

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**C12606 - ENILIVE/RAMI DI AZIENDA DI SIRTAM-NEW GREEN FUEL***Provvedimento n. 31096*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 febbraio 2024;

SENTITO il Relatore Saverio Valentino;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Enilive S.p.A., pervenuta il 31 gennaio 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Enilive S.p.A. ("Enilive") è una società a socio unico soggetta all'attività di direzione e coordinamento di Eni S.p.A. ("Eni"), società quotata (il cui capitale sociale è attualmente detenuto per il 26,369% da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., per il 3,934% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e per il restante è flottante) a capo dell'omonimo gruppo industriale ("Gruppo Eni"), storicamente attivo a livello globale nella filiera Oil&Gas, chimica ed energetica nonché, da ultimo, nel processo di transizione verso soluzioni energetiche alternative (tra cui l'impiego di fonti rinnovabili e progetti innovativi di economia circolare).

Per quanto attiene alla presente Operazione, Eni gestisce una rete di impianti di distribuzione carburanti sul territorio nazionale composta da impianti di proprietà, in locazione o in concessione. A questi impianti si aggiungono stazioni di servizio i cui titolari hanno stipulato un contratto di convenzionamento con Eni. Il gruppo Eni ha realizzato nel 2022 un fatturato mondiale pari a circa 143,3 miliardi di euro, di cui circa [60-70]\* realizzati in Italia.

2. Sirtam S.p.A. ("Sirtam") è una società attiva nel settore della distribuzione all'ingrosso e al dettaglio di carburanti, anche tramite la società controllata New Green Fuel S.r.l. ("New Green Fuel"). Il ramo d'azienda oggetto di cessione, costituito complessivamente da 24 stazioni di rifornimento localizzate prevalentemente in Toscana e Piemonte, ha realizzato, nel 2022, un fatturato pari a circa [32-100] milioni di euro.

**II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE**

3. La comunicazione in esame riguarda l'acquisizione del controllo esclusivo da parte di Enilive (e quindi di Eni) dei rami d'azienda costituiti, complessivamente, da 24 stazioni di rifornimento

---

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

carburanti - 21 dei quali localizzati in Toscana e 3 in Piemonte – da Sirtam e da New Green Fuel, tramite contratti di vendita (per 9 impianti) e di affitto di durata decennale (per i restanti 15 impianti).

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

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

Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 532 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 32 milioni di euro.

### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

#### *I mercati rilevanti e gli effetti dell'operazione*

5. In ragione delle attività svolte dall'impresa oggetto di acquisizione, l'Operazione comporta sovrapposizioni nel settore della distribuzione al dettaglio di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria.

6. In base ai precedenti dell'Autorità<sup>1</sup>, nei mercati della distribuzione di carburanti per autotrazione in rete non si effettuano distinzioni, in termini merceologici, tra la tipologia di carburante distribuito. Con riferimento alla dimensione geografica, essa è di tipo locale e, in particolare, corrisponde ai bacini di utenza (detti "*catchment areas*", di seguito anche "*c.a.*") tracciabili attorno a ciascun impianto, utilizzando un raggio pari, nel caso della rete stradale ordinaria, a una percorrenza di 15 minuti<sup>2</sup>.

7. Nel caso di specie, la posizione delle Parti può essere valutata, pertanto, nelle c.a. tracciabili attorno ai 24 impianti oggetto di acquisizione da parte del gruppo Eni.

8. Di seguito si riportano le quote di mercato, calcolate in base alle stime delle Parti, in termini di erogato (cfr. *infra* Tabella 1) che si attestano su valori intorno al 30% e solo in 6 casi su valori superiori o prossimi al 30%.

---

<sup>1</sup> Cfr. inter alia C12535 – *IP Italiana Petroli/Esso italiana*, provv. n. 30745 del 1° agosto 2023, in Boll. 30/2023.

<sup>2</sup> Cfr. *supra*, C12535.

**Tabella 1 - Quote di mercato nelle c.a. in termini di volumi stimati**

Catchment area	Quota ENI	Quota target	Quota congiunta
Calenzano (FI)	[5-10%]	[1-5%]	[5-10%]
Campi Bisenzio (FI)	[15-20%]	[1-5%]	[15-20%]
Cascina (PI)	[20-25%]	[5-10%]	[30-35%]
Castelfiorentino (FI)	[15-20%]	[10-15%]	[30-35%]
Fucecchio (FI)	[20-25%]	[1-5%]	[25-30%]
Lucca (LU)	[15-20%]	[1-5%]	[20-25%]
Massarosa (LU)	[30-35%]	[1-5%]	[35-40%]
Monsummano Terme (PT)	[20-25%]	[1-5%]	[20-25%]
Montale (PT)	[10-15%]	[1-5%]	[15-20%]
Monteriggioni (SI)	[35-40%]	[1-5%]	[40-45%]
Poirino (TO)	[15-20%]	[1-5%]	[15-20%]
Reggello (FI)	[15-20%]	[5-10%]	[25-30%]
Sambuca Pistoiese (PT)	-	[15-20%]	[15-20%]
Scansano (GR)	-	[95-100%]	[95-100%]
Vigone (TO)	[20-25%]	[1-5%]	[20-25%]
Firenze (FI) (1)	[15-20%]	[1-5%]	[20-25%]
Firenze (FI) (2)	[15-20%]	[1-5%]	[20-25%]
Pisa (PI)	[15-20%]	[1-5%]	[20-25%]
Prato (PO) (1)	[10-15%]	[1-5%]	[15-20%]
Prato (PO) (2)	[10-15%]	[1-5%]	[15-20%]
San Pietro a Sieve (SI)	[10-15%]	[1-5%]	[15-20%]
Cuorgnè (TO)	[25-30%]	[1-5%]	[30-35%]
Civitella Val di Chiana (AR)	[30-35%]	[1-5%]	[30-35%]
Bucine (AR)	[15-20%]	[5-10%]	[25-30%]

9. Nelle c.a. in cui la quota congiunta stimata dalle Parti supera il 30% in termini di volumi (Cascina, Castelfiorentino, Massarosa, Monteriggioni, Cuorgnè e Civitella Val di Chiana) si è proceduto a stimare le quote di mercato usando dati più dettagliati basati sui volumi erogati direttamente dagli operatori ivi presenti. In base a tali informazioni, la quota congiunta ottenuta *post-merger* dalle Parti è risultata sempre inferiore al 25% o con un delta non superiore al 2%.

10. Alla luce di quanto esposto, l'Operazione prospettata risulta inidonea a produrre effetti anticompetitivi nel mercato in questione.

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

DELIBERA

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**C12608 - SAGE/DEL CURTO***Provvedimento n. 31097*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO la comunicazione effettuata dalla società SAGE S.r.l., pervenuta in data 8 febbraio 2024;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. SAGE S.r.l. ("SAGE") è una società che gestisce partecipazioni in società che svolgono attività di impianto ed esercizio di centri raccolta tecnicamente organizzati per la raccolta, la riduzione volumetrica e la commercializzazione del legname di recupero e del legno in genere. SAGE è controllata, per il tramite di Gruppo Mauro Saviola S.r.l. ("GMS"), da Saviola Holding S.r.l., che ne esercita la direzione e coordinamento.

2. Saviola Holding S.r.l. e le sue controllate (congiuntamente indicate con "Gruppo Saviola") sono attive nei settori del legno, della chimica e del mobile in kit in Italia e all'estero. La *business unit* "Legno", in particolare, è costituita da GMS con sede in Italia, dalle sue controllate italiane, da Rheinspan GmbH & co. KG (Germania) e da Sadepan Latinoamericana SA (Argentina). Tali società sono attive nella produzione di diverse tipologie di pannelli truciolari (e.g., grezzo, nobilitato, idrofugo, ignifugo), nonché nella fornitura di beni e servizi connessi a tale attività principale (produzione di bordi e superfici per mobili, produzione di semilavorati derivati dal pannello per l'industria del mobile, raccolta di legname post-consumo per la produzione di pannello oltre che di biomasse ed altri materiali post-consumo, servizi di trasporto e logistica, ecc.).

3. Nel 2022, il Gruppo Saviola ha realizzato un fatturato consolidato di circa [700-1.000]\* milioni di euro, di cui circa [532-700] milioni di euro in Italia e circa [100-532] milioni di euro nella restante parte dell'Unione Europea.

4. Del Curto S.r.l. ("Del Curto" o "Target"), una società principalmente attiva nella raccolta di residui legnosi per avvio a recupero/riciclo e, marginalmente, nella produzione e commercializzazione di *pellet*. Prima dell'acquisizione del controllo da parte del Gruppo Saviola, Del Curto era controllata da una persona fisica che deteneva il 55% del capitale sociale.

5. Nel 2022, Del Curto ha realizzato, in Italia, un fatturato di circa 19,9 milioni di euro.

---

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

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'operazione consiste nell'acquisizione, da parte del Gruppo Saviola, dell'80% del capitale sociale della Target, ceduto da due persone fisiche che detenevano rispettivamente il 55% e il 25% del capitale sociale (nel seguito, "i Venditori"). Le regole di *governance* prevedono che il Gruppo Saviola possa nominare due componenti del consiglio di amministrazione, tra cui il Presidente, e che il voto favorevole di tali due componenti sia sufficiente per l'approvazione delle decisioni. La realizzazione dell'operazione è sospensivamente condizionata al verificarsi di alcune condizioni, tra le quali vi è l'ottenimento delle autorizzazioni necessarie ai sensi e per gli effetti della disciplina *antitrust*.

7. Il contratto stipulato tra le parti prevede, per un periodo di *[omissis]* anni, che i Venditori non svolgano in Italia, direttamente e/o indirettamente, attività in concorrenza con la Target.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

8. L'operazione comunicata costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di parte di un'impresa. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, e non è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato inferiore a 32 milioni di euro. Tuttavia, l'operazione è notificata ai sensi dell'articolo 16, comma 1-bis, della legge n. 287/1990, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 532 milioni di euro e l'Autorità ha ritenuto, con decisione del 19 dicembre 2023, che *prima facie* sussistano concreti rischi per la concorrenza nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante.

9. Il patto di non concorrenza sottoscritto dalle parti e descritto nel paragrafo precedente può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'operazione di concentrazione in esame, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che esso sia limitato geograficamente all'area d'attività dell'impresa acquisita, temporalmente ad un periodo di due anni, e non impedisca al venditore di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario, senza che ciò comporti, direttamente o indirettamente, il conferimento di incarichi gestionali o di un'influenza sostanziale nella società concorrente<sup>1</sup>.

## IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

### IV.1. I mercati rilevanti

#### IV.1.1. Premessa

10. Il Gruppo Saviola è attivo nella produzione di pannelli truciolari, mentre la Target è attiva nella raccolta e avvio al recupero dei rifiuti legnosi, che costituiscono un *input* rilevante per la produzione di pannelli truciolari. Infatti, secondo i dati dell'associazione Rilegno il 97,1% delle tonnellate di

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione (2005/C 56/03) pubblicata in GUCE del 5 marzo 2005.

legno recuperato diventa pannello truciolare<sup>2</sup>. In tale contesto, la definizione dei mercati rilevanti va effettuata con specifico riguardo al rapporto verticale tra la raccolta dei rifiuti legnosi, la sua trasformazione in materia prima seconda e, infine, il riutilizzo come *input* per la produzione di pannelli truciolari.

**11.** Il processo di raccolta e trattamento dei rifiuti legnosi è suddiviso in diverse fasi. In un primo momento, i rifiuti legnosi vengono raccolti e/o conferiti presso i centri di raccolta. I soggetti attivi in tale livello della filiera, i c.d. riciclatori, si occupano della raccolta e del trasporto dei rifiuti che vengono successivamente avviati al riciclo.

**12.** Il secondo livello (fase di trattamento) consiste nella trasformazione del rifiuto legnoso in “materia prima seconda”, ossia nello svolgimento di appositi processi di selezione, trattamento e recupero, per i quali gli scarti legnosi perdono la qualifica di rifiuto – uscendo, pertanto, dal regime normativo applicabile ai rifiuti – e possono essere re-immessi come nuove materie prime nel sistema economico.

**13.** L’impresa Target e il Gruppo Saviola sono entrambe attive nella raccolta e trasporto come riciclatore, mentre solo il Gruppo Saviola è attivo nella fase di trattamento e trasformazione del rifiuto in materia prima seconda.

**14.** Infine, la materia prima seconda legnosa è utilizzata come *input* per la produzione di pannelli truciolari, attività svolta dal Gruppo Saviola.

#### *IV.1.2. Il mercato dell’approvvigionamento di rifiuti legnosi per la produzione e commercializzazione della materia prima seconda per pannelli truciolari in legno*

**15.** La concentrazione in esame incide, sia con riferimento ai profili orizzontali, che a quelli di natura verticale, sul mercato dell’approvvigionamento di rifiuti legnosi per la produzione e commercializzazione della materia prima seconda per pannelli truciolari in legno<sup>3</sup>. Tale mercato è identificato come quello della raccolta e trasporto, anche ai fini del successivo trattamento e trasformazione in materia prima seconda idonea a divenire *input* nella produzione di pannelli truciolari.

**16.** Sul punto, si osserva che i pannelli truciolari potrebbero essere prodotti con ulteriori *input* differenti da quelli derivanti da rifiuti (si tratta di scarti di produzione che non hanno qualifica di rifiuto o di legno vergine). Tuttavia, ai fini della presente operazione non è necessario verificare l’eventuale rapporto di sostituibilità con tali *input*, in quanto le valutazioni concorrenziali non cambiano anche considerando la configurazione più restrittiva del mercato, che considera esclusivamente i rifiuti legnosi.

**17.** Da un punto di vista della definizione geografica del mercato, si osserva che la quasi totalità dei riciclatori è dislocata nel centro-nord dell’Italia. Altresì la quasi totalità degli impianti di produzione di pannelli truciolari è dislocata nelle medesime aree geografiche. Pertanto, è possibile lasciare aperta la definizione geografica del mercato rilevante, vale a dire se questo sia nazionale o locale, in aree di massimo 200-300km dai centri di raccolta, in quanto le valutazioni concorrenziali non muterebbero.

---

<sup>2</sup> <https://www.rilegno.org/prodotti-del-riciclo/pannelli-truciolari/>.

<sup>3</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 18526 del 19 giugno 2008, caso C9395 - *Siram/Ramo d’azienda di Veolia France Biomasse*.



18. Sulla base delle stime più cautelative, basate sui dati Eurostat<sup>4</sup> ed elaborate al fine di colmare l'assenza di dati in merito alla dimensione del mercato, i rifiuti legnosi oggetto di riciclo in Italia sono circa 3,58 milioni di tonnellate<sup>5</sup>. Sulla base di tali dati, le quote di mercato stimate dei partecipanti sono le seguenti:

**Tabella 1 – Stima delle quote di mercato in volume nell’approvvigionamento di rifiuti legnosi**

	Integrato verticalmente	ton (/000)	Quota di mercato (su stime Eurostat)
Del Curto	no	[omissis]	[5-10%]
Gruppo Saviola <sup>6</sup>	si	[omissis]	[30-35%]
<b>Quota congiunta</b>		<b>[omissis]</b>	<b>[35-40%]</b>
Gruppo Frati Luigi	si	[omissis]	[20-25%]
Gruppo Egger	si	[omissis]	[10-15%]
Gruppo Kastamonu	si	[omissis]	[5-10%]
Fantoni	si	[omissis]	[5-10%]
Altri		[omissis]	[10-15%]
Totale Eurostat		3.586	100%

19. In Italia esistono almeno 380 piattaforme di riciclatori di legno<sup>7</sup> e il Gruppo Saviola è attivo con 17 piattaforme, a cui si aggiunge quella della Target. Nella Tabella seguente sono mostrate le statistiche (media, mediana, trentesimo e ottantesimo percentile<sup>8</sup>) delle distanze del centro di raccolta della Target rispetto a quelli del Gruppo Saviola e dei concorrenti. Da tali dati si osserva che non vi è una particolare prossimità concorrenziale tra la Target e l’impresa acquirente in termini di distanza, in quanto esse sono simili o addirittura superiori rispetto a quelle degli altri centri dei riciclatori concorrenti.

<sup>4</sup> Cfr. *Dataset Treatment of waste by waste category, hazardousness and waste management operations* [env\_wastrt\_\_custom\_9374774, Hazard class: Non-hazardous; Waste management operations: Recovery – recycling; Waste categories: Wood wastes; Geopolitical entity (reporting): Italy]. I dati Eurostat si riferiscono al 2020. Secondo le parti, il volume totale di rifiuti legnosi raccolti e avviati al riciclo/recupero in Italia nel 2022 è quantomeno pari a circa 3.617.000 tonnellate.

<sup>5</sup> Cfr. *Dataset Treatment of waste by waste category, hazardousness and waste management operations* [env\_wastrt\_\_custom\_9374774, Hazard class: Non-hazardous; Waste management operations: Recovery – recycling; Waste categories: Wood wastes; Geopolitical entity (reporting): Italy]. I dati Eurostat si riferiscono al 2020. Secondo le parti, il volume totale di rifiuti legnosi raccolti e avviati al riciclo/recupero in Italia nel 2022 è quantomeno pari a circa 3.617.000 tonnellate.

<sup>6</sup> I dati includono anche le quote di rifiuti afferenti alle società Re Sergio Recycling S.r.l. e Morandi-Bortot S.r.l. che sono oggetto di parallela analisi (cfr. casi C12609 e C12610).

<sup>7</sup> Il dato si riferisce al numero di piattaforme di riciclatori che sono iscritte a Rilegno, che rappresentano circa il 60% della raccolta totale di rifiuti legnosi.

<sup>8</sup> La mediana, il trentesimo percentile e l’ottantesimo misurano la distanza rispettivamente della prima metà (50%), del primo 30% e del primo 80% dei centri di raccolta più vicini a quello dell’impresa Target.

**Tabella 2 – Distanze tra il centro di raccolta della Target e i centri di raccolta del Gruppo Saviola e dei concorrenti**

	Distanze (km)	
	rispetto al Gruppo Saviola	rispetto ai concorrenti
Media	<i>[200-250]</i>	<i>[200-250]</i>
Trentesimo percentile	<i>[50-100]</i>	<i>[100-150]</i>
Mediana	<i>[150-200]</i>	<i>[150-200]</i>
Ottantesimo percentile	<i>[250-300]</i>	<i>[250-300]</i>

**20.** Infine, avendo anche riguardo alle gare pubbliche per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti legnosi, sulla base dei dati presenti nel database ANAC, le quote di mercato in base al numero e al valore delle aggiudicazioni sono mostrate nella seguente Tabella.

**Tabella 3 – Quote di mercato basate sulle aggiudicazioni delle gare pubbliche<sup>9</sup>**

Anno	Del Curto	Gruppo Saviola <sup>10</sup>	Quota congiunta	Altre Imprese	Totale
<b>Numero di aggiudicazioni</b>					
<b>2020</b>	2	20	<b>22</b>	105	127
	2%	16%	<b>17%</b>	83%	100%
<b>2021</b>	1	14	<b>15</b>	75	90
	1%	16%	<b>17%</b>	83%	100%
<b>2022</b>	1	16	<b>17</b>	79	96
	1%	17%	<b>18%</b>	82%	100%
<b>2023</b>	1	25	<b>26</b>	76	102
	1%	25%	<b>25%</b>	75%	100%
<b>Valore di aggiudicazione</b>					
<b>2020</b>	1.479.620,22	4.517.491,97	<b>5.997.112,19</b>	41.969.401,73	47.966.513,92
	3%	9%	<b>13%</b>	87%	100%
<b>2021</b>	504.028,80	3.084.062,40	<b>3.588.091,20</b>	19.349.389,43	22.937.480,63
	2%	13%	<b>16%</b>	84%	100%
<b>2022</b>	1.039.915,04	3.807.843,98	<b>4.847.759,02</b>	18.981.612,10	23.829.371,12
	4%	16%	<b>20%</b>	80%	100%
<b>2023</b>	878.526,00	6.461.520,91	<b>7.340.046,91</b>	16.939.966,19	24.280.013,10
	4%	27%	<b>30%</b>	70%	100%

*IV.1.3. I mercati (i) della produzione di pannelli truciolari grezzi e (ii) della produzione dei pannelli truciolari nobilitati*

**21.** I pannelli truciolari grezzi e nobilitati sono dei semilavorati in legno, o legni artificiali che possono essere suddivisi in diverse categorie: (i) i pannelli truciolari; (ii) i pannelli di fibra; (iii) i pannelli compensati (o laminati); (iv) i pannelli listellari.

<sup>9</sup> Elaborazioni su Open Data ANAC (Database CIG\_2020; Database CIG\_2021; Database CIG\_2022; Database CIG\_2023; Database Aggiudicazioni; Database Aggiudicatari). <https://dati.anticorruzione.it/opensdata/dataset/>

<sup>10</sup> I dati includono anche le società Re Sergio Recycling S.r.l. e Morandi-Bortot S.r.l. che sono oggetto di parallela analisi (cfr. casi C12609 e C12610). Si precisa che non risultano gare aggiudicate alla società Re Sergio Recycling S.r.l. (P.IVA. 02917770188)

**22.** I pannelli truciolari (o pannelli di particelle di legno, c.d. “*particle board*” o “PB”) sono pannelli prodotti utilizzando prevalentemente legno di riciclo e, in misura minore, legno vergine. Tali pannelli sono ottenuti mediante la pressatura a caldo di particelle legnose aventi diversa granulometria e mescolate con resine collanti (colle ureiche e/o ureo-melaminiche). I pannelli truciolari possono essere suddivisi in pannelli truciolari grezzi (*raw PB*) o pannelli truciolari nobilitati (o rivestiti, c.d. *coated PB*). Vi potrebbe altresì essere una distinzione per spessore dei pannelli. Come indicato in precedenza, la quasi totalità dei pannelli truciolari in Italia (97%) è realizzata a partire da rifiuti in legno divenuti materia prima seconda.

**23.** Secondo i precedenti nazionali ed europei, è possibile distinguere, dal punto di vista merceologico, i pannelli truciolari grezzi dai pannelli truciolari nobilitati<sup>11</sup>, così da doversi identificare due mercati distinti del prodotto. Nei medesimi precedenti europei e in un precedente nazionale, l’Autorità ha altresì lasciato aperta la definizione del mercato in merito ad una ulteriore sub-segmentazione dei pannelli truciolari nobilitati rispetto ai possibili rivestimenti utilizzati<sup>12</sup> (lamine melanimiche, fogli PVC, laccati e stampati, impiallacciati con tranciati legnosi)<sup>13</sup>.

**24.** Per quanto riguarda la definizione geografica del mercato, nei precedenti nazionali, è stata individuata una estensione geografica nazionale<sup>14</sup>. In alcuni precedenti, la Commissione UE ha ritenuto che il mercato dei pannelli truciolari grezzi fosse almeno transfrontaliero regionale, costituito da bacini di utenza circolari centrati su ciascun impianto di produzione, con una isometrica di 500 km<sup>15</sup>. Anche per i pannelli truciolari nobilitati, la Commissione ha definito una estensione geografica del mercato costituito da isometriche di 500 km, lasciando tuttavia aperta la definizione del mercato in merito all’estensione e, in particolare, rilevando che il mercato possa essere più esteso e fino ai 1.000 km<sup>16</sup>.

**25.** Nel caso in esame non occorre pervenire ad una definizione conclusiva del mercato rilevante sia dal punto di vista merceologico che da quello geografico, posto che le conclusioni concorrenziali, di natura prettamente verticale, non muterebbero in qualsiasi configurazione possibile del mercato rilevante. Le stime delle quote di mercato fornite dalla parte notificante sono mostrate nella tabella seguente.

---

<sup>11</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 7863 del 22/12/1999, caso C3710 - *Trada-Panda-Vernea/Verpan*; Decisione della Commissione Europea del 31/07/2007, caso COMP/M.4525 - *Kronospan/Constantia*.

<sup>12</sup> Provvedimento AGCM n. 9362 del 29/03/2001, caso C4519 - *Axaff/Varie Società*.

<sup>13</sup> In alcuni casi, la Commissione ha considerato la carta pre-impregnata (pre-impregnated paper - PRIP) differente rispetto ad altri rivestimenti, ad esempio la melamina (Cfr. Decisione della Commissione Europea del 24/05/2013, caso M.6576 - *Munksjö/Ahlstrom*).

<sup>14</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 7863 del 22/12/1999, caso C3710 - *Trada-Panda-Vernea/Verpan*. Si vedano, anche, il provvedimento AGCM n. 5902 del 16/04/1998, caso C3049 - *M.C. Iniziative Industriali/Annovati* e il provvedimento AGCM n. 9362 del 29/03/2001, caso C4519 - *Axaff/Varie Società*.

<sup>15</sup> Cfr. Decisione della Commissione Europea del 23/04/2013, caso M.6871 - *Mohawk Industries/Spino Invest*; Decisione della Commissione Europea del 31/07/2007, caso COMP/M.4525 - *Kronospan/Constantia*.

<sup>16</sup> Cfr. Decisione della Commissione Europea del 23/04/2013, caso M.6871 - *Mohawk Industries/Spino Invest*.

**Tabella 4 – Stima delle quote dei mercati della produzione di pannelli truciolari grezzi e nobilitati<sup>17</sup>**

	Pannelli truciolari grezzi		Pannelli truciolari nobilitati	
	isometrica 500 km	mercato nazionale	isometrica 500 km	mercato nazionale
Gruppo Saviola	[10-15%]	[15-20%]	[15-20%]	[20-25%]
Gruppo Egger	[20-25%]	[10-15%]	[20-25%]	[10-15%]
Gruppo Frati	[10-15%]	[25-30%]	[10-15%]	[25-30%]
Gruppo CF2P	[5-10%]	n.a. <sup>18</sup>	[5-10%]	n.a.
Gruppo Kaindl	[5-10%]	n.a. <sup>19</sup>	[5-10%]	n.a.
Kastamonu Italia	n.d.	11%	n.d.	11%
Fantoni	n.d.	11%	n.d.	11%
Xilopan S.p.A.	n.d.	3%	n.d.	3%
Altri	40%	18%	35%	11%
	100%	100%	100%	100%

**IV.2. Effetti dell'operazione**

**26.** L'operazione di concentrazione in esame concerne l'acquisizione del controllo esclusivo di Del Curto da parte del Gruppo Saviola. Tale operazione presenta profili di natura orizzontale, posto che la Target e il Gruppo Saviola sono entrambe attivi come riciclatori nella raccolta di rifiuti legnosi, e di natura verticale, posto che i rifiuti legnosi sono utilizzati prettamente per la produzione di pannelli di legno truciolare, settore di attività in cui è attivo il Gruppo Saviola.

**27.** Dal punto di vista degli effetti orizzontali, la Target detiene una quota di mercato nell'approvvigionamento di rifiuti legnosi destinati alla produzione di pannelli truciolari di circa il [5-10%] e il Gruppo Saviola detiene una quota del [30-35%]; pertanto, le quote di mercato congiunte sono pari al [35-40%] considerando le stime più cautelative sul volume del legno riciclato (Tabella 1 *supra*). In tale mercato sono tuttavia presenti altri operatori con quote superiori al 20-25% o del 10-15% anch'essi verticalmente integrati.

**28.** Considerando il numero e i valori di aggiudicazione delle gare per l'assegnazione del servizio di raccolta e recupero del rifiuto legnoso, le quote di mercato sono sempre inferiori al 30% (Tabella 2 *infra*). Inoltre, esistono numerose piattaforme di riciclo – oltre 380 – e l'analisi della distanza media

<sup>17</sup> Cfr. Dati del formulario e suoi allegati (allegato II).

<sup>18</sup> Gli stabilimenti produttivi sono situati fuori dall'Italia ma entro una isometrica di 500 km dagli stabilimenti produttivi del Gruppo Saviola.

<sup>19</sup> Gli stabilimenti produttivi sono situati fuori dall'Italia ma entro una isometrica di 500 km dagli stabilimenti produttivi del Gruppo Saviola.

e per percentili non appare evidenziare significative differenze tra quella intercorrente tra la Target e il Gruppo Saviola, rispetto a quella intercorrente con i principali concorrenti attivi nel riciclo del legno.

**29.** Infine, vi sono svariati operatori attivi nel riciclo che hanno una significativa presenza nel mercato e sono anch'essi integrati verticalmente nella produzione di pannelli truciolari.

**30.** Dal punto di vista verticale, non si ritiene che l'operazione possa dare luogo ad effetti preclusivi degli *input*, in ragione sia delle quote detenute a monte che vede presenti altri operatori con quote non marginali – nel mercato dell'approvvigionamento di rifiuti legnosi per la produzione e commercializzazione della materia prima seconda – che della posizione detenuta a valle da parte del Gruppo di Saviola. Si osserva altresì che i principali concorrenti nel mercato a valle della produzione di pannelli truciolari sono integrati verticalmente nell'approvvigionamento di rifiuti legnosi.

**31.** In virtù di quanto considerato, si ritiene che nei mercati interessati l'operazione non avrà effetti pregiudizievoli per la concorrenza, non alterando in misura significativa la concorrenza effettiva negli stessi e non comportando la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

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

RITENUTO, altresì, che gli obblighi di non concorrenza intercorsi tra le parti sono accessori alla presente operazione nei soli limiti sopra descritti e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, i suddetti patti che si realizzino oltre i limiti ivi indicati;

#### DELIBERA

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**C12609 - SAGE/MORANDI-BORTOT***Provvedimento n. 31098*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO la comunicazione effettuata dalla società SAGE S.r.l., pervenuta in data 8 febbraio 2024;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. SAGE S.r.l. ("SAGE") è una società che gestisce partecipazioni in società che svolgono attività di impianto ed esercizio di centri raccolta tecnicamente organizzati per la raccolta, la riduzione volumetrica e la commercializzazione del legname di recupero e del legno in genere. SAGE è controllata, per il tramite di Gruppo Mauro Saviola S.r.l. ("GMS"), da Saviola Holding S.r.l., che ne esercita la direzione e coordinamento.

2. Saviola Holding S.r.l. e le sue controllate (congiuntamente indicate con "Gruppo Saviola") sono attive nei settori del legno, della chimica e del mobile in kit in Italia e all'estero. La business unit "Legno", in particolare, è costituita da GMS con sede in Italia, dalle sue controllate italiane, da Rheinspan GmbH & Co. KG (Germania) e da Sadepan Latinoamericana SA (Argentina). Tali società sono attive nella produzione di diverse tipologie di pannelli truciolari (e.g., grezzo, nobilitato, idrofugo, ignifugo), nonché nella fornitura di beni e servizi connessi a tale attività principale (produzione di bordi e superfici per mobili, produzione di semilavorati derivati dal pannello per l'industria del mobile, raccolta di legname post-consumo per la produzione di pannello oltre che di biomasse ed altri materiali post-consumo, servizi di trasporto e logistica, ecc.).

3. Nel 2022, il Gruppo Saviola ha realizzato un fatturato consolidato di circa [700-1.000]\* milioni di euro, di cui circa [532-700] milioni di euro in Italia e circa [100-532] milioni di euro nella restante parte dell'Unione Europea.

4. Morandi-Bortot S.r.l. (di seguito, "Morandi-Bortot" o "Target"), è una società principalmente attiva nell'avvio al recupero/riciclo di residui legnosi e, marginalmente, nella produzione di malte per l'edilizia. Prima dell'acquisizione del controllo da parte del Gruppo Saviola, Morandi-Bortot era controllata da MBM Holding S.r.l., il cui capitale sociale era detenuto da 4 persone fisiche.

5. Nel 2022 la Morandi-Bortot ha realizzato un fatturato di circa [1-10] milioni di euro a livello mondiale, di cui [1-10] milioni di euro realizzati per vendite in Italia.

---

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

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'operazione consiste nell'acquisizione, da parte del Gruppo Saviola, del controllo esclusivo della Target, ceduto dalle quattro persone fisiche che ne detengono il capitale sociale.

7. Il contratto stipulato tra le parti prevede, per un periodo di *[omissis]* anni dalla data del Closing dell'Operazione, che i Venditori non svolgano nell'Unione Europea, direttamente e/o indirettamente, attività in concorrenza con la Target.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

8. L'operazione comunicata costituisce una concentrazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di parte di un'impresa. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, e non è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato inferiore a 32 milioni di euro. Tuttavia, l'operazione è notificata ai sensi dell'articolo 16, comma 1-bis, della legge n. 287/1990, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 532 milioni di euro e l'Autorità ha ritenuto, con decisione del 19 dicembre 2023, che *prima facie* sussistano concreti rischi per la concorrenza nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante.

9. Il patto di non concorrenza sottoscritto dalle parti e descritto nel paragrafo precedente può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'operazione di concentrazione in esame, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che esso sia limitato geograficamente all'area d'attività dell'impresa acquisita, temporalmente ad un periodo di due anni, e non impedisca al venditore di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario, senza che ciò comporti, direttamente o indirettamente, il conferimento di incarichi gestionali o di un'influenza sostanziale nella società concorrente<sup>1</sup>.

## IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

### IV.1. I mercati rilevanti

#### IV.1.1. Premessa

10. Il Gruppo Saviola è attivo nella produzione di pannelli truciolari, mentre la Target è attiva nella raccolta e avvio al recupero dei rifiuti legnosi, che costituiscono un *input* rilevante per la produzione di pannelli truciolari. Infatti, secondo i dati dell'associazione Rilegno, il 97,1% delle tonnellate di legno recuperato diventa pannello truciolare<sup>2</sup>. In tale contesto, la definizione dei mercati rilevanti va effettuata con specifico riguardo al rapporto verticale tra la raccolta dei rifiuti legnosi, la sua

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione (2005/C 56/03) pubblicata in GUCE del 5 marzo 2005.

<sup>2</sup> <https://www.rilegno.org/prodotti-del-riciclo/pannelli-truciolari/>



trasformazione in materia prima seconda e, infine, il riutilizzo come *input* per la produzione di pannelli truciolari.

**11.** Il processo di raccolta e trattamento dei rifiuti legnosi è suddiviso in diverse fasi. In un primo momento, i rifiuti legnosi vengono raccolti e/o conferiti presso i centri di raccolta. I soggetti attivi in tale livello della filiera, i c.d. riciclatori, si occupano della raccolta e del trasporto dei rifiuti che vengono successivamente avviati al riciclo.

**12.** Il secondo livello (fase di trattamento) consiste nella trasformazione del rifiuto legnoso in “materia prima seconda”, vale a dire nello svolgimento di appositi processi di selezione, trattamento e recupero, per i quali gli scarti legnosi perdono la qualifica di rifiuto – uscendo, pertanto, dal regime normativo applicabile ai rifiuti – e possono essere re-immessi come nuove materie prime nel sistema economico.

**13.** L’impresa Target e il Gruppo Saviola sono entrambe attive nella raccolta e trasporto come riciclatore, mentre solo il Gruppo Saviola è attivo nella fase di trattamento e trasformazione del rifiuto in materia prima seconda.

**14.** Infine, la materia prima seconda legnosa è utilizzata come *input* per la produzione di pannelli truciolari, attività svolta dal Gruppo Saviola.

#### *IV.1.2. Il mercato dell’approvvigionamento di rifiuti legnosi per la produzione e commercializzazione della materia prima seconda per pannelli truciolari in legno*

**15.** La concentrazione in esame incide, sia con riferimento ai profili orizzontali, che a quelli di natura verticale, sul mercato dell’approvvigionamento di rifiuti legnosi per la produzione e commercializzazione della materia prima seconda per pannelli truciolari in legno<sup>3</sup>. Tale mercato è identificato come quello della raccolta e trasporto, anche ai fini del successivo trattamento e trasformazione in materia prima seconda idonea a divenire *input* nella produzione di pannelli truciolari.

**16.** Sul punto, si osserva che i pannelli truciolari potrebbero essere prodotti con ulteriori *input* differenti da quelli derivanti da rifiuti (si tratta di scarti di produzione che non hanno qualifica di rifiuto o di legno vergine). Tuttavia, ai fini della presente operazione non è necessario verificare l’eventuale rapporto di sostituibilità con tali *input*, in quanto le valutazioni concorrenziali non cambiano anche considerando la configurazione più restrittiva del mercato, che considera esclusivamente i rifiuti legnosi.

**17.** Da un punto di vista della definizione geografica del mercato, si osserva che la quasi totalità dei riciclatori è dislocata nel centro-nord dell’Italia. Altresì la quasi totalità degli impianti di produzione di pannelli truciolari è dislocata nelle medesime aree geografiche. Pertanto, è possibile lasciare aperta la definizione geografica del mercato rilevante, vale a dire se questo sia nazionale o locale, in aree di massimo 200-300km dai centri di raccolta, in quanto le valutazioni concorrenziali non muterebbero.

**18.** Sulla base delle stime più cautelative, basate sui dati Eurostat<sup>4</sup> ed elaborate al fine di colmare l’assenza di dati in merito alla dimensione del mercato, i rifiuti legnosi oggetto di riciclo in Italia

---

<sup>3</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 18526 del 19 giugno 2008, caso C9395 - *Siram/Ramo d’azienda di Veolia France Biomasse*.

<sup>4</sup> Cfr. *Dataset Treatment of waste by waste category, hazardousness and waste management operations* [env\_wastrt\_custom\_9374774, Hazard class: Non-hazardous; Waste management operations: Recovery – recycling;

sono circa 3,58 milioni di tonnellate<sup>5</sup>. Sulla base di tali dati, le quote di mercato stimate dei partecipanti sono le seguenti:

**Tabella 1 – Stima delle quote di mercato in volume nell’approvvigionamento di rifiuti legnosi**

	Integrato verticalmente	ton (/000)	Quota di mercato (su stime Eurostat)
Morandi Bortot	no	[omissis]	[<1%]
Gruppo Saviola <sup>6</sup>	si	[omissis]	[35-40%]
<b>Quota congiunta</b>		<b>[omissis]</b>	<b>[35-40%]</b>
Gruppo Frati Luigi	si	[omissis]	[20-25%]
Gruppo Egger	si	[omissis]	[10-15%]
Gruppo Kastamonu	si	[omissis]	[5-10%]
Fantoni	si	[omissis]	[5-10%]
Altri		[omissis]	[10-15%]
Totale Eurostat		3.586	100%

19. In Italia esistono almeno 380 piattaforme di riciclatori di legno<sup>7</sup> e il Gruppo Saviola è attivo con 17 piattaforme, a cui si aggiunge quella della Target. Nella Tabella seguente sono mostrate le statistiche (media, mediana, trentesimo e ottantesimo percentile<sup>8</sup>) delle distanze del centro di raccolta della Target rispetto a quelli del Gruppo Saviola e dei concorrenti. Da tali dati si osserva che non vi è una particolare prossimità concorrenziale tra la Target e l’impresa acquirente in termini di distanza, in quanto esse sono simili o addirittura superiori rispetto a quelle degli altri centri dei riciclatori concorrenti.

Waste categories: Wood wastes; Geopolitical entity (reporting): Italy]. I dati Eurostat si riferiscono al 2020. Secondo le parti, il volume totale di rifiuti legnosi raccolti e avviati al riciclo/recupero in Italia nel 2022 è quantomeno pari a circa 3.617.000 tonnellate.

<sup>5</sup> Cfr. *Dataset Treatment of waste by waste category, hazardousness and waste management operations* [env\_wastrt\_custom\_9374774, Hazard class: Non-hazardous; Waste management operations: Recovery – recycling; Waste categories: Wood wastes; Geopolitical entity (reporting): Italy]. I dati Eurostat si riferiscono al 2020. Secondo le parti, il volume totale di rifiuti legnosi raccolti e avviati al riciclo/recupero in Italia nel 2022 è quantomeno pari a circa 3.617.000 tonnellate.

<sup>6</sup> I dati includono anche le quote di rifiuti afferenti alle società Re Sergio Recycling S.r.l. e Del Curto S.r.l. che sono oggetto di parallela analisi (cfr. casi C12608 e C12610).

<sup>7</sup> Il dato si riferisce al numero di piattaforme di riciclatori che sono iscritte a Rilegno, che rappresentano circa il 60% della raccolta totale di rifiuti legnosi.

<sup>8</sup> La mediana, il trentesimo percentile e l’ottantesimo misurano la distanza rispettivamente della prima metà (50%), del primo 30% e del primo 80% dei centri di raccolta più vicini a quello dell’impresa Target.

**Tabella 2 – Distanze tra il centro di raccolta della Target e i centri di raccolta del Gruppo Saviola e dei concorrenti**

	Distanze (km)	
	rispetto al Gruppo Saviola	rispetto ai concorrenti
Media	[200-250]	[200-250]
Trentesimo percentile	[150-200]	[100-150]
Mediana	[150-200]	[150-200]
Ottantesimo percentile	[250-300]	[250-300]

**20.** Infine, avendo anche riguardo alle gare pubbliche per l’affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti legnosi, sulla base dei dati presenti nel *database* ANAC, le quote di mercato in base al numero e al valore di aggiudicazioni sono mostrate nella seguente Tabella.

**Tabella 3 – Quote di mercato basate sulle aggiudicazioni delle gare pubbliche<sup>9</sup>**

Anno	Morandi_Bortot	Gruppo Saviola <sup>10</sup>	Quota congiunta	Altre Imprese	Totale
<b>Numero di aggiudicazioni</b>					
<b>2020</b>	0	22	<b>22</b>	105	127
	0%	17%	<b>17%</b>	83%	100%
<b>2021</b>	0	15	<b>15</b>	75	90
	0%	17%	<b>17%</b>	83%	100%
<b>2022</b>	0	17	<b>17</b>	79	96
	0%	18%	<b>18%</b>	82%	100%
<b>2023</b>	4	22	<b>26</b>	76	102
	4%	22%	<b>25%</b>	75%	100%
<b>Valore di aggiudicazione</b>					
<b>2020</b>	0,00	5.997.112,19	<b>5.997.112,19</b>	41.969.401,73	47.966.513,92
	0%	13%	<b>13%</b>	87%	100%
<b>2021</b>	0,00	3.588.091,20	<b>3.588.091,20</b>	19.349.389,43	22.937.480,63
	0%	16%	<b>16%</b>	84%	100%
<b>2022</b>	0,00	4.847.759,02	<b>4.847.759,02</b>	18.981.612,10	23.829.371,12
	0%	20%	<b>20%</b>	80%	100%
<b>2023</b>	924.720,00	6.415.326,91	<b>7.340.046,91</b>	16.939.966,19	24.280.013,10
	4%	26%	<b>30%</b>	70%	100%

*IV.1.3. I mercati (i) della produzione di pannelli truciolari grezzi e (ii) della produzione dei pannelli truciolari nobilitati*

**21.** I pannelli truciolari grezzi e nobilitati sono dei semilavorati in legno, o legni artificiali che possono essere suddivisi in diverse categorie: (i) i pannelli truciolari; (ii) i pannelli di fibra; (iii) i pannelli compensati (o laminati); (iv) i pannelli listellari.

<sup>9</sup> Elaborazioni su Open Data ANAC (Database CIG\_2020; Database CIG\_2021; Database CIG\_2022; Database CIG\_2023; Database Aggiudicazioni; Database Aggiudicatari). <https://dati.anticorruzione.it/opensdata/dataset/>

<sup>10</sup> I dati includono anche le società Re Sergio Recycling S.r.l. e Del Curto S.r.l. che sono oggetto di parallela analisi (cfr. casi C12608 e C12610). Si precisa che non risultano gare aggiudicate alla società Re Sergio Recycling S.r.l. (P.IVA. 02917770188)

**22.** I pannelli truciolari (o pannelli di particelle di legno, c.d. “*particle board*” o “PB”) sono pannelli prodotti utilizzando prevalentemente legno di riciclo e, in misura minore, legno vergine. Tali pannelli sono ottenuti mediante la pressatura a caldo di particelle legnose aventi diversa granulometria e mescolate con resine collanti (colle ureiche e/o ureo-melaminiche). I pannelli truciolari possono essere suddivisi in pannelli truciolari grezzi (*raw PB*) o pannelli truciolari nobilitati (o rivestiti, c.d. *coated PB*). Vi potrebbe altresì essere una distinzione per spessore dei pannelli. Come indicato in precedenza, la quasi totalità dei pannelli truciolari in Italia (97%) è realizzata a partire da rifiuti in legno divenuti materia prima seconda.

**23.** Secondo i precedenti nazionali ed europei, è possibile distinguere, dal punto di vista merceologico, i pannelli truciolari grezzi dai pannelli truciolari nobilitati<sup>11</sup>, così da doversi identificare due mercati distinti del prodotto. Nei medesimi precedenti europei e in un precedente nazionale, l’Autorità ha altresì lasciato aperta la definizione del mercato in merito ad una ulteriore sub-segmentazione dei pannelli truciolari nobilitati rispetto ai possibili rivestimenti utilizzati<sup>12</sup> (lamine melanimiche, fogli PVC, laccati e stampati, impiallacciati con tranciati legnosi)<sup>13</sup>.

**24.** Per quanto riguarda la definizione geografica del mercato, nei precedenti nazionali è stata individuata una estensione geografica nazionale<sup>14</sup>. In alcuni precedenti, la Commissione UE ha ritenuto che il mercato dei pannelli truciolari grezzi fosse almeno transfrontaliero regionale, costituito da bacini di utenza circolari centrati su ciascun impianto di produzione, con una isometrica di 500 km<sup>15</sup>. Anche per i pannelli truciolari nobilitati, la Commissione ha definito una estensione geografica del mercato costituito da isometriche di 500 km, lasciando tuttavia aperta la definizione del mercato in merito all’estensione e, in particolare, rilevando che il mercato possa essere più esteso e fino ai 1.000 km<sup>16</sup>.

**25.** Nel caso in esame non occorre pervenire ad una definizione conclusiva del mercato rilevante sia dal punto di vista merceologico che da quello geografico, posto che le conclusioni concorrenziali, di natura prettamente verticale, non muterebbero in qualsiasi configurazione possibile del mercato rilevante. Le stime delle quote di mercato fornite dalla parte notificante sono mostrate nella tabella seguente.

---

<sup>11</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 7863 del 22/12/1999, caso C3710 - *Trada-Panda-Vernea/Verpan*; Decisione della Commissione Europea del 31/07/2007, caso COMP/M.4525 - *Kronospan/Constantia*.

<sup>12</sup> Provvedimento AGCM n. 9362 del 29/03/2001, caso C4519 - *Axaff/Varie Società*.

<sup>13</sup> In alcuni casi, la Commissione ha considerato la carta pre-impregnata (pre-impregnated paper - PRIP) differente rispetto ad altri rivestimenti, ad esempio la melamina (Cfr. Decisione della Commissione Europea del 24/05/2013, caso M.6576 - *Munksjö/Ahlstrom*).

<sup>14</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 7863 del 22/12/1999, caso C3710 - *Trada-Panda-Vernea/Verpan*. Si vedano, anche, il provvedimento AGCM n. 5902 del 16/04/1998, caso C3049 - *M.C. Iniziative Industriali/Annovati* e il provvedimento AGCM n. 9362 del 29/03/2001, caso C4519 - *Axaff/Varie Società*.

<sup>15</sup> Cfr. Decisione della Commissione Europea del 23/04/2013, caso M.6871 - *Mohawk Industries/Spino Invest*; Decisione della Commissione Europea del 31/07/2007, caso COMP/M.4525 - *Kronospan/Constantia*.

<sup>16</sup> Cfr. Decisione della Commissione Europea del 23/04/2013, caso M.6871 - *Mohawk Industries/Spino Invest*.

**Tabella 4 – Stima delle quote dei mercati della produzione di pannelli truciolari grezzi e nobilitati<sup>17</sup>**

	Pannelli truciolari grezzi		Pannelli truciolari nobilitati	
	isometrica 500 km	mercato nazionale	isometrica 500 km	mercato nazionale
Gruppo Saviola	[10-15%]	[15-20%]	[15-20%]	[20-25%]
Gruppo Egger	[20-25%]	[10-15%]	[20-25%]	[10-15%]
Gruppo Frati	[10-15%]	[25-30%]	[10-15%]	[25-30%]
Gruppo CF2P	[5-10%]	n.a. <sup>18</sup>	[5-10%]	n.a.
Gruppo Kaindl	[5-10%]	n.a. <sup>19</sup>	[5-10%]	n.a.
Kastamonu Italia	n.d.	11%	n.d.	11%
Fantoni	n.d.	11%	n.d.	11%
Xilopan S.p.A.	n.d.	3%	n.d.	3%
Altri	40%	18%	35%	11%
	100%	100%	100%	100%

#### **IV.2. Effetti dell'operazione**

**26.** L'operazione di concentrazione in esame concerne l'acquisizione del controllo esclusivo di Morandi-Bortot da parte del Gruppo Saviola. Tale operazione presenta profili di natura orizzontale, posto che la Target e il Gruppo Saviola sono entrambe attivi come riciclatori nella raccolta di rifiuti legnosi, e di natura verticale, posto che i rifiuti legnosi sono utilizzati prettamente per la produzione di pannelli di legno truciolare, settore di attività in cui è attivo il Gruppo Saviola.

**27.** Dal punto di vista degli effetti orizzontali, la Target detiene una quota di mercato nell'approvvigionamento di rifiuti legnosi destinati alla produzione di pannelli truciolari di circa [inferiore all'1%] e il Gruppo Saviola detiene una quota del [30-35%]; pertanto, le quote di mercato congiunte sono pari al [35-40%] considerando le stime più cautelative sul volume del legno riciclato (Tabella 1 *supra*). L'incremento delle quote di mercato della nuova entità dovuto all'acquisizione della Target sono del tutto marginali. In tale mercato sono inoltre presenti altri operatori con quote superiori al 20-25% o del 10-15% anch'essi verticalmente integrati.

**28.** Considerando il numero e i valori di aggiudicazione delle gare per l'assegnazione del servizio di raccolta e recupero del rifiuto legnoso, le quote di mercato sono sempre inferiori al 30% (Tabella 2

<sup>17</sup> Cfr. Dati del formulario e suoi allegati (allegato II).

<sup>18</sup> Gli stabilimenti produttivi sono situati fuori dall'Italia ma entro una isometrica di 500 km dagli stabilimenti produttivi del Gruppo Saviola.

<sup>19</sup> Gli stabilimenti produttivi sono situati fuori dall'Italia ma entro una isometrica di 500 km dagli stabilimenti produttivi del Gruppo Saviola.

*infra*). Inoltre, esistono numerose piattaforme di riciclo – oltre 380 – e l’analisi della distanza media e per percentili non appare evidenziare significative differenze tra quella intercorrente tra la Target e il Gruppo Saviola, rispetto a quella intercorrente con i principali concorrenti attivi nel riciclo del legno.

**29.** Infine, vi sono svariati operatori attivi nel riciclo che hanno una significativa presenza nel mercato e sono anch’essi integrati verticalmente nella produzione di pannelli truciolari.

**30.** Dal punto di vista verticale, non si ritiene che l’operazione possa dare luogo ad effetti preclusivi degli *input*, in ragione sia delle quote detenute a monte – nel mercato dell’approvvigionamento di rifiuti legnosi per la produzione e commercializzazione della materia prima seconda – che della posizione detenuta a valle da parte del Gruppo di Saviola. Si osserva altresì che i principali concorrenti nel mercato a valle della produzione di pannelli truciolari sono integrati verticalmente nell’approvvigionamento di rifiuti legnosi.

**31.** In virtù di quanto considerato, si ritiene che nei mercati interessati l’operazione non avrà effetti pregiudizievoli per la concorrenza, non alterando in misura significativa la concorrenza effettiva negli stessi e non comportando la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

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

RITENUTO, altresì, che gli obblighi di non concorrenza interscambi tra le parti sono accessori alla presente operazione nei soli limiti sopra descritti e che l’Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, i suddetti patti che si realizzino oltre i limiti ivi indicati;

### DELIBERA

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**C12610 - SAGE/RE SERGIO RECYCLING***Provvedimento n. 31099*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO la comunicazione effettuata dalla società SAGE S.r.l., pervenuta in data 8 febbraio 2024;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. SAGE S.r.l. ("SAGE") è una società che gestisce partecipazioni in società che svolgono attività di impianto ed esercizio di centri raccolta tecnicamente organizzati per la raccolta, la riduzione volumetrica e la commercializzazione del legname di recupero e del legno in genere. SAGE è controllata, per il tramite di Gruppo Mauro Saviola S.r.l. ("GMS"), da Saviola Holding S.r.l., che ne esercita la direzione e coordinamento.

2. Saviola Holding S.r.l. e le sue controllate (congiuntamente indicate con "Gruppo Saviola") sono attive nei settori del legno, della chimica e del mobile in kit in Italia e all'estero. La business unit "Legno", in particolare, è costituita da GMS con sede in Italia, dalle sue controllate italiane, da Rheinspan GmbH & Co. KG (Germania) e da Sadepan Latinoamericana SA (Argentina). Tali società sono attive nella produzione di diverse tipologie di pannelli truciolari (e.g., grezzo, nobilitato, idrofugo, ignifugo), nonché nella fornitura di beni e servizi connessi a tale attività principale (produzione di bordi e superfici per mobili, produzione di semilavorati derivati dal pannello per l'industria del mobile, raccolta di legname post-consumo per la produzione di pannello oltre che di biomasse ed altri materiali post-consumo, servizi di trasporto e logistica, ecc.).

3. Nel 2022, il Gruppo Saviola ha realizzato un fatturato consolidato di circa [700-1.000]\* milioni di euro, di cui circa [532-700] milioni di euro in Italia e circa [100-532] milioni di euro nella restante parte dell'Unione Europea.

4. Re Sergio Recycling S.r.l. (di seguito, "Re Sergio" o "Target") è un'impresa attiva nell'avvio al recupero/riciclo di residui legnosi. Prima dell'acquisizione Re Sergio era un ramo d'azienda della società Re Sergio Autotrasporti S.r.l., il cui capitale sociale è detenuto da 3 persone fisiche.

5. Nel 2022 la Re Sergio ha realizzato, in Italia, un fatturato di circa [1-10] milioni di euro.

---

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



## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'operazione consiste nell'acquisizione, da parte del Gruppo Saviola, del 100% del capitale sociale di Re Sergio, costituita come ramo d'azienda della Re Sergio Autotrasporti S.r.l.

7. Il contratto stipulato tra le parti prevede, per un periodo di *[omissis]* anni dalla data del Closing dell'Operazione, che i Venditori non svolgano nell'Unione Europea, direttamente e/o indirettamente, attività in concorrenza con la Target.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

8. L'operazione comunicata costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di parte di un'impresa. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, e non è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato inferiore a 32 milioni di euro. Tuttavia, l'operazione è notificata ai sensi dell'articolo 16, comma 1-bis, della legge n. 287/1990, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 532 milioni di euro e l'Autorità ha ritenuto, con decisione del 19 dicembre 2023, che *prima facie* sussistano concreti rischi per la concorrenza nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante.

9. Il patto di non concorrenza sottoscritto dalle parti e descritto nel paragrafo precedente può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'operazione di concentrazione in esame, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che esso sia limitato geograficamente all'area d'attività dell'impresa acquisita, temporalmente ad un periodo di due anni, e non impedisca al venditore di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario, senza che ciò comporti, direttamente o indirettamente, il conferimento di incarichi gestionali o di un'influenza sostanziale nella società concorrente<sup>1</sup>.

## IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

### IV.1. I mercati rilevanti

#### IV.1.1. Premessa

10. Il Gruppo Saviola è attivo nella produzione di pannelli truciolari, mentre la Target è attiva nella raccolta e avvio al recupero dei rifiuti legnosi, che costituiscono un *input* rilevante per la produzione di pannelli truciolari. Infatti, secondo i dati dell'associazione Rilegno il 97,1% delle tonnellate di legno recuperato diventa pannello truciolare<sup>2</sup>. In tale contesto, la definizione dei mercati rilevanti va effettuata con specifico riguardo al rapporto verticale tra la raccolta dei rifiuti legnosi, la sua trasformazione in materia prima seconda e, infine, il riutilizzo come *input* per la produzione di pannelli truciolari.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione (2005/C 56/03) pubblicata in GUCE del 5 marzo 2005.

<sup>2</sup> <https://www.rilegno.org/prodotti-del-riciclo/pannelli-truciolari/>

**11.** Il processo di raccolta e trattamento dei rifiuti legnosi è suddiviso in diverse fasi. In un primo momento, i rifiuti legnosi vengono raccolti e/o conferiti presso i centri di raccolta. I soggetti attivi in tale livello della filiera, i c.d. riciclatori, si occupano della raccolta e del trasporto dei rifiuti che vengono successivamente avviati al riciclo.

**12.** Il secondo livello (fase di trattamento) consiste nella trasformazione del rifiuto legnoso in “materia prima seconda”, vale a dire nello svolgimento di appositi processi di selezione, trattamento e recupero, per i quali gli scarti legnosi perdono la qualifica di rifiuto – uscendo, pertanto, dal regime normativo applicabile ai rifiuti – e possono essere re-immessi come nuove materie prime nel sistema economico.

**13.** L’impresa Target e il Gruppo Saviola sono entrambe attive nella raccolta e trasporto come riciclatore, mentre solo il Gruppo Saviola è attivo nella fase di trattamento e trasformazione del rifiuto in materia prima seconda.

**14.** Infine, la materia prima seconda legnosa è utilizzata come *input* per la produzione di pannelli truciolari, attività svolta dal Gruppo Saviola.

*IV.1.2. Il mercato dell’approvvigionamento di rifiuti legnosi per la produzione e commercializzazione della materia prima seconda per pannelli truciolari in legno*

**15.** La concentrazione in esame incide, sia con riferimento ai profili orizzontali, che a quelli di natura verticale, sul mercato dell’approvvigionamento di rifiuti legnosi per la produzione e commercializzazione della materia prima seconda per pannelli truciolari in legno<sup>3</sup>. Tale mercato è identificato come quello della raccolta e trasporto, anche ai fini del successivo trattamento e trasformazione in materia prima seconda idonea a divenire *input* nella produzione di pannelli truciolari.

**16.** Sul punto, si osserva che i pannelli truciolari potrebbero essere prodotti con ulteriori *input* differenti da quelli derivanti da rifiuti (si tratta di scarti di produzione che non hanno qualifica di rifiuto o di legno vergine). Tuttavia, ai fini della presente operazione non è necessario verificare l’eventuale rapporto di sostituibilità con tali *input*, in quanto le valutazioni concorrenziali non cambiano anche considerando la configurazione più restrittiva del mercato, che considera esclusivamente i rifiuti legnosi.

**17.** Da un punto di vista della definizione geografica del mercato, si osserva che la quasi totalità dei riciclatori è dislocata nel centro-nord dell’Italia. Altresì la quasi totalità degli impianti di produzione di pannelli truciolari è dislocata nelle medesime aree geografiche. Pertanto, è possibile lasciare aperta la definizione geografica del mercato rilevante, vale a dire se questo sia nazionale o locale, in aree di massimo 200-300km dai centri di raccolta, in quanto le valutazioni concorrenziali non muterebbero.

**18.** Sulla base delle stime più cautelative, basate sui dati Eurostat<sup>4</sup> ed elaborate al fine di colmare l’assenza di dati in merito alla dimensione del mercato, i rifiuti legnosi oggetto di riciclo in Italia

<sup>3</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 18526 del 19 giugno 2008, caso C9395 - *Siram/Ramo d’azienda di Veolia France Biomasse*.

<sup>4</sup> Cfr. *Dataset Treatment of waste by waste category, hazardousness and waste management operations* [env\_wastrt\_custom\_9374774, Hazard class: Non-hazardous; Waste management operations: Recovery – recycling; Waste categories: Wood wastes; Geopolitical entity (reporting): Italy]. I dati Eurostat si riferiscono al 2020. Secondo le parti, il volume totale di rifiuti legnosi raccolti e avviati al riciclo/recupero in Italia nel 2022 è quantomeno pari a circa 3.617.000 tonnellate.

sono circa 3,58 milioni di tonnellate<sup>5</sup>. Sulla base di tali dati, le quote di mercato stimate dei partecipanti sono le seguenti:

**Tabella 1 – Stima delle quote di mercato in volume nell’approvvigionamento di rifiuti legnosi**

	Integrato verticalmente	ton (/000)	Quota di mercato (su stime Eurostat)
Re Sergio	no	[omissis]	[<1%]
Gruppo Saviola <sup>6</sup>	si	[omissis]	[35-40%]
<b>Quota congiunta</b>		<b>[omissis]</b>	<b>[35-40%]</b>
Gruppo Frati Luigi	si	[omissis]	[20-25%]
Gruppo Egger	si	[omissis]	[10-15%]
Gruppo Kastamonu	si	[omissis]	[5-10%]
Fantoni	si	[omissis]	[5-10%]
Altri		[omissis]	[10-15%]
Totale Eurostat		3.586	100%

19. In Italia esistono almeno 380 piattaforme di riciclatori di legno<sup>7</sup> e il Gruppo Saviola è attivo con 17 piattaforme, a cui si aggiunge quella della Target. Nella Tabella seguente sono mostrate le statistiche (media, mediana, trentesimo e ottantesimo percentile<sup>8</sup>) delle distanze del centro di raccolta della Target rispetto a quelli del Gruppo Saviola e dei concorrenti. Da tali dati si osserva che non vi è una particolare prossimità concorrenziale tra la Target e l’impresa acquirente in termini di distanza, in quanto esse sono simili o addirittura superiori rispetto a quelle degli altri centri dei riciclatori concorrenti.

<sup>5</sup> Cfr. *Dataset Treatment of waste by waste category, hazardousness and waste management operations* [env\_wastrt\_custom\_9374774, Hazard class: Non-hazardous; Waste management operations: Recovery – recycling; Waste categories: Wood wastes; Geopolitical entity (reporting): Italy]. I dati Eurostat si riferiscono al 2020. Secondo le parti, il volume totale di rifiuti legnosi raccolti e avviati al riciclo/recupero in Italia nel 2022 è quantomeno pari a circa 3.617.000 tonnellate.

<sup>6</sup> I dati includono anche le quote di rifiuti afferenti alle società Morandi-Bortot S.r.l. e Del Curto S.r.l. che sono oggetto di parallela analisi (cfr. casi C12609 e C12610).

<sup>7</sup> Il dato si riferisce al numero di piattaforme di riciclatori che sono iscritte a Rilegno, che rappresentano circa il 60% della raccolta totale di rifiuti legnosi.

<sup>8</sup> La mediana, il trentesimo percentile e l’ottantesimo misurano la distanza rispettivamente della prima metà (50%), del primo 30% e del primo 80% dei centri di raccolta più vicini a quello dell’impresa Target.

**Tabella 2 – Distanze tra il centro di raccolta della Target e i centri di raccolta del Gruppo Saviola e dei concorrenti**

	Distanze (km)	
	rispetto al Gruppo Saviola	rispetto ai concorrenti
Media	[200-250]	[200-250]
Trentesimo percentile	[100-150]	[50-100]
Mediana	[150-200]	[150-200]
Ottantesimo percentile	[300-350]	[300-350]

*IV.1.3. I mercati (i) della produzione di pannelli truciolari grezzi e (ii) della produzione dei pannelli truciolari nobilitati*

**20.** I pannelli truciolari grezzi e nobilitati sono dei semilavorati in legno, o legni artificiali che possono essere suddivisi in diverse categorie: (i) i pannelli truciolari; (ii) i pannelli di fibra; (iii) i pannelli compensati (o laminati); (iv) i pannelli listellari.

**21.** I pannelli truciolari (o pannelli di particelle di legno, c.d. “*particle board*” o “PB”) sono pannelli prodotti utilizzando prevalentemente legno di riciclo e, in misura minore, legno vergine. Tali pannelli sono ottenuti mediante la pressatura a caldo di particelle legnose aventi diversa granulometria e mescolate con resine collanti (colle ureiche e/o ureo-melaminiche). I pannelli truciolari possono essere suddivisi in pannelli truciolari grezzi (*raw PB*) o pannelli truciolari nobilitati (o rivestiti, c.d. *coated PB*). Vi potrebbe altresì essere una distinzione per spessore dei pannelli. Come indicato in precedenza, la quasi totalità dei pannelli truciolari in Italia (97%) è realizzata a partire da rifiuti in legno divenuti materia prima seconda.

**22.** Secondo i precedenti nazionali ed europei, è possibile distinguere, dal punto di vista merceologico, i pannelli truciolari grezzi dai pannelli truciolari nobilitati<sup>9</sup>, così da doversi identificare due mercati distinti del prodotto. Nei medesimi precedenti europei e in un precedente nazionale, l’Autorità ha altresì lasciato aperta la definizione del mercato in merito ad una ulteriore sub-segmentazione dei pannelli truciolari nobilitati rispetto ai possibili rivestimenti utilizzati<sup>10</sup> (lamine melaminiche, fogli PVC, laccati e stampati, impiallacciati con tranciati legnosi)<sup>11</sup>.

**23.** Per quanto riguarda la definizione geografica del mercato, nei precedenti nazionali è stata individuata una estensione geografica nazionale<sup>12</sup>. In alcuni precedenti, la Commissione UE ha

<sup>9</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 7863 del 22/12/1999, caso C3710 - *Trada-Panda-Vernea/Verpan*; Decisione della Commissione Europea del 31/07/2007, caso COMP/M.4525 - *Kronospan/Constantia*.

<sup>10</sup> Provvedimento AGCM n. 9362 del 29/03/2001, caso C4519 - *Axaff/Varie Società*.

<sup>11</sup> In alcuni casi, la Commissione ha considerato la carta pre-impregnata (pre-impregnated paper - PRIP) differente rispetto ad altri rivestimenti, ad esempio la melamina (Cfr. Decisione della Commissione Europea del 24/05/2013, caso M.6576 - *Munksjö/Ahlstrom*).

<sup>12</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 7863 del 22/12/1999, caso C3710 - *Trada-Panda-Vernea/Verpan*. Si vedano, anche, il provvedimento AGCM n. 5902 del 16/04/1998, caso C3049 - *M.C. Iniziative Industriali/Annovati* e il provvedimento AGCM n. 9362 del 29/03/2001, caso C4519 - *Axaff/Varie Società*.

ritenuto che il mercato dei pannelli truciolari grezzi fosse almeno transfrontaliero regionale, costituito da bacini di utenza circolari centrati su ciascun impianto di produzione, con una isometrica di 500 km<sup>13</sup>. Anche per i pannelli truciolari nobilitati, la Commissione ha definito una estensione geografica del mercato costituito da isometrie di 500 km, lasciando tuttavia aperta la definizione del mercato in merito all'estensione e, in particolare, rilevando che il mercato possa essere più esteso e fino ai 1.000 km<sup>14</sup>.

24. Nel caso in esame non occorre pervenire ad una definizione conclusiva del mercato rilevante sia dal punto di vista merceologico che da quello geografico, posto che le conclusioni concorrenziali, di natura prettamente verticale, non muterebbero in qualsiasi configurazione possibile del mercato rilevante. Le stime delle quote di mercato fornite dalla parte notificante sono mostrate nella tabella seguente.

**Tabella 3 – Stima delle quote dei mercati della produzione di pannelli truciolari grezzi e nobilitati<sup>15</sup>**

	Pannelli truciolari grezzi		Pannelli truciolari nobilitati	
	isometrica 500 km	mercato nazionale	isometrica 500 km	mercato nazionale
Gruppo Saviola	[10-15%]	[15-20%]	[15-20%]	[20-25%]
Gruppo Egger	[20-25%]	[10-15%]	[20-25%]	[10-15%]
Gruppo Frati	[10-15%]	[25-30%]	[10-15%]	[25-30%]
Gruppo CF2P	[5-10%]	n.a. <sup>16</sup>	[5-10%]	n.a.
Gruppo Kaindl	[5-10%]	n.a. <sup>17</sup>	[5-10%]	n.a.
Kastamonu Italia	n.d.	11%	n.d.	11%
Fantoni	n.d.	11%	n.d.	11%
Xilopan S.p.A.	n.d.	3%	n.d.	3%
Altri	40%	18%	35%	11%
	100%	100%	100%	100%

<sup>13</sup> Cfr. Decisione della Commissione Europea del 23/04/2013, caso M.6871 – *Mohawk Industries/Spino Invest*; Decisione della Commissione Europea del 31/07/2007, caso COMP/M.4525 – *Kronospan/Constantia*.

<sup>14</sup> Cfr. Decisione della Commissione Europea del 23/04/2013, caso M.6871 – *Mohawk Industries/Spino Invest*.

<sup>15</sup> Cfr. Dati del formulario e suoi allegati (allegato II).

<sup>16</sup> Gli stabilimenti produttivi sono situati fuori dall'Italia ma entro una isometrica di 500 km dagli stabilimenti produttivi del Gruppo Saviola.

<sup>17</sup> Gli stabilimenti produttivi sono situati fuori dall'Italia ma entro una isometrica di 500 km dagli stabilimenti produttivi del Gruppo Saviola.

#### ***IV.2. Effetti dell'operazione***

**25.** L'operazione di concentrazione in esame concerne l'acquisizione del controllo esclusivo di Re Sergio da parte del Gruppo Saviola. Tale operazione presenta profili di natura orizzontale, posto che la Target e il Gruppo Saviola sono entrambe attivi come riciclatori nella raccolta di rifiuti legnosi, e di natura verticale, posto che i rifiuti legnosi sono utilizzati prettamente per la produzione di pannelli di legno truciolare, settore di attività in cui è attivo il Gruppo Saviola.

**26.** Dal punto di vista degli effetti orizzontali, la Target detiene una quota di mercato nell'approvvigionamento di rifiuti legnosi destinati alla produzione di pannelli truciolari di circa [*inferiore all'1%*] e il Gruppo Saviola detiene una quota del [*30-35%*]; pertanto, le quote di mercato congiunte sono pari al [*35-40%*] considerando le stime più cautelative sul volume del legno riciclato (Tabella 1 *supra*). L'incremento delle quote di mercato della nuova entità dovuto all'acquisizione della Target sono del tutto marginali. In tale mercato sono inoltre presenti altri operatori con quote superiori al 20-25% o del 10-15% anch'essi verticalmente integrati.

**27.** Inoltre, esistono numerose piattaforme di riciclo – oltre 380 – e l'analisi della distanza media e per percentili non appare evidenziare significative differenze tra quella intercorrente tra la Target e il Gruppo Saviola, rispetto a quella intercorrente con i principali concorrenti attivi nel riciclo del legno.

**28.** Infine, vi sono svariati operatori attivi nel riciclo che hanno una significativa presenza nel mercato e sono anch'essi integrati verticalmente nella produzione di pannelli truciolari.

**29.** Dal punto di vista verticale, non si ritiene che l'operazione possa dare luogo ad effetti preclusivi degli *input*, in ragione sia delle quote detenute a monte – nel mercato dell'approvvigionamento di rifiuti legnosi per la produzione e commercializzazione della materia prima seconda – che della posizione detenuta a valle da parte del Gruppo di Saviola. Si osserva altresì che i principali concorrenti nel mercato a valle della produzione di pannelli truciolari sono integrati verticalmente nell'approvvigionamento di rifiuti legnosi.

**30.** In virtù di quanto considerato, si ritiene che nei mercati interessati l'operazione non avrà effetti pregiudizievoli per la concorrenza, non alterando in misura significativa la concorrenza effettiva negli stessi e non comportando la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

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

RITENUTO, altresì, che gli obblighi di non concorrenza intercorsi tra le parti sono accessori alla presente operazione nei soli limiti sopra descritti e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, i suddetti patti che si realizzino oltre i limiti ivi indicati;

#### **DELIBERA**

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1951 - VALUTAZIONE DI PROPORZIONALITÀ DELLA PROFESSIONE DI ASSISTENTI BAGNANTI

Roma, 1 febbraio 2024

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Con riferimento alla richiesta di parere formulata, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del D.lgs. n. 142/2020, da codesto Ministero in relazione allo schema recante il regolamento delle procedure relative al rilascio delle abilitazioni all'esercizio dell'attività di assistente bagnanti e i requisiti per l'esercizio dell'attività di formazione e addestramento da parte dei soggetti autorizzati al rilascio dei brevetti, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 23 gennaio 2024, ha osservato quanto segue.

Alla luce delle motivazioni evidenziate nella documentazione allegata alla richiesta di parere, pur apprezzando il tentativo effettuato con lo schema di regolamento in esame di costituire, in via generale, un punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire un accesso ampio al mercato da parte degli operatori potenzialmente interessati all'esercizio dell'attività di formazione e addestramento e la necessità di assicurare elevati *standard* professionali in ragione della rilevanza dell'interesse pubblico tutelato dall'attività in parola, vale a dire la sicurezza e la salute dei bagnanti, nondimeno nel medesimo schema sono state rilevate alcune criticità concorrenziali.

In particolare, la previsione contenuta all'articolo 4, lettera e), relativa alla pregressa esperienza nel mercato - *i.e.* "*possedere documentata esperienza nell'attività di primo soccorso e nell'attività motoria nell'ambiente acquatico*" - meglio individuata, nella relazione illustrativa, in un'esperienza di durata "*quinquennale*", appare eccessivamente lunga e idonea a impedire l'entrata nel mercato di nuovi operatori, nella misura in cui gli unici soggetti che al momento possono vantare questo requisito sono gli stessi operatori oggi autorizzati a svolgere i corsi di formazione.

Si invita, quindi, codesto Ministero a modificare tale requisito nel senso di prevedere una durata inferiore, precisando, inoltre, all'articolo 4, lettera e), che il possesso di tale esperienza sia rinvenibile in alternativa in capo all'ente formatore, ovvero in capo ai soci dell'ente formatore.

Analogamente, anche il requisito di cui all'articolo 4, lettera d), che prevede che l'ente formatore abbia una presenza diffusa nel territorio nazionale e che operi con almeno trenta articolazioni o affiliazioni locali stabilmente presenti sul territorio di almeno quindici regioni in cui poter svolgere l'attività di addestramento e formazione, appare eccessivamente restrittivo e sproporzionato.



Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate entro trenta giorni dalla ricezione del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**AS1952 – ATO 2 PIEMONTE - RICOGNIZIONE SPL 2023**

Roma, 29 febbraio 2024

Ente di Governo dell'Ambito Territoriale  
Ottimale n. 2 Biellese, Vercellese, Casalese

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesto Ente ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"), contenente la ricognizione della situazione gestionale del servizio idrico integrato affidato nel territorio di competenza<sup>1</sup>.

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti, dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

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

Dall'analisi della relazione adottata da codesto Ente e pubblicata sul portale dell'ANAC emergono, con riguardo alla gestione del servizio idrico integrato, alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, in particolare dal punto di vista dell'andamento economico della gestione e della qualità del servizio, nonché della durata dell'affidamento.

Il servizio in questione risulta affidato a tre società *in house* partecipate dai Comuni dell'ATO (AM+ S.p.A., Cordar Biella Servizi S.p.A. e CO.R.D.A.R. Valsesia S.p.A.), ad una società a partecipazione pubblica (Servizio Idrico Integrato - S.I.I. S.p.A.) e ad una società mista (ASM Vercelli S.p.A.), con durata dal 1° luglio 2007 fino al 31 dicembre 2023.

Preliminarmente, con riferimento alla durata dell'affidamento, si evidenzia che, nonostante l'intervenuta scadenza dell'affidamento per tutti i gestori alla data del 31 dicembre 2023, la

---

<sup>1</sup> La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali ("*Trasparenza SPL*"), dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in data 2 gennaio 2024.

ricognizione non fornisce informazioni sulla futura modalità di affidamento della gestione del servizio né sulla eventuale proroga delle gestioni attualmente in essere.

Si osserva che l'Autorità ha già valutato il progetto di aggregazione di alcuni degli attuali gestori, che prevede la costituzione di una nuova società *in house*, denominata Società Consortile B.C.V. S.c.a.r.l., quale gestore unico del servizio idrico integrato partecipata da AM+ S.p.A., Cordar Biella Servizi S.p.A., CO.R.D.A.R. Valsesia S.p.A. e Servizio Idrico Integrato - S.I.I. S.p.A. (previa trasformazione di quest'ultima in società *in house*), e alla quale sarà affidato il servizio idrico integrato nell'ATO 2 del Piemonte. La ricognizione, tuttavia, non riporta informazioni riguardo al completamento di detta operazione, né con riferimento alla trasformazione della società Servizio Idrico Integrato - S.I.I. S.p.A. in società *in house*.

Si evidenzia, altresì, che dalle informazioni reperite nella relazione n. 385/2024/I/IDR del 6 febbraio 2024 di ARERA risulta che Codesto Ente non ha deliberato in merito all'approvazione del piano d'ambito né sulla scelta del modello di gestione, tanto che il Presidente della Regione, con decreto n. 5/2024/XI del 1° febbraio 2024, ha esercitato il potere sostitutivo nei confronti dell'Ente, ai sensi dell'articolo 172, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006, nominando un commissario *ad acta*.

Sull'andamento della gestione dal punto di vista economico, la ricognizione evidenzia risultanze negative per i gestori Cordar Biella Servizi S.p.A. e CO.R.D.A.R. Valsesia S.p.A., che hanno registrato perdite nell'esercizio relativo al 2022. Relativamente ai costi del servizio, la ricognizione riporta il piano tariffario previsto dal piano economico finanziario per ciascun gestore, senza tuttavia indicare il costo *pro capite* per utente e/o cittadino. Mancano altresì indicatori sulla soddisfazione dell'utenza.

Inoltre, la qualità tecnica del servizio risulta appena sufficiente per il gestore Servizio Idrico Integrato - S.I.I. S.p.A., che registra indici insufficienti in relazione alla qualità dell'acqua erogata e di quella depurata, mentre, pur risultando una qualità tecnica complessivamente discreta per Cordar Biella Servizi S.p.A. e per CO.R.D.A.R. Valsesia S.p.A., in relazione al primo risulta insufficiente l'indicatore relativo alla qualità dell'acqua erogata, e in relazione al secondo risulta insufficiente l'indicatore relativo allo smaltimento fanghi in discarica. In proposito, la ricognizione non fornisce tuttavia chiarimenti né informazioni sulle azioni poste in essere o programmate dai gestori per il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti da ARERA.

Pertanto, in ragione delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Ente si adoperi tempestivamente per far sì che il servizio idrico integrato nel territorio di propria competenza sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti. È questa del resto la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30, che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle Amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

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

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

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS1953 – ENTE DI GOVERNO DELL'AMBITO DELLA SARDEGNA - RICOGNIZIONE  
SPL 2023**

Roma, 29 febbraio 2024

Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesto Ente *ex* articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”), contenente la ricognizione della situazione gestionale del servizio idrico integrato affidato nel territorio di competenza<sup>1</sup>.

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti, dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

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

Dall'analisi della relazione adottata da codesto Ente e pubblicata sul portale dell'ANAC emergono, con riguardo alla gestione del servizio idrico integrato, alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, in particolare dal punto di vista dell'andamento economico della gestione e della qualità del servizio.

Il servizio in questione risulta affidato alla società *in house* Abbanoa S.p.A., partecipata al 70,94% dalla Regione Sardegna e per la restante percentuale del capitale sociale da tutti i Comuni dell'Ambito territoriale ottimale (“ATO”), con decorrenza dal 31 dicembre 2004 fino al 31 dicembre 2025.

Sull'andamento della gestione dal punto di vista economico, la ricognizione evidenzia risultanze negative per il gestore, che ha registrato perdite nell'esercizio relativo al 2022.

---

<sup>1</sup> La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali (“*Trasparenza SPL*”), dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in data 3 gennaio 2024.

Inoltre, la qualità tecnica del servizio risulta complessivamente insufficiente per Abbanoa S.p.A., essendo carente dal punto di vista delle perdite idriche e non raggiungendo gli *standard* di qualità fissati da ARERA in relazione alla qualità dell'acqua erogata e all'adeguatezza della fognatura. Mancano, inoltre, indicatori sulla soddisfazione dell'utenza. In proposito, la ricognizione non fornisce chiarimenti né informazioni sulle azioni poste in essere o programmate dal gestore per il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti da ARERA.

Peraltro, si rileva che, dalla ricognizione in esame, non si evincono i requisiti previsti dall'ordinamento per la forma di gestione *in house* in relazione alla società affidataria della gestione del servizio.

Con riferimento alla sussistenza dei requisiti dell'*in house* della società Abbanoa S.p.A., l'Autorità si è già espressa in passato<sup>2</sup> e, tuttavia, non sembrano completamente superati i profili di criticità all'epoca sollevati, in particolare con riguardo alla titolarità della maggioranza del capitale sociale in capo alla Regione. Per quanto qui rileva, si evidenzia come la partecipazione della Regione Sardegna, all'epoca di oltre il 68%, sia ad oggi aumentata fino al 70,94%.

Al riguardo, la ricognizione riporta che la Regione, come previsto dall'articolo 15, comma 1, della l.r. n. 4/2015 (come modificato dalla l.r. n. 25/2017), *“attuale socio di maggioranza con il 70,9% del capitale sociale, [...] dovrà provvedere alla cessione ai Comuni delle proprie azioni al fine di mantenere una quota di partecipazione nella misura massima del 20% del capitale sociale”*<sup>3</sup>, dando atto che il citato *“procedimento di trasferimento delle partecipazioni è in itinere”*, senza tuttavia indicare i termini previsti per il completamento di detta operazione.

Dalle informazioni reperite nella relazione n. 385/2024/I/IDR del 6 febbraio 2024 di ARERA risulta invece che *“non sono in essere procedure di riordino organizzativo dell'ente di governo, con riferimento al quale si sono spesso rinvenute problematiche nelle attività demandate a livello locale in merito all'aggiornamento degli atti necessari a un ordinato recepimento degli obblighi fissati dalla regolazione”*.

In proposito, l'Autorità ritiene che l'assetto azionario di Abbanoa S.p.A. possa violare l'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016 - nella parte in cui richiede che le Amministrazioni pubbliche costituiscano, acquistino o mantengano partecipazioni esclusivamente in società che abbiano per oggetto la produzione di beni o servizi strettamente necessari *“per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”* - essendo Abbanoa S.p.A. controllata dalla Regione e non rientrando l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato tra le competenze regionali.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Ente si adoperi tempestivamente per far sì che il servizio idrico integrato nel territorio di propria competenza sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti. È questa del resto la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30, che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle

---

<sup>2</sup> Cfr. caso AS1364 Regione Sardegna – modalità di affidamento in house del servizio idrico integrato ad Abbanoa SPA, in Bollettino n. 13/2017.

<sup>3</sup> Codesto Ente precisa inoltre che, nelle more della cessione delle quote di partecipazione, *“il potere di rappresentanza della Regione per le nomine dell'amministratore unico o del Consiglio di amministrazione del gestore unico del servizio idrico integrato, nonché del collegio dei sindaci e dei revisori contabili, è pari al valore del limite massimo indicato all'articolo 15 sopra citato, dunque pari al 20%, ed è conseguentemente rideterminato il potere di rappresentanza dei restanti soci in proporzione al valore azionario posseduto”*.

Amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita pertanto codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS1954 – ATO DELLA PROVINCIA DI VARESE - RICOGNIZIONE SPL 2023**

Roma, 29 febbraio 2024

Ufficio d'Ambito Territoriale Ottimale  
della Provincia di Varese

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesto Ente ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"), contenente la ricognizione della situazione gestionale del servizio idrico integrato affidato nel territorio di competenza<sup>1</sup>.

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti, dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

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

Dall'analisi della relazione adottata da codesto Ente e pubblicata sul portale dell'ANAC emergono, con riguardo alla gestione del servizio idrico integrato, alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, in particolare dal punto di vista dell'andamento economico della gestione e della qualità del servizio.

Il servizio in questione risulta affidato *in house* al gestore unico Alfa Varese S.r.l., società partecipata dai Comuni dell'Ambito territoriale ottimale (ATO) e dalla Provincia di Varese, con durata dal 1° ottobre 2015 fino al 30 settembre 2035, eccezion fatta per il segmento acquedotto nel territorio di trentaquattro Comuni della Provincia di Varese, per i quali la gestione salvaguardata è in capo al gestore privato Lereti S.p.A. fino alla naturale scadenza dei contratti in essere affidati da ciascuno dei Comuni interessati (l'ultimo dei quali scadrà il 31 dicembre 2036).

---

<sup>1</sup> La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali ("*Trasparenza SPL*"), dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in data 3 gennaio 2024.



Sull'andamento della gestione dal punto di vista economico, la ricognizione evidenzia risultanze negative per il gestore Alfa Varese S.r.l., che ha registrato perdite nell'esercizio relativo al 2022.

Inoltre, la qualità tecnica del servizio risulta appena sufficiente per Alfa Varese S.r.l., non raggiungendo gli *standard* di qualità fissati da ARERA in relazione agli indici relativi all'adeguatezza della fognatura e alla qualità dell'acqua depurata. In proposito, la ricognizione si limita a indicare che il piano degli investimenti del gestore unico con riferimento all'intero periodo di affidamento del servizio (fino al 2035) ha *“come finalità il progressivo miglioramento della qualità del servizio idrico”*, riportando in una tabella i dati sulla ripartizione percentuale degli investimenti programmati con riferimento agli indicatori ARERA (indirizzati per il 21,2% all'adeguatezza del sistema fognario e per il 44,1% alla qualità dell'acqua depurata), ma non fornisce chiarimenti né informazioni sulle specifiche azioni poste in essere o programmate dal gestore per il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti da ARERA.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Ente si adoperi tempestivamente per far sì che il servizio idrico integrato nel territorio di propria competenza sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti. È questa del resto la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30, che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle Amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita pertanto codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

---

**AS1955 – ERSI ABRUZZO - RICOGNIZIONE SPL 2023**

Roma, 29 febbraio 2024

Ente Regionale per il Servizio Idrico  
Integrato Abruzzo

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesto Ente ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"), contenente la ricognizione della situazione gestionale del servizio idrico integrato affidato nel territorio di competenza<sup>1</sup>.

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti, dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

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

Dall'analisi della relazione adottata da codesto Ente e pubblicata sul portale dell'ANAC emergono, con riguardo alla gestione del servizio idrico, alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, in particolare dal punto di vista dell'andamento economico della gestione, dei costi per l'utenza e della qualità del servizio.

Il servizio in questione risulta affidato a sei società *in house* partecipate dai Comuni dell'Ambito territoriale ottimale (di seguito, "ATO"): Gran Sasso Acqua S.p.A. con decorrenza dal 18 luglio 2016 fino al 31 dicembre 2031 (nel territorio dell'ex ATO Aquilano), nonché Consorzio Acquedottistico Marsicano S.p.A. (nel territorio dell'ex ATO Marsicano), Servizi Ambientali Centro Abruzzo S.p.A. (nel territorio dell'ex ATO Peligno Alto Sangro), Azienda Consortile Acquedottistica S.p.A. (nel territorio dell'ex ATO Pescara), Ruzzo Reti S.p.A. (nel territorio dell'ex ATO Teramano) e Società

---

<sup>1</sup> La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali ("*Trasparenza SPL*"), dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in data 3 gennaio 2024.

Abruzzese per il Servizio Idrico Integrato S.p.A. (nel territorio dell'ex ATO Chietino), con diverse date di decorrenza e scadenza allineata *ex lege* al 31 dicembre 2027.

Sull'andamento della gestione dal punto di vista economico, la ricognizione sviluppa l'analisi economico patrimoniale dei gestori e ne riporta i risultati di esercizio nel quadriennio 2018-2021, dai quali risulta la società Gran Sasso Acqua S.p.A. in perdita in tutti gli esercizi. Anche dagli ultimi bilanci depositati relativi all'esercizio 2022, emerge che il bilancio al 31/12/2022 si è chiuso in negativo sia per Gran Sasso Acqua S.p.A., sia per Consorzio Acquedottistico Marsicano S.p.A..

Relativamente ai costi del servizio per gli utenti, la ricognizione riporta i valori della bolletta media applicata nell'ultimo triennio 2020-2021 per l'utenza domestica (costituita da una famiglia tipo di tre persone con un consumo medio pro-capite di 150 litri/giorno), che nel 2020 risultava elevata per i gestori Gran Sasso Acqua S.p.A., Consorzio Acquedottistico Marsicano S.p.A. e Società Abruzzese per il Servizio Idrico Integrato S.p.A. con valori medi (rispettivamente, di €347, di €366 e di €325) superiori sia alla media nazionale pari a €317, sia alla media regionale pari a €318, sia alla media dell'area geografica di riferimento "Sud e Isole" (pari a €351), e nel 2021 risultava elevata per i gestori Gran Sasso Acqua S.p.A., Consorzio Acquedottistico Marsicano S.p.A. e Ruzzo Reti S.p.A. con valori medi (rispettivamente, di €365, di €394 e di €328) superiori sia alla media nazionale pari a €322, sia alla media regionale pari ad €330, sia alla media dell'area geografica di riferimento "Sud e Isole" (pari a €350).

Inoltre, la qualità tecnica del servizio risulta complessivamente insufficiente per i gestori, dal momento che la ricognizione segnala il mancato raggiungimento degli obiettivi fissati da ARERA con riferimento agli indicatori richiamati di seguito, confrontando altresì i dati raccolti con i dati della qualità tecnica su scala nazionale:

- con riferimento alle perdite idriche, tutti i gestori presentano valori medi critici rispetto alla media nazionale e, in particolare, Gran Sasso Acqua S.p.A. e Società Abruzzese per il Servizio Idrico Integrato S.p.A. non hanno ancora raggiunto il prerequisito per determinare l'indicatore in modo attendibile, mentre gli altri gestori non sono riusciti a raggiungere il miglioramento di performance richiesto dalla regolazione;
- con riferimento alla qualità dell'acqua erogata, Gran Sasso Acqua S.p.A., Azienda Consortile Acquedottistica S.p.A. e Consorzio Acquedottistico Marsicano S.p.A. presentano valori insufficienti, e in particolare i primi due presentano valori peggiori rispetto alla media nazionale, sia con riferimento alla percentuale dei campioni non conformi (rispettivamente, del 7,508% e 5,669%, rispetto alla media nazionale del 3,68%), sia alla percentuale dei parametri non conformi (rispettivamente, dello 0,400% e 0,508%, rispetto alla media nazionale dello 0,22%);
- con riferimento all'adeguatezza del sistema fognario, tutti i gestori presentano valori insufficienti, ben al di sotto della media nazionale;
- con riferimento alla qualità dei reflui depurati, soltanto Società Abruzzese per il Servizio Idrico Integrato S.p.A. presenta un valore insufficiente del 12,18%, inferiore rispetto alla media nazionale del 7,5% (sebbene inferiore rispetto alle prestazioni medie del 14,4% dell'area geografica di riferimento "Sud e Isole").

In proposito, la ricognizione non fornisce chiarimenti né informazioni sulle specifiche azioni poste in essere o programmate dai singoli gestori per il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti da ARERA, ma si limita nel solo caso delle perdite idriche a indicare complessivamente (senza distinguere per gestore) gli interventi auspicati con i finanziamenti ottenuti (anche nell'ambito del

PNRR) e, ancor più genericamente, a riportare in una tabella i dati sulla ripartizione percentuale degli investimenti programmati nel quadriennio 2020-2023 per ciascun gestore con riferimento agli indicatori ARERA, evidenziando come la *“distribuzione percentuale dei nuovi investimenti programmati per macro-indicatore ben rappresenta le differenti criticità che si rilevano per i singoli Gestori”*. Inoltre, manca qualsiasi indicatore sulla soddisfazione dell’utenza.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l’Autorità auspica che codesto Ente si adoperi tempestivamente per far sì che il servizio idrico nel territorio di propria competenza sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti. È questa del resto la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall’articolo 30, che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle Amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d’essere del servizio pubblico.

Si invita pertanto codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS1956 - COMUNE DI PAVIA - RICOGNIZIONE SPL 2023**

Roma, 6 marzo 2024

Comune di Pavia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesto Comune, ex articolo 30 del decreto legislativo n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza<sup>1</sup>.

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

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

Dall'analisi della relazione adottata da codesto Comune e pubblicata sul portale dedicato dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, emergono alcune carenze e criticità rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, con particolare riguardo ai servizi di igiene ambientale, di manutenzione del verde pubblico e della sosta a pagamento, tutti affidati alla società *in house* ASM Pavia S.p.A.. Le carenze rilevate sono essenzialmente relative agli obblighi assunti nel contratto di servizio, da cui discendono una serie di criticità in termini di efficienza e di qualità dei menzionati servizi.

---

<sup>1</sup> La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali ("*Trasparenza SPL*"), dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 4 gennaio 2024.

Più nello specifico, relativamente al servizio di igiene ambientale, nella relazione si rilevano importanti criticità rispetto alla percentuale di raccolta differenziata (di seguito, “RD”) e al decoro urbano, oltre che riguardo all’assetto organizzativo<sup>2</sup>.

Con riguardo alla percentuale di RD, si registra un *trend* di decrescita da gennaio 2022 a ottobre 2023 (in cui si è passati dal 61,78% al 59,94% di RD) e, soprattutto considerando il primo anno di affidamento del servizio ad ASM Pavia S.p.A. (luglio 2022 - giugno 2023), si è passati dal 60,08% al 57,76% di RD, in forte controtendenza con le previsioni poste alla base dell’affidamento, secondo le quali, a fine 2023, la RD avrebbe dovuto attestarsi al 64%, con uno scostamento, quindi, del - 5% circa.

Sul fronte della divisione “decoro urbano”, inoltre, risultano numerose contestazioni relative alla mancata erogazione del servizio, confermate anche dall’analisi della *customer satisfaction* condotta, che restituisce una percentuale media di gradimento del 42,8% circa. Sebbene tale percentuale risulti in aumento rispetto alla media del biennio precedente (38,4% nel 2021 e 36,8% nel 2022), restituisce in ogni caso un andamento del servizio qualitativamente insoddisfacente.

Per ciò che concerne il servizio di manutenzione del verde pubblico, si rileva innanzitutto che la durata particolarmente lunga dell’affidamento (quindici anni, rinnovabile di altri quindici anni) non appare giustificata da specifici investimenti previsti, né quindi dell’esigenza di ammortizzarne i costi, anche considerando che si tratta di un servizio non a rete. A tale riguardo, si osserva che, fermo restando quanto ora stabilito dall’articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022, l’Autorità ha in più occasioni avuto modo di sottolineare che la durata degli affidamenti dovrebbe essere temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie<sup>3</sup>, al fine di evitare la preclusione dell’accesso al mercato e consentire all’amministrazione medesima di conseguire i vantaggi di efficienza derivanti da una maggiore alternanza, nel tempo, nella gestione dei servizi pubblici. Anche in caso di affidamenti che richiedono investimenti, la durata non dovrebbe essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario e a una remunerazione del capitale investito. Inoltre, nella ricognizione sull’andamento gestionale del servizio di manutenzione del verde pubblico non sono riportati né gli obblighi previsti dal contratto di servizio né gli oneri sull’ente affidante. Rispetto a questi ultimi, si attesta unicamente che non sono previste compensazioni economiche e che, per la prestazione dei servizi in questione, *“la Società riceverà dall’Ente affidante un compenso predeterminato in funzione del valore delle prestazioni definite nel contratto di servizio e/o nel documento di programmazione fornito dalla società e approvato annualmente dall’Amministrazione Comunale”*.

Dall’analisi della *customer satisfaction* realizzata nel periodo ottobre/novembre 2023 emerge, inoltre, un gradimento medio complessivo insoddisfacente, pari al 46,7%, confermato anche su tutte

---

<sup>2</sup> Rispetto all’assetto organizzativo si osserva che, come evidenziato nella stessa ricognizione, gli extra costi sostenuti per la gestione del personale “[...] potrebbero non garantire l’equilibrio economico posto alla base dell’affidamento [...]”, oltre a porsi in contrasto “con la relazione a suo tempo adottata ai sensi dell’art. 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012”.

<sup>3</sup> Cfr. AS1926 - *Comune di Milano - Affidamento del servizio di refezione scolastica in favore della società Milano ristorazione SpA* (in Bollettino n. 44/2023); AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021* (in Bollettino n. 13/2021); AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali* (in Bollettino n. 48/2018).

le diverse componenti del servizio in questione; tale dato risulta peraltro in diminuzione rispetto alla media dell'anno precedente (2022), pari al 57,12% di soddisfazione generale.

Infine, con riguardo al servizio di sosta a pagamento, si rileva che nella relazione non sono riportati gli obblighi previsti dal contratto di servizio, fatta eccezione per alcuni, rispetto ai quali mancano comunque informazioni circa l'effettivo adempimento da parte della società affidataria. Inoltre, si registrano alcune criticità in termini di efficienza e di qualità del servizio: sotto il profilo dell'efficienza, sono stati conseguiti risultati inferiori a quanto assunto a base della sostenibilità del contratto; sotto il profilo qualitativo, dall'analisi della *customer satisfaction* realizzata nel periodo ottobre 2022 - febbraio 2023 emerge un gradimento medio complessivo appena sufficiente e, comunque, in diminuzione rispetto al 2021.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Comune si adoperi tempestivamente per adeguare la gestione dei servizi pubblici locali – e in particolare dei servizi di igiene ambientale, di manutenzione del verde pubblico e della sosta a pagamento – alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti, al fine di garantire, a beneficio degli utenti, che gli stessi siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche. È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dell'articolo 30, che ha posto un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni proprio per raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita, pertanto, codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS1957 – AGCOM/ANALISI COORDINATA DEI MERCATI DEI SERVIZI DI ACCESSO ALLA RETE FISSA**

Roma, 22 febbraio 2024

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Con riferimento alla richiesta di parere formulata da parte di codesta Autorità, pervenuta in data 24 gennaio 2024, in merito allo schema di provvedimento concernente “*Analisi coordinata dei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa ai sensi dell’articolo 89 del Codice*”, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 20 febbraio 2024, ha deliberato di svolgere le seguenti considerazioni ai sensi dell’articolo dell’art. 78, comma 1, del Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259.

**Considerazioni generali**

Lo schema di delibera di analisi dei mercati dei servizi di accesso all’ingrosso alla rete fissa presenta un quadro di analisi estremamente ampio. Sono infatti svolti congiuntamente i procedimenti di identificazione dei mercati dei servizi di accesso alla rete locale e dei servizi di affitto di linee a capacità dedicata (c.d. *terminating*). Sotto tale aspetto, l’Autorità intende innanzitutto esprimere il proprio apprezzamento per il lavoro di analisi svolto. Nel presente parere, ci si occuperà essenzialmente degli aspetti che maggiormente possono comportare, in potenza, effetti concorrenziali.

Il rinnovo del ciclo di analisi dei mercati di accesso, nella presente occasione, evidenzia un grado di complessità intrinseca, dovuta principalmente a due fattori: la crescente dinamica competitiva dei mercati dei servizi di accesso all’ingrosso, innescata da alcuni anni a seguito dell’ingresso sul mercato di un operatore infrastrutturato concorrente di Tim S.p.A. (di seguito, “TI”); la prospettiva della vendita del ramo d’azienda di TI riguardante la rete fissa, che porterà a un nuovo assetto competitivo del settore, con la separazione verticale proprietaria tra attività della rete a monte e fornitura di servizi a valle.

In un simile contesto, la definizione di un quadro regolamentare funzionale che riesca a bilanciare adeguatamente gli obiettivi regolamentari di contrasto a condotte discriminatorie e l’incentivo agli investimenti in reti innovative, non appare certamente un compito semplice. Si ritiene, sul punto, di esprimere condivisione sull’impianto complessivo dello schema di provvedimento che appare, infatti, equilibrato.

In particolare, le consistenti riduzioni degli obblighi regolamentari e la previsione di una serie di clausole transitorie che accompagnino con gradualità il mercato verso una minore rigidità degli obblighi, appaiono congeniali a una prospettiva di crescita e di promozione del grado di concorrenza nei mercati dei servizi di accesso alla rete fissa.

Le delibere n. 348/19/CONS e 330/20/CONS, che allo stato definiscono il quadro regolamentare dei mercati dei servizi all’ingrosso, sono disegnate su dati di mercato risalenti al 2017-18, ormai da



ritenersi del tutto superati dal rapido e massiccio sviluppo delle reti e delle connessioni di ultima generazione che in questi anni si è verificato in Italia.

A titolo di esempio, basti pensare alla forte riduzione dei volumi di linee a banda larga, passate da circa 9,2 milioni nel 2018 a circa 3,5 nel 2022, cui corrisponde una riduzione del 62% in cinque anni. Infatti, in termini assoluti le linee a banda larga di TI si sono ridotte del 52% circa tra il 2018 e il 2022, passando da 4,3 milioni a 2,0 milioni<sup>1</sup>. Nello stesso periodo, si è registrato un forte incremento delle linee a banda ultra-larga, passate da 7,9 milioni circa nel 2018 a 15,1 milioni circa nel 2022, con un aumento del 90% in 5 anni<sup>2</sup>. Pertanto, rispetto alle valutazioni che si potevano compiere nel 2017-2018, confluite poi nella delibera 348/19/CONS, alcuni servizi allora praticamente inutilizzati o allo stadio iniziale di diffusione sul mercato (ad esempio, VULA FTTH) sono diventati nel frattempo di primaria importanza, mentre servizi che erano centrali (ad esempio, ULL, VULA FTTC) cominciano a perdere rilevanza.

In ragione dei grandi cambiamenti conosciuti dal mercato dalla predisposizione dell'ultima analisi di mercato, si ritiene dunque necessario definire un quadro regolamentare rinnovato, al fine di fornire al settore un elemento di certezza delle regole di base. Appare quindi opportuno procedere alla conclusione del presente procedimento di analisi dei mercati, al fine di non generare un ulteriore fattore di incertezza sulle scelte di acquisto e di investimento del settore, che già affronta l'attesa degli esiti dell'operazione di vendita della rete di TI.

In ogni caso, se da un lato appare necessario assicurare al mercato un quadro regolamentare che fornisca un elemento di certezza, non è del pari possibile ignorare la prospettiva dell'operazione di vendita della rete fissa di TI. In tal senso, si ritiene funzionale disegnare uno schema di delibera che includa un forte grado di dinamicità, riservando a codesta Autorità la possibilità di ovviare con tempestività alle esigenze di revisione del quadro di obblighi regolamentari che deriverà dalla separazione verticale di TI.

### **I mercati rilevanti, il significativo potere di mercato e gli obblighi regolamentari**

In linea generale, si condivide l'analisi dei mercati presentata nello schema di delibera. Sia per il mercato 1 sia per il mercato 2, infatti, appare giustificato, alla luce dell'evoluzione della posizione di TI e dei concorrenti diretti, la suddivisione tra aree del territorio ormai pienamente concorrenziali e aree invece in cui TI è in grado di esercitare ancora un significativo potere di mercato. Tale analisi prende atto della trasformazione del gioco competitivo in alcuni ambiti locali, dovuta soprattutto all'ingresso di un operatore infrastrutturato alternativo e ai conseguenti investimenti in copertura con reti concorrenti.

I Comuni compresi nel mercato 1A appaiono caratterizzati da un'intensa e consolidata concorrenza infrastrutturale. In questi Comuni, è spesso presente un'offerta di servizi di accesso da parte di Open Fiber S.p.A., con reti FTTH: in pochi anni, la quota di mercato di TI è scesa sensibilmente mentre Open Fiber S.p.A. è divenuto il primo operatore. Nei Comuni del mercato 1A, già coperti da Open Fiber S.p.A., sono inoltre attesi nei prossimi anni gli investimenti in copertura FTTH da parte di TI.

---

<sup>1</sup> Cfr. Documento V, allegato allo schema di delibera Agcom.

<sup>2</sup> Cfr. Documento V, allegato allo schema di delibera Agcom.

Nel mercato 1B è presente invece una situazione concorrenziale più diversificata. Vi sono infatti Comuni nei quali la concorrenza è già a livelli più avanzati, ossia dove il ruolo di Open Fiber S.p.A. e di altri operatori sembra destinato a consolidarsi, in attesa del completamento dei piani di copertura con reti FTTH di TI, e altri Comuni nei quali invece la presenza di TI è ancora di chiara *leadership*. Opportunamente, in continuità con quanto deciso nel 2019, nello schema di delibera si disegna un impianto di rimedi differenziati a livello geografico all'interno del mercato 1B, con un alleggerimento dell'obbligo di controllo dei prezzi nei Comuni non contendibili.

Sotto tale ultimo aspetto, sarebbe auspicabile che la delibera contemplasse dei meccanismi di revisione agile e periodica delle condizioni competitive dei Comuni contendibili, talché tali Comuni possano essere eventualmente espunti rapidamente dal mercato 1B e fatti rientrare nel mercato 1A, senza che sia necessario attendere preliminarmente la fine dell'attuale ciclo di analisi dei mercati.

Nel mercato 2, nel complesso, la posizione di TI è meno forte in termini di potere di mercato in confronto al mercato 1. Si ritiene apprezzabile quindi la limitazione della selezione dei Comuni interessati alla differenziazione geografica in tale mercato ai soli Comuni che presentano un numero di linee attive nel mercato superiori a cinquanta linee. Allo stesso modo, è condivisibile la dismissione degli obblighi regolamentari per i servizi di *terminating* su circuito SDH.

Per quanto concerne la scelta degli indicatori di selezione dei Comuni contendibili, nel mercato 2, è stato adoperato il solo criterio del tasso di copertura della "rete dell'operatore *"wholesale only"* >70% UT"<sup>3</sup>. Ciò in quanto le quote di *take-up*, a livello comunale, sarebbero un indicatore contraddistinto da eccessiva variabilità e scarsamente attendibile<sup>4</sup>.

Tuttavia, un'analoga valutazione sembrerebbe non essere stata svolta in relazione alla qualificazione dei Comuni rientranti nel mercato 2A, ossia i Comuni dove la concorrenza è matura e gli obblighi regolamentari sono rimossi. Infatti, in tale ultimo ambito concorrenziale, i Comuni dove sono rimossi gli obblighi regolamentari sono quelli che presentano le seguenti condizioni: quota di TI nel mercato 2 con autoproduzione < 30%; copertura del Comune da parte della rete dell'operatore *"wholesale only"* >60% UI; soglia di materialità >50 linee attive nel Comune. Pertanto, per rimuovere gli obblighi (Comuni del mercato 2A), si fa riferimento anche a un criterio riguardante la quota di mercato di TI, ossia a un indicatore di penetrazione del mercato, e non soltanto al tasso di copertura raggiunto da Open Fiber S.p.A.. Per individuare i Comuni contendibili all'interno del mercato 2B, invece, è utilizzato soltanto un criterio relativo al tasso di copertura raggiunto dall'operatore concorrente di TI (maggiore del 70%).

Pertanto, la combinazione delle due griglie di soglie sembrerebbe rendere sufficiente un tasso di copertura più basso per la rimozione degli obblighi (60%) rispetto al tasso di copertura richiesto affinché un Comune sia considerato contendibile ma continui a essere regolato. Da questo punto di

---

<sup>3</sup> Cfr. Schema di Delibera.

<sup>4</sup> "Per quanto attiene il mercato 2B, si ritiene ragionevole e giustificato mantenere un solo indicatore per la selezione dei Comuni contendibili, relativo alla copertura con rete FTTH dell'operatore alternativo *wholesale only*, in linea con quanto disposto con la delibera n.333/20/CONS. Ciò in quanto, data la specificità merceologica del mercato, e in particolare le ridotte dimensioni dello stesso a livello comunale, le quote di mercato all'ingrosso per Comune spesso sono calcolate a partire da un numero ridotto di linee di accesso e, pertanto, potenzialmente instabili e assoggettabili a frequenti modifiche della relativa base di calcolo. Inoltre, a fronte dell'individuazione sulla base della sola copertura alternativa di 24 Comuni contendibili nella precedente analisi di mercato, e della conseguente rimozione del criterio dell'orientamento al costo per la fissazione dei prezzi di tutti i servizi del mercato offerti da TIM in questi Comuni, non è emersa alcuna problematica concorrenziale portata all'attenzione dell'Autorità". Cfr. Documento III allegato allo schema di delibera.

vista, si ritiene opportuno riallineare i criteri di individuazione dei Comuni concorrenziali e dei Comuni contendibili, ad esempio valutando un criterio relativo alla quota di TI anche per l'individuazione dei Comuni contendibili.

Rispetto alla precedente delibera n. 330/20/CONS, sempre con riferimento al mercato 2, si rileva come lo sviluppo dei servizi digitali e la crescita abnorme dei flussi di dati che transitano su rete mobile, non consentono di escludere che i ponti radio possano non essere più idonei a soddisfare le crescenti esigenze trasmissive delle Stazioni Radio Base (di seguito, "SRB"). In tutti i casi, pertanto, in cui si rivelasse impossibile o molto inefficiente il ricorso al ponte radio, l'accesso all'ingrosso a servizi di rilegamento di apparati di rete mobile mediante infrastrutture di rete fissa diventerebbe essenziale per la tutela della concorrenza nel mercato a valle dei servizi di telefonia mobile. L'Autorità suggerisce di valutare per il futuro l'opportunità di svolgere un'analisi volta a individuare le aree del territorio dove gli operatori mobili non hanno alternative, nel breve-medio periodo, all'acquisto di servizi di linee affittate da TI per il rilegamento delle SRB e un approfondimento in ordine alla sostituibilità in termini dinamici delle tecnologie di ponte radio rispetto ai servizi di rilegamento con infrastrutture di rete fissa, specie nella prospettiva dello sviluppo delle reti 5G.

Per quanto riguarda il vecchio mercato 3b, è apprezzabile la scelta di codesta Autorità di garantire un adeguato lasso temporale nel quale rimarranno validi i prezzi e le condizioni di offerta dei servizi in questione approvati per il 2023. D'altro canto, come si rileva dai dati riportati nello schema di delibera<sup>5</sup>, risulta che l'impiego dei servizi *bitstream* regolamentati su rete TI è sostanzialmente stazionario dal 2018, anzi in leggera crescita. Negli ultimi due anni si è verificata una sostituzione dei servizi *bitstream* "legacy" erogati su rete in rame, che hanno subito una riduzione del 60% circa, con i corrispondenti servizi *bitstream* NGA. Soprattutto gli operatori minori, non potendo acquistare i servizi VULA, hanno incrementato complessivamente l'impiego di tali servizi (+10% circa in due anni)<sup>6</sup>.

Pertanto, se da un lato le linee *bitstream* ammontano a circa il 7% del totale delle linee fisse attive a livello nazionale, ossia riguardano un servizio all'ingrosso che, come giustamente viene rilevato nella delibera, non è trainante per la crescita delle connessioni a banda ultralarga<sup>7</sup>, l'Autorità ritiene nondimeno opportuno che prosegua un'attività di vigilanza sul confronto commerciale che si svolge in questo mercato. Nello specifico, si ritiene necessario verificare la dinamica di mercato e di prezzi che si svilupperà sia durante sia una volta trascorsa la fase transitoria garantita dallo schema di delibera, specialmente con riferimento all'effettiva presenza di una diffusa offerta di servizi *bitstream* alternativa a quella di TI.

Infine, per quanto riguarda la declinazione dell'obbligo di controllo dei prezzi, appare meritevole di apprezzamento la scelta di codesta Autorità di trattare in modo diverso situazioni distinte<sup>8</sup>. È importante che, nelle more di un consolidamento del confronto concorrenziale per l'offerta dei servizi per i quali decade l'orientamento al costo, sia svolto un monitoraggio costante delle proposte

---

<sup>5</sup> Cfr. Documento IV allegato allo schema di delibera di analisi dei mercati.

<sup>6</sup> Cfr. Documento IV allegato allo schema di delibera di analisi dei mercati.

<sup>7</sup> Cfr. Documento IV allegato allo schema di delibera di analisi dei mercati.

<sup>8</sup> Nello schema di delibera si fa distinzione tra: (i) Comuni concorrenziali, (ii) Comuni contendibili e (iii) Comuni non contendibili. Nel caso (i), gli obblighi regolamentari sono del tutto revocati; per i Comuni *sub* (ii), invece, restano orientati al costo solo i prezzi delle infrastrutture di posa, dell'adduzione, del segmento di terminazione e di alcuni servizi in rame; nei Comuni *sub* (iii) è rimosso l'orientamento al costo di alcuni importanti servizi in fibra, quali il *semi* e il *full* GPON.

commerciali di TI. Sarà infatti necessario accompagnare la transizione verso il definitivo abbandono dell'orientamento al costo mediante un'attività di verifica costante del rispetto dei criteri di non discriminazione, equità e ragionevolezza. Ciò vale soprattutto per i servizi di accesso offerti nei Comuni non contendibili e per i quali Agcom propone la rimozione dell'orientamento al costo; in tali ambiti territoriali, infatti, dai risultati dell'analisi contenuta nello schema di delibera, TI risulta disporre ancora di un considerevole potere di mercato.

### Conclusioni

L'analisi svolta da codesta Autorità appare meritevole di apprezzamento, in quanto interviene in una fase nella quale i mercati delle telecomunicazioni fisse stanno attraversando grandi cambiamenti. Come noto, il settore potrebbe infatti conoscere un significativo riassetto competitivo allorché sarà completata l'operazione di vendita del ramo aziendale concernente la rete fissa di TI.

In una simile fase di trasformazione del settore, quindi, si ritiene necessario assicurare un elemento di certezza al mercato. Da questo punto di vista, pertanto, è importante che la delibera oggetto del presente parere sia approvata e che il procedimento di analisi dei mercati non sia interrotto in attesa del perfezionamento della vendita della rete di TI.

Nel merito, l'Autorità condivide la rimozione degli obblighi regolamentari nei Comuni dove la penetrazione competitiva di Open Fiber S.p.A. è ormai consolidata e l'alleggerimento degli obblighi di controllo dei prezzi dei servizi di accesso nei Comuni "contendibili", dove cioè è piuttosto avanzato il processo di sviluppo della concorrenza infrastrutturale ma non in misura ancora sufficiente a considerare possibile la rimozione degli obblighi regolamentari. Per molti servizi, in questi Comuni, viene deciso l'abbandono del criterio dell'orientamento al costo per la definizione dei prezzi, lasciando più libertà a TI nelle politiche di prezzo dei servizi *wholesale*.

A fronte di un generale apprezzamento per il lavoro svolto, l'Autorità suggerisce degli spunti su alcuni aspetti dello schema di delibera: a) prevedere dei meccanismi di revisione agile e periodica delle condizioni competitive dei Comuni contendibili, così da rimuoverli dai mercati 1B e 2B anche prima della fine dell'attuale ciclo di analisi dei mercati; b) riallineare, per il mercato 2, i criteri per l'individuazione dei Comuni concorrenziali, per i quali viene rimossa la regolamentazione (mercato 2A) e i criteri adoperati per individuare i Comuni contendibili nel mercato 2B; c) sempre con riferimento al mercato 2, riflettere sulla possibilità di svolgere, per il futuro, un'analisi sul grado di significativo potere di mercato per quanto riguarda i servizi di rilegamento in fibra ottica delle stazioni radio basi delle reti mobili; d) continuare a monitorare l'evoluzione dell'assetto competitivo e delle dinamiche dei prezzi sul mercato 3b; e) effettuare un monitoraggio attento delle proposte commerciali di TI per i servizi i cui prezzi non saranno più orientati al costo, soprattutto nei Comuni non contendibili.

In conclusione, l'Autorità auspica che le osservazioni formulate possano essere utilmente tenute in considerazione nell'ambito dell'emanazione definitiva del provvedimento in oggetto.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### IP367 – Mulpor-International Fairs Directory

*Avviso di adozione provvedimento di avvio del procedimento*

#### AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Informativa di adozione del provvedimento di avvio del procedimento, ai sensi dell'articolo 19, comma 2 e 3, del *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie* (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, in relazione al procedimento IP367.

La pubblicazione del presente avviso sul Bollettino settimanale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - seguito dal provvedimento di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo nei confronti della Mulpor Company S.r.l. e della IBCM International Business Convention Management Ltd. - viene effettuata ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 19, comma 2 e 3 del Regolamento, atteso l'esito infruttuoso del tentativo di trasmissione del medesimo provvedimento, operato in data 14 dicembre 2023 mediante richiesta di collaborazione all'Ambasciata d'Italia a Nicosia (Cipro). L'Ambasciata ha rappresentato, infatti, che non è stato possibile notificare l'atto presso la sede di registrazione della società.

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

---

**IP367 - MULPOR-INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY***Provvedimento n. 30995*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 novembre 2023;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

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

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO l'articolo 19 del "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTO il Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il Regolamento (CE) n. 2006/2004, come richiamato dall'articolo 27, comma 2, del Codice del consumo e, in particolare, l'articolo 9, paragrafo 3, lettera b), del citato Regolamento;

VISTA la propria delibera del 6 febbraio 2019, n. 27552 (PS11138 - Mulpor-International Fairs Directory), con la quale l'Autorità ha accertato la scorrettezza, ai sensi degli articoli 21, 22, 24, 25, comma 1, lettere d) ed e), e 26, comma 1, lettera f), del Codice del consumo, della pratica commerciale posta in essere da Mulpor Company S.A., Mulpor Company S.r.l., Connect Publisher S.C., PayTrac Lda, Finad Economy Lda, IBCM International Business Convention Management Ltd e Credit Collection Factoring s.r.o., consistente nel richiedere a microimprese la verifica dei dati aziendali presenti in un *database* al fine di ottenere, con modalità ingannevoli e aggressive, l'adesione a un abbonamento per servizio pubblicitario a pagamento sul sito *web* International Fairs Directory, lasciando erroneamente intendere che essa provenisse dall'Ente organizzatore di una manifestazione fieristica e che dall'omesso aggiornamento del *database* conseguisse la cancellazione da tale rilevante canale pubblicitario. L'eventuale rifiuto del pagamento degli importi fatturati da PayTrac e Finad Economy per conto di Mulpor e Connect Publisher per il servizio pubblicitario non richiesto determinava incessanti sollecitazioni da parte delle società IBCM e CCF, incaricate da Mulpor e Connect Publisher della riscossione delle somme pretese, con contestuale minaccia di avviare azioni legali internazionali per il recupero coattivo dei crediti asseritamente vantati;

VISTE le proprie delibere del 30 marzo 2021, n. 28625, e del 12 ottobre 2021, n. 29848 (IP343), con le quali l'Autorità ha contestato che il comportamento posto in essere da Mulpor Company S.r.l. (di seguito, anche "Mulpor"), avente sede in Costa Rica e da IBCM International Business Convention Management Ltd (di seguito, anche "IBCM"), avente sede a Cipro costituiva violazione dell'articolo 27 comma 12, del Codice del consumo per non aver ottemperato alla delibera del 6 febbraio 2019, n. 27552, con riferimento ai profili di scorrettezza ivi contestati;

CONSIDERATO che Mulpor e IBCM non hanno mai ottemperato alla diffida dell'Autorità;

CONSIDERATO, altresì, che i pagamenti illegittimamente pretesi vengono effettuati su conti correnti esteri presso istituti bancari aventi sede in Paesi membri dell'Unione europea;

RAVVISATA l'esigenza di garantire efficacia ed effetto utile all'azione dell'Autorità;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Con provvedimento del 6 febbraio 2019, n. 27552 (di chiusura del procedimento PS11138), l'Autorità ha accertato la scorrettezza, ai sensi degli articoli. 21, 22, 24, 25, comma 1, lettere d) ed e), e 26, comma 1, lettera f), del Codice del consumo, della pratica commerciale posta in essere da Mulpor Company S.A., Mulpor Company S.r.l., Connect Publisher S.C., PayTrac Lda, Finad Economy Lda, IBCM International Business Convention Management Ltd e Credit Collection Factoring s.r.o., consistente nel richiedere a microimprese la verifica dei dati aziendali presenti in un *database* al fine di ottenere, con modalità ingannevoli e aggressive, l'adesione a un abbonamento per servizio pubblicitario a pagamento sul sito *web* International Fairs Directory, lasciando erroneamente intendere che essa provenisse dall'Ente organizzatore di una manifestazione fieristica e che dall'omesso aggiornamento del *database* conseguisse la cancellazione da tale rilevante canale pubblicitario. L'eventuale rifiuto del pagamento degli importi fatturati da PayTrac e Finad Economy per conto di Mulpor e Connect Publisher per il servizio pubblicitario non richiesto determinava incessanti sollecitazioni da parte delle società IBCM e CCF, incaricate da Mulpor e Connect Publisher della riscossione delle somme pretese, con contestuale minaccia di avviare azioni legali internazionali per il recupero coattivo dei crediti asseritamente vantati. Alla luce di quanto precede, l'Autorità ha vietato l'ulteriore diffusione della pratica commerciale.

2. Con provvedimento del 12 ottobre 2021, n. 29848 (di chiusura del procedimento IP343), notificato a Mulpor Company S.r.l., in data 8 novembre 2021, e a IBCM International Business Convention Management Ltd, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19, comma 2, del Regolamento, sul Bollettino n. 3 del 17 gennaio 2022, l'Autorità ha accertato che il comportamento posto in essere dalle stesse ha costituito violazione della propria delibera del 6 febbraio 2019, n. 27552. All'Autorità sono pervenute numerose segnalazioni da parte di microimprese da cui emerge che Mulpor ha continuato a diffondere comunicazioni ingannevolmente strutturate, nella forma e nel contenuto, come provenienti, contrariamente al vero, dall'Ente organizzatore di una o più manifestazioni fieristiche, il cui scopo commerciale era celato dietro l'apparente richiesta di verifica dei dati aziendali inseriti in un *database* apparentemente riconducibile alla suddetta manifestazione, al fine di evitare la cancellazione della microimpresa dallo stesso. Tali comunicazioni hanno la stessa veste grafica e lo stesso contenuto ingannevole e omissivo di quelle già oggetto di censura nel citato procedimento PS11138. Dalle segnalazioni emerge che il pagamento del servizio non richiesto e



inconsapevolmente sottoscritto è richiesto da IBCM, la quale risulta pertanto aver continuato, con le stesse modalità già oggetto di censura nel citato procedimento PS11138, a inviare alle microimprese ingannate solleciti, diffide e minacce di procedere alla riscossione coattiva di quanto ingiustamente preteso, utilizzando toni particolarmente minacciosi e aggressivi.

3. Infine, dalla documentazione agli atti emerge che Mulpor e IBCM richiedono che i pagamenti delle somme in questione siano versati su IBAN intestati a società aventi sede nell'Unione europea (Finad Economy Lda, PayTrac Lda, Integra Esp S.L. e Integra Eco Kft).

4. Le pratiche commerciali sopra esposte presentano i medesimi profili di scorrettezza per i quali è già stata accertata (cfr. provvedimento n. 27552 del 6 febbraio 2019) la violazione degli articoli 21, 22, 24, 25, comma 1, lettere d) ed e), e 26, comma 1, lettera f), del Codice del consumo nei confronti, tra gli altri, di Mulpor S.r.l. e IBCM, nonché per i quali è avvenuto l'accertamento di mancata ottemperanza a detto provvedimento da parte delle medesime società (cfr. provvedimento n. 29848 del 12 ottobre 2021).

5. Ricorrono, in conclusione, i presupposti per l'avvio del procedimento previsto dall'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo volto all'eventuale irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro e all'eventuale sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

RITENUTO, pertanto, che i fatti accertati integrano una fattispecie di reiterata inottemperanza al provvedimento dell'Autorità del 6 febbraio 2019, n. 27552, ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo;

#### DELIBERA

a) di contestare alle società Mulpor Company S.r.l. e IBCM International Business Convention Management Ltd la violazione di cui all'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per non avere reiteratamente ottemperato alla delibera dell'Autorità del 6 febbraio 2019, n. 27552;

b) l'avvio del procedimento per eventuale irrogazione delle sanzioni previste dall'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo;

c) che il responsabile del procedimento è la dottoressa Elena Pauri;

d) che può essere presa visione degli atti del procedimento presso la Direzione Credito, Assicurazioni, Poste, Servizi, Turismo e Sport del Dipartimento per la Tutela del Consumatore - 2, dell'Autorità, dai legali rappresentanti delle società di cui alla lettera a), ovvero da persone da essa delegate;

e) che entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione del presente provvedimento, gli interessati possono far pervenire all'Autorità scritti difensivi e documenti, nonché chiedere di essere sentiti;

f) che il procedimento deve concludersi entro centoventi giorni dalla data di comunicazione del presente provvedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**PS12543 - TIKTOK CICATRICE FRANCESE***Provvedimento n. 31124*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 5 marzo 2024;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTO il proprio provvedimento del 14 marzo 2023, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del consumo, presso la società TikTok Italy S.r.l.;

VISTI i propri provvedimenti del 1° agosto, del 24 ottobre 2023 e del 16 gennaio 2024 con i quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, sono state disposte le proroghe del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento

**I. LE PARTI**

1. TikTok Technology Limited in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo. La società, con sede nella Repubblica d'Irlanda, fornisce attraverso una piattaforma web e l'app denominata "TikTok" servizi di creazione, visualizzazione e condivisione di brevi video e contenuti. Gli utenti residenti nello Spazio Unico Europeo stipulano un contratto con tale società quando accettano le condizioni generali di contratto o utilizzano in altro modo la piattaforma<sup>1</sup>. Il bilancio relativo all'esercizio 2021 presenta ricavi per 200 milioni di dollari, equivalenti a circa 180 milioni di euro<sup>2</sup>.

2. TikTok Italy S.r.l. in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo. La società si occupa della vendita di spazi pubblicitari sulla piattaforma TikTok per il mercato italiano<sup>3</sup>. Il bilancio relativo all'esercizio 2022 presenta ricavi per circa 20 milioni di euro<sup>4</sup>.

3. TikTok Information Technologies UK Limited in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lett. b), del Codice del consumo. La società, con sede nel Regno Unito, gestisce alcune

---

<sup>1</sup> Cfr. Condizioni generali di TikTok.

<sup>2</sup> Doc. 29.

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

<sup>4</sup> Doc. 42.

linee business di TikTok per gli utenti dello Spazio Unico Europeo, quali la vendita e gestione degli spazi pubblicitari e la fornitura di servizi a valore aggiunto, come il *livestreaming*, per la piattaforma TikTok<sup>5</sup>. Tale società controlla al 100% TikTok Technology Limited e TikTok Italy S.r.l., che sono incluse nel perimetro di consolidamento<sup>6</sup>; è a sua volta controllata dalla società TikTok Ltd, con sede alle isole Cayman, e appartiene al gruppo Bytedance, la cui capogruppo Bytedance Ltd ha anch'essa sede alle isole Cayman<sup>7</sup>.

Il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2022 presenta ricavi pari a circa 2.600 milioni di dollari, equivalenti a circa 2.400 milioni di euro<sup>8</sup>.

## II. LA PRATICA COMMERCIALE

4. Il procedimento concerne la responsabilità di TikTok Italy S.r.l., TikTok Technology Limited e TikTok Information Technologies UK Limited (di seguito anche congiuntamente TikTok o le Parti) in relazione alla presenza sulla piattaforma TikTok di contenuti suscettibili di minacciare la sicurezza psico-fisica degli utenti - quali quelli relativi alla *challenge* c.d. "cicatrice francese" ("*french scar*") -, l'insufficienza delle azioni poste in essere per evitarne la diffusione, nonché la loro proposizione reiterata agli utenti attraverso 'sistemi di raccomandazione' dei contenuti, suscettibili di condizionare le scelte dei consumatori, specie di quelli vulnerabili.

## III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

### 1) L'iter del procedimento

5. In relazione alle condotte sopra descritte, in data 21 marzo 2023 è stata trasmessa la comunicazione di avvio del procedimento istruttorio PS12543 del 14 marzo 2023 (prot. 28014) nei confronti di TikTok Italy S.r.l., TikTok Technology Limited e TikTok Information Technologies UK Limited, per verificare l'esistenza di una presunta pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli. 20, commi 2 e 3, 21, comma 2, lettera b) e comma 4, 25, comma 1, lettera c), del Codice del consumo<sup>9</sup>.

6. Il 21 marzo 2023 si è svolto un accertamento ispettivo presso la società TikTok Italy S.r.l.

7. In data 5 maggio 2023 i professionisti hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo, volti a rimuovere i profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di contestazione<sup>10</sup>.

Tali impegni sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 1° agosto 2023. La decisione di rigetto è stata comunicata ai professionisti in data 2 agosto 2023<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Doc. 12 e 54.

<sup>6</sup> Doc. 54.

<sup>7</sup> <https://www.bytedance.com/en/>.

<sup>8</sup> Doc. 54.

<sup>9</sup> Doc. 5, 7, 8 e 9.

<sup>10</sup> Doc. 27.

<sup>11</sup> Doc.45.

8. I professionisti hanno presentato memorie difensive il 5 maggio 2023<sup>12</sup> e il 26 maggio 2023 hanno risposto alla richiesta di informazioni contenuta nell'atto di avvio del procedimento<sup>13</sup>. Nella medesima data hanno fornito riscontro alla richiesta di informazioni formulata in sede ispettiva<sup>14</sup> e il 31 luglio 2023 hanno risposto alla richiesta di informazioni del 19 giugno 2023<sup>15</sup>.

9. Il 13 luglio 2023 e 20 settembre 2023 sono state tenute audizioni con i professionisti<sup>16</sup>.

10. In data 12 luglio 2023 è stato convocato in audizione il Direttore dell'Unità Operativa Complessa di Neuropsichiatria Infantile dell'IRCCS Ospedale Pediatrico Bambino Gesù di Roma in qualità di esperto ai sensi dell'articolo 12 comma 2 del Regolamento, al fine di raccogliere elementi istruttori relativi alla capacità di alcuni contenuti di TikTok di influenzare le condotte di ragazzi e adolescenti<sup>17</sup>. L'audizione si è tenuta il 19 luglio 2023<sup>18</sup>.

11. I professionisti hanno avuto accesso agli atti del procedimento il 27 aprile, 9 ottobre, 13 ottobre, 25 ottobre 2023, 7 febbraio 2024 e il 21 febbraio 2024.

12. Il 13 ottobre 2023 è stata comunicata a TikTok la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento; in accoglimento dell'istanza delle Parti del 17 ottobre 2023<sup>19</sup> tale data è stata prorogata al 14 novembre 2023<sup>20</sup>.

Il 15 novembre 2023 i professionisti hanno presentato le proprie memorie conclusive<sup>21</sup>.

13. Il 22 novembre 2023 è stata inviata alla Competition and Consumer Protection Commission irlandese la richiesta ai sensi dell'articolo 3, par. 4, lett. b) della Direttiva 2000/31/CE<sup>22</sup>, recepito in Italia dall'articolo 5, comma 3, lett. a) del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70<sup>23</sup>.

14. In data 7 dicembre 2023 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ex articolo 27, comma 6 del Codice del consumo<sup>24</sup>.

## **2) Le evidenze acquisite**

*a) La personalizzazione dei contenuti visualizzati dagli utenti attraverso un sistema di raccomandazione basato sulla profilazione algoritmica*

15. Dagli atti del procedimento è emerso che la modalità più diffusa per consultare i contenuti di TikTok è lo scorrimento del *feed* "per te", all'interno del quale brevi video sono proposti

---

<sup>12</sup> Doc. 27.

<sup>13</sup> Doc. 29 e 30.

<sup>14</sup> Doc. 31.

<sup>15</sup> Doc. 33 e 42.

<sup>16</sup> Doc. 40 e 51.

<sup>17</sup> Doc. 39.

<sup>18</sup> Doc. 44 Verbale di audizione del Prof. Vicari del 2 agosto 2023, Professore Ordinario di Neuropsichiatria Infantile, Direttore dell'Unità Operativa Complessa di Neuropsichiatria Infantile dell'IRCCS Ospedale Pediatrico Bambino Gesù di Roma, nonché membro di commissioni Ministeriali sul tema della salute mentale in età evolutiva.

<sup>19</sup> Doc. 62.

<sup>20</sup> Doc. 66.

<sup>21</sup> Doc. 68 inviato dalle Parti il 14 novembre 2023 e protocollato il 15 novembre 2023.

<sup>22</sup> Direttiva 2000/31/CE del Parlamento e del Consiglio, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società di informazione nel mercato interno.

<sup>23</sup> Doc. 69.

<sup>24</sup> Doc. 71.

automaticamente anziché essere scelti dall'utente. I video sono selezionati per ciascun utente da un "sistema di raccomandazione" basato su una profilazione algoritmica che individua e seleziona contenuti personalizzati in base a una combinazione di fattori volti a cogliere le preferenze e gli interessi del singolo<sup>25</sup>. Tali fattori vengono processati dal sistema di raccomandazione e sono ponderati in base al rilievo che essi hanno per l'utente: gli indicatori che segnalano un forte interesse hanno un peso maggiore e i pesi variano in modo dinamico. I contenuti vengono quindi classificati in funzione della probabilità che un utente vi sia interessato. La profilazione diventa tanto più precisa quanto più attivamente si utilizza la piattaforma, perché il sistema apprende in modo più dettagliato e completo le preferenze. Inoltre, come dichiarato dal professionista, l'ampia mole di informazioni acquisite permette di dedurre anche generalità, fascia di età/genere dell'utente<sup>26</sup>.

Un'altra modalità di utilizzo di TikTok è la consultazione del *feed* "Seguiti", dove sono rinvenibili i video pubblicati dagli utenti di cui il consumatore è diventato "follower"; al riguardo i professionisti hanno affermato che anche i contenuti del *feed* "Seguiti" sono proposti agli utenti secondo un sistema di raccomandazione basato sulla profilazione<sup>27</sup>. In questo caso la personalizzazione si estrinseca nella proposizione dei contenuti della cerchia di utenti seguiti in ordine "di interesse" per chi li visiona, anziché in ordine cronologico<sup>28</sup>.

In via residuale, il consumatore può ricercare in modo proattivo contenuti su TikTok attraverso una funzione di ricerca per parole chiave, visionando ciò che è postato su uno specifico profilo di un utente selezionato o cliccando *hashtag* e *link* a contenuti audio presenti sui video, che rimandano ad altri video con analoghi contenuti<sup>29</sup>.

16. Secondo i dati forniti dalle Parti, nel 2022 gli utenti italiani della piattaforma sono stati mediamente circa [10–31]\* milioni e hanno caricato circa [700–1.000] milioni di video. La

<sup>25</sup> Doc. 29 e doc. 42. I principali fattori utilizzati sono i seguenti:

- le interazioni con gli altri utenti (dove vengono inseriti like, quali video sono condivisi, commenti inseriti, tempo speso a vedere un video);
- le caratteristiche del video (didascalie, hashtag, suoni, paese);
- informazioni sull'utente (impostazioni del dispositivo, dell'account, lingua).

<sup>26</sup> Cfr. anche l'informativa privacy di TikTok dove si specificano i dati personali raccolti tramite l'utilizzo della piattaforma (Doc. 29):

*"Informazioni di utilizzo. Raccogliamo informazioni su come interagite con la Piattaforma, comprese le informazioni sui contenuti che visualizzate, la durata e la frequenza di utilizzo da parte vostra, la vostra interazione con altri utenti, la vostra cronologia di ricerca e le vostre impostazioni.*

*Caratteristiche e funzionalità dei contenuti. Rileviamo e raccogliamo dati su funzioni e caratteristiche dei video, delle immagini e delle registrazioni audio tra i vostri Contenuti utente, ad esempio identificando oggetti e ambienti, la presenza o la posizione all'interno di un'immagine di un volto o di altre parti del corpo e il testo delle parole pronunciate nei vostri Contenuti utente. Agiamo in tal modo, ad esempio, per la moderazione dei contenuti e per fornire effetti speciali (ad esempio, filtri video e avatar) e sottotitoli.*

*Informazioni dedotte. Deduciamo le vostre generalità (quali la fascia d'età e il genere) e gli interessi sulla base delle informazioni di cui disponiamo riguardo a voi. Utilizziamo tali informazioni dedotte, ad esempio, per mantenere la Piattaforma sicura, per moderare i contenuti e, ove consentito, per mostrare annunci personalizzati basati sugli interessi dell'utente".*

<sup>27</sup> Doc. 51.

<sup>28</sup> Doc. 68 punto 48.

<sup>29</sup> Doc. 29 e doc. 42 punto 11.

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

fruizione di TikTok appare in crescita, essendo arrivata a interessare mediamente [10–31] milioni di utenti italiani nel primo trimestre 2023<sup>30</sup>.

17. Alcuni strumenti forniti agli utenti da TikTok per incidere sul sistema di raccomandazione basato sulla profilazione algoritmica appaiono scarsamente utilizzati dagli utenti.

Si tratta, ad esempio, della possibilità di indicare le categorie di interesse, di selezionare l'opzione *“non mi interessa”* in relazione a specifici contenuti, di applicare filtri per parole chiave o per *#hashtag*, nonché di uno strumento che consente di conoscere le ragioni per cui vengono visualizzati alcuni contenuti sul *feed “per te”*. Nel periodo ottobre 2022 - gennaio 2023 solo [meno di 2 milioni di] utenti italiani hanno usato il filtro per parole chiave, corrispondenti a meno dell'1% degli utenti italiani totali<sup>31</sup>.

Inoltre, TikTok nel corso del 2023 ha implementato una funzione che consente agli utenti di azzerare il sistema di raccomandazione del *feed “per te”*, in modo da visualizzare i contenuti come se l'utente fosse appena iscritto alla piattaforma<sup>32</sup>. Nel periodo gennaio 2023 – luglio 2023 tale funzione è stata usata solo da [meno di 2 milioni di] utenti italiani, corrispondente a meno dello 0,5% degli utenti italiani complessivi<sup>33</sup>.

18. A partire dal 25 agosto 2023, nell'ambito delle misure implementate ai sensi del Digital Service Act<sup>34</sup>, TikTok ha altresì introdotto un'opzione per eliminare la personalizzazione delle pagine, incluso il *feed “per te”*. Mediante tale nuova funzione gli attuali e futuri utenti potranno disattivare la personalizzazione dei contenuti proposti da TikTok nei *feed*, che è la modalità impostata di *default* dalla piattaforma; per farlo dovranno specificamente attivarsi esprimendo la loro scelta secondo una modalità *“opt-out”*.

Per disattivare la personalizzazione occorre cliccare su *“Profilo”* e poi, nell'ambito dei comandi posti in alto a destra, su *“Impostazioni e privacy”*, ove selezionare *“Preferenze sui contenuti”*. Occorre poi selezionare un ulteriore link che sino al settembre 2023 era denominato *“Pagina “Per Te” personalizzata”* ed ora *“Pagine Personalizzate”* visualizzando una pagina intitolata prima *“Gestisci personalizzazione pagina “Per te”* ed ora *“Gestisci personalizzazione delle pagine”*, dove si viene informati che *“il tuo coinvolgimento su TikTok contribuisce a ciò che vedi. Più interagisci più personalizzate saranno le tue pagine. Puoi disattivare la pagina Per te personalizzata in qualsiasi momento. Ciò cambierà in parte la tua esperienza, inclusa la modifica della sezione “Per te” in “Popolari”, ma non influirà sulla personalizzazione degli annunci.”* Cliccando sul tasto *“Attiva”*, la pagina *“Per te”* si trasforma in *“Popolari”*. Anche in questa sezione il riferimento iniziale alla pagina *“Per te”* è stato ora modificato genericamente in *“Pagine”*<sup>35</sup>. Si può percorrere un percorso alternativo premendo per alcuni secondi su un contenuto video di TikTok, finché in fondo allo schermo compare un menu sul quale sono presenti le seguenti opzioni *“segnala, salva video,*

---

<sup>30</sup> Doc. 42 risposta 5.

<sup>31</sup> Doc. 42 elaborazioni su dati forniti dalle Parti, domanda 8 e domanda 5.

<sup>32</sup> Doc. 29.

<sup>33</sup> Doc. 42 rielaborazioni su dati forniti dalle Parti, domanda 8 e domanda 5.

<sup>34</sup> Regolamento (UE) n. 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali (di seguito anche DSA).

<sup>35</sup> Cfr. Doc. 68 punti 65 e seguenti, dove TikTok non indica il momento in cui tale modifica è intervenuta.

*gestisci pagina, vista essenziale, velocità di riproduzione*". Cliccando su "gestisci pagina" si approda alla schermata "*Gestisci personalizzazione delle pagine*" sopra descritta<sup>36</sup>.

Il consumatore è quindi informato che la nuova versione *non* personalizzata del *feed* "*per te*", così scelta, si limiterà a mostrare i video più "*popolari*". I professionisti hanno chiarito nelle memorie che si tratta dei video più popolari nell'area geografica dell'utente, indipendentemente dalla sua età o da altri fattori individuali. I contenuti vengono cambiati in modo dinamico a seconda delle variazioni di popolarità<sup>37</sup>.

19. TikTok presenta all'utente la descritta personalizzazione dei contenuti come un fattore positivo che contribuisce alla scoperta del mondo, "*che ispira la creatività e porta gioia*", identificandolo come sistema migliorativo dell'esperienza TikTok<sup>38</sup>.

Al contempo, TikTok stessa, in risposta a una richiesta di informazioni indica che sta "*valutando modi per meglio diversificare i tipi di contenuti che possono essere raccomandati in sequenza, anche testando modi per evitare di raccomandare in serie contenuti simili che, sebbene non in violazione delle proprie policy, potrebbero comunque inavvertitamente avere un effetto pregiudizievole per l'utente laddove diventino la maggioranza dei contenuti visualizzati, quali ad esempio contenuti concernenti la solitudine o perdita di peso*" (enfasi aggiunta). Per fare ciò, tuttavia, TikTok ipotizza di limitarsi ad identificare singoli video potenzialmente lesivi (seppur non formalmente in violazione delle proprie policy) che, laddove riproposti, potrebbero generare un pregiudizio "*per ridurre la frequenza delle relative raccomandazioni*"<sup>39</sup>.

*b) La presenza di contenuti pericolosi su TikTok, le insufficienti iniziative assunte rispetto ai video relativi alla cicatrice francese e la riproposizione dei contenuti tramite il sistema di raccomandazione*

20. La presenza su TikTok di contenuti pericolosi e l'impatto negativo dei *social media* ha assunto rilevanza mediatica e solleva preoccupazioni tra gli specialisti in campo medico<sup>40</sup>. A partire dal 5 febbraio 2023<sup>41</sup> è diventata virale la sfida relativa alla "*cicatrice francese – french scar*", avente ad oggetto la diffusione di video di ragazzini che si procurano e insegnano a procurarsi un segno rosso sullo zigomo, evidente e duraturo, come se si trattasse di un'ampia cicatrice.

<sup>36</sup> Doc. 68 punto 71.

<sup>37</sup> Doc. 51.

<sup>38</sup> TikTok dichiara quanto segue: "*TikTok's mission is to inspire creativity and bring joy. We're building a global community where you can create and share authentically, discover the world, and connect with others. The For You feed is part of what enables that connection and discovery. It's central to the TikTok experience and where most of our users spend their time*" (disponibile al seguente indirizzo: <https://newsroom.tiktok.com/en-us/how-tiktok-recommends-videos-for-you>).

<sup>39</sup> Doc. 29 pag. 11.

<sup>40</sup> Cfr. a titolo esemplificativo *CCDH-Deadly-by-Design 120922.pdf*; <https://counterhate.com/blog/coalition-of-charities-and-advocacy-groups-demand-action-from-tiktok-on-the-mental-health-and-well-being-of-children/>; <https://www.hhs.gov/sites/default/files/sg-youth-mental-health-social-media-advisory.pdf>; <https://www.gamberorosso.it/notizie/food-trend-fsu-tik-tok-rischio-salute-giovani/>; <https://www.trend-online.com/marketing-digitale/tiktok-sfide-piu-pericolose-e-assurde/>; Cicatrice francese, il nuovo trend di TikTok spaventa i genitori degli adolescenti: "È una forma di autolesionismo" - Il Fatto Quotidiano; <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/i-danni-dell'algoritmo-di-tiktok-sugli-adolescenti-i-dati-oltre-il-clamore/>; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1053811921004134#>.

<sup>41</sup> Doc.42 domanda 17.



21. Le informazioni acquisite nel corso del procedimento da un esperto di neuropsichiatria infantile<sup>42</sup> evidenziano che comportamenti autolesionistici anche non suicidari, come quelli riguardanti la cicatrice francese, sono comunque in grado di rappresentare un pericolo per soggetti vulnerabili, posto che il comportamento autolesionistico anche lieve costituisce il primo fattore di rischio di condotte ulteriori, di tipo suicidario. Le stesse considerazioni emergono in un rapporto del 2023 del U.S. Surgeon General, il principale portavoce del governo federale in materia di salute<sup>43</sup>. Più in generale, l'esigenza di effettuare un controllo stringente sui contenuti di TikTok discende dai meccanismi cognitivi dei ragazzi e adolescenti, e dall'importanza per i giovani di appartenere ad un gruppo tramite l'adozione di comportamenti emulativi di "leader", anche virtuali. L'adolescente ha una capacità limitata di valutare le conseguenze delle proprie azioni; la capacità di discernimento, infatti, si acquisisce a livello neurologico solo nell'età adulta, considerato che il sistema nervoso raggiunge l'apice del proprio sviluppo intorno all'età di 30 anni. I ragazzi presentano poi maggiori difficoltà degli adulti nel distinguere la realtà dalle suggestioni della finzione; stante l'assenza di strumenti di inibizione generazionale, i giovani tendono a prendere decisioni più avventate degli adulti, dettate anche dal loro senso di onnipotenza.

A livello neurologico la dipendenza dai dispositivi elettronici è analoga a quella dalle sostanze stupefacenti. Per derivare piacere si necessita di un uso sempre maggiore dello strumento, con una ricerca compulsiva (c.d. *craving*); le aree del cervello che si attivano in caso di astinenza da strumenti elettronici sono analoghe a quelle interessate da astinenza da sostanze stupefacenti.

Negli ultimi anni l'utilizzo medio giornaliero dei dispositivi elettronici è di 7-8 ore e ciò desta preoccupazioni, considerato che il fenomeno dell'autolesionismo nei giovani ha subito un incremento enorme: prima della pandemia comportamenti autolesionisti erano stati riscontrati solo nel 20% dei ragazzi, mentre successivamente la percentuale è passata al 40%. Inoltre, sono notevolmente aumentate le richieste di aiuto riguardanti la salute mentale dei ragazzi: nel 2013 i relativi accessi con ambulanza al pronto soccorso dell'Ospedale Bambino Gesù di Roma sono stati 180, mentre nel 2022 sono saliti a 1800 all'anno<sup>44</sup>.

22. In tale contesto, il 29 giugno 2023 le Parti, effettuando una ricerca con la sola parola chiave in italiano "cicatrice francese", hanno rinvenuto la presenza su TikTok di 589 video<sup>45</sup>. I cinque video in cui viene mostrata l'esecuzione della cicatrice francese, risultati maggiormente popolari in Italia, sono stati visualizzati oltre 5 milioni di volte e sono stati inseriti da TikTok sulla base dei propri sistemi di profilazione algoritmica in circa 4 milioni di *feed* "per te". Quanto ai fattori che hanno

---

<sup>42</sup> Prof. Stefano Vicari, Professore Ordinario di Neuropsichiatria Infantile, Direttore dell'Unità Operativa Complessa di Neuropsichiatria Infantile dell'IRCCS Ospedale Pediatrico Bambino Gesù di Roma, nonché membro di commissioni Ministeriali sul tema della salute mentale in età evolutiva.

<sup>43</sup> Cf. U.S. Surgeon General, *Social Media and Youth Mental Health*, 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.hhs.gov/sites/default/files/sg-youth-mental-health-social-media-advisory.pdf> in cui si indica, a pag. 8, che "[d]espite social media providing a sense of community for some, a systematic review of more than two dozen studies found that some social media platforms show live depictions of self-harm acts like partial asphyxiation, leading to seizures, and cutting, leading to significant bleeding. Further, these studies found that discussing or showing this content can normalize such behaviors, including through the formation of suicide pacts and posting of self-harm models for others to follow". Il U.S. Surgeon General è nominato dal Presidente degli Stati Uniti e confermato dal Senato, ed il suo Ufficio fa parte dell'"Office of the Assistant Secretary for Health" del Dipartimento della Salute e dei Servizi Umani degli Stati Uniti (sul punto, cfr. <https://www.hhs.gov/surgeongeneral/about/index.html>).

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

<sup>45</sup> Doc. 42 domanda 17.

determinato l'inserimento di tali video nei 4 milioni di *feed* “per te” appena citati, le Parti hanno dichiarato di non essere in grado di fornire informazioni, né di quantificare il valore della raccolta pubblicitaria connessa con la loro diffusione<sup>46</sup>.

I video relativi alla cicatrice francese hanno passato il vaglio del processo di *revisione automatizzata* che sarà descritto in seguito in quanto, a detta delle Parti, non contengono contenuti che violano le Linee Guida<sup>47</sup>. Solo a seguito della rilevanza mediatica assunta dal fenomeno in Francia e in Italia, i video sono stati sottoposti a *revisione manuale* e, anche ad esito di tale analisi, è stato ritenuto che gli stessi non dovessero essere eliminati dalla piattaforma poiché non contrari alle Linee Guida relative ad atti di autolesionismo. Ciò in quanto tali video non promuoverebbero condotte che pongono a rischio la vita umana e non mostrerebbero gesti collegati a problemi psichici, ma riprodurrebbero un comportamento indotto dal mero desiderio di apparire interessanti<sup>48</sup>.

A partire dal *[omissis]* - solo quando il fenomeno ha assunto rilevanza mediatica - TikTok ha posto in essere “a titolo precauzionale” le seguenti misure:

- ha escluso i suddetti video segnalati dal *feed* “per te”;
- ne ha impedito l'accesso ai minori di 18 anni;
- ha inserito per gli utenti maggiori di 18 anni un “warning label” nella parte inferiore dello schermo, che avvisa che “la partecipazione a questa attività potrebbe causare pericoli a te o ad altri”<sup>49</sup>.

Tali iniziative hanno riguardato solo i video “segnalati” dagli utenti o “selezionati in modo proattivo” da TikTok<sup>50</sup>.

23. I potenziali effetti dannosi dei contenuti presenti su TikTok, amplificati dalla riproposizione di contenuti simili più volte a uno stesso utente, sono stati rappresentati direttamente anche da esponenti del settore medico ed operatori nel settore dell'etica dell'intelligenza artificiale (come l'International Association for Suicide Prevention e il Digital Wellness Lab del Boston Children's Hospital<sup>51</sup>).

Da uno studio effettuato dal *Center for Countering Digital Hate* nel dicembre 2022 emerge infatti che ai *teenager* che, sulla base di interazioni sulla piattaforma TikTok, mostrano un interesse per video legati a istinti suicidi, autolesionismo, malattie mentali/depressione o disturbi alimentari, vengono riproposti video con contenuti simili ad una frequenza di gran lunga maggiore a quella di adolescenti che non hanno mostrato tale interesse iniziale. In altre parole, adolescenti vulnerabili

<sup>46</sup> Doc. 42 domanda 20 e 21.

<sup>47</sup> Doc. 42 domanda 19.

<sup>48</sup> Doc ispettivo n. 5 del 13 febbraio 2023. “The TnS team confirmed that the content put to their attention can't be withdrawn under the policy Suicide and Self-harm, the policy being focused on acts impacting mental health. The goal here is more to “look cool”. “Videos brought to our attention don't violate our Community Guidelines as there is no promotion of activities nor behaviour encouraging or normalise self-harming or suicide”. “As a background info: Video don't promote a behaviour that can endanger user's lives. Videos are showing people punching cheek”.

<sup>49</sup> Doc. 27, 20 e 42 domanda 23.

<sup>50</sup> Doc. 51 dove TikTok afferma anche che “ha adottato un approccio proattivo in Italia basato su una strategia per parole chiave finalizzata ad identificare automaticamente e segnalare ai moderatori contenuti relativi alla cicatrice francese”.

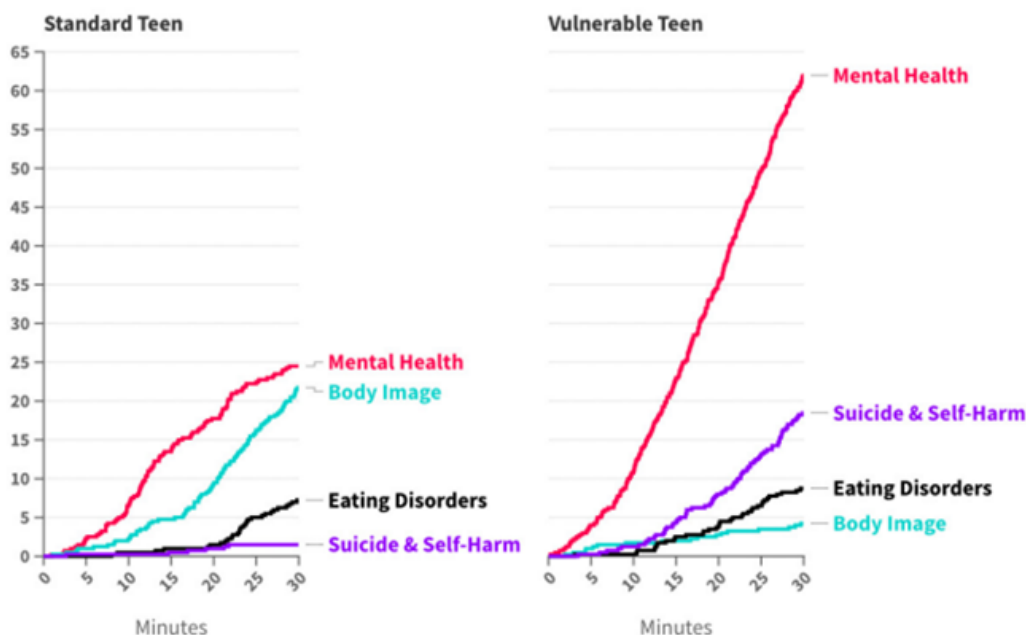
<sup>51</sup> Doc. 29 pag. 11, in cui si considera che TikTok “sta anche valutando modi per meglio diversificare i tipi di contenuti che possono essere raccomandati in sequenza, anche testando modi per evitare di raccomandare in serie contenuti simili che, sebbene non in violazione delle proprie policy, potrebbero comunque inavvertitamente avere un effetto pregiudizievole per l'utente laddove diventino la maggioranza dei contenuti visualizzati, quali ad esempio contenuti concernenti la solitudine o perdita di peso”.

sono esposti con una frequenza maggiore a contenuti pregiudizievoli e ciò avviene sulla base del sistema di raccomandazione di TikTok<sup>52</sup>.

**Figura 1**

### Videos served to Vulnerable and Standard Teen Accounts

Total videos shown to average user



Fonte: Fonte: Center for Countering Digital Hate, "TikTok pushes harmful content promoting eating disorders and self-harm into users' feeds". La figura illustra come video con contenuti relativi a suicidio, autolesionismo e disturbi alimentari vengono riproposti da TikTok ad utenti vulnerabili (*vulnerable-teen*) identificati nello studio come coloro che hanno utilizzato la funzione *like* o si sono soffermati sul video, in maniera significativamente maggiore (fino a 12 volte) rispetto ad utenti *teenager* che non hanno mostrato apprezzamento per simili contenuti (*standard-teen*).<sup>¶</sup>

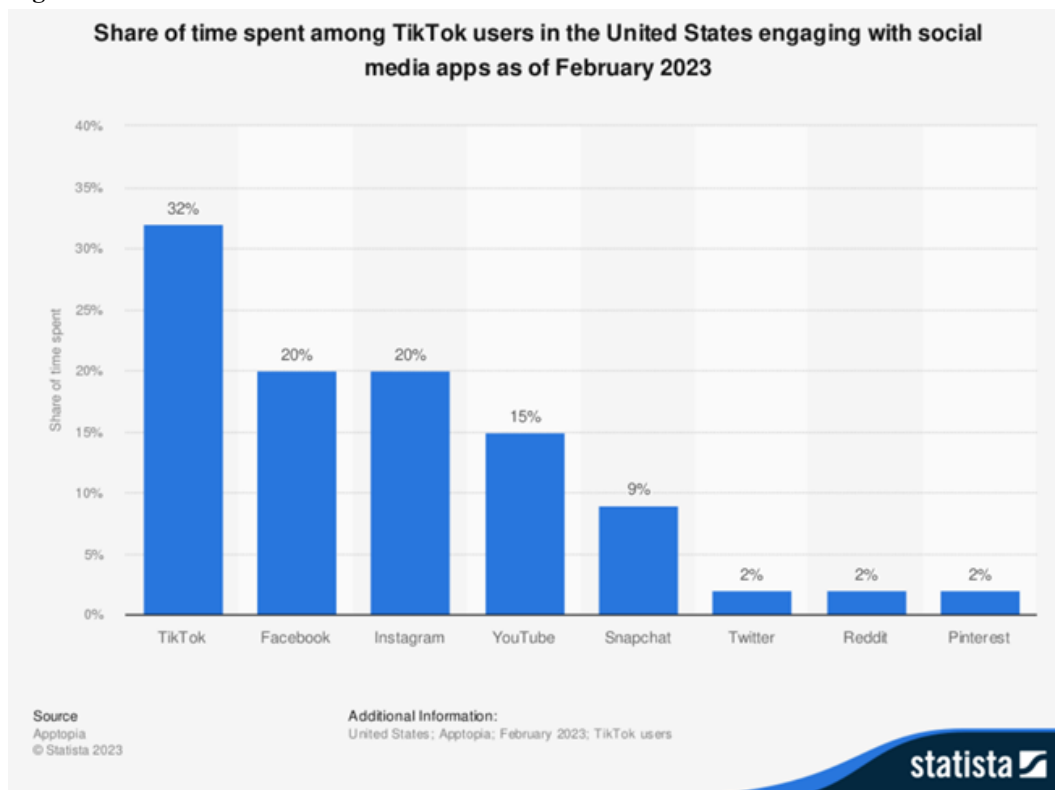
c) L'interesse di TikTok a massimizzare presenze e attività degli utenti sulla propria piattaforma

24. Il modello di forte personalizzazione dei contenuti su cui si basa la piattaforma TikTok si traduce in maggiore tempo speso dal singolo utente su questa piattaforma di *social media* rispetto al tempo medio speso su piattaforme concorrenti<sup>53</sup>, come illustrato nella seguente Figura 2.

<sup>52</sup> Rapporto di dicembre 2022 del Center for Countering Digital Hate, *TikTok pushes harmful content promoting eating disorders and self-harm into users' feeds*, disponibile al seguente indirizzo: [https://counterhate.com/wp-content/uploads/2022/12/CCDH-Deadly-by-Design\\_120922.pdf](https://counterhate.com/wp-content/uploads/2022/12/CCDH-Deadly-by-Design_120922.pdf). Il rapporto si basa su simulazioni effettuate con account negli Stati Uniti, in Regno Unito, Canada e Australia.

<sup>53</sup> Sul modello di business di TikTok, cfr. anche articolo pubblicato su The Economist, *The all-conquering quaver*, 9 luglio 2022, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.economist.com/interactive/briefing/2022/07/09/the-all-conquering-quaver>.

Figura 2



Fonte: Statista. La figura dà conto del maggior tempo speso, in termini percentuali, sulla piattaforma TikTok rispetto ad altre app di social media.<sup>54</sup>

Il maggior tempo speso dal singolo utente sulla piattaforma implica un aumento dei ricavi di TikTok, in quanto gli introiti derivanti dalla raccolta pubblicitaria dipendono in modo cruciale dalle visualizzazioni degli utenti e dalle loro interazioni. In particolare, i ricavi derivanti dalla pubblicità crescono con il numero di “impressioni” (apparizioni sullo schermo), di visualizzazioni (per almeno 6 secondi), di *click* effettuati sui *link* contenuti nell’annuncio, nonché delle “impressioni” di utenti selezionati sulla base della probabilità che abbiano un interesse per i contenuti pubblicizzati<sup>54</sup>.

Gli inserzionisti, a loro volta, tramite uno specifico pannello di controllo possono targhettizzare la comunicazione pubblicitaria, attraverso campi quali la collocazione geografica degli utenti, il sesso, la fascia di età, la lingua, la capacità di spesa, gli interessi<sup>55</sup>.

25. L’ampliamento della platea di iscritti e l’aumento del tempo speso da ciascun utente sulla piattaforma consentono a TikTok non solo di accrescere la quantità di contenuti pubblicati o potenzialmente pubblicabili, ma anche di attirare il massimo numero di utenti aggiuntivi grazie agli effetti di rete (l’interesse dell’utente all’utilizzo della piattaforma cresce con il numero degli utenti

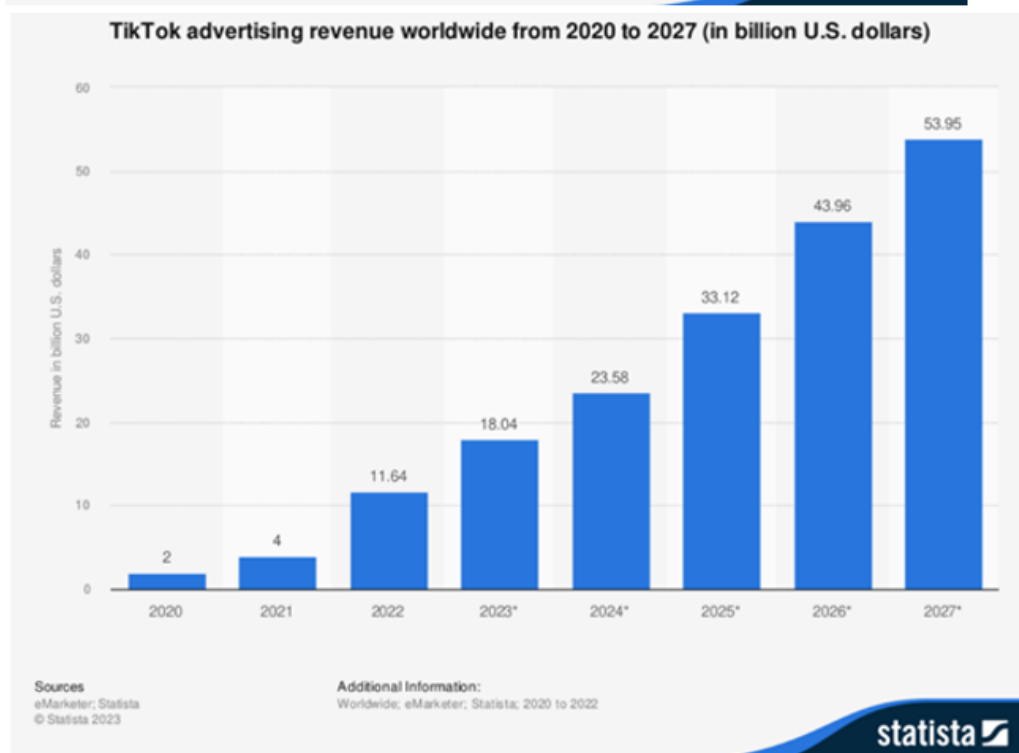
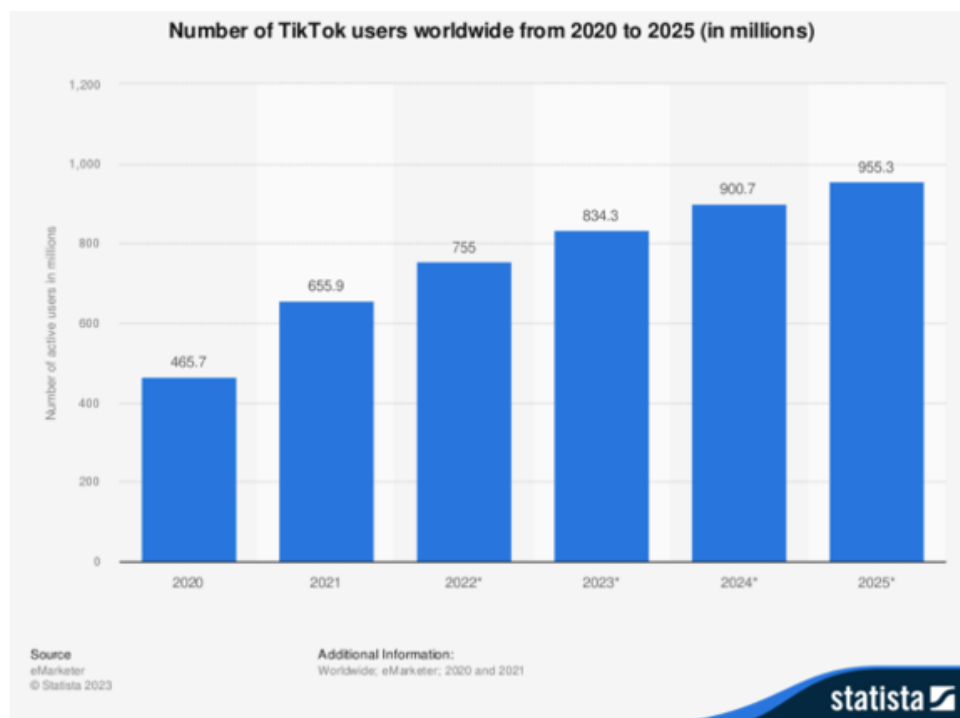
<sup>54</sup> Doc. 29 pag. 19.

<sup>55</sup> Doc. 29 pag. 18-20.

che la utilizzano); inoltre, l'aumento dell'attività degli utenti sulla piattaforma amplifica la redditività degli spazi pubblicitari perché il maggior utilizzo di TikTok fornisce al sistema di raccomandazione algoritmico più informazioni sulle preferenze degli utenti, consentendo di elaborarne una profilazione più accurata, e possibilmente anche garantendo un miglioramento costante dell'algoritmo che organizza e gestisce la proposizione degli stessi contenuti ai vari utenti.

26. Da un confronto tra i dati di crescita del numero di utilizzatori della piattaforma e del fatturato da raccolta pubblicitaria a livello globale emerge come quest'ultimo non sia proporzionale all'aumento del numero degli utenti ma sia in buona parte legato al progressivo crescere del tempo di permanenza del singolo utente su TikTok; a conferma del fatto che il modello di personalizzazione su cui si basa la piattaforma – che, come visto, registra un tempo medio speso dal singolo utente ben maggiore di altre piattaforme di *social media* – genera un effetto di *addiction*.

Figure 3 e 4



Fonte: Statista. Le figure danno conto della crescita di TikTok a livello globale sia in termini di numero di utenti che, in maniera più che proporzionale, sotto il profilo dei ricavi da raccolta pubblicitaria.

27. Secondo Statista, la crescita del tempo trascorso dal singolo utente su TikTok è pari al 18% tra il 2021 e il 2022<sup>56</sup>.

L'interesse economico specifico di TikTok è la monetizzazione di questo effetto di *addiction* del singolo utente e degli effetti di rete, per trarne un beneficio in termini di raccolta pubblicitaria, come sopra descritto. Inoltre, la riproposizione di contenuti quali quelli relativi alle *challenge* consente a TikTok di trarre ulteriori benefici economici derivanti da attività di promozione commerciale e/o di *marketing* ad essi specificamente indirizzata, come l'acquisto di oggetti virtuali utilizzati per esprimere apprezzamento per i contenuti in questione.

28. In Italia gli utenti di età inferiore ai 16 anni non possono essere oggetto di pubblicità targhetizzata<sup>57</sup>. A luglio 2023 TikTok ha esteso tale divieto ai minori di 18 anni, nell'ambito dell'implementazione delle misure previste dal DSA<sup>58</sup>. La monetizzazione da parte di TikTok degli annunci pubblicitari visualizzati dai minori è dunque legata al crescere del tempo speso dai medesimi sulla piattaforma<sup>59</sup>.

*d) Le lacune nell'applicazione delle Linee Guida della Community*

29. TikTok ha adottato "Linee Guida della Community" (di seguito, anche LG), che "*definiscono un insieme di norme e un codice di condotta con l'obiettivo di rendere la piattaforma uno spazio sicuro e accogliente per tutti*", e contemplano la rimozione di "*qualsivoglia contenuto – video, audio, live, immagini, commenti, link e testo che violi le nostre Linee Guida*", con specifica attenzione alla "*tutela dei minori*" ad "*atti pericolosi e sfide*" e "*suicidio, autolesionismo e alimentazione scorretta*". Rispetto alla tutela dei soggetti più giovani nelle LG si afferma che "*Ci impegniamo profondamente per garantire la tutela dei soggetti minorenni sulla nostra piattaforma [...]. Qualunque contenuto [...] che rappresenti l'abuso, lo sfruttamento o situazioni di pericolo di minori costituisce una violazione della nostra piattaforma e verrà rimosso non appena rilevato.*".

La disciplina relativa ad "*Atti pericolosi e sfide*" prevede che "*Non consentiamo agli utenti di condividere contenuti che ritraggano, promuovano, considerino normali o esaltino atti pericolosi che potrebbero causare lesioni gravi o la morte. Inoltre, non consentiamo contenuti che promuovano o appoggino la partecipazione collettiva ad attività pericolose in violazione di qualsivoglia parte delle nostre Linee guida della Community*"<sup>60</sup>.

30. Le Linee Guida vigenti sono state ampliate rispetto a quelle precedenti con la precisazione che sono soggetti a "*Limitazioni in base all'età (minimo 18 anni)*" i contenuti tesi a "*Mostrare attività che possono essere imitate e che possono portare a danni fisici*"; sono ritenuti "*Non idonei per i Per*

<sup>56</sup> Dati Statista: "[i]n 2022, users worldwide spent approximately 23.3 hours using TikTok per month, up from the 19.6 hours of engagement registered per user in 2021".

<sup>57</sup> Doc. 29 pag. 22 e doc. 31.

<sup>58</sup> Doc. 51.

<sup>59</sup> Doc. 42, pag. 23.

<sup>60</sup> Doc. 2. LG nella versione del 14 febbraio 2023, in vigore al momento dell'avvio istruttorio. Le LG sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.tiktok.com/community-guidelines?lang=it>.

*Te” i contenuti tesi a “Mostrare attività che comportano danni fisici moderati visibili o imminenti o promuovere attività che possono con probabilità causare danni fisici moderati”<sup>61</sup>.*

31. Il controllo dei contenuti presenti sulla piattaforma avviene secondo un processo progressivo così sintetizzabile:

i) i video caricati sulla piattaforma vengono sottoposti a una “*revisione automatizzata*” che esamina le informazioni relative a contenuti di testo, audio e video, rilevando anche oggetti e simboli; se ad esito di tale vaglio il loro contenuto risulta contrario alle Linee Guida vengono rimossi direttamente oppure sottoposti a una fase successiva di “*revisione manuale*”<sup>62</sup>. La valutazione automatizzata si basa su un sistema binario per specifiche soglie di pericolosità, superate le quali si innesca l’intervento manuale. Le Parti non hanno fornito i valori delle probabilità associate a tali soglie, limitandosi ad affermare che esse variano in modo dinamico in base al tipo di contenuto pericoloso oggetto del monitoraggio, e che vengono fissati valori più rigidi per i contenuti che presentano una pericolosità potenziale maggiore<sup>63</sup>;

ii) la “*revisione manuale*” viene effettuata da un “*team di moderatori*” composto da persone fisiche (*Trust and Safety team*), che si concentrano su aree contestuali come la disinformazione, le molestie, i disturbi alimentari, le sfide<sup>64</sup>.

32. Nel 2022 sono stati rimossi a livello mondiale circa 400 milioni di video, che rappresentano meno dell’1% dei circa 50 miliardi di video caricati in tutto il mondo nel medesimo periodo. Nell’arco temporale gennaio-marzo 2023 la percentuale di video rimossi rispetto ai video postati risulta parimenti inferiore all’1%<sup>65</sup>.

Con riferimento ai soli video caricati da utenti italiani, la percentuale di video cancellati rispetto a quelli caricati nell’arco temporale citato è addirittura più contenuta di quella riscontrata a livello globale<sup>66</sup>.

33. Le stesse Parti affermano che la revisione automatizzata risulta più efficace per i casi in cui vi è una manifesta violazione delle Linee Guida. Nei casi invece in cui le violazioni risultano meno evidenti e/o connesse a fattispecie in continua evoluzione (come nel caso di disinformazione, incitamento all’odio, molestie o *challenge*), la maggior complessità dei contenuti richiede un ruolo attivo della revisione umana<sup>67</sup>. Ciò appare confermato dalle evidenze raccolte. Infatti, la maggior parte dei video rimossi da TikTok a livello mondiale nel 2022 e nel primo trimestre del 2023 riguarda le categorie che le Parti hanno definito “*sicurezza dei minori*”, “*contenuti violenti espliciti*”, “*nudità*

<sup>61</sup> Doc. 68 pag. 41.

<sup>62</sup> Doc. 27 e doc. 29 pag. 26, doc. 42.

<sup>63</sup> Doc. 51 TikTok specifica che “*Essenzialmente il modello considera una serie di segnali all'interno del contenuto, [omissis]. Questi segnali ricevono un punteggio al fine di determinare la probabilità che il video sia in violazione delle Linee Guida della Community. Più alto è il punteggio più alto è il livello di rischio di violazione*”.

<sup>64</sup> Doc. 27 e doc. 29 pag. 26. La revisione manuale può essere attivata nei seguenti casi:

- ad esito di segnalazioni di utenti, effettuate attraverso appositi strumenti presenti sull’app;
- da segnalazioni di enti con cui TikTok ha sviluppato un canale preferenziale di comunicazione;
- quando un contenuto diventa particolarmente popolare in termini di visualizzazioni;
- se sono identificati rischi specifici per l’utilizzo di *hashtag* divenuti virali.

<sup>65</sup> Doc. 42 punto 2.

<sup>66</sup> Doc. 42 punto 4.

<sup>67</sup> Doc. 42 punto 1.



e attività illegali”, mentre solo il 5% delle rimozioni ha riguardato “atti e sfide pericolose”<sup>68</sup>. Per tale ultima categoria, inoltre, la rimozione avviene in tempi più lunghi, solo di rado prima della visualizzazione da parte degli utenti o entro 24 ore dal caricamento<sup>69</sup>.

34. Nonostante l’attività umana di moderazione sia particolarmente rilevante per contenuti la cui inadeguatezza risulta meno immediata, dagli atti risulta che i componenti del “*Team di moderatori*” sono selezionati secondo requisiti generici come “*attenzione alle problematiche sociali*” “*famigliarità con le leggi e normative relative a internet*” “*capacità di lavorare su turni diversi*”<sup>70</sup>. I moderatori vengono formati tramite corsi interni sull’applicazione delle Linee Guida che, per quanto in atti, appaiono incentrati più sui contenuti violenti, illegali, o a contenuto sessuale che non su *challenge* e atti pericolosi per i minori<sup>71</sup>. Peraltro, il numero complessivo dei moderatori è dinamico a seconda delle necessità di TikTok, che li recluta anche attraverso parti terze in misura flessibile a seconda delle esigenze<sup>72</sup>.

35. Infine, rispetto alla specifica capacità delle procedure di controllo di TikTok di supervisionare l’impatto dei video diffusi in lingua italiana, si osserva che il sistema di revisione automatizzato per i contenuti in lingua italiana sembra meno efficace che per i contenuti in lingua inglese, dal momento che nel corso del 2022 il [30-35%] dei video in lingua inglese eliminati da TikTok è stato rimosso con la sola automazione, mentre per i video in lingua italiana tale percentuale scende al [22-27%] circa<sup>73</sup>.

In aggiunta, la rimozione di video relativi a “atti e sfide pericolose” caricati da utenti italiani avviene con minore tempestività rispetto a quelli caricati nel resto del mondo<sup>74</sup>.

*e) La scarsa efficacia degli strumenti predisposti e degli interventi effettuati a tutela dei minorenni*

36. L’accesso alla piattaforma è vietato agli utenti minori di 13 anni. TikTok ha previsto alcuni strumenti per limitare l’esposizione dei ragazzi nella fascia di età 13-18 a contenuti potenzialmente inopportuni, nonché per limitare la visibilità dei contenuti da loro pubblicati.

TikTok ha dichiarato che i contenuti creati dai minori di 16 anni non sono inseriti nel *feed* “*per te*” e non sono suscettibili di essere raggiunti con strumenti di ricerca<sup>75</sup>. Tuttavia, nella pagina “*Seguirti*” sono visualizzabili i contenuti inseriti dai minori di 16 anni dei quali l’utente è diventato *follower* attivando semplicemente il tasto “*segui*” presente su ciascun profilo<sup>76</sup>. Infine:

---

<sup>68</sup> Doc. 42 punto 2 e Doc. 27 punto G.

<sup>69</sup> Ad esempio, nel primo trimestre del 2023 mentre complessivamente, circa il 98% dei video è stato rimosso in modo proattivo, senza attendere segnalazioni di terzi, e oltre il 90% è stato rimosso entro 24 ore dalla pubblicazione, per “atti e sfide pericolose” tali percentuali scendono rispettivamente al 71% e all’85%. Cfr. doc. 42 punto 2.

<sup>70</sup> Doc. 42 domanda 7.

<sup>71</sup> Doc. 42 allegato 7.

<sup>72</sup> Doc. 51.

<sup>73</sup> Doc. 42 domanda 6.

<sup>74</sup> Doc. 42 punto 4. Per il 2022 per gli utenti italiani le rimozioni di “atti e sfide pericolose” eseguite prima di qualunque visualizzazione si attestano al [20-40%] dei casi per gli utenti italiani e entro le 24 ore dal caricamento al [45-65%] dei casi.

<sup>75</sup> Doc 29.

<sup>76</sup> Doc. 42 domanda 12 e doc. 68 punto 48.

- possono essere imposte restrizioni nei contenuti inseriti nel *feed* “*per te*” e “*seguiti*” dei soggetti di età inferiore a 18 o 16 anni secondo un sistema di classificazione dei video stabilito da TikTok a partire dal luglio 2022;
- i genitori, tramite strumenti di *parental control*, possono imporre limiti di tempo e contenuti ai propri figli;
- gli account degli utenti *under 16* sono di *default* “*privati*”, ovvero possono essere visti solo da coloro che sono stati accettati come “*amici*”<sup>77</sup>;
- in Italia TikTok ha intrapreso alcune specifiche iniziative volte a diffondere la cultura dell’utilizzo sicuro della piattaforma<sup>78</sup>.

37. Al fine dell’identificazione di possibili utenti di età compresa tra i 13 e i 18 anni che si registrano nell’app come maggiorenni, TikTok utilizza principalmente sistemi basati su segnalazioni circostanziate di altri utenti<sup>79</sup>. I moderatori analizzano i profili segnalati e, per i casi sospetti, TikTok imposta soglie più rigide di filtro del *feed* “*per te*”. In relazione alla richiesta di fornire dati numerici sugli effetti di questa tipologia di controlli, le Parti indicano di “*non essere sicure di quali dati siano disponibili su tale attività di monitoraggio*”<sup>80</sup>.

38. Appare significativo, secondo i dati forniti dalle Parti, basati sulle informazioni inserite dagli utenti nei propri profili TikTok, che nel 2022 gli utenti italiani di età inferiore ai 18 anni (“*under 18*”) sarebbero stati mediamente [*inferiori a 2 milioni*], cioè solo il [2-7%] degli utenti medi complessivi. Tali soggetti minori avrebbero inoltre caricato solo il [6-11%] dei video. Gli utenti di età inferiore ai 16 anni (“*under 16*”) sarebbero stati circa [*inferiori a 2 milioni*], cioè solo il [1-6%] degli utenti complessivi in Italia: questi ultimi avrebbero caricato il [1-6%] dei video nel 2022. Le percentuali risultano analoghe considerando i dati del primo trimestre del 2023 dichiarati dalle Parti, seppure in presenza di un incremento significativo del numero totale degli utenti<sup>81</sup>.

Confrontando i dati prodotti con le statistiche Istat sulla popolazione italiana, ne deriverebbe che in Italia solo il [28-33%] dei ragazzi di età compresa tra 13 e 18 anni utilizza TikTok<sup>82</sup>. Ciò non appare

<sup>77</sup> Doc. 27.

<sup>78</sup> Doc. 27 e 29. Si tratta del Progetto “*Digitalmente*” di alfabetizzazione digitale dedicato alle scuole, del Progetto “*Genitori in Blue Jeans*” per supportare famiglie e insegnanti nel guidare gli adolescenti ad un uso corretto degli strumenti online, della partecipazione al *CPC Community Partner Channel*.

<sup>79</sup> Le Parti dichiarano che il controllo sul c.d. “*age gate*” di 13 anni avviene prima di tutto dalle piattaforme dalle quali si scarica l’App di TikTok, come Apple store o Google Play, le quali hanno sistemi di verifica dell’età che impediscono il download delle app a seconda dell’età. Una volta scaricata l’app, gli utenti devono creare un account in cui dichiarano la loro età: ciò avviene nell’ambito di un sistema “*neutrale*” che non suggerisce alcuna fascia di età. Se in fase di registrazione gli utenti dichiarano di avere meno di 13 anni, l’app si blocca e impedisce un nuovo accesso per [*omissis*]. Inoltre, per identificare soggetti che, pur dichiarando diversamente, abbiano età inferiore a 13 anni sussistono sistemi automatizzati, attraverso algoritmi che analizzano parole chiave e nomi degli utenti ed effettuano l’analisi del linguaggio. È anche possibile segnalare profili sospetti che sono poi analizzati da moderatori. Le Parti dichiarano che, nel trimestre gennaio-marzo 2023, a livello mondiale, sono stati identificati 17 milioni di utenti che hanno falsamente dichiarato un’età maggiore di 13 e i relativi profili sono stati bloccati. Cfr. doc. 51.

<sup>80</sup> Doc. 51.

<sup>81</sup> Doc. 42 domanda 5.

<sup>82</sup> I ragazzi in Italia al gennaio 2023 di età compresa tra i 13 e i 18 sono circa 3 milioni e quelli di età compresa tra i 13 e i 16 anni sono circa 1,7 milioni.

[https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/ITI,POP,1.0/POP\\_POPULATION/DCIS\\_POPRES1/ITI,22\\_289\\_DF\\_DCIS\\_POPRES1\\_2,1.0\\_](https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/ITI,POP,1.0/POP_POPULATION/DCIS_POPRES1/ITI,22_289_DF_DCIS_POPRES1_2,1.0_)

coerente con quanto riportato da diverse fonti, secondo cui i *teens* utilizzano in modo esteso e pervasivo i *social media* e sarebbero i principali utilizzatori della piattaforma<sup>83</sup>.

Tali conclusioni risultano sostanzialmente immutate anche volendo considerare che, da ultimo, le Parti hanno affermato che per ottenere il numero totale di utenti minori di 18 anni a partire dai dati da loro stessi forniti occorre sommare la voce denominata “*under 18*” con la voce denominata “*under 16*”; anche in tale caso la percentuale di utenti minorenni è comunque ridotta, ovvero intorno al [3-9%]<sup>84</sup>.

### 3) Le argomentazioni difensive delle Parti

#### *Sulla competenza dell’Autorità*

39. In via preliminare TikTok contesta un difetto di competenza in capo all’Autorità, sotto i seguenti profili:

- a) l’Autorità avrebbe invaso l’inderogabile riparto di attribuzioni delineato dal Regolamento (UE) n. 2065/2022 (di seguito anche “Digital Service Act”) in relazione alle “*Very Large Online Platform*”, finalizzato ad assicurare un comportamento diligente e responsabile dei prestatori di servizi intermediari e la cui applicazione è demandata a istituzioni diverse dall’Autorità;
- b) il procedimento perseguirebbe finalità estranee alla tutela degli interessi economici del mercato e dei consumatori, quale il diritto alla salute, con la conseguente mancata individuazione della decisione commerciale inficiata dalle condotte. Inoltre, nessuna transazione commerciale sarebbe configurabile nel caso in cui i dati personali sono forniti dall’utente senza che vi sia uno scambio transazionale, posto che i dati personali sono diritti fondamentali e non possono costituire una controprestazione;
- c) l’imposizione da parte dell’Autorità di standard di diligenza professionale alle piattaforme fornitrici di servizi online rappresenterebbe una violazione del principio del Paese d’origine di cui alla Direttiva 2000/31/CE, secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia UE nel caso C-376/22 del 9 novembre 2023, riguardante, tra gli altri, TikTok. Ivi la Corte ha dichiarato che l’articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2000/31/CE deve essere interpretato nel senso che: “*provvedimenti generali e astratti, riguardanti una categoria di determinati servizi della società dell’informazione descritta in termini generali, e applicabili indistintamente a qualsiasi prestatore di tale categoria di servizi, non rientrano nella nozione di «provvedimenti adottati per quanto concerne un determinato servizio della società dell’informazione», ai sensi di tale disposizione*”.
- d) la potestà sanzionatoria dell’Autorità sarebbe venuta meno per mancata tempestiva contestazione dell’illecito, in violazione dell’articolo 14 della legge n.689/1981 e articolo 6.3(a) CEDU, in quanto

<sup>83</sup> Tra gli studi che riportano che TikTok è uno dei *social media* più utilizzato dagli adolescenti e le alte percentuali di utilizzo dei *social media* da parte dei medesimi, si considerino in via esemplificativa: <https://www.common sense media.org/sites/default/files/research/report/8-18-census-integrated-report-final-web-0.pdf>; [https://www.pewresearch.org/internet/2022/08/10/teens-social-media-and-technology-2022/#:~:text=YouTube%20stands%20out%20as%20the,%25](https://www.pewresearch.org/internet/2022/08/10/teens-social-media-and-technology-2022/#:~:text=YouTube%20stands%20out%20as%20the,%25;); [https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf\\_file/0015/245004/children-user-ages-chart-pack.pdf](https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0015/245004/children-user-ages-chart-pack.pdf); <https://www.marketingdive.com/news/tiktok-social-marketing-teens-snap-instagram-piper-sandler/646930/>; [https://www.infodata.ilsole24ore.com/2022/08/21/quasi-meta-dei-teenager-usa-internet-quasi-costantemente/#?refresh\\_ce=1](https://www.infodata.ilsole24ore.com/2022/08/21/quasi-meta-dei-teenager-usa-internet-quasi-costantemente/#?refresh_ce=1).

<sup>84</sup> Doc. 68.

nella comunicazione del termine della fase istruttoria si afferma che “*periodicamente assume rilevanza mediatica la presenza su TikTok di contenuti pericolosi*”.

*Sul merito delle contestazioni*

40. TikTok ritiene che l’attività istruttoria condotta presenterebbe criticità e che le evidenze in atti confermerebbero la correttezza del suo operato secondo canoni di diligenza professionale.

41. In primo luogo, si afferma l’estraneità delle società TikTok Italy S.r.l. e TikTok Information Technologies UK Limited rispetto alle condotte oggetto del procedimento, in quanto i consumatori che fanno parte del SEE stabiliscono un rapporto contrattuale solo con TikTok Technology Limited, che si qualificerebbe come unica responsabile del funzionamento della piattaforma, dei sistemi di monitoraggio, dell’applicazione delle Linee Guida, dello sviluppo del sistema di raccomandazione.

42. In relazione alle contestazioni ai sensi dell’articolo 20 del Codice del consumo, TikTok lamenta che non sarebbero stati individuati i parametri, per ciascuna delle singole violazioni contestate, per definire il livello di “diligenza professionale” rispetto al quale andrebbero valutate le condotte. In ogni caso, l’obbligo di effettuare un controllo preventivo ex ante sui contenuti sarebbe escluso dalla natura di “hosting provider passivo” di TikTok, con la conseguente esenzione di responsabilità per i contenuti e l’assenza di un obbligo generale di sorveglianza, come sancito dalla normativa euro-unitaria sul commercio elettronico e confermato negli articoli 4-8 del DSA.

43. Le motivazioni circa l’inadeguatezza del sistema di moderazione di TikTok e le altre iniziative volte a rendere sicura la piattaforma sarebbero carenti, posto che non verrebbero forniti elementi relativi agli standard dell’industria e che non sarebbero stati valutati oggettivamente gli elementi prodotti da TikTok nel corso del procedimento.

I professionisti danno risalto ad alcuni dati forniti nel corso del procedimento che non sarebbero stati valorizzati adeguatamente dagli uffici, affermando che si sarebbe omesso di considerare il numero di video rimossi, la rapidità della loro rimozione, l’articolata serie di misure assunte, nonché di effettuare un confronto con le misure adottate dalle altre piattaforme. A tal proposito, nelle memorie finali le Parti fanno riferimento alle informazioni relative agli “*statement of reasons*” del “*DSA Transparency Database*”<sup>85</sup>, al fine di affermare la superiorità dell’attività svolta da TikTok, rispetto ad altre piattaforme, nel monitoraggio dei contenuti. Inoltre, il numero di video rimossi, relativi alla categoria “*atti e sfide pericolose*” e alla cicatrice francese, sarebbe stato valutato insufficiente senza far riferimento ad alcun parametro di confronto oggettivo.

Le valutazioni espresse nella comunicazione delle risultanze istruttorie circa le modalità di selezione dei moderatori si baserebbero su una erronea interpretazione delle informazioni fornite dalle Parti; ciò, unitamente alla circostanza che la moderazione umana ha inciso più della rimozione automatizzata, renderebbe infondata la contestazione circa la presenza di carenze nelle modalità di implementazione nella moderazione umana.

44. Con particolare riferimento alla vicenda relativa alla cicatrice francese, le Parti producono la perizia di un medico legale<sup>86</sup> che afferma che dal punto di vista biologico la partecipazione alla

---

<sup>85</sup> Si tratta di un Database sviluppato dalla Commissione in attuazione degli articoli 17 e 24 del DSA, che raccoglie dati forniti dalle piattaforme. Gli “*statement of reasons*” sono gli avvisi che i Vlop devono inviare agli utenti quando decidono di cancellare o limitare la visibilità di contenuti.

<sup>86</sup> Allegato doc. 68, Perizia del Prof Gentilomo, Professore di Medicina Legale presso l’Università degli Studi di Milano e del corso di Medicina legale penalistica nella Scuola di specialità in Medicina Legale, già Direttore della scuola di specializzazione in medicina Legale e delle Assicurazioni, Università degli Studi di Milano.

*challenge* in questione si limita a produrre effetti effimeri, reversibili e non pericolosi per la salute. Non vi sarebbe induzione all'autolesionismo perché non c'è una lesione in senso giuridico e legale. In ogni caso, TikTok ritiene di essere intervenuto in modo immediato per precludere integralmente la visione dei contenuti in questione ai giovani utenti.

45. Le evidenze mostrerebbero, tanto nella generale operatività della piattaforma quanto nel caso della cicatrice francese, l'applicazione diligente da parte di TikTok delle proprie Linee Guida volta alla massima protezione della propria utenza, anche tramite l'implementazione di un articolato e complesso sistema di misure a tutela degli utenti e in particolar modo dei giovani. Risulterebbe pertanto infondata anche la contestazione ai sensi dell'articolo 21, comma 2, lett. b) del Codice del consumo. In merito alla mancata censura di contenuti contrari alla comune sensibilità culturale e psicologica, TikTok richiama la necessità di raggiungere un equilibrio tra tutela dei consumatori e libertà di espressione, quale sancito dalla Corte di Giustizia.

46. La contestazione relativa alla diffusione di contenuti in grado di minacciare la sicurezza dei bambini, in violazione dell'articolo 21, comma 4 del Codice del consumo, sarebbe sovrapposta a quelle ai sensi degli articoli 20 e 21. In ogni caso, TikTok avrebbe sviluppato efficaci strumenti per la supervisione dei bambini da parte dei genitori e un'interfaccia neutrale per il c.d. *age gate*, e avrebbe adottato un sistema di classificazione dei contenuti in base alla maturità degli utenti, nonché promosso iniziative per sensibilizzare gli utenti più giovani<sup>87</sup>.

47. Non sarebbe configurabile il carattere aggressivo delle proprie condotte ai sensi degli articoli 24 e 25 del Codice del consumo in quanto l'indebito condizionamento dovrebbe verificarsi nel momento precedente alla conclusione del contratto, rappresentando un vizio del consenso in una fase prodromica alla conclusione del rapporto contrattuale. Invece, il sistema di raccomandazione di TikTok, descritto nei Termini di Servizio, è una prestazione che nasce da un contratto già concluso. In ogni caso, non vi sarebbero evidenze circa la capacità di tale sistema di raccomandazione di comprimere la capacità dell'utente di assumere liberamente una decisione commerciale. Infatti, i video relativi alla cicatrice francese sarebbero stati visti da un numero limitato di utenti. Non vi sarebbe il legame descritto tra la raccomandazione dei contenuti e la personalizzazione della pubblicità: infatti, la disattivazione della personalizzazione non influirà sulla personalizzazione degli annunci pubblicitari, in quanto la gestione di questi ultimi segue un diverso e autonomo percorso. Peraltro, non sono stati rilevati contenuti pubblicitari connessi con la cicatrice francese.

48. Le Parti ritengono che il *"turn off"* del sistema di raccomandazione sia stato adottato in misura perfettamente allineata con quanto previsto dall'articolo 38 del DSA. La Commissione avrebbe individuato uno standard di diligenza consistente nella mera disattivazione del sistema di personalizzazione e non sarebbe lecito scavalcare i principi fissati a livello europeo.

49. Infine, sotto un profilo procedurale, TikTok ritiene che il parere del Prof. Vicari sia stato acquisito in assenza di contraddittorio tra le parti in violazione della procedura dettata dall'articolo 13 del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Doc. 68 punti 181 e seguenti.

<sup>88</sup> Doc. 61.

#### IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

50. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa a mezzo internet, in data 7 dicembre 2023 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

51. Con comunicazione pervenuta in data 4 gennaio 2024 la suddetta Autorità ha trasmesso la propria delibera con la quale dispone di *“non procedere al rilascio del parere richiesto”* ritenendo che la fattispecie sia riconducibile alle proprie competenze esclusive. Secondo l'Agcom, infatti, i profili di contestazione della condotta *“non appaiono collegati a una qualche pratica commerciale”*; le ipotesi di violazione non integrerebbero, pertanto, gli estremi di una pratica commerciale scorretta, configurandosi piuttosto quale fattispecie di diretta violazione del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (TUSMA) – normativa di settore di competenza dell'Agcom stessa - essendo collegati alla mancata adozione di *“misure adeguate a tutela di una specifica e ristretta platea di utenti, che ha consentito la diffusione di contenuti oggettivamente idonei ad arrecare un evidente pregiudizio”* ai minori di età<sup>89</sup>.

#### V. VALUTAZIONI

52. Il presente procedimento si inserisce in un contesto di crescente attenzione verso il fenomeno dei *social media* che genera l'esigenza di garantire un elevato livello di protezione nell'ambiente digitale, specie per i minori e i soggetti vulnerabili. In questo senso, la recente *“Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2023 sulla progettazione di servizi online che crea dipendenza e sulla tutela dei consumatori nel mercato unico dell'UE”*<sup>90</sup> (di seguito anche *Risoluzione*) considera che molti servizi digitali progettano i propri sistemi per sfruttare la vulnerabilità degli utenti al fine di catturare la loro attenzione e aumentare la quantità di tempo che trascorrono sulle piattaforme (considerando A)<sup>91</sup>, e che *“alcuni servizi, prodotti o funzioni che potenzialmente non hanno alcun effetto sugli adulti possono invece essere estremamente rischiosi e dannosi per i minori e creare dipendenza in questi ultimi”* (considerando D). In tale ambito, viene anche considerato che taluni sistemi di raccomandazione, basati sulla personalizzazione e sull'interazione, possono contribuire al funzionamento delle piattaforme per migliorare l'interazione sociale, ma spesso mirano anche a trattenere gli utenti sulla piattaforma<sup>92</sup>. La *Risoluzione* prende altresì atto di come gli accademici siano sempre più concordi sull'esistenza di fenomeni come la *“dipendenza dai social media”*<sup>93</sup>. Della medesima consapevolezza e dei possibili effetti negativi sui minori si dà conto nel citato rapporto del U.S. Surgeon General<sup>94</sup>.

<sup>89</sup> Doc. 76.

<sup>90</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0459\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0459_IT.html).

<sup>91</sup> La citata *Risoluzione* conclude pertanto che il Parlamento europeo è *“allarmato dal fatto che alcune piattaforme ... sfruttino le vulnerabilità psicologiche al fine di progettare, per interessi commerciali, interfacce digitali che massimizzano la frequenza e la durata delle visite degli utenti, in modo da prolungare l'uso dei servizi online e creare un coinvolgimento con la piattaforma [e] sottolinea che la progettazione che crea dipendenza può causare danni alla salute fisica e psicologica, nonché danni materiali ai consumatori”* (punto 3).

<sup>92</sup> Punto M della *Risoluzione* citata.

<sup>93</sup> Punto A della *Risoluzione* citata.

<sup>94</sup> Cf. U.S. Surgeon General, *Social Media and Youth Mental Health*, 2023, disponibile alla pagina <https://www.hhs.gov/sites/default/files/sg-youth-mental-health-social-media-advisory.pdf> in cui si indica anche, a pag. 16,

53. Le condotte oggetto del presente provvedimento concernono i seguenti profili:

- a) violazione degli obblighi di diligente applicazione delle proprie Linee Guida comunicate agli utenti;
- b) indebito condizionamento degli utenti attraverso la riproposizione di contenuti che sfruttano la vulnerabilità di alcuni gruppi di consumatori;
- c) inadeguatezza delle misure di controllo e vigilanza adottate da TikTok sui contenuti pubblicati dagli utenti, con particolare riferimento alla tutela dei soggetti minori e vulnerabili;
- d) diffusione di contenuti in grado di minacciare la sicurezza psico-fisica di bambini ed adolescenti.

#### ***Questioni preliminari***

54. In via preliminare, non può essere condivisa l'eccezione che TikTok solleva in relazione alla incompetenza dell'Autorità a valutare le condotte oggetto del presente procedimento, affermando che le stesse sarebbero valutabili esclusivamente ai sensi del DSA. Infatti, l'ambito di applicazione del Codice del consumo, in ragione del suo carattere orizzontale e dell'ampiezza della nozione di pratica commerciale, si estende a tutte le attività poste in essere dai professionisti nei confronti degli utenti di servizi digitali prima, durante e dopo l'operazione commerciale. Peraltro, l'articolo 2 del DSA fa espressamente salvo il diritto europeo in materia di tutela dei consumatori<sup>95</sup> (cfr. pure considerando 10) e pertanto deve ritenersi applicabile il principio di cui all'articolo 3, paragrafo 4, della Direttiva 2005/29/CE, come interpretato dalla Corte di Giustizia<sup>96</sup>, secondo cui il "contrasto" tra le disposizioni di detta direttiva e altre norme comunitarie sussiste solo laddove queste ultime disciplinino aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali imponendo ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29/CE. Sul piano dell'enforcement, l'articolo 27, comma 1-bis, del Codice del consumo, che costituisce trasposizione di tale norma europea, individua un criterio generale di ripartizione preventiva delle competenze tra AGCM e Autorità di Vigilanza in tutti i settori regolati, assegnando in via esclusiva all'AGCM l'enforcement rispetto a tutte le condotte che danno luogo a una pratica commerciale scorretta, comprese quelle che integrano al contempo la violazione di una norma di settore. La competenza delle Autorità di Vigilanza settoriali assume carattere residuale, confinata all'ipotesi in cui il comportamento non costituisca al contempo pratica commerciale scorretta.

Peraltro, la citata Risoluzione del Parlamento europeo, nel prendere atto delle diverse previsioni normative già in vigore tra cui il DSA (espressamente richiamato nei visti), ritiene in ogni caso possibile vietare tali condotte nell'ambito del vigente quadro normativo di tutela del consumatore (punto 6).

55. In merito all'asserita estraneità delle condotte contestate rispetto alla finalità di tutela degli interessi economici perseguita dal Codice del consumo, si osserva che, diversamente da quanto sostenuto dai professionisti, il patrimonio informativo costituito dai dati degli utenti di TikTok, utilizzato per la profilazione degli utenti medesimi a uso commerciale, nonché per il funzionamento

---

che "[t]he platform design and algorithms should prioritize health and safety as the first principle, seek to maximize the potential benefits, and avoid design features that attempt to maximize time, attention, and engagement".

<sup>95</sup> Articolo 2, para. 4, DSA: "Il presente regolamento non pregiudica le norme stabilite da altri atti giuridici dell'Unione che disciplinano ulteriori aspetti della prestazione di servizi intermediari nel mercato interno o che precisano e integrano il presente regolamento, in particolare i seguenti atti: (...) f) diritto dell'Unione in materia di protezione dei consumatori e sicurezza dei prodotti, compresi i regolamenti (UE) 2017/2394 e (UE) 2019/1020 e le direttive 2001/95/CE e 2013/11/UE".

<sup>96</sup> Corte di Giustizia 13 settembre 2018, C-54/17 e C/55/17.

del sistema di raccomandazione, acquista, proprio in ragione di tale uso, un valore economico idoneo a configurare l'esistenza di un rapporto di consumo tra i professionisti e l'utenza stessa, anche in assenza di corrispettivo monetario.

Sul punto giova richiamare l'ormai consolidato orientamento della Commissione europea volto a riconoscere che “[i] dati personali, le preferenze dei consumatori e altri contenuti generati dagli utenti hanno un valore economico *de facto*”<sup>97</sup>. In linea con tale impostazione, il giudice amministrativo ha esplicitamente evidenziato la “*patrimonializzazione*” del dato personale, tipico delle nuove economie dei mercati digitali, e la conseguente applicabilità della disciplina consumeristica, affermando che “*il patrimonio informativo costituito dai dati degli utenti e la profilazione degli utenti medesimi a uso commerciale e per finalità di marketing (...) acquista proprio in ragione di tale uso, un valore economico idoneo (...) a configurare l'esistenza di un rapporto di consumo tra il Professionista e l'utente*”<sup>98</sup>. Il giudice ha inoltre specificato che “*la patrimonializzazione del dato personale (...) costituisce il frutto dell'intervento delle società (NdR: Facebook) attraverso la messa a disposizione del dato - e della profilazione dell'utente - a fini commerciali*”<sup>99</sup>.

56. Infine, nemmeno appare fondato il rilievo di TikTok riguardante i principi affermati dalla recente sentenza della Corte di Giustizia<sup>100</sup> in relazione all'applicazione della Direttiva 2000/31/CE, in quanto l'Autorità non adotta un provvedimento generale ed astratto applicabile indistintamente a qualsiasi prestatore di una categoria di servizi della società dell'informazione ma, al contrario, un provvedimento “necessario” e “proporzionato” per la salvaguardia di un interesse specifico, ovvero la tutela dei consumatori, reso nei confronti di uno specifico professionista e riguardante un “determinato” servizio (la piattaforma TikTok). Ciò è quanto espressamente consentito dall'articolo 3, paragrafo 4, della Direttiva 2000/31/CE<sup>101</sup>.

57. Per quanto attiene alla contestazione relativa all'acquisizione agli atti delle dichiarazioni del Prof. Vicari, si osserva che il riferimento delle Parti alla procedura di cui all'articolo 13 del Regolamento non appare conferente nel caso di specie. Infatti, non è stato attribuito un incarico a svolgere indagini assimilabili ad una consulenza tecnica o perizia su specifici elementi forniti, bensì sono stati richiesti ad un esponente della comunità scientifica dati oggettivi di conoscenza, derivanti dall'esperienza maturata nell'esercizio della professione medico-specialistica, circa l'influenza dei contenuti presenti su *social media* come TikTok su bambini e adolescenti, nonché circa i possibili pregiudizi non fisici derivanti da video come quelli relativi alla cicatrice francese. Ciò rientra nei poteri istruttori dell'Autorità, ex articolo 12 del Regolamento sulle procedure istruttorie, ai sensi del quale “*il responsabile acquisisce nel corso dell'istruttoria ogni elemento utile alla valutazione della*

<sup>97</sup> Commissione europea, “Orientamenti per l'attuazione/applicazione della Direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali”, SWD (2016) /0163 pag. 28.

<sup>98</sup> Tar Lazio, 10 gennaio 2020, nn. 260, 261, PS11112 – *Facebook*, poi confermata da Consiglio di Stato La pronuncia è poi ripresa nei medesimi termini da Tar Lazio, I, 18 novembre 2022, n. 15326, PS11147, *Google*.

<sup>99</sup> Consiglio di Stato, VI, 29 marzo 2021, n. 2630, PS11112 – *Facebook*.

<sup>100</sup> CGUE 9 novembre 2023, C-376/22, *Google - Meta - TikTok*.

<sup>101</sup> Ai sensi di tale norma gli Stati membri possano adottare provvedimenti in deroga al principio di stabilimento per quanto concerne un determinato servizio della società dell'informazione, a condizione che i provvedimenti in parola siano (i) necessari, tra le altre cose, alla tutela dei consumatori; (ii) relativi a un determinato servizio della società dell'informazione; (iii) proporzionati a tali obiettivi.



*fattispecie e, a tal fine, può richiedere informazioni e documenti ad ogni soggetto pubblico o privato*". L'esperimento di tale mezzo istruttorio non ha comunque leso il diritto di TikTok di esercitare in modo pieno il diritto di difesa, avendo il professionista avuto accesso al relativo verbale e avendo controdedotto in ordine a quanto ivi riportato<sup>102</sup>. In ogni caso, si tratta di problematiche sollevate anche da altri esponenti della comunità scientifica, come sopra indicato<sup>103</sup>.

58. Infine, pur prendendosi atto dell'autorevole opinione espressa dall'esperto consultato dalle Parti, si evidenzia che anche nella citata Risoluzione del Parlamento EU si legge che l'uso di *internet* può comportare effetti collaterali simili a quelli delle dipendenze da sostanze stupefacenti, che gli utenti assidui di media digitali hanno il doppio delle probabilità di sviluppare problemi di salute mentale, compresi fattori di rischio di suicidio e autolesionismo, e che i bambini e i giovani sono più vulnerabili a tali sintomi<sup>104</sup>. Analoghe considerazioni sono compiute nel citato rapporto del U.S. Surgeon General.

### **Valutazioni nel merito**

#### *a) L'imputazione delle pratiche commerciali*

59. Le condotte oggetto del presente procedimento sono imputate a TikTok Technology Limited con il quale gli utenti residenti nello Spazio Unico Europeo stipulano un contratto allorquando accettano le condizioni generali di contratto presenti sul sito e sulla App, delle quali le Linee Guida delle Community sono parte integrante; la società è inoltre responsabile del funzionamento della piattaforma, dei sistemi atti a monitorare i contenuti e a prevenire la diffusione di contenuti pericolosi, nonché dello sviluppo e funzionamento del sistema di raccomandazione<sup>105</sup>.

Le condotte sono inoltre imputate a TikTok Italy S.r.l. in quanto tale società si occupa della vendita e gestione degli spazi pubblicitari per il mercato italiano ed ha quindi interesse alla presenza sulla piattaforma di contenuti che attraggano il maggior numero di utenti per massimizzare le loro interazioni e il tempo speso sulla stessa.

È altresì responsabile delle condotte contestate TikTok Information Technologies UK Limited, in quanto vende e gestisce spazi pubblicitari e fornisce servizi a valore aggiunto, come il *livestreaming*, per la piattaforma TikTok. In ogni caso, dal momento che controlla al 100% TikTok Technology

<sup>102</sup> Consiglio di Stato, 24 settembre 2012, n. 5070, PS 306 *Freeze*. Rientra nella discrezionalità dell'AGCM "valutare l'opportunità istruttorio di avvalersi dello strumento dell'acquisizione di informazioni ai sensi dell'articolo 12 del citato regolamento, oppure di una vera e propria consulenza tecnica o perizia ai sensi dell'articolo 13 del regolamento, tenendo conto di tutte le circostanze del caso". Nel caso di specie, la richiesta di informazioni rivolta all'Istituto dermatologico non può essere assimilata ad una consulenza tecnica in quanto "l'oggetto delle informazioni atteneva alla possibilità di riconoscere alle sostanze contenute nel prodotto cosmetico [...], gli effetti pubblicizzati [...] sicché all'Istituto (IDI) non era stato conferito l'incarico di svolgere specifiche indagini tecniche assimilabili ad una consulenza tecnica, bensì quello di acquisire dati oggettivi di conoscenza, noti alla comunità scientifica, circa l'efficacia delle sostanze presenti nel prodotto pubblicizzato", ne deriva che "l'esperito mezzo istruttorio è, dunque, riconducibile all'ambito applicativo dell'istituto dell'acquisizione di informazioni istruttorie da terzi ex articolo 12 del [...] con conseguente inapplicabilità della disciplina relativa al diverso mezzo istruttorio della perizia o consulenza tecnica, contenuta nel successivo articolo 13". Inoltre, Tar Lazio, 21 gennaio 2015, n. 994, PS6410 e IP198 – *MSC Crociere*. Non sussiste "un onere dell'amministrazione di continuo aggiornamento della parte in ordine alle acquisizioni disposte", in quanto "la conoscenza della pendenza del procedimento consentiva alla ricorrente di accedere in qualunque momento agli atti dello stesso".

<sup>103</sup> Cf. U.S. Surgeon General, *Social Media and Youth Mental Health*, 2023, disponibile alla pagina <https://www.hhs.gov/sites/default/files/sg-youth-mental-health-social-media-advisory.pdf>.

<sup>104</sup> Lett. D della Risoluzione.

<sup>105</sup> Doc. 68 pag. 4.

Limited e TikTok Italy S.r.l., essa trae vantaggio economico dalle condotte qui in esame. In merito si richiama il principio affermato dalla giurisprudenza, in base al quale “[n]ella materia antitrust [...] in presenza di una società che detiene il 100% del capitale sociale di un'altra società, si presume che la società controllante eserciti un'influenza determinante nello svolgimento dell'attività della controllata, tale da farla ritenere responsabile per gli illeciti da quest'ultima materialmente realizzati”. La richiamata giurisprudenza individua le ragioni per le quali tale principio deve essere applicato anche in materia di sanzioni per pratiche commerciali scorrette. Infatti, la diversità dei due plessi normativi (antitrust e tutela del consumatore) non elide la matrice e la *ratio* comune degli stessi che, quand'anche sotto diversi angoli visuali, attengono, per entrambi, alla tutela dell'endiade costituita dal mercato e dalla libertà di concorrenza<sup>106</sup>. Pertanto, le condotte oggetto del procedimento devono essere imputate anche a TikTok Information Technologies UK Limited in quanto in grado di esercitare, in ragione del controllo totalitario, un'influenza determinante sull'attività di TikTok Technology Limited e TikTok Italy S.r.l..

*b) Le lacune nell'applicazione delle Linee guida della Community, in violazione dell'articoli 21, comma 2 lettera b)*

60. Le Linee Guida di TikTok, consultabili sulla piattaforma, contengono affermazioni volte a rassicurare gli utenti sull'offerta di un ambiente virtuale protetto, volto a rendere la piattaforma “uno spazio sicuro e accogliente per tutti”, promettendo controlli pervasivi rispetto ad un ampio spettro di tematiche e contemplando la rimozione di “qualsivoglia contenuto – video, audio, live, immagini, commenti, link e testo che violi le nostre Linee Guida”. Vi è inoltre una dichiarata attenzione ai giovani utenti e ai soggetti vulnerabili, asseritamente volte a garantire la “tutela dei soggetti minorenni sulla nostra piattaforma”, nonché una specifica preoccupazione con riguardo ad “atti pericolosi e sfide” e “suicidio, autolesionismo e alimentazione scorretta”.

61. In realtà, le Linee Guida appaiono costituire una declinazione di principi virtuosi che sono soggetti ad una interpretazione e applicazione discrezionale e lacunosa da parte dei professionisti, tale da tradursi in una elusione degli stessi principi enunciati.

62. Le Linee Guida, infatti, catalogano quali contenuti pericolosi soltanto quelli che presentano una manifesta illiceità, ma non anche quelli contrari alla comune sensibilità culturale e psicologica, come emerge dalla vicenda relativa alla “challenge cicatrice francese”. A tal proposito, si rileva che esponenti del settore medico affermano che i danni derivanti dall'esposizione a simili contenuti vanno apprezzati anche sotto il profilo della assuefazione all'autolesionismo, suscettibile di condurre a episodi di possibile più ampia scala e maggiore gravità<sup>107</sup>.

Le Parti sostengono la correttezza e l'efficacia sia della “revisione automatizzata” sia di quella “manuale” ai fini del buon esito del processo di moderazione. Con riguardo alla prima, rileva sottolineare che essa non ha impedito il dilagare dei citati video sulla piattaforma; la seconda, realizzata attraverso specifiche valutazioni dei moderatori, ha concluso per la coerenza dei video

<sup>106</sup> Tar Lazio, 16 ottobre 2017, n. 10360, PS3084 – Eden Viaggi – Adeguamento costo carburante aereo. Si veda anche Tar Lazio, Roma, sez. I, 2 novembre 2012, n. 9001, che richiama Corte di Giustizia, 16 novembre 2000, Stora Kopparbergs Bergslags AB V. Commissione, C 286/98 P, punto 29.

<sup>107</sup> Cfr., sul punto, il verbale del Prof. Vicari (Doc. 44), nonché il già citato rapporto del U.S. Surgeon General, Social Media and Youth Mental Health, 2023, disponibile alla pagina <https://www.hhs.gov/sites/default/files/sg-youth-mental-health-social-media-advisory.pdf>.

con le Linee Guida. Secondo TikTok, la “*french scar challenge*” non rientrerebbe infatti nella categoria “*autolesionismo*”, che include solo le lesioni fisiche qualificabili come tali dal punto di vista giuridico e legale.

63. TikTok ha quindi deciso di assumere misure di moderazione dei video relativi alla cicatrice francese solo ad esito della rilevanza mediatica assunta dagli stessi. Tali misure, peraltro, non hanno determinato la rimozione dei contenuti ma ne hanno solo limitato la divulgazione e hanno avuto ad oggetto solo alcuni video selezionati da TikTok o segnalati dagli utenti. Solo dopo l’avvio del procedimento sono state ampliate le Linee Guida, includendo la possibilità di limitare la pagina “*per te*” di soggetti minorenni evitando di mostrare contenuti suscettibili di determinare danni fisici reputati “moderati”.

64. Dagli elementi raccolti sono emerse inoltre lacune negli strumenti utilizzati per il monitoraggio dei contenuti, tali da limitare l’efficacia del processo di moderazione previsto nelle Linee Guida. La moderazione automatizzata risulta meno efficace nei casi in cui le violazioni sono più complesse da interpretare e attinenti a settori in continua evoluzione, di talché la moderazione umana diviene particolarmente rilevante per valutare i contenuti la cui inadeguatezza è meno immediata. Ciò nonostante, il reclutamento dei componenti del “*Team di moderazione*” appare effettuato sulla base di requisiti generici e la loro formazione interna è incentrata sui soli contenuti manifestamente illegali, violenti, oppure a contenuto sessuale. L’analisi del numero di video rimossi in diverse lingue lascia inoltre supporre che il sistema di revisione automatizzata sia meno efficace per i video diffusi in lingua italiana.

65. Sebbene TikTok adotti alcune misure specifiche per sottrarre a minori e soggetti vulnerabili la visibilità di alcuni contenuti, queste trovano un limite importante nella possibilità che gli utenti inseriscano in fase di registrazione alla piattaforma false informazioni sulla propria età, che è rimessa, nelle parole di TikTok stessa, alla mera autodichiarazione.

66. I professionisti lamentano la scarsa valorizzazione del numero di video rimossi dalla piattaforma. Le considerazioni mosse sul punto, diversamente da quanto sostenuto da TikTok, non investono il numero assoluto dei video rimossi, ma la loro rilevanza rispetto alla fattispecie in esame. Infatti, tali dati, ai fini della presente valutazione, si rivelano numericamente irrilevanti se considerati in termini percentuali rispetto al numero di video complessivamente diffusi sulla piattaforma. In ogni caso, è ben noto che le pratiche commerciali scorrette siano illecite di pericolo, la cui sussistenza prescinde da un’analisi puntuale della diffusione della condotta.

67. In conclusione, le Linee Guida - pur prevedendo diverse tipologie di controlli sui contenuti e pur attribuendo alla piattaforma TikTok il carattere di “*luogo sicuro*” - sono state oggetto, nei fatti, di una applicazione lacunosa. Ciò è in grado di condizionare la scelta economica del consumatore di registrarsi su TikTok e utilizzare il servizio di *social media*, inducendolo a credere che non saranno visualizzati contenuti suscettibili di pregiudicare gli utenti, specie vulnerabili, in violazione dell’articolo 21, comma 2, lettera b), del Codice del consumo.

Nel caso dei video relativi alla cicatrice francese, gli interventi di controllo compiuti sulla base dei criteri rinvenibili nelle Linee Guida non hanno tenuto conto della vulnerabilità degli adolescenti, caratterizzata da peculiari meccanismi cognitivi dai quali derivano, ad esempio, la difficoltà a distinguere la realtà dalla finzione, l’assenza di strumenti di inibizione, la tendenza ad emulare comportamenti di gruppo. Se alcuni servizi o funzioni potrebbero non avere un effetto equivalente sugli adulti, possono invece essere maggiormente rischiosi e dannosi per i minori e creare

dipendenza, anche a causa dell'impatto cumulativo di una combinazione di più funzioni o degli effetti prolungati nel tempo<sup>108</sup>. Pertanto, nel superiore interesse di questi ultimi, è necessario che i controlli sui contenuti in applicazione delle Linee Guida siano più rigorosi.

*c) L'indebito condizionamento degli utenti, in particolare minori e vulnerabili, tramite il sistema di raccomandazione basato sulla profilazione algoritmica in violazione dell'articolo 25, comma 1, lettera c)*

68. Nel contesto delineato, TikTok utilizza un sistema di raccomandazione basato su tecniche di profilazione algoritmica che sfruttano la vulnerabilità di gruppi di consumatori e appare generare un indebito condizionamento degli utenti.

69. TikTok propone infatti una fruizione del servizio, presentata come “*esperienza*”, che si fonda sulla personalizzazione delle visualizzazioni e che seleziona pertanto costantemente quali contenuti destinare a ciascun utente tramite un “sistema di raccomandazione” basato sulla profilazione algoritmica. Ciò al fine di perseguire lo specifico interesse economico di aumentare le interazioni tra gli utenti e il loro tempo di permanenza sulla piattaforma, onde accrescere la redditività degli introiti pubblicitari e similari. La presenza su TikTok di contenuti potenzialmente pericolosi per gli utenti, pertanto, appare funzionale a obiettivi di massimizzazione del profitto, attuati mediante la diffusione di video accattivanti secondo i gusti di ciascun specifico utente, così da stimolare in modo crescente la fruizione della piattaforma.

70. Il potenziale lesivo per i minori e i soggetti vulnerabili deriva non solo dalla proposizione di singoli video pericolosi ad un ampio numero di utenti, ma è amplificato dalla riproposizione, ad opera del sistema di raccomandazione, di video analoghi in successione a ciascun singolo utente.

Nonostante il sistema di raccomandazione personalizzato sia presentato all'utente come un fattore positivo che contribuisce alla scoperta del mondo, “*che ispira la creatività e porta gioia*”, TikTok è consapevole che la raccomandazione in sequenza di determinati contenuti può creare effetti pregiudizievoli, in particolare per i minori e soggetti vulnerabili<sup>109</sup>. Appare infatti prevalere, anche nei confronti di tali categorie di utenti, l'interesse di TikTok a generare un importante effetto di *addiction* che essa riesce a monetizzare.

71. La circostanza che TikTok fornisca agli utenti sistemi per selezionare attivamente i contenuti da visualizzare e per sottrarsi parzialmente all'agire del sistema di raccomandazione (quali criteri di ricerca per parole chiave o la possibilità di azzerare il sistema di raccomandazione) non appare sufficiente a limitare gli effetti dell'utilizzo del modello di profilazione dei contenuti, come dimostrato dal fatto che tali strumenti sono scarsamente utilizzati dagli utenti.

72. Non appare efficace a limitare la personalizzazione dei contenuti proposti nemmeno l'introduzione, a partire dal 25 agosto 2023, di un'opzione di utilizzo di un “*sistema di*

---

<sup>108</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento UE citata punto D.

<sup>109</sup> La stessa Commissione europea negli Orientamenti già richiamati (2021/C 526/01), con riferimento alle pratiche commerciali scorrette basate sui dati, sottolinea, che si tratti di pratiche che possono avere “*un effetto più significativo sui consumatori vulnerabili*”, atteso che alcuni consumatori potrebbero risultare “*particolarmente sensibili alle pratiche di persuasione personalizzate nell'ambiente digitale*”. Ad avviso della Commissione europea “*l'utilizzo di informazioni riguardanti le vulnerabilità di consumatori specifici o di un gruppo di consumatori*”, potrebbe integrare una forma di manipolazione in cui “*il professionista esercita un «indebito condizionamento» nei confronti del consumatore, dando luogo a una pratica commerciale aggressiva vietata ai sensi degli articoli 8 e 9 della direttiva*”.

*raccomandazione*” alternativo, non basato sulla profilazione, in ragione delle modalità con cui lo stesso è stato introdotto ed è proposto ai consumatori.

Innanzitutto, il consumatore non è edotto dell’esistenza e degli effetti di tale opzione, posto che in un percorso usuale di navigazione sull’app non è data alcuna evidenza di tale nuova possibilità e delle sue implicazioni. Per scoprire tale opzione e valutare se attivarla sono necessari vari passaggi e diversi comandi, senza che sin dall’inizio del percorso vi siano informazioni sulla finalità dello stesso. Non si arriva ad avere una informazione chiara nemmeno quando si giunge all’ultimo passaggio denominato “*Gestisci personalizzazione delle pagine*”. Non viene specificato come sarà selezionato il flusso di immagini visibili nella versione non personalizzata delle pagine: per il *feed “per te”* viene meramente indicato che assumerà la denominazione “*Popolari*”, mentre per il *feed “Seguiti”* non viene fornita alcuna informazione.

Inoltre, il fatto che all’utente, all’atto di iscrizione a TikTok, per fruire dei servizi della piattaforma sia fornito di *default* un sistema di raccomandazione con contenuti personalizzati, rappresenta esso stesso una limitazione della libertà di scelta del consumatore. TikTok, infatti, impone per tale via agli utenti una opzione pre-stabilita di fruizione della piattaforma, obbligandoli a attivarsi per disattivarla, secondo un meccanismo di scelta di c.d. *opt-out*. In sostanza, il consumatore può esercitare l’opzione contraria solo mediante uno specifico comportamento attivo, che a sua volta dipende dalle informazioni fornite all’utente e dalla agevole fruibilità del relativo comando. Un tale meccanismo di pre-impostazione, operante in via generalizzata e preventiva, rappresenta – come confermato dalla prassi e dalla giurisprudenza applicativa del Codice del consumo<sup>110</sup> – una compressione della facoltà di scelta.

Pertanto, la scelta della personalizzazione quale opzione di *default* non appare adeguata a rimuovere i citati profili di indebito condizionamento degli utenti minori e vulnerabili legato – come visto – non solo alla visualizzazione di video pericolosi, ma anche alla ripetuta riproposizione, ad opera dell’algoritmo di TikTok, di contenuti simili a uno stesso utente minore/vulnerabile, idonea a generare un fenomeno di visualizzazione in successione da parte dello stesso utente, che amplifica la portata potenzialmente lesiva dei contenuti.

73. Le descritte condotte appaiono in grado di condizionare indebitamente la scelta dei consumatori, in particolare minori e utenti vulnerabili, in relazione al tempo e modo di fruizione del servizio offerto da TikTok, limitando la sua capacità di prendere una decisione consapevole e alterando la sua decisione di consumo in violazione dell’articolo 25, comma 1, lettera c) del Codice del consumo.

74. Appaiono prive di fondamento le obiezioni delle Parti relative al fatto che per la configurazione di una condotta aggressiva l’indebito condizionamento debba necessariamente collocarsi prima della nascita del vincolo negoziale. Nel caso di specie non è richiesto alcun corrispettivo al momento della registrazione alla piattaforma, ma il consumatore nel corso del suo utilizzo fornisce a TikTok dati, che vengono da questa utilizzati per generare un profitto. L’indebito condizionamento del consumatore interviene proprio in relazione alla sua continua scelta circa la tempistica e le modalità di fruizione della piattaforma, che comporta cessione di dati<sup>111</sup>. In tale senso depone anche la citata

---

<sup>110</sup> Tar Lazio, I, 18 novembre 2022, n. 15326, PS11147 - *Google*.

<sup>111</sup> Cfr. Tar Lazio, 22 marzo 2018, n. 3186, PS6853 - *Autostrade per l’Italia*-Informazioni sulla Viabilità in Condizioni Critiche. La pratica aggressiva va definita come una condotta invasiva, per le pressioni in cui in concreto consiste, della libertà di scelta del consumatore, condotta che può avere luogo, anche nel corso del rapporto contrattuale, oltre che nella fase di costituzione del vincolo negoziale.

Risoluzione UE, dove si afferma che la “decisione di natura commerciale” contenuta nella Direttiva sulle pratiche commerciali sleali include l'utilizzo continuo del servizio, lo scorrere di un *feed* o la visualizzazione di contenuti pubblicitari<sup>112</sup>.

75. Inoltre, diversamente da quanto sostenuto dalla Parti, è ben chiara la distinzione tra disattivazione della personalizzazione dei contenuti e personalizzazione degli annunci pubblicitari. Ciò che si deve sottolineare, tuttavia, è che vi è un interesse di TikTok alla personalizzazione dei contenuti al fine di indurre l'utente a spendere maggior tempo sulla piattaforma e in modo più attivo, con l'effetto indiretto di generare una maggiore visualizzazione di pubblicità (anche non targhetizzate) aumentando il valore della raccolta pubblicitaria o generando altri benefici economici legati ad un utilizzo più prolungato della piattaforma.

*d) L'inadeguatezza delle misure di controllo in violazione degli articoli 20, comma 2 e 3*

76. L'omessa adozione di misure e procedure adeguate, pur nella disponibilità del professionista, volte a prevenire e rimuovere la diffusione di contenuti potenzialmente pericolosi, viola l'articolo 20 commi 2 e 3, del Codice del consumo. Tale condotta, contrariamente alla diligenza professionale richiesta alle piattaforme di *social media*, è idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore.

77. Nel contesto in esame è richiesta una particolare diligenza dei professionisti al fine di proteggere i minori nell'ambiente digitale, tanto più pregiudicati se esposti a una fruizione reiterata e massiva dei contenuti. I sistemi di monitoraggio adottati da TikTok non sono stati adeguati a vigilare sulla circolazione dei contenuti pericolosi relativi alla cicatrice francese. Piuttosto, TikTok risulta adottare una precisa strategia commerciale che non contempla la rimozione dei contenuti particolarmente seduttivi per alcuni gruppi di utenti, anche laddove lo siano sfruttandone la vulnerabilità: tale strategia è volta, infatti, ad attrarre il maggior numero possibile di consumatori, massimizzare il loro tempo di permanenza sulla piattaforma e il loro *engagement*, in modo da aumentare la redditività degli introiti pubblicitari<sup>113</sup>.

78. Appare di scarsa significatività nell'ambito del presente procedimento il mero raffronto tra la numerosità degli “*statement of reasons*” estratti dal *DSA Transparency Database* - proposto dalle Parti nelle ultime memorie al fine di affermare il proprio “superiore” livello di diligenza. Tali dati riguardano infatti la totalità delle misure adottate e auto-dichiarate (*statement of reasons*) da 16 piattaforme, in maniera aggregata per 14 categorie di violazioni, in un periodo di tempo limitato. Vi è un'ampia eterogeneità tra tali piattaforme considerate, le quali offrono servizi e hanno modelli di business diversi da quelli di TikTok, in termini di tipologia di contenuti, modalità di diffusione dei medesimi, *target* di utenti, sistemi di raccomandazione, di profilazione, meccanismi di moderazione. Alcune piattaforme non diffondono affatto contenuti analoghi a quelli oggetto del presente procedimento.

79. Infine, appare privo di fondamento il richiamo di TikTok al principio esenzione di responsabilità previsto dal DSA e alla c.d. *hosting provider defence* di cui al D.Lgs. 70/2003, che comporterebbe l'assenza di un obbligo generale di sorveglianza sui contenuti ospitati. Infatti, tale eccezione difensiva, basata sulla non conoscibilità dei contenuti, appare incompatibile con il ruolo attivo svolto

---

<sup>112</sup> Cfr. Risoluzione citata punto 8.

<sup>113</sup> Cfr. Risoluzione citata punto 3.

da TikTok nella selezione dei video da destinare a ciascun consumatore tramite un sistema di raccomandazione personalizzato, basato sulla profilazione algoritmica. Inoltre, l'impegno espresso che TikTok assume nelle proprie Linee Guida a limitare la diffusione di contenuti pericolosi presuppone la concreta conoscibilità dei medesimi e la sua capacità di influenzarli.

*e) La diffusione di contenuti pericolosi per minori, in violazione dell'articolo 21, comma 4*

80. Le descritte condotte dei professionisti, così come sopra ricostruite, integrano una violazione dell'articolo 21, comma 4, del Codice del consumo in quanto sono in grado di ledere la salute psico-fisica di alcuni gruppi di utenti e, in particolare, di minacciare anche indirettamente la sicurezza di bambini ed adolescenti.

*f) Conclusioni: la pratica commerciale*

81. Alla luce di quanto esposto, le condotte dei professionisti Parti del procedimento integrano complessivamente una pratica commerciale scorretta che viola gli articoli 20, comma 2 e 3, 21, comma 2 lettera b), 21, comma 4, 25, comma 1, lettera c) del Codice del consumo con riferimento, rispettivamente, ai seguenti profili:

- a) inadeguatezza delle misure di controllo e vigilanza adottate da TikTok sui contenuti pubblicati dagli utenti, con particolare riferimento alla tutela dei soggetti vulnerabili;
- b) violazione degli obblighi di diligente applicazione delle proprie Linee Guida comunicate agli utenti;
- c) diffusione di contenuti in grado di minacciare la sicurezza psico-fisica di bambini e adolescenti;
- d) indebito condizionamento degli utenti attraverso la riproposizione di contenuti che sfruttano la vulnerabilità di alcuni gruppi di consumatori.

Tutti i citati profili hanno l'effetto di aumentare il tempo trascorso dall'utente sulla piattaforma con conseguente incremento dei ricavi di TikTok.

82. Quanto alla posizione dell'Agcom che ha disposto di non procedere al rilascio del parere richiesto, ritenendo che i profili di contestazione delle condotte non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta, vale richiamare la nozione di pratica commerciale delineata negli "*Orientamenti*", secondo cui essa deve essere "*direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di una bene o di un servizio al consumatore*" <sup>114</sup>.

83. Come ampiamente descritto, le condotte poste in essere da TikTok consistono nella diffusione sulla propria piattaforma di video relativi alla *challenge* c.d. "cicatrice francese" quale esito dell'insufficienza delle azioni poste in essere per evitarne la circolazione, nonché nell'utilizzo di 'sistemi di raccomandazione' dei contenuti che amplificano la diffusione degli stessi, nonostante i rassicuranti principi enunciati nelle Linee Guida del professionista.

84. La natura "*commerciale*" della pratica in oggetto è riconducibile al rapporto tra TikTok e i suoi utenti, nell'ambito del quale l'erogazione del servizio di social network trova come corrispettivo la cessione dei dati personali dei consumatori. Tali dati vengono utilizzati da TikTok per la profilazione degli utenti a uso commerciale nonché per il funzionamento del sistema di raccomandazione a vantaggio della redditività della piattaforma. Come sopra argomentato, i dati ceduti dai consumatori

---

<sup>114</sup> Comunicazione della Commissione — Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno (2021/C 526/01); punto 2.3.

acquistano, proprio in ragione dell'utilizzo dei medesimi da parte di TikTok, un *valore economico* idoneo a configurare l'esistenza di un *rapporto di consumo* tra i professionisti e l'utenza stessa, anche in assenza di corrispettivo monetario. Inoltre, la pratica in oggetto ha una specifica e continuativa incidenza sul rapporto di consumo legata appunto alla circostanza che essa ha l'effetto di aumentare il tempo trascorso dall'utente sulla piattaforma.

85. In tale contesto, TikTok è qualificabile come *professionista* ai sensi dell'articolo 18 Codice del consumo ed è responsabile della pratica contestata in quanto svolge un ruolo attivo di proposizione profilata dei contenuti circolanti sulla piattaforma, che ne presuppone la concreta conoscenza da parte dei professionisti, come sopra delineato.

86. Le condotte contestate si traducono nelle *violazioni delle specifiche norme del Codice del consumo* sopra indicate ed appaiono suscettibili di determinare un'alterazione della scelta economica del consumatore avente ad oggetto le modalità di fruizione dei servizi offerti dalla piattaforma.

87. Le condotte oggetto del presente procedimento integrano, quindi, complessivamente, gli estremi della pratica commerciale scorretta. Pertanto, ai sensi dell'articolo 27, comma 1-*bis* del Codice del consumo la competenza a intervenire spetta in via esclusiva dell'AGCM. La disciplina consumeristica non trova infatti applicazione "*unicamente quando disposizioni estranee a quest'ultima, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29*" (Corte di Giustizia UE, 13 settembre 2018, C-54/17 e C/55/17, cit.)<sup>115</sup>.

## VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

88. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

89. Al riguardo si rileva che, per le ragioni sopra descritte, la condotta in esame si è protratta anche in seguito all'entrata in vigore, in data 2 aprile 2023, del nuovo regime sanzionatorio, che ha aumentato il massimo edittale delle sanzioni irrogabili in materia di tutela del consumatore da 5 a 10 milioni di euro.

Tale condotta è assimilabile a un'ipotesi di illecito permanente o continuato, rispetto a cui, in forza del principio *tempus regit actum*, trova applicazione il regime sanzionatorio vigente al momento in cui l'amministrazione provvede ad irrogare la sanzione stessa, ossia la nuova versione del citato articolo 27, comma 9, del Codice del consumo.

90. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, 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.

91. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame dell'omessa adozione da parte del professionista di misure e procedure adeguate a rimuovere dalla piattaforma

---

<sup>115</sup> V. pure Consiglio di Stato, sentenza del 1° ottobre 2021, n. 6596.



contenuti potenzialmente pericolosi - quali quelli relativi alla cicatrice francese - idonei a minacciare la sicurezza psico-fisica di bambini e adolescenti. Sotto tale profilo le condotte riscontrate attengono a fattispecie per le quali il Codice del consumo prevede una *tutela rafforzata* ai sensi dell'articolo 21, comma 4.

Inoltre, nonostante TikTok abbia adottato Linee Guida che promettevano un ambiente virtuale protetto, il controllo sui contenuti si è rivelato insufficiente in quanto tali Linee Guida sono risultate suscettibili di interpretazione e applicazione discrezionale tali da tradursi in una tutela inadeguata dei minori e vulnerabili.

La gravità va altresì apprezzata con riguardo all'indebito condizionamento generato dall'utilizzo di un sistema di raccomandazione basato su tecniche di profilazione algoritmica che sfruttano la vulnerabilità di gruppi di consumatori per aumentare le interazioni e per indurre l'utente a spendere maggior tempo sulla piattaforma, con l'effetto indiretto di aumentare il valore della raccolta pubblicitaria o di generare altri benefici economici legati ad un utilizzo più prolungato della piattaforma.

92. Va considerata, inoltre, l'elevata potenzialità offensiva della fattispecie, considerata l'enorme popolarità della piattaforma, che è arrivata a interessare mediamente [10-31] milioni di utenti italiani nel primo trimestre 2023 ed è in costante crescita.

93. Infine, si tiene conto della dimensione economica dei Professionisti. Infatti, le società TikTok Italy S.r.l., TikTok Technology Limited e TikTok Information Technologies UK Limited appartengono a un gruppo (Bytedance) che opera a livello mondiale nel settore dei *social media*. Esse hanno realizzato fatturati assai rilevanti, rispettivamente pari a circa 20 milioni di euro (bilancio di TikTok Italy S.r.l. del 2022), 180 milioni di euro (bilancio di TikTok Technology Limited del 2021) e 2.400 milioni di euro (bilancio consolidato di TikTok Information Technologies UK Limited). Il margine operativo lordo che emerge dai medesimi bilanci risulta rispettivamente pari a circa 1,6 milioni di euro e 18 milioni di euro per TikTok Italy S.r.l. e TikTok Technology Limited, mentre TikTok Information Technologies UK Limited presenta un margine operativo lordo negativo pari a circa 458 milioni di euro. L'utile di esercizio di TikTok Italy S.r.l. e TikTok Technology Limited è rispettivamente pari a circa 994.000 euro e 14,5 milioni di euro; TikTok Information Technologies UK Limited presenta una perdita di esercizio pari a 493 milioni di euro.

94. Con riferimento al pregiudizio subito dai consumatori, rileva come la pratica in oggetto sia suscettibile anzitutto di minacciare la sicurezza psico-fisica degli utenti più giovani e vulnerabili; inoltre, va considerato che la stessa riguarda un servizio di *social media* che utilizza il patrimonio informativo costituito dai dati degli utenti per la profilazione dei medesimi a uso commerciale nonché per il funzionamento del sistema di raccomandazione, con conseguente assunzione da parte di tali dati di uno specifico valore economico. L'utilizzo del sistema di raccomandazione al fine di aumentare le interazioni e indurre l'utente a spendere maggior tempo sulla piattaforma comporta una maggiore cessione di tali dati.

95. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che le condotte in esame sono state poste in essere almeno dal 5 febbraio 2023<sup>116</sup> e sono ancora in corso.

---

<sup>116</sup> Data fornita dalle Parti relativa alla diffusione del primo dei video relativi alla cicatrice francese, rinvenuto sulla piattaforma al 31 luglio 2023. Cfr. doc. 42 punto 17.

Infatti, benché il 16 febbraio 2024<sup>117</sup> le Parti abbiano comunicato che Agcom, nell'esercizio dei propri poteri, ha avviato in data 22 gennaio 2024 un procedimento conclusosi con archiviazione, ad esito di iniziative di rimozione dei video spontaneamente intraprese da TikTok, allo stato non vi è certezza che siano stati rimossi tutti i video presenti su TikTok relativi alla cicatrice francese. In ogni caso, l'ampia portata della pratica contestata dall'Autorità coinvolge anche l'adeguatezza del sistema di controllo dei contenuti potenzialmente lesivi dell'utenza più giovane.

96. Sulla base dell'insieme di tali elementi, e tenuto conto della necessaria funzione deterrente della sanzione, nonché della dimensione economica complessiva del gruppo di appartenenza, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile in solido alle società TikTok Italy S.r.l., TikTok Technology Limited e TikTok Information Technologies UK Limited nella misura di 10 milioni di euro.

RITENUTO, pertanto, in difformità dal parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, comma 2 e 3, 21, comma 2 lettera b), 21, comma 4, 25, comma 1, lettera c) del Codice del consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante l'inadeguata vigilanza sui contenuti pubblicati dagli utenti, quali quelli relativi alla cicatrice francese, nonché la proposizione reiterata di tali contenuti ai consumatori, in particolare minori e vulnerabili, attraverso sistemi di raccomandazione basati sulla profilazione, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio e del consumatore vulnerabile in relazione al servizio offerto dai professionisti, nonché di minacciare anche indirettamente la sicurezza di bambini ed adolescenti;

#### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalle società TikTok Technology Limited, TikTok Italy S.r.l. e TikTok Information Technologies UK Limited costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, comma 2 e 3, 21, comma 2 lettera b), 21, comma 4, e 25, comma 1, lettera c), del Codice del consumo del Codice del consumo, e ne vieta la continuazione;

b) di irrogare in solido alle società TikTok Technology Limited, TikTok Italy S.r.l. e TikTok Information Technologies UK Limited una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000.000 € (diecimilioni di euro);

c) che i professionisti comunichino all'Autorità, entro il termine di novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

Ove la sanzione amministrativa irrogata sia pagata dalla società TikTok Italy S.r.l., il pagamento deve essere effettuato entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Il pagamento deve essere effettuato

---

<sup>117</sup> Doc. 86.

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).

Laddove invece lo stesso pagamento sia effettuato da TikTok Technology Limited ovvero da TikTok Information Technologies UK Limited, la sanzione irrogata deve essere pagata entro lo stesso termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico (in euro) a favore dell'Erario, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

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

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## CLAUSOLE VESSATORIE

### CV235 - TOSCANO MUTUI - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA

Provvedimento n. 31100

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTO il “Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie” (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTE le proprie delibere del 7 marzo 2023, 2 maggio 2023, 28 giugno 2023, 29 agosto 2023, 31 ottobre 2023 e 19 dicembre 2023 con le quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue

#### I. LA PARTE

1. Toscano Mutui società a responsabilità limitata con unico socio (di seguito, anche Toscano Mutui o il Professionista o la Società), facente capo a Gruppo Toscano Holding S.r.l.. La Società è attiva nel settore delle attività di intermediazione e di consulenza relative alla concessione di mutui e di prestiti personali. Il bilancio della Società, relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2022, presenta ricavi per 996.429 euro<sup>1</sup>.

#### II. LE CLAUSOLE OGGETTO DI VALUTAZIONE

2. Le clausole oggetto di istruttoria sono contenute nel modello contrattuale denominato “*Contratto di mediazione creditizia*” che il Professionista utilizza per lo svolgimento della propria attività di intermediazione creditizia volta alla ricerca dell'istituto di credito erogatore ai fini della conclusione di contratti di mutuo da parte di consumatori, pubblicato sul sito *Internet* della Società<sup>2</sup> (di seguito “Contratto di mediazione creditizia” o “Modulo Contrattuale”).

3. Costituiscono oggetto della presente valutazione le clausole contenute nel predetto Modulo Contrattuale e di seguito trascritte:

---

<sup>1</sup> V. Doc. 44 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di acquisizione documentale del 14/02/2024 -Bilancio 2022 di Toscano Mutui).

<sup>2</sup> <https://www.toscanomutui.it>.

**A) “2.2.) *Esclusiva*. Il presente incarico viene conferito alla Toscano Mutui S.r.l. in via esclusiva, al fine di escludere la possibilità dell’inoltro di concomitanti richieste di finanziamento o di verifiche di merito creditizio, visibili nelle banche dati di Banca d’Italia e/o di altri enti tali da pregiudicare il buon esito della richiesta”;**

**B) “3.3.) *Corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza*. Nelle sole ipotesi in cui il cliente receda dal contratto oltre il termine di legge, ovvero nel caso in cui la società mediatrice receda dal contratto ai sensi della clausola 2.4, il conferente sarà tenuto a corrispondere alla Toscano Mutui S.r.l., quale corrispettivo per le attività di consulenza ed assistenza comunque prestate in esecuzione dell’incarico, una somma di € ... (oltre IVA), fatto salvo il diritto della Toscano Mutui S.r.l. al risarcimento dell’eventuale danno cagionato, nel caso di un inadempimento imputabile al cliente”;**

**C) “Ai sensi dell’articolo 33 e ss. del D. lgs. 206/2005, il conferente dichiara che le clausole riportate ai punti 1.3. (Dichiarazioni e Documentazione -Due diligence), 2.2. (Esclusività dell’incarico di mediazione), 2.5 (Foro competente per il cliente consumatore), 3.2. (Conclusione dell’affare), 3.3 (Corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza), sono state oggetto di trattativa individuale e dichiara espressamente di approvarle ai sensi degli artt. 1341 e 1342 del Codice del Consumo”.**

**4.** Con riferimento alla clausola *sub A*), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” in considerazione della previsione di un termine di durata particolarmente lungo, anche a fronte della previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e del rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi tesi a garantire l’equilibrio tra le parti; in ogni caso, tale clausola sarebbe comunque idonea a configurare una violazione dell’articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

**5.** Con riferimento alla clausola *sub B*), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola comporterebbe a carico del consumatore “*limitazioni della facoltà di opporre eccezioni*” e “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati. In ogni caso, tale clausola sarebbe comunque idonea a configurare una violazione dell’articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

**6.** Con riferimento alla clausola *sub C*), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*) del Codice del Consumo, in quanto il richiamo all’articolo 33 del Codice del Consumo si presta ad essere interpretato come un’inversione dell’onere della prova, volta a sollevare il Professionista dall’onere, espressamente previsto dall’articolo 34, comma 5, del Codice del Consumo, di provare che le clausole dal medesimo unilateralmente predisposte siano state oggetto di specifica trattativa con il consumatore al fine di evitare il giudizio di vessatorietà, determinando in tal modo una limitazione della facoltà del consumatore di opporre eccezioni. Pertanto, tale clausola sarebbe idonea a configurare una violazione dell’articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto suscettibile di determinare

un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

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

7. Sulla base di una segnalazione pervenuta in data 16 agosto 2022 da parte di un consumatore<sup>3</sup>, in data 12 ottobre 2022 è stato avviato il procedimento *CV235* nei confronti di Toscano Mutui<sup>4</sup>.

8. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stata formulata, ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del Regolamento, una richiesta di informazioni a Toscano Mutui, chiedendo altresì elementi tali da superare la presunzione di vessatorietà di cui all'articolo 33, comma 2, lettera *t*) del Codice del Consumo.

9. In data 12 ottobre 2022, dopo aver informato l'Autorità, è stato pubblicato per 30 giorni sul sito istituzionale dell'Autorità ([www.agcm.it](http://www.agcm.it)) ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 1, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento, il comunicato ai fini della consultazione pubblica in materia di clausole vessatorie. La consultazione pubblica si è conclusa in data 11 novembre 2022 ed in pari data sono pervenute le osservazioni delle associazioni di consumatori Codacons e U.Di.Con.<sup>5</sup>.

10. In data 24 novembre 2022<sup>6</sup> è pervenuta la risposta di Toscano Mutui alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio, contenente contestuale istanza di audizione e proposta di impegni, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'articolo 9 del Regolamento, finalizzati a rimuovere i profili di illiceità contestati nella comunicazione di avvio.

11. In data 19 dicembre 2022 Toscano Mutui è stata sentita in audizione<sup>7</sup>.

12. In data 9 gennaio 2023 il Professionista ha depositato l'apposito formulario per la presentazione degli impegni già proposti con la citata comunicazione del 24 novembre 2022<sup>8</sup>.

13. Gli impegni presentati dalla Società in data 24 novembre 2022 sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 21 marzo 2023. Tale decisione è stata comunicata al Professionista in data 24 marzo 2023<sup>9</sup>.

14. In data 18 aprile 2023<sup>10</sup> è stata trasmessa al Professionista una richiesta di informazioni, riscontrata dalla Società con comunicazione del 14 giugno 2023<sup>11</sup>, contenente altresì misure

---

<sup>3</sup> V. Doc. 1 dell'Indice del Fascicolo (Segnalazione - prot. n. 0063571 del 16 agosto 2022), Allegato 1.

<sup>4</sup> V. Doc. 2 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione di avvio del procedimento – prot. n. 0076831 del 12 ottobre 2022).

<sup>5</sup> V. Doc. 7 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di Acquisizione agli Atti del 14/12/2022 della documentazione pervenuta nella casella di consultazione pubblica in data 11 novembre 2022).

<sup>6</sup> V. Doc. 5 dell'Indice del Fascicolo (Risposta alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio del procedimento - Presentazione Impegni - Istanza di audizione, prot. 0092891 del 24/11/2022).

<sup>7</sup> V. Doc. 9 dell'Indice del Fascicolo (Trasmissione Verbale Audizione prot. 0010415 del 4/1/2023).

<sup>8</sup> V. Doc. 10 dell'Indice del Fascicolo (Presentazione Formulario Impegni prot. 0011104 del 9/1/2023).

<sup>9</sup> V. Doc. 13 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione della Decisione di Rigetto Impegni prot. 0031302 del 24/3/2023 per Toscano Mutui S.r.l.).

<sup>10</sup> V. Doc. 15 dell'Indice del Fascicolo (Richiesta Informazioni prot. 0037467 del 18/4/2023).

<sup>11</sup> V. Doc. 19 dell'Indice del Fascicolo (Risposta alla richiesta di informazioni formulata in data 18 aprile 2023 – Presentazione Impegni – Istanza di audizione, prot. 0053109 del 14/6/2023).

integrative degli impegni già proposti con la citata comunicazione del 24 novembre 2022. Contestualmente, la Società ha chiesto di essere sentita in audizione.

**15.** In data 21 giugno 2023 Toscano Mutui ha trasmesso la modulistica contrattuale contenente una nuova formulazione delle clausole<sup>12</sup>.

**16.** In data 1° agosto 2023 si è svolta l'audizione del Professionista<sup>13</sup> ed in tale sede è stata formulata una richiesta di informazioni, alla quale il Professionista ha fornito risposta in data 10 agosto 2023, proponendo ulteriori modifiche agli impegni già proposti e presentando istanza di proroga del termine di conclusione del procedimento<sup>14</sup>.

**17.** Nella sua adunanza del 12 settembre 2023, l'Autorità ha deliberato di confermare la propria decisione di rigetto degli impegni in relazione alle misure presentate dalla Società in data 14 giugno 2023 ed integrate in data 10 agosto 2023 e volte a modificare la proposta di misure correttive già rigettata dall'Autorità in data 21 marzo 2023. Tale decisione è stata comunicata al Professionista in data 13 settembre 2023<sup>15</sup>.

**18.** In data 16 ottobre 2023<sup>16</sup> Toscano Mutui ha presentato una nuova proposta di impegni, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo e dell'articolo 9 del Regolamento.

**19.** Nell'adunanza del 31 ottobre 2023 l'Autorità ha deliberato di confermare la propria decisione di rigetto degli impegni presentati dalla Società e tale decisione è stata comunicata al Professionista in data 2 novembre 2023<sup>17</sup>.

**20.** In data 6 novembre 2023 si è svolta l'audizione dell'Organismo per la gestione degli elenchi degli Agenti e Mediatori Creditizi (di seguito, OAM) richiesta dal predetto Organismo al fine di fornire all'Autorità il proprio contributo per le valutazioni relative alle fattispecie oggetto del presente procedimento<sup>18</sup>.

**21.** In data 17 novembre 2023 il Professionista ha trasmesso la versione modificata del modello contrattuale di conferimento dell'incarico di mediazione creditizia e del relativo foglio informativo<sup>19</sup>.

**22.** In data 19 dicembre 2023 è stata comunicata a Toscano Mutui la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, come richiamato dall'articolo 23, comma 1, del Regolamento<sup>20</sup>.

---

<sup>12</sup> V. Doc. 20 dell'Indice del Fascicolo (Lettera di trasmissione documenti prot. 0054978 del 21/6/2023).

<sup>13</sup> V. Doc. 24 dell'Indice del Fascicolo (Trasmissione Verbale dell'audizione del 1° agosto 2023 prot. 0067809 del 11/8/2023)

<sup>14</sup> V. Doc. 23 dell'Indice del Fascicolo (Arrivo Risposta a Richiesta di informazioni formulata in audizione – Proposta di integrazione impegni - Richiesta Proroga Termine Conclusione del procedimento - prot. 0067506 del 10/8/2023)

<sup>15</sup> V. Doc. 26 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione della Decisione di Rigetto Impegni prot. 0073507 del 13/9/2023).

<sup>16</sup> V. Doc. 27 dell'Indice del Fascicolo (Presentazione impegni - prot. 0082340 del 16/10/2023).

<sup>17</sup> V. Doc. 30 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione della Decisione di rigetto impegni prot. 0088952 del 2/11/2023)

<sup>18</sup> V. Doc. 33 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di acquisizione documentale del contributo OAM del 15 novembre 2023)

<sup>19</sup> V. Doc. 32 dell'Indice del Fascicolo (Trasmissione nuovo modello contrattuale e nuovo foglio informativo - prot. 0096057 del 17/11/2023).

<sup>20</sup> V. Doc. 36 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria - prot. 0104596 del 19/12/2023)

23. In data 15 gennaio 2024<sup>21</sup> Toscano Mutui ha presentato istanza di proroga del termine fissato per il deposito di memorie conclusive. Con comunicazione del 16 gennaio 2024<sup>22</sup> tale istanza è stata accolta ed è stato comunicato alla Parte il nuovo termine di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, come richiamato dall'articolo 23, comma 1, del Regolamento.

24. In data 26 gennaio 2024 Toscano Mutui ha trasmesso la propria memoria conclusiva<sup>23</sup>.

***b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell'Autorità***

25. Nel corso della consultazione, in data 11 novembre 2022, U.Di.Con. ha rilevato la vessatorietà delle clausole oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento, evidenziando la delicatezza del settore che tendono a disciplinare e sottolineando che le predette clausole sono idonee a determinare un grave squilibrio nel sinallagma contrattuale, garantendo al Professionista ogni più ampio margine di azione e limitando i diritti negoziali del consumatore. In particolare, U.Di.Con. ha rilevato che la trattativa individuale sulle clausole contrattuali deve sempre essere dimostrata e che non può essere data per avvenuta mediante il mero inserimento di una clausola all'interno di un modulo contrattuale unilateralmente predisposto dal professionista.

26. In data 11 novembre 2022, anche Codacons ha rilevato la vessatorietà delle clausole in esame evidenziando che le clausole inserite nei contratti di Toscano Mutui introducono un onere gravoso per l'utente, oltre che ingiustificato. In particolare, Codacons ha sottolineato che la clausola di esclusiva appare vessatoria nella misura in cui preclude al cliente l'opportunità di ricercare finanziamenti più favorevoli e più veloci; tale previsione contrattuale, unitamente alla penale prevista in caso di recesso anticipato, pone una gravosità ingiustificata per il contraente.

***c) Le evidenze acquisite***

27. Dalla documentazione in atti è emerso che il numero dei contratti di mediazione creditizia relativi alla concessione di mutui immobiliari conclusi da Toscano Mutui nell'anno 2022 è stato pari a *[100–1.000]*<sup>24</sup> e che nel medesimo periodo la Società ha percepito ricavi, a titolo di commissioni, per *[inferiore a 1 milione di euro]*<sup>25</sup>.

28. Rispetto alla **clausola sub A)**, in corso di istruttoria è emerso che, con riferimento all'attività oggetto dell'incarico di mediazione creditizia svolto, con vincolo di esclusiva, da Toscano Mutui, l'articolo 1.1 del Modello Contrattuale prevede che tali attività consistono: a) nell'informativa al cliente sulle caratteristiche dei prodotti finanziari in grado di soddisfare la propria esigenza di finanziamento, b) nella messa in contatto del cliente con Banche o altri Intermediari in grado di soddisfare la predetta esigenza, c) nell'assistenza alla raccolta delle informazioni e dei documenti necessari per apprezzare il prodotto finanziario proposto e per inoltrare la domanda di finanziamento, d) nell'informare il cliente delle determinazioni del finanziatore e/o di ogni altra

---

<sup>21</sup> V. Doc. 39 dell'Indice del Fascicolo (prot. n. 0012748 - Istanza di proroga del termine per memorie conclusive).

<sup>22</sup> V. Doc. 40 dell'Indice del Fascicolo (prot. n. 0013163 - Accoglimento istanza di proroga e comunicazione nuovo termine di conclusione fase istruttoria)

<sup>23</sup> V. Doc. 43 dell'Indice del Fascicolo (prot. n. 0016107 - Memoria conclusiva).

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

<sup>24</sup> V. Doc. 19 cit., pag. 2.

<sup>25</sup> *Ibidem*.



richiesta proveniente dallo stesso; e) in caso di favorevole determinazione alla concessione di finanziamento, nell'assistere il cliente sino alla stipula del contratto, nei rapporti con il finanziatore e con il notaio.

**29.** In considerazione delle attività sopra descritte, il Professionista ha stimato di sostenere per ciascuna consulenza effettuata in via preventiva un costo lordo quantificabile in euro [1.000–10.000], al netto dei costi sopportati dagli agenti per i servizi di prima consulenza effettuati in fase precontrattuale. Il valore medio dei compensi provvigionali per pratica è stato indicato dal Professionista in euro [1.000–10.000]<sup>26</sup>.

**30.** In relazione alla tipologia di prodotti finanziari che la Società propone ai propri clienti, è emerso che non sono presenti prodotti oggetto di accordi di esclusiva con gli Istituti di credito o condizioni di particolare vantaggio per il cliente, trattandosi dei prodotti finanziari con i quali ognuno degli Istituti di credito consultati compete sul mercato<sup>27</sup>. I criteri di individuazione degli Istituti di finanziamento proposti al cliente dipendono principalmente dalla conformità dei prodotti finanziari offerti da tali Istituti alle specifiche esigenze creditizie del cliente e dalle specifiche *policy* creditizie degli Istituti bancari.

**31.** In relazione alla durata del conferimento in esclusiva dell'incarico di mediazione creditizia, essa risulta fissata in 180 giorni dalla data di sottoscrizione del contratto all'articolo 2.1 del Modulo Contrattuale. Tuttavia, in relazione ai tempi necessari per lo svolgimento e completamento delle attività oggetto dell'incarico di mediazione creditizia, compresa l'erogazione del finanziamento richiesto, il Professionista ha indicato un tempo effettivo medio di [10-100] giorni dal conferimento dell'incarico, con il 20% delle pratiche che si concludono entro [10-100] giorni, il 45% che si concludono entro [10-100] giorni e il 35% che si concludono entro [100-500] giorni<sup>28</sup>.

**32.** In relazione alla **clausola sub B)**, è emerso, sulla base di quanto dichiarato dal Professionista, che l'importo del "*corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza*" previsto dall'articolo 3.3 del Modulo Contrattuale in caso di recesso della società per violazione del patto di esclusiva da parte del cliente è determinato, di volta in volta, sulla base della specifica pattuizione intervenuta con il cliente e, in linea di principio, sarebbe orientato ai costi medi che Toscano Mutui sopporta per la gestione di una pratica di intermediazione, essendo volto a remunerare in modo forfettario la Società per l'attività dalla stessa svolta<sup>29</sup>. Tale costo medio, come già sopra rilevato, è stato stimato dalla Società in euro [1.000–10.000], al netto dei costi sopportati dagli agenti per i servizi di prima consulenza effettuati in fase precontrattuale.

**33.** Dall'analisi della documentazione trasmessa dal Professionista<sup>30</sup> è emerso che nei contratti di mediazione creditizia stipulati nel 2022 Toscano Mutui ha fissato il predetto "*corrispettivo*" nella misura percentuale media pari a circa il 66% del compenso previsto, tuttavia, in circa il 19% di tali contratti la misura di tale corrispettivo risulta uguale o maggiore al 90% del compenso, fino ad arrivare in un caso al 100% del compenso provvigionale<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> V. Doc. 19, pag. 2

<sup>27</sup> V. Doc. 19 cit., pag.5.

<sup>28</sup> V. Doc. 5 cit., pag. 33.

<sup>29</sup> V. Doc. 19 cit., pag. 3.

<sup>30</sup> V. Doc. 5 cit., Allegato 2.

<sup>31</sup> V. Doc. 5 cit., Allegato 2, n. 53.

**34.** Con riferimento ad eventuali reclami attinenti alla clausola in questione e a quanto effettivamente percepito dalla Società a titolo di penale, Toscano Mutui ha rappresentato, in un primo momento, di non aver ricevuto alcun reclamo da parte dei clienti con riferimento a tutti i contratti di mediazione creditizia stipulati nel periodo 2020 – 2022 e che, anche in presenza di una violazione del patto di esclusiva, la Società non ha mai richiesto il pagamento della somma stabilita per la remunerazione dei servizi comunque offerti<sup>32</sup>. Tuttavia, il Professionista – contraddicendo tali affermazioni - ha poi dichiarato di aver percepito a titolo di penale contrattuale ricavi per euro [10.000-50.000] nel 2022 e [inferiori a euro 10.000] nel 2023, precisando che tali importi sarebbero inferiori a quelli pattuiti in contratto, essendo stati, per lo più, determinati in via equitativa/transattiva<sup>33</sup>.

**35.** Quanto alla **clausola sub C)** le evidenze raccolte confermano l'utilizzo della disposizione contrattuale in esame da parte del Professionista nel periodo oggetto di istruttoria.

**d) Le argomentazioni svolte da Toscano Mutui e gli elementi forniti dal professionista nel corso del procedimento**

**36.** Nel merito della valutazione delle singole clausole interessate dalla comunicazione di avvio del presente procedimento, Toscano Mutui ha svolto considerazioni volte a giustificare la *ratio* del loro inserimento nel modulo contrattuale, nonché a chiarire il contenuto delle stesse, negandone il carattere vessatorio.

**37.** In particolare, con riferimento alla **clausola sub A)**, Toscano Mutui ha rappresentato che, a fronte del conferimento dell'incarico in esclusiva, la Società assume l'impegno allo svolgimento di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle precipuamente finalizzate alla conclusione dell'affare, che sono espressamente indicate all'articolo 1.1 del Modulo Contrattuale e che consistono nell'assistere il cliente sino alla stipula del contratto in tutti i rapporti con il finanziatore e con il notaio, in caso di favorevole determinazione alla concessione del finanziamento. Inoltre, Toscano Mutui rinuncia al diritto al rimborso delle spese sostenute, espressamente previsto in favore del mediatore dall'articolo 1756 del codice civile, nel caso in cui l'affare non sia concluso.

**38.** Il Professionista ha evidenziato altresì che la clausola in esame svolge la funzione di favorire il buon esito della richiesta di finanziamento, dal momento che la domanda di mutuo del cliente viene registrata in apposite banche dati (Centrale Rischi di Banca d'Italia e CRIF) istituite proprio al fine di rendere visibile agli erogatori del credito il comportamento creditizio del cliente e l'esposizione attuale e potenziale dello stesso. Pertanto, nella quasi totalità dei casi, una concomitante domanda di mutuo - determinando un aumento della esposizione debitoria attuale e potenziale del cliente - ridurrebbe il merito creditizio del richiedente e, quindi, la possibilità di buon esito della singola domanda di mutuo o, comunque, ne rallenterebbe l'iter laddove l'istituto di credito chiedesse la rinuncia alle domande concomitanti.

---

<sup>32</sup> V. Doc. 5 cit., pag. 4 (“Rileviamo che, con riferimento a tutti gli incarichi di intermediazione sopra riportati per il periodo 2020 – 2022, il numero dei reclami dei clienti aventi a oggetto il conferimento del mandato in esclusiva e/o l'applicazione della penale per presunta violazione dell'esclusiva, è pari a zero. Non sono mai emersi, a nostra conoscenza, contenziosi riguardanti la clausola di esclusiva; peraltro, anche in presenza di una violazione di esclusiva la Società non ha mai richiesto il pagamento della somma stabilita per la remunerazione dei servizi comunque offerti”).

<sup>33</sup> V. Doc. 19 cit., pag. 3.

39. Con riferimento alla durata del contratto e, quindi, del vincolo di esclusiva, la Società ha sottolineato che le clausole di durata non rientrano tra quelle che possono avere carattere vessatorio, afferendo alla normale regolamentazione del contratto.

40. Nel corso del procedimento, con comunicazione del 17 novembre 2023, Toscano Mutui ha rappresentato di aver modificato la clausola di esclusiva, introducendo un doppio regime contrattuale, che consente al cliente di scegliere tra incarico conferito in esclusiva e incarico conferito senza esclusiva, riducendo anche la durata dell'incarico a 120 giorni<sup>34</sup> e prevedendo – in caso di incarico conferito senza esclusiva e di conclusione dell'affare tramite altri intermediari o in proprio - un compenso provvigionale proporzionato all'attività svolta<sup>35</sup>.

41. A tale riguardo, nella propria memoria conclusiva la Società ha evidenziato che il consumatore che decide di avvalersi dell'incarico in esclusiva non è tenuto ad alcun esborso economico nella fase istruttoria dell'incarico (essendo tenuto alla remunerazione solo allorché la mediazione vada a buon fine), mentre nell'incarico senza esclusiva viene richiesto il pagamento di una cifra forfettaria a

---

<sup>34</sup> “2.1) Durata. Il contratto ha una durata di 120 giorni dalla data di sottoscrizione del presente modulo. Il cliente può conferire incarico scegliendo tra incarico in esclusiva a favore della società incaricata, così come disciplinato al successivo punto 2.2) o non conferendo esclusiva alla società incaricata, ai sensi delle disposizioni di cui al successivo punto 2.3). La scelta viene manifestata barrando specificamente sotto o esclusiva 2.2) o non esclusiva 2.3)

2.2) Esclusiva. Allorché il cliente opti per il conferimento dell'incarico in esclusiva, quest'ultimo si impegna, per la durata del contratto, a non conferire a terzi analogo incarico, né a operare personalmente, per la ricerca e conclusione del finanziamento dalla data successiva alla stipula del presente contratto, anche al fine di escludere la possibilità dell'inoltro di concomitanti richieste di finanziamento o di verifiche del merito creditizio, visibili nelle banche dati di Banca d'Italia e/o di altri enti, e tali da pregiudicare il buon esito di detta richiesta. In ragione di tale obbligo di esclusiva, la società incaricata rinuncia al rimborso delle spese sostenute previsto dall'articolo 1756 c.c. mettendo a disposizione la propria organizzazione professionale e assumendo a proprio carico ogni relativo onere.

2.3) Non esclusiva. Allorché il cliente opti per il conferimento dell'incarico non in esclusiva, quest'ultimo potrà, incaricare soggetti terzi a svolgere analogo incarico, ovvero potrà operare personalmente per la ricerca e conclusione del finanziamento, in concomitanza con la vigenza del contratto. Nel caso in cui il cliente ottenga una deliberazione bancaria favorevole all'erogazione del finanziamento, tramite altro mediatore ovvero in proprio, prima che la società incaricata abbia ottenuto una deliberazione da parte di un finanziatore e dunque prima della conclusione dell'affare, così come definito al successivo punto 3.3), alla società incaricata spetterà esclusivamente la remunerazione di cui al punto 3.2), nei limiti dell'attività effettivamente svolta e dunque al netto del rimborso disciplinato al punto 3.5. (...).”

<sup>35</sup> “3.2) Compenso per attività svolte in assenza di esclusiva. Nel caso di incarico in assenza di esclusiva il cliente sarà tenuto a corrispondere alla società incaricata per l'esecuzione dell'incarico e per tutte le attività previste dal punto 1.1, lettere a), b), c) e d), una somma pari al 30% del compenso di cui all'articolo 3.1, che il cliente si impegna a versare contestualmente alla sottoscrizione del presente incarico, salvo l'ulteriore compenso provvigionale di cui al punto 3.1). In caso di conclusione dell'affare tramite la società incaricata (buon esito della mediazione come definito al successivo articolo 3.3.), detto compenso verrà imputato in acconto al compenso provvigionale di cui al precedente punto 3.1) (e dunque sottratto dalla somma dovuta a titolo di compenso).

3.4) Non esclusiva - Delibera ottenuta senza l'intervento della società incaricata - Nel solo caso di incarico conferito senza obbligo di esclusiva, fatta salva la remunerazione di cui al precedente punto 3.2), nulla sarà invece dovuto dal cliente laddove quest'ultimo abbia accettato, valendosi di intermediari terzi o in proprio, dunque in assenza di alcun nesso causale con l'attività della società incaricata, una deliberazione favorevole alla concessione del finanziamento richiesto, in un giorno precedente alla data di buon esito della mediazione come sopra definito (la “precedente delibera”). Il cliente ha l'onere di fornire alla società incaricata, senza ritardo, prova della precedente delibera sulla base di idonea attestazione documentale. Resta inteso che tale disposizione non si applica se la precedente delibera è rilasciata da istituti di credito con i quali era precedentemente già pendente una pratica di finanziamento avviata dalla società incaricata per conto del cliente.

3.5) Non esclusiva – Delibera ottenuta senza l'intervento della società incaricata rimborso parziale somma versata ai sensi del punto 3.2. - Il cliente avrà diritto al parziale rimborso della somma versata ai sensi del punto 3.2 (versata all'atto della stipula del contratto in assenza di esclusiva), se ottiene una precedente delibera prima che la società incaricata abbia svolto tutte le attività indicate all'articolo 1.1.

§ in particolare, se la società incaricata ha svolto le attività di cui ai punti a) e b) dell'articolo 1.1. la società incaricata rimborserà al cliente il 50% della somma versata ai sensi dell'articolo 3.2.

§ se la società incaricata ha svolto le attività di cui ai punti a) e b) c) dell'articolo 1.1. la società incaricata rimborserà al cliente il 20% della somma versata ai sensi dell'articolo 3.2.”.

parziale copertura dei costi dei servizi di intermediazione svolti (che saranno sottratti all'importo della remunerazione finale in caso di buon esito della mediazione). Pertanto, la Società ritiene che sussista un incentivo economico per il cliente che si avvale dell'esclusiva, dato che in tale ipotesi per tutta la durata dell'incarico lo stesso non sarà tenuto ad alcun esborso e la Società si assume *in toto* il rischio di un eventuale insuccesso della attività di mediazione.

42. La Società ha dato peraltro conto dell'intenzione di espungere dal testo della nuova clausola, laddove fa riferimento alla finalità di escludere la possibilità dell'inoltro di concomitanti richieste di finanziamento o di verifiche negative del merito creditizio, la frase "*e tali da pregiudicare il buon esito della richiesta*"<sup>36</sup>.

43. In relazione alla **clausola sub B)** ("*corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza*") contenuta nell'articolo 3.3 del Modulo Contrattuale, il Professionista ritiene che la stessa non presenti caratteri di vessatorietà, dal momento che la Società tramite tale clausola starebbe richiedendo una remunerazione per l'attività comunque svolta, laddove l'affare non si realizzi per fatti imputabili al cliente.

44. In relazione al *quantum* di tale corrispettivo la Società ha rilevato di aver lasciato in bianco il relativo importo - che non viene, quindi, determinato unilateralmente dalla società predisponente il modulo ma rimesso alla determinazione delle parti in sede di stipula del contratto - e che tale circostanza sarebbe indicativa del fatto che perlomeno il *quantum* di tale corrispettivo sia oggetto di specifica trattativa tra le parti e costituisce un elemento di garanzia informativa a favore del cliente, che si aggiunge al contratto di mediazione, al "documento di sintesi" in esso riportato, e al foglio informativo.

45. Con riguardo all'assenza di una previsione circa la non applicazione della penale in presenza di una giusta causa, Toscano Mutui ha osservato che, a prescindere dalle cause più o meno ragionevoli che il cliente possa addurre, la società ha svolto, *medio tempore*, un'attività, sopportandone i relativi costi, che in caso di recesso anticipato del cliente sarebbe lecito imputare allo stesso, anche se in via forfettaria.

46. Infine, la Società ha evidenziato che solo una minima percentuale dei contratti esaminati nel corso dell'istruttoria prevedeva un valore del corrispettivo in questione comparabile con l'ammontare della provvigione dovuta in caso di esito positivo della intermediazione, mentre nella maggioranza dei casi il valore fissato è risultato inferiore alla provvigione<sup>37</sup>.

47. Toscano Mutui, nella sua memoria conclusiva, ha sottolineato inoltre che, in relazione agli anni 2022 e 2023, nella maggior parte dei casi in cui si sono verificate le condizioni per richiedere ai clienti il pagamento del "corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza", la Società ha rinunciato a tali pagamenti, richiedendoli solo in 6 casi nel 2022 e in 4 casi nel 2023 e, perdi più, negoziando con i clienti un importo inferiore a quello contrattualmente pattuito. In nessun caso, inoltre, la Società avrebbe mai escusso in sede giudiziaria la somma dovuta sulla base della clausola in esame. Tali circostanze dimostrerebbero, a parere della Società, la sostanziale non vessatorietà della clausola nel caso concreto o, comunque, una applicazione della stessa come clausola di remunerazione di una attività effettivamente svolta, posto che la valutazione della abusività della

---

<sup>36</sup> Doc. 43 cit.

<sup>37</sup> Doc. 43 cit.

clausola non potrebbe prescindere da una valutazione dell'applicazione concreta della stessa nell'ambito quantomeno del periodo oggetto del procedimento<sup>38</sup>.

48. Nel corso del procedimento, con la citata comunicazione del 17 novembre 2023, Toscano Mutui ha rappresentato di aver modificato la clausola in questione introducendo una “*penale*” (così definita nella nuova formulazione della clausola), pari ad una percentuale del compenso, graduata nella misura in funzione delle attività svolte e prevedendo la non applicazione della stessa in caso di recesso anticipato del cliente per motivi giuridicamente rilevanti<sup>39</sup>.

49. Al riguardo, la Società ha rappresentato che il pagamento richiesto in caso di recesso ingiustificato o di violazione dell'esclusiva non presenterebbe i caratteri di penale contrattuale, essendo graduato sulla base dell'attività effettivamente svolta e teso, quindi, a remunerare, anche se in modo forfettario, l'attività svolta.

50. In relazione alla **clausola sub C)** contenuta nel Modello Contrattuale, Toscano Mutui ha rappresentato nel corso del procedimento, con la già citata comunicazione del 17 novembre 2023, di aver adottato una nuova versione della clausola in esame che rimuoverebbe i profili di vessatorietà oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del presente procedimento nella misura in cui è stato eliminato ogni riferimento ad una intervenuta trattativa individuale avente ad oggetto tali clausole<sup>40</sup>.

#### IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

51. In via generale, giova osservare che il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie contenuto negli articoli 33 e seguenti del Codice del Consumo è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista per quanto

<sup>38</sup> Doc. 43 cit.

<sup>39</sup> “2.5) *Recesso per motivi giuridicamente rilevanti dopo il termine di 14 giorni - Il cliente potrà recedere dal contratto oltre il termine di legge per il diritto di ripensamento (14 gg.) nelle forme e modalità sopra indicate, per motivi giuridicamente rilevanti, così come definiti a pagina 2 del foglio informativo (qualsiasi fatto non conosciuto né prevedibile alla data di stipula del contratto che incide significativamente sulla capacità reddituale del cliente; a titolo esemplificativo perdita del lavoro, grave malattia).*

2.6) *Recesso della società incaricata per giusta causa. La società incaricata potrà recedere dal presente contratto nell'ipotesi in cui a) rinunci al finanziamento proposto dalla società incaricata b); non fornisca alla società mediatrice le dichiarazioni e la documentazione”*

(...)

3.6) *Penale. Alla società incaricata sarà dovuta una penale pari ad una percentuale del compenso di cui al punto 3.1 nelle sole ipotesi nelle quali i) il cliente receda dal contratto oltre il termine di legge per il diritto di ripensamento in assenza di motivi giuridicamente rilevanti, così come definiti a pagina 2 del foglio informativo; ii) violi l'obbligo di esclusiva, se prevista e sottoscritta dal cliente ai sensi dell'articolo 2.2); ovvero iii) nel caso in cui la società mediatrice receda dal presente incarico ai sensi della clausola di cui al punto 2.6. La percentuale della penale sarà pari:*

*§ al 50% del compenso di cui al punto 3.1, se l'evento si verifica dopo che la società incaricata abbia eseguito solo le prestazioni indicate alle lettere a) e b) del precedente punto 1.1);*

*§ al 60%, del compenso di cui al punto 3.1, se l'evento si verifica dopo che la società incaricata abbia eseguito solo le prestazioni indicate alle lettere a) b) e c) del precedente punto 1.1) prima della presentazione della domanda di mutuo all'istituto prescelto;*

*§ al 70% del compenso di cui al punto 3.1, se l'evento si verifica dopo che la società incaricata abbia eseguito le prestazioni indicate alle lettere a), b), c), e d) del precedente punto 1.1).*

*Tale penale ha una funzione remunerativa dell'attività medio tempore effettuata dalla società. È fatto comunque salvo, in tali casi il diritto della società incaricata al risarcimento dei maggiori danni.”.*

<sup>40</sup> “Il conferente dichiara espressamente di approvare le clausole riportate ai punti 1.2) (dichiarazioni e documentazione - due diligence.), 2.2) (esclusività dell'incarico di mediazione, se prevista), 3.3) (conclusione dell'affare), 3.6) (penale), 4.2) (foro competente per cliente non consumatore) che dichiara espressamente di approvare anche ai sensi degli artt. 1341 e 1342 c.c.”.

riguarda sia il potere nelle trattative che il livello di informazione, situazione questa che lo induce ad aderire alle condizioni predisposte senza poter incidere sul contenuto delle stesse. Pertanto, il citato plesso normativo è finalizzato ad apprestare una tutela incisiva e pregnante a quella parte, il consumatore, generalmente dotata di minor forza contrattuale, attraverso l'affermazione di un equilibrio contrattuale in grado di ristabilire l'uguaglianza tra professionista e consumatore.

**52.** Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto le clausole indicate al paragrafo II del presente provvedimento che presentano profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo. In sede di avvio del procedimento è stato indicato a Toscano Mutui che, per le clausole riconducibili all'elenco di cui all'articolo 33, comma 2, del Codice del Consumo, è prevista una presunzione di vessatorietà con contestuale richiamo dell'onere della Parte di fornire elementi tali da costituire prova contraria di detta presunzione e Toscano Mutui non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione.

**53.** Di seguito si procede, dunque, alla valutazione dei singoli profili di vessatorietà per ciascuna disposizione contrattuale rilevante.

***A. Clausola di conferimento dell'incarico di mediazione creditizia con patto di esclusiva***

**54.** Nella **clausola A**), descritta al punto II del presente provvedimento, è previsto il conferimento dell'incarico a Toscano Mutui in esclusiva, come unica modalità di conferimento dell'incarico, con la conseguenza che il Professionista può contare sul fatto che il cliente non concluda il medesimo finanziamento tramite altri mediatori, mentre al consumatore viene preclusa la possibilità di poter autonomamente ricercare altre forme di finanziamento per tutta la durata dell'incarico.

**55.** Ai fini della valutazione di vessatorietà di tale clausola, si ritiene che, innanzitutto, non possa trascurarsi il fatto che nella tipologia media di consumatore che si avvale dei servizi di intermediazione finanziaria rientrano anche consumatori con un più basso livello di istruzione finanziaria o con caratteristiche tali da determinare un più basso merito creditizio, i quali - in considerazione della particolare complessità del settore finanziario, caratterizzato da una rilevante asimmetria informativa - sono, per tali ragioni, disponibili a sostenere, nell'ambito di un'operazione di acquisto immobiliare e di finanziamento del medesimo acquisto, anche l'ulteriore onere economico connesso ai servizi di intermediazione finanziaria. Anche in considerazione di tale tipologia di consumatore medio, e dunque della significativa asimmetria informativa che caratterizza il settore in cui opera il Professionista, si ritiene che lo svantaggio che il consumatore riceve dal conferire l'incarico con esclusiva (impossibilità di reperire in altro modo il finanziamento di cui necessita) debba essere adeguatamente compensato dal mediatore creditizio che da tale opzione riceve, invece, il vantaggio di non correre il rischio di vedere vanificata la propria opera dall'attività concorrente svolta da altri intermediari o dallo stesso cliente.

**56.** Si ritiene importante sottolineare, inoltre, che il significativo squilibrio che viene a crearsi dall'assetto contrattuale sopra esaminato deve essere valutato anche alla luce della dinamica del processo di acquisto immobiliare, spesso caratterizzato da termini essenziali a carico della parte acquirente, il cui mancato rispetto produce effetti giuridici irrimediabili (ad esempio, la perdita della caparra versata alla stipula del contratto preliminare). Pertanto, in caso di sottoscrizione della clausola di esclusiva, il consumatore che dovesse trovarsi nella necessità di ottenere il finanziamento per l'acquisto di un immobile entro una determinata scadenza, non potrebbe rivolgersi ad altri operatori per l'erogazione del finanziamento, laddove il mediatore creditizio a cui si è rivolto e/o

l'Istituto di credito intermediato non fossero in grado di rispettare tale termine. Appare evidente, quindi, come tale svantaggio non possa non ricevere un adeguato bilanciamento (a titolo meramente esemplificativo, si pensi a una maggiore accessibilità economica del servizio, alla possibilità di ricevere prodotti finanziari altrimenti non reperibili sul mercato o, ancora, alla indicazione da parte del mediatore di termini più brevi entro i quali il cliente può ricevere informative sulla concessione del finanziamento, a una maggiore specificazione delle condizioni economiche del finanziamento richiesto), in mancanza del quale si determinerebbe un inevitabile squilibrio dei diritti e degli obblighi tra le parti contrattuali.

**57.** Ciò posto, la valutazione della vessatorietà di tale clausola viene svolta alla luce della combinazione della stessa con altri elementi contrattuali, quali la presenza di una penale in caso di violazione del patto di esclusiva, la durata del contratto, la determinatezza degli obblighi contrattuali posti in capo al mediatore creditizio.

**58.** Nel caso di specie, il significativo sbilanciamento in favore del Professionista della clausola di esclusiva risulta determinato dalla previsione di un termine di durata dell'incarico, e conseguentemente del vincolo di esclusiva, pari a 180 giorni dalla data di sottoscrizione del contratto (articolo 2.1 del Modello Contrattuale), che risulta eccessivamente lungo rispetto ai tempi medi di ottenimento del mutuo quali rappresentati dalla stessa Società (pari in media a [10-100] giorni). Tale squilibrio è aggravato dalla previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e dal rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi per il consumatore e/o specifici obblighi in capo al Professionista tesi a garantire l'equilibrio tra le parti.

**59.** Le ragioni addotte dal Professionista non consentono di giustificare lo squilibrio sopra descritto. L'esigenza del mediatore creditizio di essere remunerato per l'attività che mette a disposizione del cliente (remunerazione che, invece, perderebbe nel caso in cui il cliente ottenesse in altro modo il finanziamento di cui necessita), può essere infatti soddisfatta anche con modalità alternative al patto di esclusiva, come la previsione del pagamento, da parte del cliente, di un corrispettivo commisurato all'attività fino a quel momento svolta, così come del resto ha previsto lo stesso Toscano Mutui nel modificare la clausola. Né tale squilibrio si ritiene giustificabile con l'istanza di evitare che concomitanti domande di mutuo possano pregiudicare il buon esito del finanziamento richiesto, dal momento che non si tratta di condizione ostativa alla concessione del finanziamento, come dimostrato dal fatto che sono presenti sul mercato operatori che operano anche senza esclusiva e che lo stesso Professionista, nel corso del procedimento, ha modificato il proprio modulo contrattuale prevedendo anche tale possibilità.

**60.** Il significativo sbilanciamento in favore del Professionista derivante dal suddetto assetto contrattuale non appare superato, diversamente da quanto sostenuto da Toscano Mutui, dalla rinuncia, da parte del Professionista, al rimborso spese per l'attività svolta in caso di mancata conclusione dell'affare, dal momento che appare di gran lunga più gravosa la circostanza che il consumatore resti, per un lungo periodo di tempo (180 giorni), impossibilitato a soddisfare in altro modo le proprie esigenze di finanziamento, senza avere alcun beneficio sufficiente a compensare tale restrizione e senza disporre di strumenti che consentano allo stesso di valutare la correttezza e tempestività dell'operato del Professionista.

**61.** Alla luce delle predette considerazioni, la previsione contrattuale in esame integra una fattispecie di cui all'articolo 33, comma 2, lettera *t*) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore *“restrizioni alla libertà contrattuale nei*

*rapporti con i terzi*” e Toscano Mutui non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell’articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto, sulla base di quanto sopra osservato, risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

**62.** Come sopra detto, Toscano Mutui ha rappresentato, nel corso del procedimento, di aver adottato una nuova versione della clausola di esclusiva (articolo 2.2 del Contratto di Mediazione Creditizia) introducendo un doppio regime contrattuale, che consente al cliente di scegliere tra incarico conferito in esclusiva e incarico conferito senza esclusiva, riducendo la durata dell’incarico a 120 giorni e prevedendo – in caso di incarico conferito senza esclusiva e di conclusione dell’affare tramite altri intermediari o in proprio - un compenso provvigionale proporzionale all’attività svolta, mentre laddove il consumatore affidi l’incarico in esclusiva, il cliente otterrà il beneficio di non dover anticipare alcuna spesa per tutta la durata dell’incarico, cosicché la Società si viene ad assumere il rischio economico di un eventuale insuccesso dell’attività di intermediazione.

**63.** Ciò posto, la nuova versione della clausola di esclusiva non integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, rilevando a tal fine l’intervenuta introduzione della opzione alternativa di un conferimento dell’incarico senza esclusiva, unitamente alla contestuale riduzione della durata contrattuale nonché alla previsione di un beneficio economico che il consumatore non riceverebbe nell’ipotesi di incarico conferito senza esclusiva.

### ***B. Clausola penale***

**64.** Nella **clausola B**), descritta al punto II del presente provvedimento, è previsto l’obbligo per il consumatore di corrispondere un importo al Professionista nel momento in cui il consumatore receda dal contratto oltre il termine di legge o il Professionista receda dall’incarico per le ipotesi contemplate all’articolo 2.4 del Modulo Contrattuale, ossia per violazione da parte del cliente dell’obbligo di esclusiva, per rinuncia da parte del cliente del finanziamento richiesto, per mancata trasmissione da parte del cliente delle informazioni e dei documenti indicati al punto 1.3 del Modulo Contrattuale e in tutti i casi di mancato finanziamento per fatto e colpa del cliente.

**65.** Tale disposizione contrattuale determina uno squilibrio in danno del consumatore nella misura in cui non prevede per il conferente l’esenzione dal pagamento di tale penale laddove le ipotesi contemplate dal richiamato articolo 2.4 si siano verificate per motivi obiettivamente giustificati, che possono sopravvenire soprattutto se si tiene conto della lunga durata dell’incarico, con l’effetto di limitare la libertà contrattuale del consumatore nei rapporti con i terzi e di limitare la sua facoltà di opporre eccezioni.

**66.** Al riguardo, non è condivisibile quanto argomentato dal Professionista in ordine alla natura di tale corrispettivo, che sarebbe volto a remunerare un’attività comunque svolta dal Professionista, dal momento che la somma in questione non è affatto commisurata all’attività svolta e il Professionista può esigerne il pagamento senza fornire alcuna documentazione di tale attività.

**67.** Sul punto, l’Organismo degli Agenti e Mediatori (OAM) ha rilevato che, pur ritenendo ragionevole la previsione di un costo per le attività di assistenza e di consulenza preliminare, “*ove effettivamente prestate e risultanti dai fascicoli documentali del singolo cliente*”, nel caso in cui siano indicati nel contratto di mediazione costi, anche dovuti dal cliente per i casi di recesso



anticipato avvenuto prima del completamento della prestazione di “messa in relazione”, “gli stessi costi dovrebbero sempre essere correlati ad attività effettivamente svolte ed illustrate ex ante al consumatore nel contenuto di dettaglio di ciascuna prestazione pattuita”<sup>41</sup>. Con specifico riferimento alle previsioni di penali applicabili in caso di recesso e/o violazione del patto di esclusiva, l'OAM ha rappresentato che “Gli importi previsti a carico del cliente in caso di recesso devono risultare commisurati all'attività effettivamente svolta dalla società di mediazione prima del recesso medesimo o comunque, quantomeno, non coincidere con l'intero importo che sarebbe previsto per un servizio di mediazione reso in forma completa, laddove tale attività sia stata svolta solo parzialmente (i.e. penale pari al 100% del compenso di mediazione). Diversamente, un importo della penale pari al 100% del compenso risulterebbe invece giustificato nelle ipotesi in cui l'attività di mediazione sia esitata effettivamente nella delibera finale del finanziamento o, comunque, già del tutto portata a compimento al momento del recesso”<sup>42</sup>.

**68.** Alla luce di tutto quanto precede, la previsione contrattuale in esame integra una fattispecie di cui all'articolo 33, comma 2, lettera *t*) del Codice del Consumo in quanto tale clausola comporta a carico del consumatore “limitazioni della facoltà di opporre eccezioni” e “restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi” anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati e Toscano Mutui non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto, sulla base di quanto sopra osservato, risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

**69.** Come sopra detto, Toscano Mutui ha rappresentato, nel corso del procedimento, di aver adottato una nuova versione della clausola in esame (articolo 3.6 del Contratto di Mediazione Creditizia) introducendo una penale pari ad una percentuale del compenso, graduata nella misura in funzione delle attività svolte e prevedendo la non applicazione della stessa in caso di recesso anticipato del cliente per motivi giuridicamente rilevanti.

**70.** Ciò posto, la nuova versione della clausola penale non integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, rilevando a tal fine l'intervenuta previsione della non applicabilità della penale in caso di recesso anticipato del consumatore per motivi giuridicamente rilevanti (quali, perdita del lavoro, grave malattia) e l'intervenuta graduazione della penale sulla base dell'attività effettivamente svolta da Toscano Mutui fino al momento dell'applicazione della stessa. Si apprezza peraltro che, nell'attuale versione, la previsione del pagamento di una somma di denaro collegata ad un inadempimento sia correttamente definita come penale e non più “corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza”, definizione quest'ultima che si prestava ad incidere negativamente sull'effettivo significato economico e giuridico della clausola.

### ***C. Dichiarazione di intervenuta trattativa individuale***

**71.** Nella **clausola C)**, descritta al punto II del presente provvedimento, il conferente dichiara che sono state oggetto di trattativa individuale alcune clausole del Modulo Contrattuale che riguardano,

<sup>41</sup> V. Doc. 33 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di acquisizione documentale del contributo OAM del 15 novembre 2023).

<sup>42</sup> V. Doc. 33 cit.

tra le altre, anche l'esclusività dell'incarico di mediazione e il corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza in caso di recesso del mediatore per le ipotesi contemplate all'articolo 2.4 del Modulo Contrattuale medesimo.

**72.** Al riguardo, si osserva che il richiamo all'articolo 33 del Codice del Consumo contenuto nella suddetta clausola si presta ad essere interpretato come un'inversione dell'onere della prova, volta a sollevare il Professionista dall'onere, espressamente previsto dall'articolo 34, comma 5, del Codice del Consumo, di provare che le clausole dal medesimo unilateralmente predisposte siano state oggetto di specifica trattativa con il consumatore al fine di evitare il giudizio di vessatorietà, determinando in tal modo una limitazione della facoltà del consumatore di opporre eccezioni.

**73.** Pertanto, la previsione contrattuale in esame integra una fattispecie di cui all'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto, sulla base di quanto sopra osservato, risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

**74.** Come sopra detto, Toscano Mutui ha rappresentato, nel corso del procedimento, di aver adottato una nuova versione della clausola posta in calce al Contratto di Mediazione Creditizia nella quale è stato eliminato ogni riferimento ad una intervenuta trattativa individuale sulle clausole contrattuali.

**75.** Ciò posto, la nuova versione della clausola posta in calce al Contratto di Mediazione Creditizia, con la quale il cliente dichiara di approvare specificatamente alcune clausole contrattuali anche ai sensi degli artt. 1341 e 1342 del codice civile, non integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo, essendo stato eliminato ogni riferimento ad una intervenuta trattativa individuale avente ad oggetto tali clausole.

## V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, così come richiamato dall'articolo 37-*bis* del Codice del Consumo, l'Autorità, con il provvedimento che accerta la violazione della disciplina delle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione ed anche delle condizioni economiche e patrimoniali del professionista. Ai fini della quantificazione della sanzione si osserva che l'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo si applica alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022 e che le violazioni in esame sono risultate in essere al 2 aprile 2023, data di entrata in vigore del d.lgs. 7 marzo 2023, n. 26, applicandosi pertanto al caso di specie i limiti edittali da questo previsti.

In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di illeciti dotati di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, ove appropriato, dei criteri indicati al comma 2-*ter* dell'articolo 37-*bis* e, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 37-*bis*, comma 2-*quater*, 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.

#### ***Clausola A)***

Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, che la clausola in questione è applicata in un settore sensibile, come quello creditizio, caratterizzato da uno stato di asimmetria informativa nell'ambito di un contesto altamente tecnico e complesso, nonché della particolare vulnerabilità che può caratterizzare il consumatore che necessita di un finanziamento, della dimensione economica della Società (al 31 dicembre 2022 i ricavi sono stati pari a 996.429 di euro), dell'appartenenza a Gruppo Toscano Holding S.r.l..

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la clausola descritta *sub* par. II, lett. A), del presente provvedimento è stata adottata a partire dal mese di luglio 2018<sup>43</sup>; ai fini dell'applicazione della sanzione si tiene conto, tuttavia, dell'applicabilità dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022; si tiene altresì conto della circostanza che la clausola è stata modificata successivamente all'avvio del presente procedimento, risultando la violazione cessata nel mese di novembre 2023<sup>44</sup>.

Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Toscano Mutui S.r.l. nella misura di 9.942 € (novemilanovecentoquarantadue euro).

In considerazione del fatto che sussiste, nel caso di specie, una circostanza attenuante, in considerazione della situazione economica del Professionista, che presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Toscano Mutui S.r.l. nella misura di 7.953 € (settemilanovecentocinquantatre euro).

#### ***Clausola B)***

Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, che la clausola in questione è applicata in un settore sensibile, come quello creditizio, caratterizzato da uno stato di asimmetria informativa nell'ambito di un contesto altamente tecnico e complesso, nonché della particolare vulnerabilità che può caratterizzare il consumatore che necessita di un finanziamento, della dimensione economica della Società (al 31 dicembre 2022 i ricavi sono stati pari a 996.429 di euro), dell'appartenenza a Gruppo Toscano Holding S.r.l., nonché del ridotto numero di casi in cui la penale è stata applicata nel periodo di riferimento.

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la clausola descritta *sub* par. II, lett. B), del presente provvedimento è stata adottata a partire dal mese di luglio 2018<sup>45</sup>; ai fini dell'applicazione della sanzione si tiene conto, tuttavia, dell'applicabilità dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a

---

<sup>43</sup> V. Doc. 19 (Risposta alla richiesta di informazioni formulata in data 18 aprile 2023 – prot. n. 0053109 del 14 giugno 2023).

<sup>44</sup> V. Doc. 34 cit.

<sup>45</sup> V. Doc. 19 (Risposta alla richiesta di informazioni formulata in data 18 aprile 2023 – prot. n. 0053109 del 14 giugno 2023).

partire dal 1° febbraio 2022; si tiene altresì conto della circostanza che la clausola è stata modificata successivamente all'avvio del presente procedimento, risultando la violazione cessata nel mese di novembre 2023<sup>46</sup>.

Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Toscano Mutui S.r.l. nella misura di 9.942 € (novemilanovecentoquarantadue euro).

In considerazione del fatto che sussiste, nel caso di specie, una circostanza attenuante, in considerazione della situazione economica del Professionista, che presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Toscano Mutui S.r.l. nella misura di 7.953 € (settemilanovecentocinquantatre euro).

### ***Clausola C)***

Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, che la clausola in questione è applicata in un settore sensibile, come quello creditizio, caratterizzato da uno stato di asimmetria informativa nell'ambito di un contesto altamente tecnico e complesso, nonché della particolare vulnerabilità che può caratterizzare il consumatore che necessita di un finanziamento, della dimensione economica della Società (al 31 dicembre 2022 i ricavi sono stati pari a 996.429 di euro), dell'appartenenza a Gruppo Toscano Holding S.r.l..

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la clausola descritta *sub* par. II, lett. C), del presente provvedimento è stata adottata a partire dal mese di luglio 2018<sup>47</sup>; ai fini dell'applicazione della sanzione si tiene conto, tuttavia, dell'applicabilità dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022; si tiene altresì conto della circostanza che la clausola è stata modificata successivamente all'avvio del presente procedimento, risultando la violazione cessata nel mese di novembre 2023<sup>48</sup>.

Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Toscano Mutui S.r.l. nella misura di 9.942 € (novemilanovecentoquarantadue euro).

In considerazione del fatto che sussiste, nel caso di specie, una circostanza attenuante, in considerazione della situazione economica del Professionista, che presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Toscano Mutui S.r.l. nella misura di 7.953 € (settemilanovecentocinquantatre euro).

RITENUTO che per le clausole di cui al paragrafo II, *sub* lettere A), B) e C) del presente provvedimento vige una presunzione legale di vessatorietà *ex* articolo 33, comma 2, lett. *t*), del Codice del Consumo e che Toscano Mutui non ha fornito elementi pienamente sufficienti per superare tale presunzione;

---

<sup>46</sup> V. Doc. 34 cit.

<sup>47</sup> V. Doc. 19 (Risposta alla richiesta di informazioni formulata in data 18 aprile 2023 – prot. n. 0053109 del 14 giugno 2023).

<sup>48</sup> V. Doc. 34 cit.

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che le clausole descritte al paragrafo II, *sub* lettere A), B) e C) del presente provvedimento, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. *t*) del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

RITENUTO che le nuove clausole contenute nel modello di Contratto di Mediazione Creditizia utilizzato da Toscano Mutui a partire dal mese di novembre 2023, riformulate secondo la versione prodotta in atti, non risultano vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo;

RITENUTO che ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 8, del Regolamento, è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà delle clausole oggetto della presente valutazione, sul sito istituzionale dell'Autorità e su quello del Professionista

### DELIBERA

a) che la clausola di cui all'articolo 2.2 (*"Esclusiva"*) del Contratto di Mediazione Creditizia, adottato da Toscano Mutui S.r.l., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

b) che la nuova formulazione della clausola di cui all'articolo 2.2 (*"Esclusiva"*) del Contratto di Mediazione Creditizia, nella versione prodotta in atti con comunicazioni del 24 novembre 2022, 9 gennaio 2023, 15 giugno 2023, 10 agosto 2023 e 16 ottobre 2023<sup>49</sup> non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

c) che la clausola di cui all'articolo 3.3 (*"Corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza"*) del Contratto di Mediazione Creditizia, adottato da Toscano Mutui S.r.l., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

d) che la nuova formulazione della clausola di cui all'articolo 3.6 (*"Penale"*) del Contratto di Mediazione Creditizia, alla luce della clausola di cui all'articolo 2.5 (*"Recesso per motivi giuridicamente rilevanti dopo il termine di 14 giorni"*) del Contratto di Mediazione Creditizia, nelle versioni prodotte in atti con comunicazione del 24 novembre 2022, 9 gennaio 2023, 15 giugno 2023, 10 agosto 2023 e 16 ottobre 2023, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

---

<sup>49</sup> V. Doc.ti 5, 10, 19, 23 e 27 cit.

e) che la clausola contenente la dichiarazione di intervenuta trattativa individuale, posta in calce al Contratto di Mediazione Creditizia, adottato da Toscano Mutui S.r.l., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

f) che la nuova formulazione della clausola contenente la dichiarazione di approvazione specifica di alcune clausole contrattuali anche ai sensi degli artt. 1341 e 1342 del codice civile posta in calce al Contratto di Mediazione Creditizia, nella versione prodotta in atti con comunicazione del 24 novembre 2022, del 9 gennaio 2023, 15 giugno 2023, 10 agosto 2023 e 16 ottobre 2023<sup>50</sup>, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1, del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

g) di irrogare a Toscano Mutui S.r.l. per la violazione di cui alla lett. a) una sanzione amministrativa pecuniaria di 7.953 € (settemilanovecentocinquantatre euro);

h) di irrogare a Toscano Mutui S.r.l. per la violazione di cui alla lett. c) una sanzione amministrativa pecuniaria di 7.953 € (settemilanovecentocinquantatre euro);

i) di irrogare a Toscano Mutui S.r.l. per la violazione di cui alla lett. e) una sanzione amministrativa pecuniaria di 7.953 € (settemilanovecentocinquantatre euro).

#### DISPONE

a) che la società Toscano Mutui S.r.l. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37-bis del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento, secondo le seguenti modalità:

1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;

2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per dieci giorni consecutivi sulla *home page* del sito [www.toscanomutui.it](http://www.toscanomutui.it) con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito [www.toscanomuti.it](http://www.toscanomuti.it);

c) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* di pubblicazione dell'estratto, così come nelle restanti pagine, non dovranno essere riportati messaggi

---

<sup>50</sup> V. Doc.ti 5, 10, 19, 23 e 27 cit.

che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione secondo le modalità predette l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

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

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla diffida di cui ai punti *a)*, *c)* ed *e)* del dispositivo del presente provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 4, e 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 dello 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 comunicazione del parere stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---



**CV235 - TOSCANO MUTUI - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA**

Allegato al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 27 febbraio 2024 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ex articolo 37 *bis* del Codice del Consumo.

[OMISSIS]

Le clausole oggetto di istruttoria sono contenute nel modello contrattuale denominato “*Contratto di mediazione creditizia*” che il Professionista utilizza per lo svolgimento della propria attività di intermediazione creditizia volta alla ricerca dell'istituto di credito erogatore ai fini della conclusione di contratti di mutuo da parte di consumatori, pubblicato sul sito *Internet* del Professionista (di seguito “*Contratto di mediazione creditizia*” o “*Modulo Contrattuale*”).

Costituiscono oggetto della presente valutazione le clausole contenute nel predetto Modulo Contrattuale e di seguito trascritte:

- A)** “2.2.) **Esclusiva.** Il presente incarico viene conferito alla Toscano Mutui S.r.l. in via esclusiva, al fine di escludere la possibilità dell'inoltro di concomitanti richieste di finanziamento o di verifiche di merito creditizio, visibili nelle banche dati di Banca d'Italia e/o di altri enti tali da pregiudicare il buon esito della richiesta”;
- B)** “3.3.) **Corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza.** Nelle sole ipotesi in cui il cliente receda dal contratto oltre il termine di legge, ovvero nel caso in cui la società mediatrice receda dal contratto ai sensi della clausola 2.4, il conferente sarà tenuto a corrispondere alla Toscano Mutui S.r.l., quale corrispettivo per le attività di consulenza ed assistenza comunque prestate in esecuzione dell'incarico, una somma di € ... (oltre IVA), fatto salvo il diritto della Toscano Mutui S.r.l. al risarcimento dell'eventuale danno cagionato, nel caso di un inadempimento imputabile al cliente”;
- C)** “Ai sensi dell'art. 33 e ss. del D. lgs. 206/2005, il conferente dichiara che le clausole riportate ai punti 1.3. (Dichiarazioni e Documentazione -Due diligence), 2.2. (Esclusività dell'incarico di mediazione), 2.5 (Foro competente per il cliente consumatore), 3.2. (Conclusione dell'affare), 3.3 (Corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza), sono state oggetto di trattativa individuale e dichiara espressamente di approvarle ai sensi degli artt. 1341 e 1342 del Codice del Consumo”.

Con riferimento alla clausola sub A), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” in considerazione della previsione di un termine di durata particolarmente lungo, anche a fronte della previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e del rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi tesi a garantire l'equilibrio tra le parti; in ogni caso, tale clausola sarebbe comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

Con riferimento alla clausola sub B), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola comporterebbe a carico del consumatore *“limitazioni della facoltà di opporre eccezioni”* e *“restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi”* anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati. In ogni caso, tale clausola sarebbe comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti;

Con riferimento alla clausola sub C), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t) del Codice del Consumo, in quanto il richiamo all'articolo 33 del Codice del Consumo si presta ad essere interpretato come un'inversione dell'onere della prova, volta a sollevare il Professionista dall'onere, espressamente previsto dall'articolo 34, comma 5, del Codice del Consumo, di provare che le clausole dal medesimo unilateralmente predisposte siano state oggetto di specifica trattativa con il consumatore al fine di evitare il giudizio di vessatorietà, determinando in tal modo una limitazione della facoltà del consumatore di opporre eccezioni. Pertanto, tale clausola sarebbe idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

[OMISSIS]

Di seguito si procede, dunque, alla valutazione dei singoli profili di vessatorietà per ciascuna disposizione contrattuale rilevante.

[OMISSIS]

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che le clausole descritte al paragrafo II, *sub* lettere A), B) e C) del presente provvedimento, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. t) del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

RITENUTO che le nuove clausole contenute nel modello di Contratto di Mediazione Creditizia utilizzato da Toscano Mutui a partire dal mese di novembre 2023, riformulate secondo la versione prodotta in atti, non risultano vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera t), del Codice del Consumo;

[OMISSIS]

*DELIBERA*

a) che la clausola di cui all'articolo 2.2 ("Esclusiva") del Contratto di Mediazione Creditizia, adottato da Toscano Mutui S.r.l., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

b) che la nuova formulazione della clausola di cui all'articolo 2.2 ("Esclusiva") del Contratto di Mediazione Creditizia, nella versione prodotta in atti con comunicazioni del 24 novembre 2022, 9 gennaio 2023, 15 giugno 2023, 10 agosto 2023 e 16 ottobre 2023, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

c) che la clausola di cui all'articolo 3.3 ("Corrispettivo per le attività di consulenza e assistenza") del Contratto di Mediazione Creditizia, adottato da Toscano Mutui S.r.l., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

d) che la nuova formulazione della clausola di cui all'articolo 3.6 ("Penale") del Contratto di Mediazione Creditizia, alla luce della clausola di cui all'articolo 2.5 ("Recesso per motivi giuridicamente rilevanti dopo il termine di 14 giorni") del Contratto di Mediazione Creditizia, nelle versioni prodotte in atti con comunicazione del 24 novembre 2022, 9 gennaio 2023, 15 giugno 2023, 10 agosto 2023 e 16 ottobre 2023, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

e) che la clausola contenente la dichiarazione di intervenuta trattativa individuale, posta in calce al Contratto di Mediazione Creditizia, adottato da Toscano Mutui S.r.l., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

f) che la nuova formulazione della clausola contenente la dichiarazione di approvazione specifica di alcune clausole contrattuali anche ai sensi degli artt. 1341 e 1342 del codice civile posta in calce al Contratto di Mediazione Creditizia, nella versione prodotta in atti con comunicazione del 24 novembre 2022, del 9 gennaio 2023, 15 giugno 2023, 10 agosto 2023 e 16 ottobre 2023, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1, del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

*[OMISSIS]*

---

**CV236 - 24MAX - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA***Provvedimento n. 31101*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTO il “Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie” (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTE le proprie delibere del 7 marzo 2023, 2 maggio 2023, 28 giugno 2023, 29 agosto 2023, 31 ottobre 2023 e 19 dicembre 2023 con le quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue

**I. LA PARTE**

1. 24MAX S.p.A. (di seguito anche 24MAX, il Professionista, o la Società) è attiva nel settore delle attività di intermediazione e di consulenza relative alla concessione di mutui e di prestiti personali. Il bilancio della Società, relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2022, presenta un fatturato pari a [1.000.000-10.000.000]\* euro.

**II. LE CLAUSOLE OGGETTO DI VALUTAZIONE**

2. Le clausole oggetto di istruttoria sono contenute nel modello contrattuale denominato “Contratto di mediazione creditizia – Mutui” (di seguito anche “Modello Contrattuale”), pubblicato sul sito internet di 24MAX<sup>1</sup>, che il Professionista utilizza per lo svolgimento della propria attività di intermediazione creditizia volta alla ricerca dell'istituto di credito erogatore ai fini della conclusione di contratti di mutuo da parte di consumatori. Tali clausole sono state utilizzate a partire dal mese di dicembre 2020<sup>2</sup>.

3. In particolare, costituiscono oggetto della presente valutazione le seguenti clausole contenute nel predetto Modello Contrattuale<sup>3</sup>:

---

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

<sup>1</sup> <https://24max.it/>.

<sup>2</sup> V. Doc. 14 dell'Indice del Fascicolo (Arrivo Informazioni richieste del 19/05/2023, prot. n. 0045618).

<sup>3</sup> V. Doc. 1 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di Acquisizione agli Atti del 9 settembre 2022 Pagine del sito internet 24max).

**A) “4. Durata del contratto e patto di esclusiva. b. Il mandato si intende conferito *in esclusiva* al mediatore creditizio fino a cessazione dello stesso. Il cliente, pertanto, per tutta la durata dell’incarico, non potrà per alcun motivo conferire analogo incarico ad altro soggetto, ovvero agire in proprio con altri operatori, anche non professionali, per l’ottenimento del finanziamento”;**

**B) “10. Inadempimento degli obblighi contrattuali e penale. Il cliente si obbliga a corrispondere una somma a titolo di penale - ex art. 1382 c.c. - pari ad euro 1000 (mille), nelle seguenti ipotesi: [...] violazione del patto di esclusiva”.**

**4.** Con riferimento alla clausola *sub A*), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” in considerazione della previsione di un termine di durata particolarmente lungo, anche a fronte della previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e del rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi tesi a garantire l’equilibrio tra le parti; in ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell’articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

**5.** Con riferimento alla clausola *sub B*), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lettera *f*) e *t*) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di “*imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell’adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d’importo manifestamente eccessivo*” e di sancire a carico del consumatore “*limitazioni della facoltà di opporre eccezioni e “restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi”*” anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell’articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

#### *a) L’iter del procedimento*

**6.** Sulla base delle acquisizioni effettuate d’ufficio in data 9 settembre 2022<sup>4</sup>, in data 12 ottobre 2022 è stato avviato il procedimento CV236 nei confronti di 24MAX<sup>5</sup>.

**7.** Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stata formulata, ai sensi dell’articolo 12, comma 1 del Regolamento, una richiesta di informazioni a 24MAX, chiedendo altresì elementi tali da superare la presunzione di vessatorietà di cui all’articolo 33, commi 1 e 2, lettere *f*) e *t*) del Codice del Consumo.

**8.** In data 12 ottobre 2022, dopo aver informato l’Autorità, è stato pubblicato per 30 giorni sul sito istituzionale dell’Autorità ([www.agcm.it](http://www.agcm.it)), ai sensi dell’articolo 37-bis, comma 1, del Codice del Consumo e dell’articolo 23, comma 6, del Regolamento, il comunicato ai fini della consultazione

<sup>4</sup> V. Doc. 1 cit..

<sup>5</sup> V. Doc. 2 dell’Indice del Fascicolo (Avvio Procedimento prot. 0076832 del 12 ottobre 2022).

pubblica in materia di clausole vessatorie. La consultazione pubblica si è conclusa in data 11 novembre 2022 ed in pari data sono pervenute le osservazioni delle associazioni di consumatori Codacons e U.Di.Con.<sup>6</sup>.

9. In data 14 novembre 2022, il Professionista ha trasmesso una memoria difensiva ed ha risposto alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento<sup>7</sup>.

10. In data 25 novembre 2022, il Professionista ha formulato una proposta di impegni, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento, finalizzati a rimuovere i profili di illiceità contestati nella comunicazione di avvio<sup>8</sup>.

11. Gli impegni presentati dalla Società in data 25 novembre 2022 sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 21 marzo 2023. Tale decisione è stata comunicata al Professionista in data 24 marzo 2023<sup>9</sup>.

12. In data 18 aprile 2023<sup>10</sup>, è stata trasmessa al Professionista una richiesta di informazioni, riscontrata dalla Società con comunicazione del 19 maggio 2023<sup>11</sup>.

13. In data 6 novembre 2023 si è svolta l'audizione dell'Organismo per la gestione degli elenchi degli Agenti e Mediatori Creditizi (di seguito, OAM) richiesta dal predetto Organismo al fine di fornire all'Autorità il proprio contributo per le valutazioni relative alle fattispecie oggetto del presente procedimento<sup>12</sup>.

14. In data 19 dicembre 2023 è stata comunicata a 24MAX la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, come richiamato dall'articolo 23, comma 1, del Regolamento<sup>13</sup>.

15. In data 18 gennaio 2024, 24MAX ha trasmesso la propria memoria conclusiva<sup>14</sup>.

#### ***b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell'Autorità***

16. Nel corso della consultazione, in data 11 novembre 2022, U.Di.Con. ha rilevato la vessatorietà delle clausole oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento, evidenziando la delicatezza del settore che tendono a disciplinare e sottolineando che le predette clausole sono idonee a determinare un grave squilibrio nel sinallagma contrattuale, garantendo al Professionista ogni più ampio margine di azione e limitando i diritti negoziali del consumatore.

17. In data 11 novembre 2022, anche Codacons ha rilevato la vessatorietà delle clausole in esame evidenziando che le clausole inserite nei contratti di 24MAX introducono un onere gravoso per l'utente, oltre che ingiustificato. In particolare, Codacons ha sottolineato che la clausola di esclusiva appare vessatoria nella misura in cui preclude al cliente l'opportunità di ricercare finanziamenti più

---

<sup>6</sup> V. Doc. 9 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di Acquisizione agli Atti del 14/12/2022 della documentazione pervenuta nella casella di consultazione pubblica in data 11 novembre 2022).

<sup>7</sup> V. Doc. 6 dell'Indice del Fascicolo (Arrivo Informazioni Richieste del 14/11/2022, prot. n. 0088046).

<sup>8</sup> V. Doc. 8 dell'Indice del Fascicolo (Presentazione impegni prot. n. 0093547 del 25/11/2022).

<sup>9</sup> V. Doc. 11 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione della Decisione prot. n. 0031305 del 24/3/2023).

<sup>10</sup> V. Doc. 12 dell'Indice del Fascicolo (Richiesta Informazioni prot. n. 0037468 del 18/4/2023).

<sup>11</sup> V. Doc. 14 cit..

<sup>12</sup> V. Doc. 26 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di acquisizione documentale del contributo OAM del 15 novembre 2023).

<sup>13</sup> V. Doc. 27 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. n. 0104611 del 19/12/2023).

<sup>14</sup> V. Doc. 32 (Memoria prot. n. 0013993 del 18/1/2024).

favorevoli e più veloci; tale previsione contrattuale, unitamente alla penale prevista in caso di recesso anticipato, pone una gravosità ingiustificata per il contraente.

**c) Le evidenze acquisite**

**18.** Con riferimento alle attività oggetto dell'incarico di mediazione creditizia svolto, con vincolo di esclusiva, da 24MAX, è emerso che l'articolo 2 del Modello Contrattuale prevede che tali attività si sviluppino nei seguenti adempimenti<sup>15</sup>:

- *“pre-istruttoria documentale e raccolta delle richieste di finanziamento/i sottoscritte dal Cliente nell'ambito dell'istruttoria di primo livello per conto del soggetto finanziatore anche in base alle direttive dallo stesso prescritte;*
- *pre-disposizione e trasmissione al soggetto finanziatore della richiesta e della relativa documentazione necessaria e comunque prevista dagli obblighi normativi in capo ai mediatori creditizi nonché dai singoli Istituti di Credito/Intermediari finanziari;*
- *ricezione della risposta di approvazione/non approvazione della richiesta di finanziamento da parte dell'Ente erogante;*
- *assistenza al cliente durante l'intero iter fino al perfezionamento del contratto di finanziamento.”.*

**19.** Nel periodo che comprende l'anno 2022 ed il primo trimestre 2023, 24MAX ha concluso [500-1000] contratti di mediazione creditizia per concessione di mutui immobiliari a favore di consumatori, percependo da quest'ultimi una commissione media pari a [1.000-5.000] euro.

**20.** Con particolare riferimento alla clausola *sub A*) e alla durata del contratto con patto di esclusiva, l'articolo 4 del Modello Contrattuale stabilisce che tale durata sia pari a 180 giorni dalla data di sottoscrizione del contratto<sup>16</sup>. A tale proposito, il Professionista rappresenta che le percentuali di pratiche che hanno richiesto un tempo di lavorazione superiore a 150 giorni ammontano a [11-20%] per il 2020, [21-30%] per il 2021 e [11-20%] per il 2022. Inoltre, in base a quanto dichiarato dalla Società, il tempo medio per lo svolgimento e la conclusione dell'attività di mediazione oscillerebbe *“tra [100-200] gg e [100-200] gg”* per il triennio 2020 - 2022<sup>17</sup>. È tuttavia opportuno sottolineare che, sulla base delle informazioni fornite dal Professionista in relazione ai contratti di intermediazione stipulati nel periodo tra il 12 ottobre 2022 e l'11 novembre 2022 ([11-100] contratti), si riscontra che il tempo medio trascorso tra la data della stipula del contratto di intermediazione e la data di erogazione del mutuo è di 82 giorni<sup>18</sup>.

**21.** Per quanto concerne la clausola *sub B*), il Professionista ha rappresentato che *“il parametro utilizzato da 24MAX per la determinazione dell'importo della penale riportata nel contratto di mediazione è circa il [20-100%] del costo medio unitario”*<sup>19</sup>, dove il costo medio unitario sostenuto nel periodo che comprende l'anno 2022 ed il primo trimestre 2023 sarebbe pari a [1.000-5.000] euro<sup>20</sup>. Avuto riguardo, invece, alle commissioni pagate dai clienti del Professionista, dai dati estratti

---

<sup>15</sup> V. Doc. 1 cit..

<sup>16</sup> V. Doc. 1 cit..

<sup>17</sup> V. Doc. 6 cit..

<sup>18</sup> V. Doc. 15 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di Acquisizione agli Atti del 19/5/2023, prot. n. 0045618, Allegato 10).

<sup>19</sup> V. Doc. 14 cit..

<sup>20</sup> Si noti che il Professionista precisa che *“[a]l fine di calcolare i costi mediamente sostenuti come riportato si sono considerati i costi del gestionale EGG Finance, per gestire la pratica, i costi dei sistemi di firma elettronica e conservazioni a norma [...], i costi del servizio di back office esternalizzato [...] i costi del personale impiegato nella*

dai sistemi contabili della Società<sup>21</sup>, il [21-30%] dei contratti conclusi in tale periodo (ossia [100-300] su [500-1000] “affari conclusi”) hanno originato commissioni uguali o inferiori a 1.000 euro. Pertanto, almeno per tali casi, la penale fissata contrattualmente risulta uguale, o anche maggiore, della provvigione richiesta.

22. 24MAX ha inoltre evidenziato che alcuna somma a titolo di penale per la violazione dell’obbligo di esclusiva è mai stata incassata e che nessun reclamo è stato mai ricevuto a tale proposito da parte dei consumatori, come dimostrato dalla rendicontazione annuale dei reclami, pubblicata sul sito internet della Società, nell’apposita sezione<sup>22</sup>.

**d) Le argomentazioni difensive del Professionista**

23. Nel merito della valutazione delle singole clausole interessate dalla comunicazione di avvio del presente procedimento, 24MAX ha svolto considerazioni volte a giustificare la *ratio* del loro inserimento nel modulo, nonché l’assenza di volontà di approfittare, in danno del consumatore, delle clausole contestate.

24. In particolare, con riferimento alla **clausola sub A**), 24MAX rappresenta “l’importanza della clausola di esclusiva, anche per lo stesso Consumatore, al fine di evitare il potenziale pregiudizio che potrebbe derivare allo stesso qualora avvenisse una gestione contemporanea di altre richieste di finanziamento, presentate da parte di altri mediatori e/o del consumatore stesso direttamente, in quanto come noto ciò potrebbe generare problemi, poi irrisolvibili, in caso di una gestione non attenta della richiesta di mutuo e conseguente segnalazione in Centrale Rischi del caso di diniego al finanziamento da parte di un istituto bancario”<sup>23</sup>. Il Professionista evidenzia altresì che “un tempo di durata dell’incarico pari a 180 giorni dalla data di sottoscrizione del contratto risulti congruo sulla base delle attività svolte, [...] e dei tempi per lo svolgimento e la conclusione di predetta attività [...], che risultano superiori a 150 giorni, per una percentuale non irrilevante di pratiche in portafoglio”<sup>24</sup>.

25. In relazione alla **clausola sub B**), 24MAX rappresenta che “la penale per la violazione dell’obbligo di esclusiva non è mai stata invocata dalla Società, in oltre 3 anni di attività”, e che “non c’è un solo reclamo ricevuto dalla Società relativamente a tale ipotesi, proprio per il fatto che mai è stato richiesto ai clienti alcun pagamento a tale titolo, né alcuna somma a titolo di penale per la violazione dell’obbligo di esclusiva è mai stata incassata da 24MAX S.p.a.”<sup>25</sup>. Con riferimento, invece, al *quantum* della penale prevista da tale clausola, 24MAX dichiara che tale importo è stato determinato in misura pari a circa il [25-100%] del costo medio unitario sostenuto dalla Società.

26. La Società ha inoltre evidenziato che “tali clausole **non** siano state concepite in un’ottica di pregiudizio dei diritti e degli interessi dei clienti consumatori”<sup>26</sup>, in quanto la clausola n. 9 del

---

gestione di back office interna, nonché il costo delle provvigioni corrisposte agli agenti di 24MAX [...]. Restano esclusi dal calcolo i costi di struttura, i costi del sistema di controllo interno e altri non imputabili all’esecuzione dei contratti di mediazione conclusi.”

<sup>21</sup> V. Doc. 15 cit..

<sup>22</sup> V. Doc. 6 cit..

<sup>23</sup> V. Doc. 6 cit..

<sup>24</sup> V. Doc. 6 cit..

<sup>25</sup> V. Doc. 6 cit..

<sup>26</sup> V. Doc. 6 cit..



Modello Contrattuale, avente ad oggetto il recesso, attribuisce il diritto di recesso in favore del consumatore, entro e non oltre 14 giorni dalla sottoscrizione del contratto, indipendentemente dal luogo della conclusione del contratto stesso. Al contrario, il Professionista sottolinea che *“le clausole oggetto di censura erano state frutto di una evidente leggerezza, superficialità, da parte della Società nel prendere a modello contrattuale uno schema in uso sul mercato, senza averne compiutamente vagliato la portata legale”*<sup>27</sup>, e che tale scelta sia stata influenzata dal fatto che, alla data di avvio del procedimento, la Società fosse ancora in fase di start up, in quanto operava da solo tre anni nel mercato.

27. Infine, 24MAX evidenzia che la durata della presunta vessatorietà sarebbe stata *“limitata, e comunque cessata praticamente subito dopo l’avvio del presente procedimento”* e che *“la Società ha altresì comunicato a tutti i clienti al tempo ancora contrattualizzati sulla base del Modello contenente le clausole contestate, che non avevano aderito alla proposta di sottoscrivere il nuovo Modello modificato, che comunque le clausole 4 e 10 dell’incarico di mediazione (vecchio) non sarebbero state applicate”*<sup>28</sup>.

#### IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

28. In via generale, giova osservare che il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie contenuto negli articoli 33 e seguenti del Codice del Consumo è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista per quanto riguarda sia il potere nelle trattative che il livello di informazione, situazione questa che lo induce ad aderire alle condizioni predisposte senza poter incidere sul contenuto delle stesse. Pertanto, il citato plesso normativo è finalizzato ad apprestare una tutela incisiva e pregnante a quella parte, il consumatore, generalmente dotata di minor forza contrattuale, attraverso l’affermazione di un equilibrio contrattuale in grado di ristabilire l’uguaglianza tra professionista e consumatore.

29. Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto le clausole indicate al paragrafo II del presente provvedimento che presentano profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui all’articolo 33 del Codice del Consumo. In sede di avvio del procedimento è stato indicato a 24MAX che, per le clausole riconducibili all’elenco di cui all’articolo 33, commi 1 e 2, lettere f) e t), del Codice del Consumo, è prevista una presunzione legale di vessatorietà con contestuale richiamo dell’onere di fornire elementi tali da costituire prova contraria di detta presunzione e 24MAX non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione.

30. Di seguito si procede, dunque, alla valutazione dei singoli profili di vessatorietà per ciascuna disposizione contrattuale rilevante.

##### ***A. Clausola di conferimento dell’incarico di mediazione creditizia con patto di esclusiva***

31. Nella **clausola A)**, descritta al punto II del presente provvedimento, è previsto il conferimento dell’incarico a 24MAX in esclusiva, con la conseguenza che il Professionista può contare sul fatto che il cliente non concluda il medesimo finanziamento tramite altri mediatori, mentre al consumatore viene preclusa la possibilità di poter autonomamente ricercare altre forme di finanziamento per tutta la durata dell’incarico.

---

<sup>27</sup> V. Doc. 32 cit..

<sup>28</sup> V. Doc. 32 cit..

**32.** Ai fini della valutazione di vessatorietà di tale clausola, si ritiene che, innanzitutto, non possa trascurarsi il fatto che nella tipologia media di consumatore che si avvale dei servizi di intermediazione finanziaria rientrano anche consumatori con un più basso livello di istruzione finanziaria o con caratteristiche tali da determinare un più basso merito creditizio, i quali - in considerazione della particolare complessità del settore finanziario, caratterizzato da una rilevante asimmetria informativa - sono, per tali ragioni, disponibili a sostenere, nell'ambito di un'operazione di acquisto immobiliare e di finanziamento del medesimo acquisto, anche l'ulteriore onere economico connesso ai servizi di intermediazione finanziaria. Anche in considerazione di tale tipologia di consumatore medio, e dunque della significativa asimmetria informativa che caratterizza il settore in cui opera il Professionista, si ritiene che lo svantaggio che il consumatore riceve dal conferire l'incarico con esclusiva (impossibilità di reperire in altro modo il finanziamento di cui necessita) debba essere adeguatamente compensato dal mediatore creditizio che da tale opzione riceve, invece, il vantaggio di non correre il rischio di vedere vanificata la propria opera dall'attività concorrente svolta da altri intermediari o dallo stesso cliente.

**33.** Si ritiene importante sottolineare, inoltre, che il significativo squilibrio che viene a crearsi dall'assetto contrattuale sopra esaminato deve essere valutato anche alla luce della dinamica del processo di acquisto immobiliare, spesso caratterizzato da termini essenziali a carico della parte acquirente, il cui mancato rispetto produce effetti giuridici irrimediabili (ad esempio, la perdita della caparra versata alla stipula del contratto preliminare). Pertanto, in caso di sottoscrizione della clausola di esclusiva, il consumatore che dovesse trovarsi nella necessità di ottenere il finanziamento per l'acquisto di un immobile entro una determinata scadenza, non potrebbe rivolgersi ad altri operatori per l'erogazione del finanziamento, laddove il mediatore creditizio a cui si è rivolto e/o l'Istituto di credito intermediato non fossero in grado di rispettare tale termine. Appare evidente, quindi, come tale svantaggio non possa non ricevere un adeguato bilanciamento (a titolo meramente esemplificativo, si pensi ad una maggiore accessibilità economica del servizio, alla possibilità di ricevere prodotti finanziari altrimenti non reperibili sul mercato o, ancora, alla indicazione da parte del mediatore di termini più brevi entro i quali il cliente può ricevere informative sulla concessione del finanziamento, ad una maggiore specificazione delle condizioni economiche del finanziamento richiesto), in mancanza del quale si determinerebbe un inevitabile squilibrio dei diritti e degli obblighi tra le parti contrattuali.

**34.** Ciò posto, la valutazione della vessatorietà di tale clausola viene svolta alla luce della combinazione della stessa con altri elementi contrattuali, quali la presenza di una penale in caso di violazione del patto di esclusiva, la durata del contratto, la determinatezza di obblighi contrattuali in capo al professionista connessi al patto di esclusiva.

**35.** Nel caso di specie, il significativo sbilanciamento in favore del Professionista risulta determinato dalla previsione di un termine di durata dell'incarico, pari a 180 giorni dalla data di sottoscrizione del contratto (articolo 4 del Modello Contrattuale), che risulta eccessivamente lungo rispetto ai tempi medi di ottenimento del mutuo quali rappresentati dalla stessa Società, anche a fronte della previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e del rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi per il consumatore tesi a garantire l'equilibrio tra le parti.

**36.** Tale squilibrio non si ritiene giustificabile con l'istanza di evitare che concomitanti richieste di finanziamento possano pregiudicare il buon esito della richiesta di mutuo, dal momento che non si

tratta di condizione ostativa alla concessione del finanziamento, come dimostrato dal fatto che sono presenti sul mercato operatori che operano anche senza esclusiva. La circostanza che nei contratti di mediazione creditizia tale clausola possa rispondere anche ad un interesse del consumatore oltre che a quello del professionista, non elimina comunque la necessità che, laddove da tale clausola derivi un significativo squilibrio in favore del mediatore creditizio (come sopra evidenziato), tale squilibrio debba essere adeguatamente compensato.

**37.** Pertanto, si ritiene che la lettura combinata della clausola di esclusiva contenuta nel Modello Contrattuale utilizzato da 24MAX con le restanti clausole presenti nel predetto Modello Contrattuale determini uno squilibrio significativo a danno del consumatore. Infatti, il consumatore, da un lato, resta vincolato al Professionista per un significativo lasso di tempo, senza ricevere alcun beneficio dal conferimento dell'incarico con esclusiva (come confermato dalla stessa Società), senza disporre di strumenti che consentano allo stesso di valutare la correttezza e tempestività dell'operato del Professionista ed è tenuto al pagamento di una penale in caso di violazione del patto di esclusiva; dall'altro lato, il Professionista può avvantaggiarsi di una lunga durata del mandato, potendo contare sul fatto che il cliente non concluda nel frattempo il medesimo finanziamento tramite altri mediatori, senza nessuna specificazione dei propri obblighi contrattuali in relazione all'incarico ricevuto e senza alcuna rinuncia delle proprie prerogative contrattuali.

**38.** Alla luce delle predette considerazioni, la previsione contrattuale in esame integra una fattispecie di cui all'articolo **33, comma 2, lettera f) del Codice del Consumo**, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore *“restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi”* e 24MAX non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo **33, comma 1, del Codice del Consumo** in quanto, sulla base di quanto sopra osservato, risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

**39.** Ciò posto, 24MAX ha rappresentato, nel corso del procedimento, di aver adottato una nuova versione del modello contrattuale, nella quale: *i)* ha lasciato in bianco la durata del contratto di mediazione creditizia, prevedendo quindi la possibilità di inserire di volta in volta una durata diversa (clausola n. 4); *ii)* ha inserito l'opzione alternativa di conferimento dell'incarico con o senza patto di esclusiva (clausola n. 5)<sup>29</sup>. In particolare, in quest'ultimo caso è previsto un importo massimo, il cui valore è lasciato in bianco, che il cliente è tenuto a rimborsare al Professionista a titolo di costi sostenuti per l'esecuzione dell'incarico, in caso di conclusione del contratto di finanziamento tramite altri intermediari o in via diretta tra consumatore e finanziatore. Nella diversa ipotesi in cui l'incarico sia conferito in esclusiva, tale clausola prevede invece che *“il Cliente si impegna a non conferire a terzi, né ad operare personalmente, per la ricerca e conclusione del Finanziamento. Il Mediatore Creditizio si impegna a rinunciare al rimborso delle spese, ex articolo 1756 c.c., che sosterrà per l'esecuzione dell'incarico, anche in caso di mancato ottenimento del finanziamento”*. Inoltre, non risulta riproposta né la previsione di irrevocabilità dell'incarico contenuta all'articolo 9 del Modello Contrattuale oggetto del presente procedimento, né la previsione di una penale a carico del cliente

---

<sup>29</sup> V. Doc. 25 (Verbale di Acquisizione agli Atti del 2/11/2023 Acquisizione documenti a integrazione del prot. n. 0087431 del 27/10/2023).

per inadempimento degli obblighi contrattuali, ivi compresa la violazione del patto di esclusiva, contenuta all'articolo 10 del Modello Contrattuale oggetto del presente procedimento.

**40.** Ciò posto, la nuova versione della clausola di esclusiva non integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, rilevando a tal fine l'intervenuta introduzione della opzione alternativa di un conferimento dell'incarico senza esclusiva, unitamente alla contestuale modifica della clausola di durata contrattuale nonché alla previsione di un beneficio economico che il consumatore non riceverebbe nell'ipotesi di incarico conferito senza esclusiva.

### ***B. Clausola di inadempimento degli obblighi contrattuali e penale***

**41.** Nella **clausola B**), descritta al punto II del presente provvedimento, è previsto l'obbligo per il consumatore di corrispondere al Professionista un importo a titolo di penale, in misura fissa pari a mille euro, nel momento in cui il consumatore violi il patto di esclusiva.

**42.** Tale disposizione contrattuale determina uno squilibrio in danno del consumatore, in quanto la clausola non prevede per il conferente l'esenzione dal pagamento della penale laddove il mancato rispetto dell'esclusiva sia da ricondurre a motivi obiettivamente giustificati, che possono sopravvenire soprattutto in considerazione della lunga durata dell'incarico.

**43.** Inoltre, l'importo della penale può arrivare persino ad eccedere, per una percentuale non residuale dei consumatori, il valore stesso della provvigione, risultando per ciò stesso - in assenza di aggiustamenti che ne parametrino l'ammontare al tempo trascorso dal conferimento dell'incarico e all'attività effettivamente svolta dal Professionista, né al valore del finanziamento richiesto e della provvigione pattuita (principio di gradualità) - manifestamente eccessivo e sproporzionato.

**44.** La libertà del professionista nel determinare l'ammontare della penale, che - giova ricordare, ha la funzione di liquidare il danno da inadempimento in maniera preventiva e convenzionale, indipendentemente dal danno effettivo - incontra un limite normativo rappresentato dalla manifesta eccessività che, nell'ambito dei contratti conclusi dal consumatore, ne fa presumere la vessatorietà. Il criterio in base al quale valutare se l'importo della penale sia "manifestamente eccessivo" può rinvenirsi nel mancato rispetto del principio di gradualità sopra illustrato. Tale principio trova conferma anche nella più recente giurisprudenza<sup>30</sup> ed è volto a garantire, nei contratti a prestazioni corrispettive come il contratto di mediazione creditizia, il rispetto del sinallagma contrattuale, dovendo trovare la prestazione di una parte il proprio fondamento nella controprestazione, al fine di evitare il ricorrere di situazioni di indebito arricchimento ai danni del contraente debole.

**45.** Sul punto, anche l'Organismo degli Agenti e Mediatori (OAM) ha rilevato che, pur ritenendo ragionevole la previsione di un costo per le attività di assistenza e di consulenza preliminare, "*ove effettivamente prestate e risultanti dai fascicoli documentali del singolo cliente*", nel caso in cui siano indicati nel contratto di mediazione costi, anche dovuti dal cliente per i casi di recesso anticipato avvenuto prima del completamento della prestazione di "messa in relazione", "*gli stessi costi dovrebbero sempre essere correlati ad attività effettivamente svolte ed illustrate ex ante al consumatore nel contenuto di dettaglio di ciascuna prestazione pattuita*". Con specifico riferimento alle previsioni di penali applicabili in caso di recesso e/o violazione del patto di esclusiva, l'OAM ha rappresentato che "*Gli importi previsti a carico del cliente in caso di recesso devono risultare*

<sup>30</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. II, sent., 18/09/2020, n. 19565, che conferma Cass. Civ., Sez. III, sent. 03/11/2010, n. 22357. Cfr. anche Corte d'Appello di Salerno, Sez. I Civ., sent. N. 8 del 05/01/2023.

*commisurati all'attività effettivamente svolta dalla società di mediazione prima del recesso medesimo o comunque, quantomeno, non coincidere con l'intero importo che sarebbe previsto per un servizio di mediazione reso in forma completa, laddove tale attività sia stata svolta solo parzialmente (i.e. penale pari al 100% del compenso di mediazione). Diversamente, un importo della penale pari al 100% del compenso risulterebbe invece giustificato nelle ipotesi in cui l'attività di mediazione sia esitata effettivamente nella delibera finale del finanziamento o, comunque, già del tutto portata a compimento al momento del recesso”<sup>31</sup>.*

**46.** Alla luce di tutto quanto precede, la previsione contrattuale in esame integra una fattispecie di cui all'articolo 33, comma 2, lettere *f* e *t*) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di *“imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo”* e di sancire a carico del consumatore *“limitazioni della facoltà di opporre eccezioni”* e *“restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi”* anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati e 24MAX non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto, sulla base di quanto sopra osservato, risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

**47.** Ciò posto, 24MAX ha rappresentato, nel corso del procedimento, di adottare una nuova versione del modello contrattuale, nella quale non risulta riproposta né la previsione di irrevocabilità dell'incarico contenuta all'articolo 9 del Modello Contrattuale oggetto del presente procedimento, né la previsione di una penale a carico del cliente per inadempimento degli obblighi contrattuali, ivi compresa la violazione del patto di esclusiva, contenuta all'articolo 10 del Modello Contrattuale oggetto del presente procedimento.

Si rileva, inoltre, che il Professionista ha inviato ai propri clienti, successivamente all'avvio del presente procedimento, una comunicazione al fine di rappresentare agli stessi che non applicherà le clausole oggetto di contestazione.

## V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, così come richiamato dall'articolo 37-*bis* del Codice del Consumo, l'Autorità, con il provvedimento che accerta la violazione della disciplina delle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione ed anche delle condizioni economiche e patrimoniali del professionista. Ai fini della quantificazione della sanzione si osserva che l'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo si applica alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022 e che le violazioni in esame sono risultate in essere al 2 aprile 2023, data di entrata in vigore del d.lgs. 7 marzo 2023, n. 26, applicandosi pertanto al caso di specie i limiti edittali da questo previsti.

---

<sup>31</sup> V. Doc. 26 cit..

In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di illeciti dotati di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, ove appropriato, dei criteri indicati al comma 2-ter dell'articolo 37-bis e, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 37-bis, comma 2-quater, 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.

#### ***Clausola A)***

Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, che la clausola in questione è applicata in un settore sensibile, come quello creditizio, caratterizzato da uno stato di asimmetria informativa nell'ambito di un contesto altamente tecnico e complesso, nonché della particolare vulnerabilità che può caratterizzare il consumatore che necessita di un finanziamento, della dimensione economica della Società (al 31 dicembre 2022 il fatturato è pari a [1.000.000–10.000.000] euro).

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la clausola descritta *sub* par. II, lett. A), del presente provvedimento è stata adottata a partire dal mese di dicembre 2020<sup>32</sup>; ai fini dell'applicazione della sanzione si tiene conto, tuttavia, dell'applicabilità dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022; si tiene altresì conto della circostanza che la clausola è stata modificata successivamente all'avvio del presente procedimento, risultando la violazione cessata nel mese di aprile 2023<sup>33</sup>.

Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a 24MAX S.p.A. nella misura di 38.247 € (trentottomiladuecentoquarantasette euro).

#### ***Clausola B)***

Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, che la clausola in questione è applicata in un settore sensibile, come quello creditizio, caratterizzato da uno stato di asimmetria informativa nell'ambito di un contesto altamente tecnico e complesso, nonché della particolare vulnerabilità che può caratterizzare il consumatore che necessita di un finanziamento, della dimensione economica della Società (al 31 dicembre 2022 il fatturato è pari a [1.000.000–10.000.000] euro), nonché dell'assenza di casi in cui la penale è stata applicata nel periodo di riferimento.

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la clausola descritta *sub* par. II, lett. B), del presente provvedimento è stata adottata a partire dal mese di

---

<sup>32</sup> V. Doc.14 cit..

<sup>33</sup> V. Doc. 25 cit..

dicembre 2020<sup>34</sup>; ai fini dell'applicazione della sanzione si tiene conto, tuttavia, dell'applicabilità dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022; si tiene altresì conto della circostanza che la clausola è stata modificata successivamente all'avvio del presente procedimento, risultando la violazione cessata nel mese di aprile 2023<sup>35</sup>.

Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a 24MAX S.p.A. nella misura di 38.247 € (trentottomiladuecentoquarantasette euro).

RITENUTO che per le clausole di cui al paragrafo II, *sub* lettere A) e B) del presente provvedimento vige una presunzione legale di vessatorietà *ex* articolo 33, commi 1 e 2, lettere *f*) e *t*), del Codice del Consumo e che 24MAX non ha fornito elementi pienamente sufficienti per superare tale presunzione;

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che le clausole descritte al paragrafo II, *sub* lettere A) e B) del presente provvedimento, sono vessatorie ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*) del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

RITENUTO che le nuove clausole, contenute nel modulo contrattuale utilizzato da 24MAX a partire dal mese di aprile 2023, riformulate secondo la versione prodotta in atti, non risultano vessatorie ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *f*) e *t*), del Codice del Consumo;

RITENUTO che ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 8, del Regolamento, è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà delle clausole oggetto della presente valutazione, sul sito istituzionale dell'Autorità e su quello del Professionista

### DELIBERA

a) che la clausola di cui all'articolo 4 (*“Durata del contratto e patto di esclusiva”*) del Contratto di mediazione creditizia, adottato da 24MAX S.p.A., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

b) che la clausola di cui all'articolo 10 (*“Inadempimento degli obblighi contrattuali e penale”*) del Contratto di mediazione creditizia, adottato da 24MAX S.p.A., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 2, lettere *f*) e *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

c) che la nuova formulazione delle clausole di cui all'articolo 4 (*“Durata del contratto”*) e 5 (*“Patto di esclusiva”*) del Contratto di mediazione creditizia, nella versione acquisita agli atti in data 21

---

<sup>34</sup> V. Doc.14 cit..

<sup>35</sup> V. Doc. 25 cit..

novembre 2023<sup>36</sup>, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

d) di irrogare a 24MAX S.p.A. per la violazione di cui alla lett. a) una sanzione amministrativa pecuniaria di 38.247 € (trentottomiladuecentoquarantasette euro);

e) di irrogare a 24MAX S.p.A. per la violazione di cui alla lett. b) una sanzione amministrativa pecuniaria di 38.247 € (trentottomiladuecentoquarantasette euro).

#### DISPONE

a) che la società 24MAX S.p.A. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37-*bis* del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento, secondo le seguenti modalità:

1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;  
2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per dieci giorni consecutivi sulla *home page* del sito *www.24max.it* con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito *www.24max.it*;

c) la pubblicazione dovrà ricalcare in toto impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* di pubblicazione dell'estratto, così come nelle restanti pagine, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione secondo le modalità predette l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o

---

<sup>36</sup> V. Doc. 25 cit.



da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

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

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla diffida di cui ai punti *a)* e *b)* del dispositivo del presente provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 4, e 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 dello 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 comunicazione del parere stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**CV236 – 24MAX - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA**

Allegato al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 27 febbraio 2024 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ex articolo 37-bis del Codice del Consumo.

[OMISSIS]

Le clausole oggetto di istruttoria sono contenute nel modello contrattuale denominato “Contratto di mediazione creditizia – Mutui” (di seguito anche “Modello Contrattuale”), pubblicato sul sito internet di 24MAX, che il Professionista utilizza per lo svolgimento della propria attività di intermediazione creditizia volta alla ricerca dell'istituto di credito erogatore ai fini della conclusione di contratti di mutuo da parte di consumatori. Tali clausole sono state utilizzate a partire dal mese di dicembre 2020.

In particolare, costituiscono oggetto della presente valutazione le seguenti clausole contenute nel predetto Modello Contrattuale:

**A) “4. Durata del contratto e patto di esclusiva. b. Il mandato si intende conferito *in esclusiva* al mediatore creditizio fino a cessazione dello stesso. Il cliente, pertanto, per tutta la durata dell'incarico, non potrà per alcun motivo conferire analogo incarico ad altro soggetto, ovvero agire in proprio con altri operatori, anche non professionali, per l'ottenimento del finanziamento”;**

**B) “10. Inadempimento degli obblighi contrattuali e penale. Il cliente si obbliga a corrispondere una somma a titolo di penale - ex art. 1382 c.c. - pari ad euro 1000 (mille), nelle seguenti ipotesi: [...] violazione del patto di esclusiva”;**

Con riferimento alla clausola sub A), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” in considerazione della previsione di un termine di durata particolarmente lungo, anche a fronte della previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e del rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi tesi a garantire l'equilibrio tra le parti; in ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

Con riferimento alla clausola sub B), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere f) e t) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di “*imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo*” e di sancire a carico del consumatore “*limitazioni della facoltà di opporre eccezioni*” e “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del

Codice del Consumo in quanto, sulla base di quanto sopra osservato, risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

[OMISSIS]

Di seguito si procede, dunque, alla valutazione dei singoli profili di vessatorietà per ciascuna disposizione contrattuale rilevante.

[OMISSIS]

*RITENUTO*, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che le clausole descritte al paragrafo II, sub lettere A) e B) del presente provvedimento, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. f) e t) del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

*RITENUTO* che le nuove clausole, contenute nel modulo contrattuale utilizzato da 24MAX a partire dal mese di aprile 2023, riformulate secondo la versione prodotta in atti, non risultano vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettere f) e t), del Codice del Consumo;

[OMISSIS]

#### *DELIBERA*

a) che la clausola di cui all'articolo 4 ("Durata del contratto e patto di esclusiva") del Contratto di mediazione creditizia, adottato da 24MAX S.p.A., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

b) che la clausola di cui all'articolo 10 ("Inadempimento degli obblighi contrattuali e penale") del Contratto di mediazione creditizia, adottato da 24MAX S.p.A., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 2, lettere f) e t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

c) che la nuova formulazione delle clausole di cui all'articolo 4 ("Durata del contratto") e 5 ("Patto di esclusiva") del Contratto di mediazione creditizia, nella versione acquisita agli atti in data 21 novembre 2023, non risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

[OMISSIS]

---

**CV237 - LINK SOLUZIONI - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA***Provvedimento n. 31102*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTO il “Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie” (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTE le proprie delibere del 7 marzo 2023, 2 maggio 2023, 28 giugno 2023, 29 agosto 2023, 31 ottobre 2023 e 19 dicembre 2023 con le quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue

**I. LA PARTE**

1. Link Soluzioni S.r.l. (di seguito, anche Link Soluzioni o il Professionista o la Società), facente capo a Link Holding S.r.l.. La Società è attiva nel settore delle attività di intermediazione e di consulenza relative alla concessione di mutui e di prestiti personali. Il bilancio della Società, relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2022, presenta ricavi per 770.017 euro<sup>1</sup>.

**II. LE CLAUSOLE OGGETTO DI VALUTAZIONE**

2. Le clausole oggetto di istruttoria sono contenute nel modello contrattuale denominato “Mandato di Mediazione Creditizia” (di seguito anche “Modello Contrattuale”) utilizzato dal Professionista per lo svolgimento della propria attività di intermediazione creditizia, volta alla ricerca dell'istituto di credito erogatore ai fini della conclusione di contratti di mutuo da parte di consumatori. Tale Modello Contrattuale è formato dal “Documento di sintesi”, che riporta le più significative condizioni contrattuali ed economiche, dal “Mandato di Mediazione Creditizia”, contenente le condizioni contrattuali, dall' “Allegato 1 Mandato di Mediazione Creditizia”, in cui vengono riportati i dati del richiedente e i documenti anagrafici, reddituali e patrimoniali richiesti da Link Soluzioni o consegnati dal cliente, e dall' “Allegato 2 Mandato di Mediazione Creditizia”, in cui vengono riportati i dati del richiedente e i documenti relativi all'immobile richiesti da Link Soluzioni o consegnati dal cliente.

3. Costituiscono oggetto della presente valutazione le clausole contenute nel predetto Modello Contrattuale e di seguito trascritte:

---

<sup>1</sup> V. Doc. 27 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di acquisizione documentale – Bilancio 2022 di Link Soluzioni)

**A)** “4) *Durata del contratto, condizioni economiche e patto di esclusiva.*

*a) Il presente contratto avrà durata di 270 (duecentosettanta) giorni dalla data di sottoscrizione ed accettazione e per l'effetto scadrà il giorno [...]. Decorso il primo periodo contrattuale, il contratto si rinnoverà automaticamente e tacitamente per ciascun periodo contrattuale, fatto salvo che una delle Parti non comunichi all'altra, con almeno 90 giorni di anticipo rispetto alla scadenza, la propria volontà di recedere dal contratto.*

*c) Il Mandato si intende conferito al Mediatore Creditizio in esclusiva fino a cessazione dello stesso. Il cliente, pertanto, per tutta la durata del Mandato, non potrà per alcun motivo conferire incarico per l'espletamento delle attività oggetto dello stesso, ovvero, agire in proprio con altri operatori, anche non professionali, per l'ottenimento del Finanziamento”.*

**B)** “9) *Penale per l'inadempimento e/o ritardo per il recesso anticipato.*

*Qualora il cliente violi il patto di esclusiva di cui al superiore articolo 4, il Cliente dovrà corrispondere a Link Soluzioni S.r.l. una somma a titolo di penale pari al 100% dell'importo concordato a titolo di provvigione nell'art. 5.1 (...).*”.

4. Con riferimento alla clausola *sub A)*, è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lett. *t)* del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” in considerazione della previsione di un termine di durata particolarmente lungo, anche a fronte della previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e del rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi tesi a garantire l'equilibrio tra le parti; in ogni caso, tale clausola sarebbe comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

5. Con riferimento alla clausola *sub B)*, è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *f)* e *t)* del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di “*imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo*” e di sancire a carico del consumatore “*limitazioni della facoltà di opporre eccezioni*” e “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati. In ogni caso, tale clausola sarebbe comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

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

6. Sulla base delle informazioni e della documentazione pervenuta in data 23 settembre 2022<sup>2</sup>, a seguito di una richiesta di informazioni inviata il 21 settembre 2022 al Professionista<sup>3</sup>, in data 12 ottobre 2022 è stato avviato il procedimento CV237 nei confronti di Link Soluzioni<sup>4</sup>.
7. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stata formulata, ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del Regolamento, una richiesta di informazioni a Link Soluzioni, chiedendo altresì elementi tali da superare la presunzione di vessatorietà di cui all'articolo 33, comma 2, lettere *f*) e *t*) del Codice del Consumo.
8. In data 12 ottobre 2022, dopo aver informato l'Autorità, è stato pubblicato per 30 giorni sul sito istituzionale dell'Autorità ([www.agcm.it](http://www.agcm.it)) ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 1, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento, il comunicato ai fini della consultazione pubblica in materia di clausole vessatorie. La consultazione pubblica si è conclusa in data 11 novembre 2022 ed in pari data sono pervenute le osservazioni delle associazioni di consumatori Codacons e U.Di.Con.<sup>5</sup>.
9. In data 11 novembre 2022<sup>6</sup> è pervenuta la risposta di Link Soluzioni alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio, con contestuale richiesta di audizione.
10. In data 21 dicembre 2022 Link Soluzioni è stata sentita in audizione<sup>7</sup>.
11. In data 18 aprile 2023<sup>8</sup> è stata trasmessa al Professionista una richiesta di informazioni, riscontrata dalla Società con comunicazione del 19 maggio 2023<sup>9</sup>.
12. In data 6 novembre 2023 si è svolta l'audizione dell'Organismo per la gestione degli elenchi degli Agenti e Mediatori Creditizi (di seguito, OAM) richiesta dal predetto Organismo al fine di fornire all'Autorità il proprio contributo per le valutazioni relative alle fattispecie oggetto del presente procedimento<sup>10</sup>.
13. In data 19 dicembre 2023 è stata comunicata a Link Soluzioni la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, come richiamato dall'articolo 23, comma 1, del Regolamento<sup>11</sup>.
14. In data 18 gennaio 2024 Link Soluzioni ha trasmesso la propria memoria conclusiva<sup>12</sup>.

---

<sup>2</sup> V. Doc. 3 dell'Indice del Fascicolo (Arrivo Informazioni Varie prot. 0072185 del 23/9/2022).

<sup>3</sup> V. Doc. 2 dell'Indice del Fascicolo (Richiesta Informazioni prot. 0071558 del 21/9/2022).

<sup>4</sup> V. Doc. 4 dell'Indice del Fascicolo (Avvio Procedimento prot. 0076833 del 12/10/2022).

<sup>5</sup> V. Doc. 7 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di Acquisizione agli Atti del 14/12/2022 della documentazione pervenuta nella casella di consultazione pubblica in data 11 novembre 2022).

<sup>6</sup> V. Doc. 5 dell'Indice del Fascicolo (Memoria prot. 0087962 del 11/11/2022).

<sup>7</sup> V. Doc. 10 dell'Indice del Fascicolo (Trasmissione Verbale Audizione prot. 0017450 del 1/2/2023).

<sup>8</sup> V. Doc. 13 dell'Indice del Fascicolo (Richiesta Informazioni prot. 0037469 del 18/4/2023).

<sup>9</sup> V. Doc. 15 dell'Indice del Fascicolo (Memoria prot. 0045623 del 19/05/2023).

<sup>10</sup> V. Doc. 19 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di acquisizione documentale del contributo OAM del 15 novembre 2023).

<sup>11</sup> V. Doc. 21 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0104605 del 19/12/2023).

<sup>12</sup> V. Doc. 26 dell'Indice del Fascicolo (Memoria conclusiva prot. n. 0014260 del 1/01/2024).

**b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell'Autorità**

**15.** Nel corso della consultazione, in data 11 novembre 2022, U.Di.Con. ha rilevato la vessatorietà delle clausole oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento, evidenziando la delicatezza del settore che tendono a disciplinare e sottolineando che le predette clausole sono idonee a determinare un grave squilibrio nel sinallagma contrattuale, garantendo al Professionista ogni più ampio margine di azione e limitando i diritti negoziali del consumatore.

**16.** In data 11 novembre 2022, anche Codacons ha rilevato la vessatorietà delle clausole in esame evidenziando che le clausole inserite nei contratti di Link Soluzioni introducono un onere gravoso per l'utente, oltre che ingiustificato. In particolare, Codacons ha sottolineato che la clausola di esclusiva appare vessatoria nella misura in cui preclude al cliente l'opportunità di ricercare finanziamenti più favorevoli e più veloci; tale previsione contrattuale, unitamente alla penale prevista in caso di recesso anticipato, pone una gravosità ingiustificata per il contraente.

**c) Le evidenze acquisite**

**17.** Dalla documentazione in atti è emerso che il numero dei contratti di mediazione creditizia relativi alla concessione di mutui immobiliari conclusi nell'anno 2022 è risultato essere pari a *[10-100]\** e nel medesimo anno Link Soluzioni ha percepito ricavi, a titolo di commissioni, per *[inferiore a 1 milione di euro]*, di cui *[1.000-50.000] €* per attività di *due diligence*<sup>13</sup>.

**18.** Rispetto alla **clausola sub A)**, con riferimento all'attività oggetto dell'incarico di mediazione creditizia svolto, con vincolo di esclusiva, da Link Soluzioni, l'articolo 2 del Modello Contrattuale prevede che tali attività consistono, in sintesi, in: a) studio preliminare di fattibilità; b) pre-istruttoria documentale; c) analisi finanziaria e patrimoniale; d) individuazione dell'Istituto di credito che presenti le proposte più confacenti alle esigenze del cliente; e) trasmissione all'Istituto di credito della richiesta di mutuo e relativa documentazione; f) assistenza durante l'iter procedurale della pratica di mutuo fino all'eventuale perfezionamento del finanziamento; g) affiancamento nella ricezione della risposta dell'Istituto di credito; h) assistenza fino all'eventuale stipula dell'atto notarile.

**19.** In considerazione delle attività sopra descritte, il Professionista ha stimato costi per l'esecuzione degli incarichi di mediazione creditizia relativi all'anno 2022 pari a *[inferiore a 1 milione di euro]* (di cui *[1.000-50.000] €* per il servizio di *due diligence*), imputabili ai costi di struttura, quali, tra gli altri, i costi per personale, costi per locazioni, costi per utenze, costi per adeguamento alle normative, costi legali e amministrativi<sup>14</sup>.

**20.** In relazione alla tipologia di prodotti finanziari che la Società propone ai propri clienti, è emerso che nell'ambito delle convenzioni dalla stessa sottoscritte con alcuni Istituti di credito non è contemplata la possibilità di offrire ai propri clienti dei prodotti finanziari esclusivi ovvero dei prodotti finanziari a condizioni vantaggiose. I criteri di individuazione degli Istituti di finanziamento proposti al cliente risiederebbero unicamente nel rispetto della *policy* creditizia in materia di

---

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

<sup>13</sup> V. Doc. 15 cit., pag. 3.

<sup>14</sup> V. Doc. 15cit., pag. 4.

“rapporto rata-reddito”, *Loan To Value* (LTV) e durata del mutuo in base all’età dei richiedenti<sup>15</sup>. Al riguardo, il Professionista ha dichiarato di non offrire ai clienti che conferiscono l’incarico in esclusiva alcuna specifica prestazione ulteriore<sup>16</sup>.

21. In relazione alla durata del conferimento in esclusiva dell’incarico di mediazione creditizia in favore di Link Soluzioni, essa è fissata nel contratto (articolo 4) in 270 giorni dalla data di sottoscrizione dello stesso, con previsione di rinnovo automatico e tacito del contratto medesimo, fatto salvo che una delle Parti non comunichi all’altra, con almeno 90 giorni di anticipo rispetto alla scadenza, la propria volontà di recedere dal contratto. Nel “*Foglio informativo del mediatore creditizio Link Soluzioni S.r.l.*” è, invece, previsto che “*Il contratto di mediazione creditizia avrà una durata di 270 (duecentosettanta) giorni dalla sottoscrizione dello stesso. Decorso detto termine il vincolo contrattuale si intende automaticamente cessato senza necessità di disdetta da entrambe le parti*”.

22. Dall’analisi dei dati forniti da Link Soluzioni relativi ai contratti di mutuo conclusi nel 2022 è emerso che in circa il 52% dei casi il tempo medio trascorso tra la data di stipula del contratto di intermediazione e la data di stipula del contratto di mutuo è stato pari a 96 giorni<sup>17</sup>.

23. In relazione alla **clausola sub B)**, dalla documentazione in atti è emerso che i ricavi complessivamente percepiti dal Professionista nell’anno 2022 a titolo di penale sono stati pari a euro [15.000–60.000]<sup>18</sup> comprensivi anche delle penali applicate per inadempimenti del cliente diversi dalla violazione del patto di esclusiva.

***e) Le argomentazioni svolte da Link Soluzioni e gli elementi forniti dal professionista nel corso del procedimento***

24. Nel merito della valutazione delle singole clausole interessate dalla comunicazione di avvio del presente procedimento, Link Soluzioni ha svolto considerazioni volte a giustificare la *ratio* del loro inserimento nel modulo, nonché a chiarire il contenuto delle stesse, negandone il carattere vessatorio.

25. In particolare, con riferimento alla **clausola sub A)**, il Professionista ha rappresentato che, a seguito della riforma operata dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, entrata in vigore nel 2012, e in ragione delle stringenti regole imposte dalla nuova disciplina di settore e dai controlli dell’Organismo di Vigilanza degli Agenti e Mediatori (OAM), la Società ha dato luogo ad un riassetto organizzativo in conseguenza del quale “*il reperimento e l’accesso al credito per l’utente finale diventa più lungo e laborioso, essendo necessario instaurare, per ogni singola pratica volta all’ottenimento del finanziamento per il consumatore, specifiche trattative con gli istituti di credito ove le pratiche vengono presentate, con la conseguenza che ogni singola pratica non può essere gestita secondo modalità standard, ma richiede un costante intervento di Link Soluzioni S.r.l. proprio al fine di sopperire alle numerose e varieghe richieste che provengono dagli istituti di credito per deliberare il finanziamento richiesto dal cliente*”.

---

<sup>15</sup> V. Doc. 15 cit., pag. 11.

<sup>16</sup> V. Doc. 15 cit., pag. 5.

<sup>17</sup> V. Doc. 15 cit., Allegato 1.

<sup>18</sup> V. Doc. 15 cit., pag. 7.



**26.** Il Professionista ha evidenziato altresì che *“l’intervento del mediatore creditizio non può che essere svolto nel rispetto di vincolo di esclusiva che, in sua assenza, rischierebbe di minare l’operato stesso del mediatore creditizio nonché, ancor peggio, l’interesse del cliente in quanto la presentazione di una pluralità di richieste di finanziamento dello stesso cliente da parte di più soggetti in contemporanea non è, non solo ben vista da parte del sistema bancario, ma soprattutto pregiudica l’ottenimento del mutuo del cliente”*. Pertanto, il Professionista ritiene che la previsione del patto di esclusiva collegato alla durata del mandato di mediazione creditizia costituisca un presupposto di tale contratto, dal momento che in mancanza si rischierebbe di danneggiare lo stesso consumatore.

**27.** Link Soluzioni ha evidenziato che, nell’arco degli ultimi anni, la Società è stata oggetto di verifiche ispettive da parte dell’OAM che hanno riguardato anche l’analisi del contratto di mediazione creditizia e che nulla è emerso rispetto alla parte riferita al vincolo di esclusiva, già contenuto nel precedente modello contrattuale, né rispetto alla durata e alla previsione della penale in caso di violazione di tale pattuizione.

**28.** La Società ha rappresentato, inoltre, che le disposizioni contrattuali oggetto del presente procedimento sarebbero sempre oggetto di specifica trattativa individuale con il cliente prima della loro sottoscrizione *“anche nel senso di una loro lettura congiunta insieme al cliente e di una loro spiegazione specifica sui vari termini ed effetti; sottoscritte solo dopo un periodo di ponderazione”* e sono espressamente approvate con apposizione sul contratto della sottoscrizione in ogni sua pagina, nonché approvate all’interno del contratto con doppia firma contrattuale<sup>19</sup>. Pertanto, il consumatore avrebbe la possibilità, alternativa, di chiedere modifiche, accettare tali clausole per come espresse nel contratto ovvero non aderire al contratto proposto da Link Soluzioni. A tale riguardo, il Professionista ha prodotto il *“verbale assunzione dichiarazioni e informazioni rese al difensore”* contenente le dichiarazioni rese in data 09/12/2022 ai legali del Professionista dal coniuge del rappresentante legale di Link Soluzioni S.r.l. e dipendente della Società, la quale ha dichiarato che tutto il personale di Link Soluzioni consegna al cliente, prima della sottoscrizione del contratto di mediazione creditizia, il documento di sintesi contenente le principali clausole contrattuali e la documentazione pre-contrattuale, leggendo insieme al cliente almeno le clausole principali, incluso l’articolo 4 sulla durata, le condizioni economiche, il patto di esclusiva e l’articolo 9 in tema di penali<sup>20</sup>.

**29.** Con specifico riferimento alla durata dell’incarico e, conseguentemente del patto di esclusiva, il Professionista ha rappresentato che per il compimento delle attività oggetto dell’incarico di mediazione creditizia, compresa l’erogazione del finanziamento richiesto, sono necessari circa 160 giorni lavorativi che corrispondono a 240 giorni di calendario in ipotesi di normalità e linearità della gestione della pratica. Il tempo medio di *“gestazione”* delle pratiche di Link Soluzioni sarebbe, quindi, suscettibile di subire degli allungamenti, con il manifestarsi di eventi non prevedibili come la mancata trasmissione da parte del cliente della documentazione richiesta o la necessità di compiere attività di regolarizzazione urbanistica in relazione all’immobile da acquistare ma, soprattutto, nel caso in cui l’immobile da acquistare non sia ancora nella disponibilità del cliente.

---

<sup>19</sup> V. Doc. 5 cit., pag. 22.

<sup>20</sup> V. Doc. 8 dell’Indice del Fascicolo (Trasmissione Verbale Assunzione Dichiarazioni e Informazioni – prot. n. 0099005 del 16/12/2022).

Precisamente, il Professionista ha rappresentato che la durata media degli incarichi di mediazione creditizia è stata di [100-500] giorni nel 2021 e di [100-500] nel 2022<sup>21</sup>.

**30.** Sul punto, la Società ha rilevato, nella memoria conclusiva, che la durata dell'incarico sopra illustrata non sarebbe eccessiva anche alla luce di quanto affermato dall'OAM nel contributo depositato nel presente procedimento, dove viene affermato che sarebbe da considerarsi ragionevole una durata dell'incarico di 6 mesi.

**31.** In relazione alla **clausola sub B**), il Professionista ha rappresentato che la clausola penale nella misura del 100% del compenso di mediazione creditizia costituisce elemento essenziale tale da dover essere temperato con la natura stessa del contratto, dal momento che la tipologia del servizio offerto necessita di vincoli che sono a beneficio stesso della trattativa e dell'attività svolta da Link Soluzioni a favore del cliente. Nel caso in cui il cliente dovesse intraprendere attività volte ad ottenere in altro modo il finanziamento, Link Soluzioni rischierebbe di veder minata la propria serietà e professionalità. Pertanto, la penale in esame non sarebbe manifestamente eccessiva in considerazione dell'importanza e complessità dell'attività svolta da Link Soluzioni.

**32.** La Società ha rilevato, inoltre, che sarebbe impossibile inserire nel contratto un'elencazione puntuale dei costi riferiti a ciascuna delle attività oggetto dell'incarico (*e-mail*, telefonate, ricerche in banche dati, esame documenti, etc.) e che pertanto l'unico modo per quantificare la penale è quello di parametrarla alla provvigione pattuita. Al riguardo, ha evidenziato che la misura del 100% della provvigione sarebbe giustificata dal momento che la maggior parte dell'attività è esperita nella prima fase propedeutica all'invio delle domande di finanziamento ai vari istituti di credito.

**33.** La Società ha sottolineato, inoltre, che la clausola di esclusiva in esame è stata oggetto di valutazione giudiziale da parte del Tribunale di Padova (R.G. n. 9845 del 2017), che con sentenza n. 1534 del 2019, pubblicata il 17 settembre 2019, ha ritenuto la clausola non vessatoria ai sensi degli artt. 33 e 34 del Codice del Consumo.

**34.** Con riferimento alle circostanze da valutare ai fini della commisurazione dell'eventuale sanzione amministrativa pecuniaria, il Professionista ha rilevato in particolare che, con riferimento alla "durata" della violazione, dovrebbe tenersi conto della lunga durata del presente procedimento dipendente da circostanze non imputabili a Link Soluzioni. In relazione alla "gravità" della violazione, la Società ha evidenziato che le clausole in esame sono state adottate a partire dal 1° gennaio 2022 e che nessun cliente ha subito danni in conseguenza delle citate clausole, dal momento che alla Società non è pervenuto alcun reclamo o contestazione sul punto. Inoltre, il Professionista ritiene che non possa non tenersi in considerazione che le clausole oggetto del presente procedimento sono state già vagliate sia dal Giudice Civile che dall'OAM, con la conseguenza che Link Soluzioni ha agito in buona fede e mossa da legittimo affidamento. Per tali considerazioni, la Società ritiene che l'eventuale sanzione debba essere irrogata nella misura minore possibile.

#### IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

**35.** In via generale, giova osservare che il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie contenuto negli articoli 33 e seguenti del Codice del Consumo è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista per quanto

---

<sup>21</sup> V. Doc. 5 cit., pagg. 11-12.

riguarda, sia il potere nelle trattative che il livello di informazione, situazione questa che lo induce ad aderire alle condizioni predisposte senza poter incidere sul contenuto delle stesse. Pertanto, il citato plesso normativo è finalizzato ad apprestare una tutela incisiva e pregnante a quella parte, il consumatore, generalmente dotata di minor forza contrattuale, attraverso l'affermazione di un equilibrio contrattuale in grado di ristabilire l'uguaglianza tra professionista e consumatore.

**36.** Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto le clausole indicate al paragrafo II del presente provvedimento che presentano profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo. In sede di avvio del procedimento è stato indicato a Link Soluzioni che, per le clausole riconducibili all'elenco di cui all'articolo 33, comma 2, del Codice del Consumo, è prevista una presunzione di vessatorietà con contestuale richiamo dell'onere di fornire elementi tali da costituire prova contraria di detta presunzione e Link Soluzioni non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione.

**37.** Sul punto, si rileva che, come noto, l'articolo 34, comma 4, del Codice del Consumo sottrae al giudizio di vessatorietà le clausole o gli elementi di clausola che siano stati oggetto di trattativa individuale.

**38.** Con riferimento alle clausole oggetto di valutazione, Link Soluzioni ha rappresentato che esse sarebbero sempre oggetto di trattativa individuale, dal momento che i consumatori sarebbero messi in condizioni di conoscere e comprendere il contenuto di tutte le clausole contrattuali.

**39.** In proposito, si rileva che l'Autorità, ai sensi dell'articolo 37-*bis* del Codice del Consumo, valuta la vessatorietà delle clausole inserite nei contratti tra professionisti e consumatori che si concludono mediante adesione a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di moduli, modelli o formulari, in una prospettiva *ex ante* che riposa sulla predisposizione delle clausole per un utilizzo generalizzato e che necessariamente prescinde dalle vicende che interessano il singolo contratto, nell'ambito del quale una o più clausole possano essere oggetto di una trattativa individuale. Peraltro, nel caso di specie, non può considerarsi provato dal Professionista che le clausole in questione siano sempre oggetto di una trattativa individuale con il consumatore che abbia i caratteri della effettività dal momento che, innanzitutto, tale trattativa non può consistere nella mera illustrazione al consumatore del contenuto della clausola bensì nella possibilità per il consumatore di contribuire alla formazione della stessa e, in ogni caso, non possono assumere rilievo le dichiarazioni rese a tal fine dalla dipendente coniugata con il rappresentante legale del Professionista.

**40.** Ciò posto, di seguito si procede alla valutazione dei singoli profili di vessatorietà per ciascuna disposizione contrattuale oggetto del presente procedimento.

#### ***A. Clausola di conferimento dell'incarico di mediazione creditizia con patto di esclusiva***

**41.** Nella **clausola A)**, descritta al punto II del presente provvedimento, è previsto il conferimento dell'incarico a Link Soluzioni in esclusiva, come unica modalità di conferimento dell'incarico, con la conseguenza che il Professionista può contare sul fatto che il cliente non concluda il medesimo finanziamento tramite altri mediatori, mentre al consumatore viene preclusa la possibilità di poter autonomamente ricercare altre forme di finanziamento per tutta la durata dell'incarico.

**42.** Ai fini della valutazione di vessatorietà di tale clausola, si ritiene che, innanzitutto, non possa trascurarsi il fatto che nella tipologia media di consumatore che si avvale dei servizi di intermediazione finanziaria rientrano anche consumatori con un più basso livello di istruzione

finanziaria o con caratteristiche tali da determinare un più basso merito creditizio, i quali - in considerazione della particolare complessità del settore finanziario, caratterizzato da una rilevante asimmetria informativa - sono, per tali ragioni, disponibili a sostenere, nell'ambito di un'operazione di acquisto immobiliare e di finanziamento del medesimo acquisto, anche l'ulteriore onere economico connesso ai servizi di intermediazione finanziaria. Anche in considerazione di tale tipologia di consumatore medio, e dunque della significativa asimmetria informativa che caratterizza il settore in cui opera il Professionista, si ritiene che lo svantaggio che il consumatore riceve dal conferire l'incarico con esclusiva (impossibilità di reperire in altro modo il finanziamento di cui necessita) debba essere adeguatamente compensato dal mediatore creditizio che da tale opzione riceve, invece, il vantaggio di non correre il rischio di vedere vanificata la propria opera dall'attività concorrente svolta da altri intermediari o dallo stesso cliente.

**43.** Si ritiene importante sottolineare, inoltre, che il significativo squilibrio che viene a crearsi dall'assetto contrattuale sopra esaminato debba essere valutato anche alla luce della dinamica del processo di acquisto immobiliare, spesso caratterizzato da termini essenziali a carico della parte acquirente il cui mancato rispetto produce effetti giuridici irrimediabili (ad esempio, la perdita della caparra versata alla stipula del contratto preliminare). Pertanto, in caso di conferimento dell'incarico con patto di esclusiva, il consumatore che dovesse trovarsi nella necessità di ottenere il finanziamento per l'acquisto di un immobile entro una determinata scadenza, non potrebbe rivolgersi ad altri operatori per l'erogazione del finanziamento, laddove il mediatore creditizio a cui si è rivolto e/o l'Istituto di credito intermediato non fossero in grado di rispettare tale termine. Appare evidente, quindi, come tale svantaggio non possa non ricevere un adeguato bilanciamento (a titolo meramente esemplificativo, si pensi ad una maggiore accessibilità economica del servizio, alla possibilità di ricevere prodotti finanziari altrimenti non reperibili sul mercato o, ancora, alla indicazione da parte del mediatore di termini più brevi entro i quali il cliente può ricevere informative sulla concessione del finanziamento, ad una maggiore specificazione delle condizioni economiche del finanziamento richiesto), in mancanza del quale si determinerebbe un inevitabile squilibrio dei diritti e degli obblighi tra le parti contrattuali.

**44.** Ciò posto, la valutazione della vessatorietà di tale clausola viene svolta alla luce della combinazione della stessa con altri elementi contrattuali, quali la presenza di una penale in caso di violazione del patto di esclusiva, la durata del contratto, la determinatezza degli obblighi contrattuali posti in capo al mediatore creditizio.

**45.** Nel caso di specie, il significativo sbilanciamento in favore del Professionista della clausola di esclusiva risulta determinato dalla previsione di un termine di durata dell'incarico, e conseguentemente del vincolo di esclusiva, pari a 270 giorni dalla data di sottoscrizione dello stesso (articolo 4 del Modello Contrattuale) - per di più automaticamente rinnovabile per una pari durata salvo disdetta da comunicarsi con largo anticipo - che risulta eccessivamente lungo anche rispetto ai tempi medi di ottenimento del mutuo quali rappresentati dalla stessa Società. Tale sbilanciamento è ulteriormente aggravato dalla previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e dal rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi per il consumatore e/o specifici obblighi in capo al Professionista tesi a garantire l'equilibrio tra le parti.

**46.** Alla luce di quanto sopra, si ritiene che la lettura combinata della clausola di esclusiva contenuta nel Modello Contrattuale utilizzato da Link Soluzioni con le restanti clausole presenti nel

predetto Modello Contrattuale determini uno squilibrio significativo a danno del consumatore. Infatti, il consumatore, da un lato, resta vincolato al Professionista per un significativo lasso di tempo, senza ricevere alcun beneficio dal conferimento dell'incarico con esclusiva (come confermato dalla stessa Società), senza disporre di strumenti che consentano allo stesso di valutare la correttezza e tempestività dell'operato del Professionista ed è tenuto al pagamento di una penale in caso di violazione del patto di esclusiva; dall'altro lato, il Professionista può avvantaggiarsi di una lunga durata del mandato, potendo contare sul fatto che il cliente non concluda nel frattempo il medesimo finanziamento tramite altri mediatori, senza nessuna specificazione dei propri obblighi contrattuali in relazione all'incarico ricevuto e senza alcun bilanciamento.

**47.** Al riguardo, Link Soluzioni ha rappresentato che la durata dell'incarico pari a 270 giorni sarebbe influenzata soprattutto dai casi in cui il cliente non ha ancora individuato l'immobile da acquistare, per i quali, quindi, occorre conteggiare anche il tempo necessario alla ricerca dello stesso. Sul punto, occorre rilevare che, tuttavia, la clausola, di applicazione generale, non prevede eccezioni quanto alla durata del vincolo per quanti abbiano già individuato l'immobile da acquistare, per i quali la durata del patto di esclusiva risulta irragionevolmente lunga rispetto ai tempi medi di erogazione del mutuo registrati dalla stessa Società: in circa il 52% dei contratti di mutuo intermediati nel 2022 il tempo medio trascorso tra la data di stipula del contratto di intermediazione e la data di stipula del contratto di mutuo è stato, infatti, pari a 96 giorni, significativamente inferiore alla durata contrattuale.

**48.** Al riguardo, appare privo di pregio anche il richiamo del Professionista a quanto rappresentato dall'OAM in ordine a una ragionevole durata degli incarichi di mediazione creditizia nei mutui ipotecari, indicata dal predetto Organismo in sei mesi. In proposito, occorre rilevare, infatti, che non solo la durata indicata dall'OAM è comunque di gran lunga inferiore alla durata di 270 giorni prevista da Link Soluzioni nel proprio Modello Contrattuale, ma che l'indicazione fornita dall'OAM è solo esemplificativa e fornita senza cognizione della effettiva durata media degli incarichi assunti da Link Soluzioni.

**49.** Anche la circostanza che concomitanti domande di mutuo possano pregiudicare il buon esito del finanziamento richiesto non consente di valutare la clausola di esclusiva come "ragionevole" e "necessaria", così come sostenuto dal Professionista. La "necessità" della clausola di esclusiva è, infatti, smentita dal fatto che l'eventuale concomitanza di domande di mutuo non costituisce condizione ostativa alla concessione del finanziamento, come dimostrato dal fatto che sono presenti sul mercato operatori che operano senza clausola di esclusiva. La "ragionevolezza" della clausola di esclusiva, e precisamente la circostanza che nei contratti di mediazione creditizia tale clausola possa rispondere anche ad un interesse del consumatore oltre che a quello del professionista, non elimina la necessità che, laddove da tale clausola derivi un significativo squilibrio in favore del mediatore creditizio (come sopra evidenziato), tale squilibrio debba essere adeguatamente compensato.

**50.** Alla luce delle predette considerazioni, la previsione contrattuale in esame integra una fattispecie di cui all'articolo 33, comma 2, lettera *t*) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore "*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*" e Link Soluzioni non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto, sulla base di quanto sopra osservato,

risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

***B. Clausola di previsione di una penale per violazione del patto di esclusiva.***

**51.** Nella **clausola B)**, descritta al punto II del presente provvedimento, è previsto l'obbligo per il consumatore di corrispondere al Professionista, a titolo di penale per violazione del patto di esclusiva, un importo pari al 100% della provvigione pattuita.

**52.** Tale disposizione contrattuale determina uno squilibrio significativo in danno del consumatore nella misura in cui l'importo particolarmente oneroso di tale penale non risulta in alcun modo parametrato né al tempo trascorso dal conferimento dell'incarico, né all'attività effettivamente svolta dal Professionista, risultando quindi manifestamente eccessivo e sproporzionato (principio di gradualità).

**53.** La libertà del professionista nel determinare l'ammontare della penale, che - giova ricordare, ha la funzione di liquidare il danno da inadempimento in maniera preventiva e convenzionale, indipendentemente dal danno effettivo - incontra un limite normativo rappresentato dalla manifesta eccessività che, nell'ambito dei contratti conclusi dal consumatore, ne fa presumere la vessatorietà. Il criterio in base al quale valutare se l'importo della penale sia "manifestamente eccessivo" può rinvenirsi nel mancato rispetto del principio di gradualità sopra illustrato. Tale principio trova conferma anche nella più recente giurisprudenza<sup>22</sup> ed è volto a garantire, nei contratti a prestazioni corrispettive come il contratto di mediazione creditizia, il rispetto del sinallagma contrattuale, dovendo trovare la prestazione di una parte il proprio fondamento nella controprestazione, al fine di evitare il ricorrere di situazioni di indebito arricchimento ai danni del contraente debole.

**54.** La clausola, che prevedendo una penale pari al 100% della provvigione pattuita di fatto riconosce al Professionista il diritto al compenso in via automatica, se svincolata dal tempo trascorso dal conferimento dell'incarico e dall'attività effettivamente svolta dal Professionista, conduce al risultato di costituire, a favore del mediatore creditizio una rendita di posizione, andando ad incidere negativamente sull'equilibrio contrattuale nel rapporto tra professionista e consumatore espressamente previsto dall'articolo 33 del Codice del Consumo.

**55.** Rispetto alla clausola in esame non può assumere rilievo la sentenza richiamata dalla Parte con cui il Tribunale di Padova nel 2019 ne ha dichiarato la non vessatorietà, atteso che in materia si registra un orientamento giurisprudenziale di segno opposto e successivo della Corte di Cassazione<sup>23</sup>.

**56.** Parimenti inconferente è l'argomento secondo cui la Parte non ha ricevuto rilievi da parte dell'OAM non essendo tale Organismo deputato all'applicazione della disciplina in materia di clausole vessatorie. Sul punto, peraltro, anche l'OAM ha rilevato, con specifico riferimento alle previsioni di penali applicabili in caso di recesso e/o violazione del patto di esclusiva, che "*Gli importi previsti a carico del cliente in caso di recesso devono risultare commisurati all'attività effettivamente svolta dalla società di mediazione prima del recesso medesimo o comunque, quantomeno, non coincidere con l'intero importo che sarebbe previsto per un servizio di mediazione*

<sup>22</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. II, sent., 18/09/2020, n. 19565, che conferma Cass. Civ., Sez. III, sent. 03/11/2010, n. 22357. Cfr. anche Corte d'Appello di Salerno, Sez. I Civ., sent. N. 8 del 05/01/2023.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

*reso in forma completa, laddove tale attività sia stata svolta solo parzialmente (i.e. penale pari al 100% del compenso di mediazione). Diversamente, un importo della penale pari al 100% del compenso risulterebbe invece giustificato nelle ipotesi in cui l'attività di mediazione sia esitata effettivamente nella delibera finale del finanziamento o, comunque, già del tutto portata a compimento al momento del recesso*<sup>24</sup>.

**57.** Pertanto, la clausola che prevede a titolo di penale la corresponsione di un importo coincidente con quello pattuito per la conclusione dell'affare è da considerarsi manifestamente squilibrata, dovendo tale importo essere in ogni caso differenziato in ragione del tempo intercorso dalla data di conferimento dell'incarico, nonché dell'attività effettivamente svolta dal mediatore creditizio.

**58.** La disposizione contrattuale in esame determina uno squilibrio significativo in danno del consumatore anche nella misura in cui non prevede per il conferente l'esenzione dal pagamento della penale laddove il mancato rispetto dell'esclusiva sia da ricondurre a motivi obiettivamente giustificati, che possono sopravvenire soprattutto in considerazione della lunga durata dell'incarico, con l'effetto di limitare la libertà contrattuale del consumatore nei rapporti con i terzi e di limitare la sua facoltà di opporre eccezioni.

**59.** Alla luce di tutto quanto precede, la previsione contrattuale in esame integra una fattispecie di cui all'articolo 33, comma 2, lettere *f*) e *t*) del Codice del Consumo in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di *“imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo”* e di sancire a carico del consumatore *“limitazioni della facoltà di opporre eccezioni”* e *“restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi”* anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati, e Link Soluzioni non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto, sulla base di quanto sopra osservato, risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

## V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, così come richiamato dall'articolo 37-*bis* del Codice del Consumo, l'Autorità, con il provvedimento che accerta la violazione della disciplina delle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione ed anche delle condizioni economiche e patrimoniali del professionista. Ai fini della quantificazione della sanzione si osserva che l'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo si applica alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022 e che le violazioni in esame sono risultate in essere al 2 aprile 2023, data di entrata in vigore del d.lgs. 7 marzo 2023, n. 26, applicandosi pertanto al caso di specie i limiti edittali da questo previsti.

In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di illeciti dotati di

---

<sup>24</sup> V. Doc. 19 cit.

autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, ove appropriato, dei criteri indicati al comma 2-ter dell'articolo 37-bis e, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 37-bis, comma 2-quater, 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.

#### ***Clausola A)***

Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, che la clausola in questione è applicata in un settore sensibile, come quello creditizio, caratterizzato da uno stato di asimmetria informativa nell'ambito di un contesto altamente tecnico e complesso, nonché della particolare vulnerabilità che può caratterizzare il consumatore che necessita di un finanziamento, e della dimensione economica della Società (al 31 dicembre 2022 i ricavi sono stati pari a 770.017 euro), facente capo a Link Holding S.r.l.

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la clausola descritta *sub* par. II, lett. A), del presente provvedimento è stata adottata a partire dal mese di gennaio 2022<sup>25</sup>; ai fini dell'applicazione della sanzione si tiene conto, tuttavia, dell'applicabilità dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022. Dagli elementi disponibili in atti la clausola descritta *sub* par. II, lett. A), del presente provvedimento, risulta ad oggi vigente<sup>26</sup>.

Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Link Soluzioni S.r.l. nella misura di 9.240 € (novemiladuecentoquaranta euro).

In considerazione del fatto che sussiste, nel caso di specie, una circostanza attenuante, in considerazione della situazione economica del Professionista, che presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Link Soluzioni nella misura di 7.392 € (settemilatrecentonovantadue euro).

#### ***Clausola B)***

Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, che la clausola in questione è applicata in un settore sensibile, come quello creditizio, caratterizzato da uno stato di asimmetria informativa nell'ambito di un contesto altamente tecnico e complesso, nonché della particolare vulnerabilità che può caratterizzare il consumatore che necessita di un finanziamento, della dimensione economica della Società (al 31 dicembre 2022 i ricavi sono stati pari a 770.017

---

<sup>25</sup> V. Doc. 15 cit., pag. 7.

<sup>26</sup> Quanto alla deduzione della Società secondo cui nella quantificazione della sanzione occorre tener conto della durata del presente procedimento sanzionatorio, dipesa da fattori estranei alla Società, si osserva che per evitare conseguenze negative sotto il profilo della quantificazione della sanzione, il professionista avrebbe potuto modificare nel corso del procedimento le clausole oggetto di contestazione, così traendo beneficio dal proprio comportamento proattivo al momento della determinazione della durata dell'infrazione (cfr. Tar Lazio, 16 luglio 2019, n. 9401).



euro), facente capo a Link Holding S.r.l., nonché del valore contenuto delle somme incassate a titolo di penale nel periodo di riferimento.

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la clausola descritta *sub* par. II, lett. B), del presente provvedimento è stata adottata a partire dal mese di gennaio 2022<sup>27</sup>; ai fini dell'applicazione della sanzione si tiene conto, tuttavia, dell'applicabilità dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022. Dagli elementi disponibili in atti la clausola descritta *sub* par. II, lett. B), del presente provvedimento risulta ad oggi vigente<sup>28</sup>.

Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Link Soluzioni S.r.l. nella misura di 9.240 € (novemiladuecentoquaranta euro).

In considerazione del fatto che sussiste, nel caso di specie, una circostanza attenuante, in considerazione della situazione economica del Professionista, che presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Link Soluzioni S.r.l. nella misura di 7.392 € (settemilatrecentonovantadue euro).

RITENUTO che per le clausole di cui al paragrafo II, *sub* lettere A) e B) del presente provvedimento vige una presunzione legale di vessatorietà *ex* articolo 33, comma 2, lett. *f*) e *t*), del Codice del Consumo e che Link Soluzioni S.r.l. non ha fornito elementi pienamente sufficienti per superare tale presunzione;

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che le clausole descritte al paragrafo II, *sub* lettere A) e B) del presente provvedimento, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. *f*) e *t*) del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

RITENUTO che ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 8, del Regolamento, è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà delle clausole oggetto della presente valutazione, sul sito istituzionale dell'Autorità e su quello del Professionista;

### DELIBERA

a) che la clausola di cui all'articolo 4 del Mandato di Mediazione Creditizia, adottato da Link Soluzioni S.r.l., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione e ne vieta l'utilizzo;

b) che la clausola di cui all'articolo 9 del Mandato di Mediazione Creditizia, adottato da Link Soluzioni S.r.l., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola

---

<sup>27</sup> V. Doc. 15 cit., pag. 7.

<sup>28</sup> V. nota n. 26.

vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *f*) e *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta l'utilizzo;

c) di irrogare a Link Soluzioni S.r.l. per la violazione di cui alla lett. *a*) una sanzione amministrativa pecuniaria di 7.392 € (settemilatrecentonovantadue euro);

d) di irrogare a Link Soluzioni S.r.l. per la violazione di cui alla lett. *b*) una sanzione amministrativa pecuniaria di 7.392 € (settemilatrecentonovantadue euro);

e) che il Professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e b).

### DISPONE

a) che la società Link Soluzioni S.r.l. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37-*bis* del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento, secondo le seguenti modalità:

- 1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;
- 2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per dieci giorni consecutivi sulla *home page* del sito <https://www.linksoluzioni.it/> con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito <https://www.linksoluzioni.it/>;

c) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* di pubblicazione dell'estratto, così come nelle restanti pagine, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o

da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet *www.agenziaentrate.gov.it*.

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

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla diffida di cui ai punti *a)* e *b)* del dispositivo del presente al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 4, e 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 dello 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 comunicazione del parere stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**CV237 - LINK SOLUZIONI - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA**

Allegato al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 27 febbraio 2024 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie *ex* articolo 37-*bis* del Codice del Consumo.

[OMISSIS]

Le clausole oggetto di istruttoria sono contenute nel modello contrattuale denominato “Mandato di Mediazione Creditizia” (di seguito anche “Modello Contrattuale”) utilizzato dal Professionista per lo svolgimento della propria attività di intermediazione creditizia, volta alla ricerca dell'istituto di credito erogatore ai fini della conclusione di contratti di mutuo da parte di consumatori. Tale Modello Contrattuale è formato dal “Documento di sintesi”, che riporta le più significative condizioni contrattuali ed economiche, dal “Mandato di Mediazione Creditizia”, contenente le condizioni contrattuali, dall' “Allegato 1 Mandato di Mediazione Creditizia”, in cui vengono riportati i dati del richiedente e i documenti anagrafici, reddituali e patrimoniali richiesti da Link Soluzioni o consegnati dal cliente, e dall' “Allegato 2 Mandato di Mediazione Creditizia”, in cui vengono riportati i dati del richiedente e i documenti relativi all'immobile richiesti da Link Soluzioni o consegnati dal cliente.

Costituiscono oggetto della presente valutazione le clausole contenute nel predetto Modello Contrattuale e di seguito trascritte:

A) “4) *Durata del contratto, condizioni economiche e patto di esclusiva.*

*a) Il presente contratto avrà durata di 270 (duecentosettanta) giorni dalla data di sottoscrizione ed accettazione e per l'effetto scadrà il giorno [...]. Decorso il primo periodo contrattuale, il contratto si rinnoverà automaticamente e tacitamente per ciascun periodo contrattuale, fatto salvo che una delle Parti non comunichi all'altra, con almeno 90 giorni di anticipo rispetto alla scadenza, la propria volontà di recedere dal contratto.*

*c) Il Mandato si intende conferito al Mediatore Creditizio in esclusiva fino a cessazione dello stesso. Il cliente, pertanto, per tutta la durata del Mandato, non potrà per alcun motivo conferire incarico per l'espletamento delle attività oggetto dello stesso, ovvero, agire in proprio con altri operatori, anche non professionali, per l'ottenimento del Finanziamento”.*

B) “9) *Penale per l'inadempimento e/o ritardo per il recesso anticipato.*

*Qualora il cliente violi il patto di esclusiva di cui al superiore articolo 4, il Cliente dovrà corrispondere a Link Soluzioni S.r.l. una somma a titolo di penale pari al 100% dell'importo concordato a titolo di provvigione nell'art. 5.1 (...).*

Con riferimento alla clausola *sub* A), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lett. t) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” in considerazione della previsione di un termine di durata particolarmente lungo, anche a fronte della previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e del rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei

vantaggi tesi a garantire l'equilibrio tra le parti; in ogni caso, tale clausola sarebbe comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

Con riferimento alla clausola *sub B*), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lett. f) e t) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di *“imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo”* e di sancire a carico del consumatore *“limitazioni della facoltà di opporre eccezioni”* e *“restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi”* anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati. In ogni caso, tale clausola sarebbe comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

[OMISSIS]

Ciò posto, di seguito si procede alla valutazione dei singoli profili di vessatorietà per ciascuna disposizione contrattuale oggetto del presente procedimento.

[OMISSIS]

*RITENUTO*, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che le clausole descritte al paragrafo II, *sub* lettere A) e B) del presente provvedimento, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. f) e t) del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

[OMISSIS]

#### *DELIBERA*

a) che la clausola di cui all'articolo 4 del Mandato di Mediazione Creditizia, adottato da Link Soluzioni S.r.l., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione e ne vieta l'utilizzo;

b) che la clausola di cui all'articolo 9 del Mandato di Mediazione Creditizia, adottato da Link Soluzioni S.r.l., descritta al punto II del presente provvedimento, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere f) e t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta l'utilizzo;

[OMISSIS]

---

**CV238 – MONETY - CLAUSOLE DI ESCLUSIVA***Provvedimento n. 31103*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 febbraio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTO il “Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie” (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTE le proprie delibere del 7 marzo 2023, 2 maggio 2023, 28 giugno 2023, 29 agosto 2023, 31 ottobre 2023 e 19 dicembre 2023 con le quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue

**I. LA PARTE**

1. Monety S.r.l. (di seguito anche Monety, il Professionista, o la Società) è attiva nel settore delle attività di intermediazione e di consulenza relative alla concessione di mutui e di prestiti personali. Il bilancio della Società, relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2022, presenta ricavi per [1.000.000–10.000.000]\* euro.

**II. LE CLAUSOLE OGGETTO DI VALUTAZIONE**

2. Le clausole oggetto di istruttoria sono contenute nel modello contrattuale denominato “CONTRATTO DI MEDIAZIONE CREDITIZIA” (di seguito anche “Modello Contrattuale”), pubblicato sul sito *internet* di Monety<sup>1</sup>, che il Professionista utilizza per lo svolgimento della propria attività di intermediazione creditizia volta alla ricerca dell'istituto di credito erogatore ai fini della conclusione di contratti di mutuo da parte di consumatori. Tale modello, utilizzato a partire da ottobre 2020<sup>2</sup>, è formato da una parte recante il “Documento di sintesi”, contenente le principali condizioni economiche e le principali clausole contrattuali, e da una parte recante il “Contratto di mediazione”.

---

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

<sup>1</sup> [www.monety.it](http://www.monety.it).

<sup>2</sup> V. Doc. 1 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di Acquisizione agli Atti del 9/9/2022 della documentazione estratta dal sito <https://www.monety.it/> in data 9 settembre 2022).

3. In particolare, costituiscono oggetto della presente valutazione le seguenti clausole contenute nel predetto Modello Contrattuale<sup>3</sup>:

**A) “Modalità di conferimento dell’incarico – recesso del Cliente:** *l’incarico viene conferito in esclusiva ed irrevocabile: il cliente non può ricercare autonomamente il finanziamento e non può recedere dal contratto medesimo prima della scadenza. In tali casi il Cliente è tenuto al pagamento di una penale nel caso di recesso prima della scadenza, ma successivamente ai 14 giorni del diritto di recesso di cui al “Recesso del Cliente Consumatore”.*”;

**B) “Penali e spese.** *Il Cliente sarà tenuto a corrispondere una penale, ai sensi dell’art. 1382 c.c., pari ad Euro 1.000,00 (euro mille/00) nelle seguenti ipotesi: a) violazione del patto di esclusiva; [...]”.*

4. Con riferimento alla clausola *sub A)*, è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lett. *t)* del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” in considerazione della previsione di un termine di durata particolarmente lungo, anche a fronte della previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e del rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi tesi a garantire l’equilibrio tra le parti; in ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell’articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

5. Con riferimento alla clausola *sub B)*, è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lett. *f)* e *t)* del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di “*imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell’adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d’importo manifestamente eccessivo*” e di sancire a carico del consumatore “*limitazioni della facoltà di opporre eccezioni*” e “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell’articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

#### *a) L’iter del procedimento*

6. Sulla base delle acquisizioni effettuate d’ufficio in data 9 settembre 2022<sup>4</sup>, in data 12 ottobre 2022 è stato avviato il procedimento CV238 nei confronti di Monety<sup>5</sup>.

7. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stata formulata, ai sensi dell’articolo 12, comma 1 del Regolamento, una richiesta di informazioni a Monety, chiedendo

---

<sup>3</sup> V. Doc. 1 cit..

<sup>4</sup> V. Doc. 1 cit..

<sup>5</sup> V. Doc. 2 dell’Indice del Fascicolo (Avvio Procedimento prot. 0076839 del 12/10/2022).

altresì elementi tali da superare la presunzione di vessatorietà di cui all'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *f*) e *t*) del Codice del Consumo.

8. In data 12 ottobre 2022, dopo aver informato l'Autorità, è stato pubblicato per 30 giorni sul sito istituzionale dell'Autorità ([www.agcm.it](http://www.agcm.it)), ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 1, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento, il comunicato ai fini della consultazione pubblica in materia di clausole vessatorie. La consultazione pubblica si è conclusa in data 11 novembre 2022 ed in pari data sono pervenute le osservazioni delle associazioni di consumatori Codacons e U.Di.Con.<sup>6</sup>.

9. In data 11 novembre 2022, il Professionista ha trasmesso una memoria difensiva ed ha risposto alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento<sup>7</sup>.

10. In data 18 aprile 2023<sup>8</sup>, è stata trasmessa al Professionista una richiesta di informazioni, riscontrata dalla Società con comunicazione del 19 maggio 2023<sup>9</sup>.

11. In data 1° agosto 2023<sup>10</sup>, è stata trasmessa al Professionista una richiesta di integrazione delle informazioni precedentemente richieste, riscontrata dalla Società con comunicazione del 7 agosto 2023<sup>11</sup>.

12. In data 6 novembre 2023 si è svolta l'audizione dell'Organismo per la gestione degli elenchi degli Agenti e Mediatori Creditizi (di seguito, OAM) richiesta dal predetto Organismo al fine di fornire all'Autorità il proprio contributo per le valutazioni relative alle fattispecie oggetto del presente procedimento<sup>12</sup>.

13. In data 19 dicembre 2023 è stata comunicata a Monety la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, come richiamato dall'articolo 23, comma 1, del Regolamento<sup>13</sup>.

14. In data 18 gennaio 2024, Monety ha trasmesso copia del *set* contrattuale in uso a tale data<sup>14</sup>, mentre in data 25 gennaio 2024 ha fornito copia dell'ultimo bilancio di esercizio<sup>15</sup>.

#### ***b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell'Autorità***

15. Nel corso della consultazione, in data 11 novembre 2022, U.Di.Con. ha rilevato la vessatorietà delle clausole oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento, evidenziando la delicatezza del settore che tendono a disciplinare e sottolineando che le predette

---

<sup>6</sup> V. Doc. 5 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di Acquisizione agli Atti del 14/12/2022 della documentazione pervenuta nella casella di consultazione pubblica in data 11 novembre 2022).

<sup>7</sup> V. Doc. 3 dell'Indice del Fascicolo (Memoria prot. 0087747 del 11/11/2022).

<sup>8</sup> V. Doc. 7 dell'Indice del Fascicolo (Richiesta Informazioni prot. 0037470 del 18/4/2023).

<sup>9</sup> V. Doc. 9 dell'Indice del Fascicolo (Arrivo Informazioni Richieste prot. 0045917 del 19/5/2023).

<sup>10</sup> V. Doc. 13 dell'Indice del Fascicolo (Richiesta Informazioni Relativa ad Adempimenti Deliberati dall'Autorità prot. 0065186 del 1/8/2023).

<sup>11</sup> V. Doc. 14 dell'Indice del Fascicolo (Arrivo Informazioni Richieste prot. 0066631 del 7/8/2023).

<sup>12</sup> V. Doc. 18 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di acquisizione documentale del contributo OAM del 15 novembre 2023).

<sup>13</sup> V. Doc. 19 dell'Indice del Fascicolo (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0104612 del 19/12/2023).

<sup>14</sup> V. Doc. 22 dell'Indice del Fascicolo (Arrivo Informazioni Richieste prot. 0014146 del 18/1/2024).

<sup>15</sup> V. Doc. 23 dell'Indice del Fascicolo (Arrivo Informazioni Richieste prot. 0015887 del 25/1/2024).



clausole sono idonee a determinare un grave squilibrio nel sinallagma contrattuale, garantendo al Professionista ogni più ampio margine di azione e limitando i diritti negoziali del consumatore.

16. In data 11 novembre 2022, anche Codacons ha rilevato la vessatorietà delle clausole in esame evidenziando che le clausole inserite nei contratti di Monety introducono un onere gravoso per l'utente, oltre che ingiustificato. In particolare, Codacons ha sottolineato che la clausola di esclusiva appare vessatoria nella misura in cui preclude al cliente l'opportunità di ricercare finanziamenti più favorevoli e più veloci; tale previsione contrattuale, unitamente alla penale prevista in caso di recesso anticipato, pone una gravosità ingiustificata per il contraente.

**c) Le evidenze acquisite**

17. Nell'anno 2022, Monety ha concluso [1.000-5.000] contratti di mediazione creditizia per concessione di mutui immobiliari a favore di consumatori, mentre nel primo trimestre del 2023 ne ha conclusi [100-1.000]<sup>16</sup>. I ricavi percepiti a titolo di commissioni corrisposte dai clienti consumatori, riconducibili a contratti di mediazione creditizia per concessione di mutui immobiliari ammontano a [1.000.000-10.000.000] euro per il 2022 e [100.000-1.000.000] euro per il primo trimestre del 2023, implicando una commissione media pari a [1.000-5.000] euro per l'intero periodo che comprende l'anno 2022 ed il primo trimestre 2023<sup>17</sup>.

18. Con riferimento alla clausola *sub A*), è emerso che in relazione alle attività oggetto dell'incarico di mediazione creditizia svolto, con vincolo di esclusiva, da Monety, la Società svolge, in sintesi, le seguenti attività per la gestione delle richieste di finanziamento<sup>18</sup>:

- a) contatto con il cliente e verifica esigenze;
- b) formalizzazione incarico di mediazione creditizia e raccolta documenti;
- c) analisi del profilo socioeconomico del cliente e identificazione del relativo "target market";
- d) preventivazione della richiesta di finanziamento in base all'istituto di credito a cui la richiesta di finanziamento verrà presentata;
- e) allestimento e presentazione richiesta finanziamento;
- f) verifica da parte del *Back Office*, di completezza della documentazione allegata alla pratica;
- g) presentazione della pratica all'Istituto di credito;
- h) monitoraggio dello stato di avanzamento della pratica fino all'approvazione del finanziamento da parte dell'Istituto di credito.

19. Sulla base di quanto dichiarato dal Professionista, è emerso, inoltre, che le eventuali prestazioni ulteriori offerte ai consumatori che conferiscono l'incarico a Monety in esclusiva possono consistere nell'offerta di prodotti e servizi assicurativi legati all'operazione di mutuo.

20. L'articolo 3 del Contratto di mediazione (rubricato "**Modalità di esecuzione dell'incarico ed esclusiva**") prevede al punto 3.2 che: "*L'incarico si intende conferito in esclusiva a favore del Mediatore ed il Cliente/i dichiara e garantisce che il Mediatore è, e resterà, l'unico soggetto autorizzato a svolgere l'attività di mediazione creditizia a favore del Cliente/i per tutta la durata del presente accordo.*"<sup>19</sup>. Inoltre, nello Documento di sintesi del Modello Contrattuale è riportato

---

<sup>16</sup> V. Doc. 9 cit..

<sup>17</sup> V. Doc. 9 cit..

<sup>18</sup> V. Doc. 3 cit..

<sup>19</sup> V. Doc. 1 cit..

che la durata del contratto con patto di esclusiva “è a tempo determinato e terminerà decorsi 6 mesi dalla data di ricezione da parte del Cliente dell'accettazione della proposta d'incarico del Cliente”<sup>20</sup> e all'articolo 6.1 del citato Modello Contrattuale è previsto che: “Il Contratto ha la durata di sei (6) mesi dalla sottoscrizione dello stesso da parte del Cliente”. A tale riguardo, il Professionista ha indicato che il tempo medio di lavorazione di una pratica risulta pari a [101-200] giorni nel 2020, [101-200] giorni nel 2021 e [11-100] giorni nel 2022<sup>21</sup>. Tuttavia, sulla base di un'analisi delle informazioni fornite da Monety in relazione ai singoli contratti di intermediazione stipulati nel 2022, si riscontra che il tempo medio trascorso tra la data della stipula del contratto di intermediazione e la data di erogazione del mutuo è di [11-100] giorni<sup>22</sup>.

**21.** Nel corso del procedimento, Monety ha proposto di adottare una nuova versione del modello contrattuale, alla quale proposta è seguita, prima, la pubblicazione, sul sito *internet* del Professionista, di una nuova versione del modello contrattuale a decorrere da aprile 2023<sup>23</sup> (di seguito anche “Modello Contrattuale aggiornato ad aprile 2023”) e, successivamente, di un'altra versione aggiornata a gennaio 2024 (di seguito anche “Modello Contrattuale aggiornato a gennaio 2024”).

**22.** Dall'esame del Modello Contrattuale aggiornato ad aprile 2023 è emerso che tale modello prevedeva ancora il conferimento dell'incarico con esclusiva<sup>24</sup>, combinato con una durata del contratto pari a 6 mesi e la presenza della clausola “Penali e spese”, la quale era rimasta immutata<sup>25</sup>. In particolare, sono rimaste nella sostanza immutate le clausole in questione nel “Documento di sintesi” e negli artt. 4.2 e 7 del “Contratto di mediazione” del Modello Contrattuale Aggiornato ad aprile 2023.

---

<sup>20</sup> V. Doc. 1 cit..

<sup>21</sup> V. Doc. 3 cit..

<sup>22</sup> V. Doc. 9 cit..

<sup>23</sup> V. Doc. 17 dell'Indice del Fascicolo (Verbale di Acquisizione agli Atti del 21/11/2023 della documentazione estratta dal sito <https://www.monety.it/> in data 21 novembre 2023).

<sup>24</sup> Nel “Documento di sintesi” del Modello Contrattuale aggiornato ad aprile 2023, la clausola *sub A*) (“**Modalità di conferimento dell'incarico – recesso del Cliente**”) prevede che l’“incarico si intende conferito in esclusiva a favore del Mediatore ed il Cliente dichiara e garantisce che il Mediatore è, e resterà, l'unico soggetto autorizzato a svolgere l'attività di mediazione creditizia a favore del Cliente per tutta la durata del presente accordo. Le Parti hanno la facoltà di recedere dal Contratto in ogni momento, dandone comunicazione all'altra Parte con raccomandata A.R o mail PEC. In tale circostanza il Contratto si considererà privo di efficacia dopo il quindicesimo giorno successivo dal ricevimento della raccomandata A.R o mail PEC”.

<sup>25</sup> Nel “Contratto di mediazione” del Modello Contrattuale aggiornato ad aprile 2023, il contenuto del sopra citato articolo 3.2 del Modulo Contrattuale è rimasto immutato, avendo solo assunto la nuova numerazione 4.2, mentre il contenuto dell'articolo 7 del Modulo Contrattuale (*Clausola Risolutiva Espressa*) è confluito nell'articolo 8 di tale modello ove si prevede che: “8.1. Il Contratto si intenderà risolto di diritto al verificarsi delle seguenti circostanze: 8.1.1. Inadempimento del Cliente di un qualunque obbligo di cui agli Articoli 2,4,5, 7 e 10; 8.1.2. Il Cliente venga assoggettato a procedure concorsuali e/o procedure equipollenti, ivi inclusa l'amministrazione controllata e/o altra procedura extra – giudiziale equipollente; 8.1.3. il Cliente comunichi o consegna Dati falsi, contraffatti o incompleti, venga violato da parte del Cliente l'obbligo di esclusiva di cui all'articolo 4 del Contratto. 8.2. In tali casi il Cliente dovrà corrispondere al Mediatore il rimborso di tutte le spese da questo sostenute (le “Spese”) per l'adempimento del presente incarico fino ad un massimo di € 500,00 (cinquecento), nonché l'importo di euro 1.000,00 (euro mille/00) a titolo di penale, oltre il maggior danno, in conformità all'articolo 1382 del Codice Civile”. Resta inoltre inalterata nel Modello Contrattuale Aggiornato ad aprile 2023 la durata dell'incarico di mediazione creditizia, fissata all'articolo 7.1 in sei mesi dalla sottoscrizione del contratto, prevedendo al successivo punto 7.3 la facoltà delle parti di recedere dal contratto in ogni momento, dandone comunicazione all'altra parte con raccomandata A/R o mail PEC.

**23.** Con riferimento al Modello Contrattuale aggiornato a gennaio 2024 ed al relativo Foglio Informativo (“Vers. 09 del 01.2024”):

- nel Documento di sintesi non è riportata alcuna clausola sulle modalità di conferimento dell’incarico (esclusiva/non esclusiva); la durata del contratto non è prestabilita, bensì lasciata “in bianco”;

- nel Contratto di mediazione, all’articolo 3.7 è stata introdotta l’opzione alternativa di conferimento dell’incarico con o senza esclusiva<sup>26</sup>; all’articolo 6.1 la durata del contratto non è prestabilita, bensì lasciata “in bianco”<sup>27</sup>; l’articolo 7 (“**Recesso**”) del citato Modello prevede che: “7.1 Come previsto nella sezione “Recesso del Cliente Consumatore” del Documento di Sintesi, qualora il Cliente rivesta la qualità di consumatore, ha diritto di recedere dal Contratto, senza alcuna penalità e senza l’obbligo di indicarne il motivo, nel rispetto delle modalità previste dalla legge e indicate nel Documento di Sintesi. 7.2 Indipendentemente da quanto sopra, le Parti hanno comunque la facoltà di recedere dal Contratto in ogni momento, dandone comunicazione all’altra Parte con raccomandata A.R. o PEC. Il recesso, come sopra comunicato, avrà efficacia a far data dal ricevimento della relativa comunicazione”<sup>28</sup>; in calce al Contratto di Mediazione è stata inserita inoltre la seguente frase: “Ai sensi degli Articoli 1341 e 1342 del Codice civile, vengono specificatamente approvati e sottoscritti gli Articoli 3 - Modalità di esecuzione dell’incarico ed esclusiva; 4 - Obblighi del Cliente; 6 - Durata e rinnovo, 7 - Recesso, 8 - Clausola Risolutiva Espressa, 9 - Penale, 10 - Corrispettivo a carico del Cliente, 12 - Inadempimenti Contrattuali, 15 - Reclami, 16 - Giurisdizione e Foro competente e 17 - Sottoscrizione da parte del Cliente. **Ai sensi degli Articoli 1469 bis Codice Civile e 33 e seguenti del D. Lgs n. 206/05 “Codice del Consumo”, le Parti dichiarano che i sopracitati Articoli sono stati oggetto di attenta trattativa individuale**” [grassetto aggiunto];

- nel Foglio informativo (Sezione IV) è previsto che la durata del contratto di mediazione creditizia “in ogni caso non potrà essere superiore a 150 (centocinquanta) giorni decorrenti dal momento in cui il Cliente avrà ricevuto l’accettazione di Monety S.p.A. del contratto di mediazione creditizia sottoscritto dal Cliente”.

**24.** Per quanto riguarda la clausola *sub B*), il Professionista ha rappresentato che, “ove si consideri che la media delle provvigioni percepite da Monety per la conclusione dell’affare è di circa euro [1.000-5.000] per ogni richiesta andata a buon fine”, l’ammontare di 1.000 euro, richiesto in qualità di penale, risulta essere in media pari a [20-100%] della provvigione<sup>29</sup>. Tuttavia, in base ai dati

<sup>26</sup> In particolare, l’articolo 3.7 del Modello Contrattuale aggiornato a gennaio 2024 prevede che “[l]’incarico conferito con il presente Contratto si intende (barrare la casella corrispondente all’opzione desiderata)

☐ **IN ESCLUSIVA** in favore di Monety, il che comporta che il Cliente non potrà conferire incarichi relativi alla richiesta del Finanziamento ad altri soggetti, né procedervi autonomamente, garantendo quindi che Monety è - e resterà - l’unico soggetto autorizzato a svolgere l’attività di intermediazione creditizia a favore del Cliente, per tutta la durata del Contratto e con riferimento al Finanziamento.

☐ **NON IN ESCLUSIVA** in favore di Monety, il che comporta che il Cliente potrà conferire incarichi relativi alla richiesta del Finanziamento anche ad altri soggetti e/o procedervi autonomamente.”

<sup>27</sup> L’articolo 6 del Modello Contrattuale aggiornato a gennaio 2024 prevede che “Il Contratto ha durata di \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ ) giorni a decorrere dal ricevimento da parte del Cliente dell’Accettazione.”

<sup>28</sup> V. Doc. 22 cit..

<sup>29</sup> V. Doc. 3 cit..

forniti dal medesimo Professionista<sup>30</sup>, il [50-75%] dei contratti conclusi tra gennaio 2022 e marzo 2023 (ossia [500-7.500] contratti su [1.000-10.000] contratti di mediazione conclusi) hanno originato delle commissioni a carico dei consumatori uguali o inferiori all'importo della penale di 1.000 euro. Quindi, almeno per tali casi, la penale fissata contrattualmente risulta uguale, o anche maggiore, della provvigione richiesta al consumatore.

25. Per quanto concerne i ricavi complessivamente percepiti a titolo di penale, sulla base di quanto dichiarato dal Professionista essi ammontano a [1.000-10.000] euro per l'anno 2022 e [1.000-10.000] euro per il primo trimestre dell'anno 2023<sup>31</sup>.

26. Come già sopra rilevato, Monety ha proposto, nel corso del procedimento, di adottare una nuova versione del modello contrattuale, alla quale proposta è seguita, prima, la pubblicazione, sul sito *internet* del Professionista, del Modello Contrattuale aggiornato ad aprile 2023 e, successivamente, un'altra versione aggiornata a gennaio 2024.

27. Dall'esame del Modello Contrattuale aggiornato ad aprile 2023 è emerso che era rimasta immutata la clausola *sub B*) ("**Penali e spese**")<sup>32</sup>.

28. Con riferimento, invece, al Modello Contrattuale aggiornato a gennaio 2024 ed al relativo Foglio Informativo ("Vers. 09 del 01.2024"):

- nel Documento di sintesi è prevista l'applicazione di una penale in caso di violazione dell'esclusiva di cui all'articolo 3.7 del contratto, di violazione dell'obbligo di fornire i dati di cui all'articolo 4 del contratto, di recesso del consumatore prima della scadenza di cui all'articolo 6 del contratto (fatta salva l'ipotesi di recesso del consumatore nei 14 giorni dalla conclusione del contratto per i contratti negoziati a distanza e fuori dai locali commerciali);

- nel Contratto di mediazione l'articolo 9 ("Penale") prevede che:

*"9.1 Fatta salva l'ipotesi di recesso in qualità di consumatore, ciascuna Parte riconosce ed accetta sin da ora che, nel caso in cui receda dal Contratto prima della scadenza di cui all'articolo 6, sarà tenuta a corrispondere in favore dell'altra Parte una penale, ai sensi dell'articolo 1382 c.c., pari al \_\_\_\_\_% ([\_\_\_\_\_]) del Corrispettivo, come infra definito e determinato.*

*9.2. Il Cliente riconosce ed accetta sin da ora di essere tenuto a corrispondere in favore di Monety una penale, ai sensi dell'articolo 1382 c.c., pari al \_\_\_\_\_% ([\_\_\_\_\_]) del Corrispettivo, come infra definito e determinato.*

*9.3., nelle ipotesi in cui: a) violi l'esclusiva concessa in favore di Monety (ove prevista al precedente articolo 3.7); b) violi gli obblighi di cui all'articolo 4." (SIC!);*

- nel Foglio informativo (Sezione III) è previsto che la percentuale delle suddette penali sarà stabilita *"nella misura massima del 50% (cinquanta per cento) del Corrispettivo, come definito nel contratto di mediazione creditizia"*.

#### **d) Le argomentazioni difensive del Professionista**

29. Nel merito della valutazione delle singole clausole interessate dalla comunicazione di avvio del presente procedimento, Monety ha svolto considerazioni volte a giustificare la *ratio* del loro

---

<sup>30</sup> V. Doc. 9 cit..

<sup>31</sup> V. Doc. 9 cit...

<sup>32</sup> V. *supra* nota n. 25.

inserimento nel modulo, nonché a chiarire il contenuto delle stesse, negandone il carattere vessatorio.

**30.** In particolare, con riferimento alla **clausola sub A)**, Monety, richiamando anche un parere della Camera di Commercio di Milano Monza e Brianza del 28 maggio 2010 in materia di clausole vessatorie nei contratti di prestiti personali e mediazione creditizia, rappresenta che “[p]ur potendosi ascrivere la concessione di un diritto di esclusiva al generico novero delle “restrizioni della libertà contrattuale”, non sembra tuttavia che le clausole in oggetto debbano presumersi in ogni caso vessatorie, in considerazione delle caratteristiche del contratto di mediazione e del modo con cui sorge in capo alla Società il diritto al corrispettivo delle proprie prestazioni, in forma di “provvigione” in caso di conclusione del contratto tra il Cliente e l’intermediario finanziario disposto a concedere il finanziamento”<sup>33</sup>. In particolare, il Professionista ritiene che il patto di esclusiva sia “consigliabile”, poiché “[n]el caso di molteplici richieste contemporanee, il sistema delle informazioni creditizie (SIC pubbliche e private) farebbe emergere un’anomalia nei confronti degli intermediari finanziari interessati, i quali potrebbero sospendere l’iter istruttorio della domanda di finanziamento per inoltrare la richiesta di chiarimenti ed integrazioni sino a giungere in taluni casi ad esigere specifica “rinuncia e liberatoria” da parte del richiedente per le altre richieste presenti nei SIC.”<sup>34</sup>.

**31.** Inoltre, Monety evidenzia che la clausola in questione non sarebbe vessatoria neppure alla luce degli obblighi gravanti sul mediatore creditizio, i quali sono fissati dalla legge e dalle norme regolamentari che disciplinano l’attività del mediatore. In particolare, il Professionista evidenzia che tutti i collaboratori di Monety sottopongono al cliente, unitamente al kit pre-contrattuale della Società, i moduli di richiesta predisposti dagli Istituti di credito e pertanto l’incarico viene conferito dal cliente per quella specifica richiesta.

**32.** In merito alla durata dell’incarico, il Professionista evidenzia che “la previsione di una durata “fissa” di 6 mesi per il contratto di mediazione creditizia è stata “quantificata” in coerenza con quanto previsto dal “Codice di deontologia e buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti”, in quanto, in tale codice deontologico, “è stato indicato infatti per quanto riguarda i “tempi di conservazione dei dati nei sistemi di informazione creditizie” per le “richieste di finanziamento”: la durata di “6 mesi, qualora l’istruttoria lo richiede, o 1 mese in caso di rinuncia o rifiuto della stessa”.<sup>35</sup>. A tale riguardo, Monety aggiunge anche che “[l]a media dei tempi in caso di operazioni senza particolari caratteristiche dei richiedenti o dell’immobile, è compresa nei 3-4 mesi”, tuttavia in caso dovessero intervenire “esigenze “esterne” [...], i tempi facilmente posso dilatarsi avvicinandosi ai 6 mesi previsti dal contratto.”, o anche superare i 6 mesi nelle ipotesi di “operazioni di finanziamento legate ad immobili in “costruzione” o “ristrutturazione”<sup>36</sup>. Inoltre, Monety rileva che anche l’Osservatorio del mercato immobiliare, con riferimento al primo trimestre del 2022, ha rilevato che i tempi di vendita sono scesi per la prima volta sotto i sei mesi. Alla luce di ciò, il Professionista rappresenta che “sono la legge e le norme regolamentari ad indicare specificatamente quali siano i

---

<sup>33</sup> V. Doc. 3 cit..

<sup>34</sup> V. Doc. 3 cit..

<sup>35</sup> V. Doc. 3 cit..

<sup>36</sup> V. Doc. 3 cit..

limiti e gli obblighi dell'attività del Mediatore Creditizio" e che "la clausola di esclusiva e la durata del contratto indicata in mesi sei, non sembrano rappresentare una limitazione alla libertà negoziale di terzi, bensì una legittima previsione di modalità e durata del procedimento che non pregiudica il consumatore cliente ed è una ragionevole tutela del mediatore creditizio che mette a disposizione del primo la propria attività potendo contare sul fatto che non venga pregiudicata la procedura e quindi anche il lavoro del mediatore stesso"<sup>37</sup>.

**33.** In relazione alla **clausola sub B)**, Monety sostiene che la penale pattuita per la violazione dell'esclusiva rappresenta da parte del consumatore un "“risarcimento” del danno cagionato al mediatore per non aver tenuto fermo un impegno assunto con la pattuizione della durata del contratto" e che, pertanto, "non rappresenta di per sé una clausola vessatoria"<sup>38</sup>. Con riferimento invece al *quantum* della penale prevista da tale clausola, pari ad un importo di 1.000 euro, la Società dichiara che "[t]ale somma non risulta eccessivamente onerosa ove si consideri che la media delle provvigioni percepite da Monety per la conclusione dell'affare è di circa euro [1.000-5.000] per ogni richiesta andata a buon fine"<sup>39</sup>.

#### IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

**34.** In via generale, giova osservare che il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie contenuto negli articoli 33 e seguenti del Codice del Consumo è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista per quanto riguarda sia il potere nelle trattative che il livello di informazione, situazione questa che lo induce ad aderire alle condizioni predisposte senza poter incidere sul contenuto delle stesse. Pertanto, il citato plesso normativo è finalizzato ad apprestare una tutela incisiva e pregnante a quella parte, il consumatore, generalmente dotata di minor forza contrattuale, attraverso l'affermazione di un equilibrio contrattuale in grado di ristabilire l'uguaglianza tra professionista e consumatore.

**35.** Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto le clausole indicate al paragrafo II del presente provvedimento che presentano profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo. In sede di avvio del procedimento è stato indicato a Monety che, per le clausole riconducibili all'elenco di cui all'articolo 33, commi 1 e 2, lett. *f)* e *t)*, del Codice del Consumo, è prevista una presunzione di vessatorietà con contestuale richiamo dell'onere di fornire elementi tali da costituire prova contraria di detta presunzione e Monety non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione.

**36.** Di seguito si procede, dunque, alla valutazione dei singoli profili di vessatorietà per ciascuna disposizione contrattuale rilevante.

##### **A. Modalità di conferimento dell'incarico – recesso del Cliente**

**37.** Nella **clausola A)**, descritta al punto II del presente provvedimento, è previsto il conferimento dell'incarico a Monety in esclusiva, con la conseguenza che il Professionista può contare sul fatto che il cliente non concluda il medesimo finanziamento tramite altri mediatori, mentre al consumatore

---

<sup>37</sup> V. Doc. 3 cit..

<sup>38</sup> V. Doc. 3 cit..

<sup>39</sup> V. Doc. 3 cit..

viene preclusa la possibilità di poter autonomamente ricercare altre forme di finanziamento per tutta la durata dell'incarico.

**38.** Ai fini della valutazione di vessatorietà di tale clausola, si ritiene che, innanzitutto, non possa trascurarsi il fatto che nella tipologia media di consumatore che si avvale dei servizi di intermediazione finanziaria rientrano anche consumatori con un più basso livello di istruzione finanziaria o con caratteristiche tali da determinare un più basso merito creditizio, i quali - in considerazione della particolare complessità del settore finanziario, caratterizzato da una rilevante asimmetria informativa - sono, per tali ragioni, disponibili a sostenere, nell'ambito di un'operazione di acquisto immobiliare e di finanziamento del medesimo acquisto, anche l'ulteriore onere economico connesso ai servizi di intermediazione finanziaria. Anche in considerazione di tale tipologia di consumatore medio, e dunque della significativa asimmetria informativa che caratterizza il settore in cui opera il Professionista, si ritiene che lo svantaggio che il consumatore riceve dal conferire l'incarico con esclusiva (impossibilità di reperire in altro modo il finanziamento di cui necessita) debba essere adeguatamente compensato dal mediatore creditizio che da tale opzione riceve, invece, il vantaggio di non correre il rischio di vedere vanificata la propria opera dall'attività concorrente svolta da altri intermediari o dallo stesso cliente.

**39.** Si ritiene importante sottolineare, inoltre, che il significativo squilibrio che viene a crearsi dall'assetto contrattuale sopra esaminato debba essere valutato anche alla luce della dinamica del processo di acquisto immobiliare, spesso caratterizzato da termini essenziali a carico della parte acquirente il cui mancato rispetto produce effetti giuridici irrimediabili (ad esempio, la perdita della caparra versata alla stipula del contratto preliminare). Pertanto, in caso di conferimento dell'incarico con patto di esclusiva, il consumatore che dovesse trovarsi nella necessità di ottenere il finanziamento per l'acquisto di un immobile entro una determinata scadenza, non potrebbe rivolgersi ad altri operatori per l'erogazione del finanziamento, laddove il mediatore creditizio a cui si è rivolto e/o l'Istituto di credito intermediato non fossero in grado di rispettare tale termine. Appare evidente, quindi, come tale svantaggio non possa non ricevere un adeguato bilanciamento (a titolo meramente esemplificativo, si pensi ad una maggiore accessibilità economica del servizio, alla possibilità di ricevere prodotti finanziari altrimenti non reperibili sul mercato o, ancora, alla indicazione da parte del mediatore di termini più brevi entro i quali il cliente può ricevere informative sulla concessione del finanziamento, ad una maggiore specificazione delle condizioni economiche del finanziamento richiesto), in mancanza del quale si determinerebbe un inevitabile squilibrio dei diritti e degli obblighi tra le parti contrattuali.

**40.** Ciò posto, la valutazione della vessatorietà di tale clausola viene svolta alla luce della combinazione della stessa con altri elementi contrattuali, quali la presenza di una penale in caso di violazione del patto di esclusiva, la durata del contratto, la determinatezza di obblighi contrattuali in capo al professionista connessi al patto di esclusiva.

**41.** Nel caso di specie, il significativo sbilanciamento in favore del Professionista risulta determinato dalla previsione di un termine di durata dell'incarico, e dunque del vincolo di esclusiva, pari a 6 mesi dalla data di sottoscrizione del contratto, che risulta eccessivamente lungo rispetto ai tempi medi di ottenimento del mutuo quali rappresentati dalla stessa Società, anche a fronte della previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e del rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi per il consumatore tesi a garantire l'equilibrio tra le parti.

42. Con specifico riferimento alla durata dell'incarico, appare privo di pregio il richiamo al *“Codice di deontologia e buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti”* e, in particolare, ai *“tempi di conservazione dei dati nei sistemi di informazione creditizia”* quale parametro utilizzato dalla Società per valorizzare la durata contrattuale, rispondendo il predetto Codice a interessi e finalità differenti rispetto a quelli sottesi ai contratti di mediazione creditizia. Né è condivisibile il richiamo effettuato dal Professionista ai tempi di vendita di un immobile rilevati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare per il primo semestre del 2022 (che sarebbero scesi per la prima volta sotto i sei mesi), dal momento che tali *“tempi”* includono anche il periodo necessario alla ricerca dell'acquirente, oltre che quello per l'ottenimento dell'eventuale finanziamento per l'acquisto immobiliare. Tale dato, dunque, conferma – al contrario di quanto sostenuto dal Professionista – che la durata dell'esclusiva pari a 6 mesi dalla data di sottoscrizione del contratto risulta eccessivamente lunga.

43. Con riferimento, invece, ad eventuali specifici benefici che il consumatore può ricevere dal conferimento a Monety dell'incarico con vincolo di esclusiva, anche sotto forma di specificazione degli obblighi gravanti sul Professionista, si evidenzia quanto segue. Lo stesso parere della Camera di Commercio di Milano Monza e Brianza del 28 maggio 2010 in materia di clausole vessatorie nei contratti di prestiti personali e mediazione creditizia, richiamato dal Professionista, prevede che ai fini della valutazione di vessatorietà delle clausole di esclusiva debba tenersi conto, oltre che della ragionevolezza della durata contrattuale, anche delle presenza di ulteriori elementi di bilanciamento quali la determinatezza della tipologia di finanziamento richiesto dal Cliente e la determinatezza delle principali condizioni economiche del finanziamento richiesto (ammontare, durata e tassi massimi). In altre parole, al vincolo che ricade sul consumatore che sottoscrive la clausola di esclusiva deve corrispondere un eguale vincolo del mediatore creditizio, sotto forma di impegno a ricercare un finanziamento per quel cliente avente le caratteristiche preventivamente e specificatamente fissate nel contratto di mediazione creditizia. Nel Modello Contrattuale utilizzato da Monety, invece, non è presente alcuna specificazione della tipologia di finanziamento da ricercare, né sono determinate le principali condizioni economiche di tale finanziamento (ammontare, durata e tassi massimi). Inoltre, nell'assetto contrattuale sopra descritto non risulta presente nessun'altro beneficio a vantaggio del consumatore, dal momento che non può considerarsi tale la possibile offerta da parte di Monety di prodotti e servizi assicurativi legati all'operazione di mutuo, trattandosi di un prodotto diverso ed ulteriore rispetto al finanziamento.

44. Lo squilibrio contrattuale in esame non si ritiene, peraltro, giustificabile con l'esigenza del mediatore creditizio di essere remunerato per l'attività che mette a disposizione del cliente, dal momento che il soddisfacimento di tale istanza può avvenire anche con modalità alternative al patto di esclusiva, ossia prevedendo il pagamento, da parte del cliente che ha ottenuto in altro modo il finanziamento, di un corrispettivo commisurato all'attività fino a quel momento svolta. Né tale squilibrio si ritiene giustificabile con l'istanza di evitare che concomitanti richieste di finanziamento possano pregiudicare il buon esito della richiesta di mutuo, dal momento che non si tratta di condizione ostativa alla concessione del finanziamento, come dimostrato dal fatto che sono presenti sul mercato operatori che operano anche senza esclusiva e che lo stesso Professionista, nel corso del procedimento, ha modificato il proprio modulo contrattuale prevedendo anche tale possibilità. La circostanza che nei contratti di mediazione creditizia la clausola di esclusiva possa rispondere anche



ad un interesse del consumatore, oltre che a quello del professionista, non elimina comunque la necessità che, laddove da tale clausola derivi un significativo squilibrio in favore del mediatore creditizio (come sopra evidenziato), tale squilibrio debba essere adeguatamente compensato.

**45.** Pertanto, si ritiene che la lettura combinata della clausola di esclusiva utilizzata da Monety con le restanti clausole presenti nel Modello Contrattuale determini uno squilibrio significativo a danno del consumatore. Infatti, il consumatore, da un lato, resta vincolato al Professionista per un significativo lasso di tempo (6 mesi), senza ricevere alcun beneficio dal conferimento dell'incarico con esclusiva (come emerso dalla documentazione in atti), senza disporre di strumenti che consentano allo stesso di valutare la correttezza e tempestività dell'operato del Professionista ed è tenuto al pagamento di una penale in caso di violazione del patto di esclusiva; dall'altro lato, il Professionista può avvantaggiarsi di una lunga durata del mandato, potendo contare sul fatto che il cliente non concluda nel frattempo il medesimo finanziamento tramite altri mediatori, senza nessuna specificazione dei propri obblighi contrattuali in relazione all'incarico ricevuto e senza alcun bilanciamento.

**46.** Alla luce delle predette considerazioni, la previsione contrattuale in esame integra una fattispecie di cui all'articolo **33, comma 2, lettera t) del Codice del Consumo**, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore *“restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi”* e Monety non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo **33, comma 1, del Codice del Consumo** in quanto, sulla base di quanto sopra osservato, risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

**47.** I profili di vessatorietà appena illustrati non appaiono superati per effetto delle modifiche apportate in corso di istruttoria dal Professionista nel Modello Contrattuale aggiornato ad aprile 2023, essendo rimaste nella sostanza immutate le clausole in esame.

**48.** Con riferimento, invece, alla nuova versione della clausola di esclusiva contenuta nel Modello Contrattuale aggiornato a gennaio 2024 (articolo 3.7), pur potendo apprezzare l'intervenuta introduzione della opzione alternativa di un conferimento dell'incarico senza esclusiva, unitamente alla contestuale modifica della clausola di durata contrattuale (lasciata in bianco, con previsione nel Foglio Informativo di una durata massima di 150 giorni), tuttavia, il Professionista non ha previsto nel dettato contrattuale idonei vantaggi per il consumatore tesi a garantire l'equilibrio tra le parti. Peraltro, la vessatorietà di tale clausola è ulteriormente aggravata dalla previsione in calce al Modello Contrattuale in questione di una clausola con la quale il consumatore dichiara ai sensi dell'articolo 33 del Codice del Consumo che alcune disposizioni contrattuali, tra le quali è compreso il citato articolo 3.7, sono state oggetto di attenta trattativa individuale. Il richiamo all'articolo 33 del Codice del Consumo infatti si presta ad essere interpretato come un'inversione dell'onere della prova, volta a sollevare il Professionista dall'onere, espressamente previsto dall'articolo 34, comma 5, del Codice del Consumo, di provare che le clausole dal medesimo unilateralmente predisposte siano state oggetto di specifica trattativa con il consumatore così precludendo in radice l'esame della vessatorietà.

### **B. Penali e spese**

49. Nella **clausola B**), descritta al punto II del presente provvedimento, è previsto l'obbligo per il consumatore di corrispondere al Professionista un importo a titolo di penale, in misura fissa pari a mille euro, nel momento in cui il consumatore violi il patto di esclusiva.

50. Tale disposizione contrattuale determina uno squilibrio in danno del consumatore, in quanto non prevede per il conferente l'esenzione dal pagamento della penale laddove il mancato rispetto dell'esclusiva sia da ricondurre a motivi obiettivamente giustificati, che possono sopravvenire soprattutto in considerazione della lunga durata dell'incarico.

51. Inoltre, l'importo previsto può arrivare persino ad eccedere, per una percentuale non residuale dei consumatori, il valore stesso della provvigione, risultando per ciò stesso – in assenza di aggiustamenti che ne parametrino l'ammontare al tempo trascorso dal conferimento dell'incarico, all'attività effettivamente svolta dal Professionista, al valore del finanziamento richiesto e della provvigione pattuita - manifestamente eccessivo e sproporzionato (principio di gradualità).

52. La libertà del professionista nel determinare l'ammontare della penale, che - giova ricordare, ha la funzione di liquidare il danno da inadempimento in maniera preventiva e convenzionale, indipendentemente dal danno effettivo - incontra un limite normativo rappresentato dalla manifesta eccessività che, nell'ambito dei contratti conclusi dal consumatore, ne fa presumere la vessatorietà. Il criterio in base al quale valutare se l'importo della penale sia "manifestamente eccessivo" può rinvenirsi nel mancato rispetto del principio di gradualità sopra illustrato. Tale principio trova conferma anche nella più recente giurisprudenza<sup>40</sup> ed è volto a garantire, nei contratti a prestazioni corrispettive come il contratto di mediazione creditizia, il rispetto del sinallagma contrattuale, dovendo trovare la prestazione di una parte il proprio fondamento nella controprestazione, al fine di evitare il ricorrere di situazioni di indebito arricchimento ai danni del contraente debole.

53. Sul punto, anche l'Organismo degli Agenti e Mediatori (OAM) ha rilevato che, pur ritenendo ragionevole la previsione di un costo per le attività di assistenza e di consulenza preliminare, "*ove effettivamente prestate e risultanti dai fascicoli documentali del singolo cliente*", nel caso in cui siano indicati nel contratto di mediazione costi, anche dovuti dal cliente per i casi di recesso anticipato avvenuto prima del completamento della prestazione di "messa in relazione", "*gli stessi costi dovrebbero sempre essere correlati ad attività effettivamente svolte ed illustrate ex ante al consumatore nel contenuto di dettaglio di ciascuna prestazione pattuita*". Con specifico riferimento alle previsioni di penali applicabili in caso di recesso e/o violazione del patto di esclusiva, l'OAM ha rappresentato che "*Gli importi previsti a carico del cliente in caso di recesso devono risultare commisurati all'attività effettivamente svolta dalla società di mediazione prima del recesso medesimo o comunque, quantomeno, non coincidere con l'intero importo che sarebbe previsto per un servizio di mediazione reso in forma completa, laddove tale attività sia stata svolta solo parzialmente (i.e. penale pari al 100% del compenso di mediazione). Diversamente, un importo della penale pari al 100% del compenso risulterebbe invece giustificato nelle ipotesi in cui l'attività di mediazione sia esitata effettivamente nella delibera finale del finanziamento o, comunque, già del tutto portata a compimento al momento del recesso*"<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Cfr. Cass. civ., Sez. II, sent., 18/09/2020, n. 19565, che conferma Cass. Civ., Sez. III, sent. 03/11/2010, n. 22357. Cfr. anche Corte d'Appello di Salerno, Sez. I Civ., sent. N. 8 del 05/01/2023.

<sup>41</sup> V. Doc. 18 cit..

54. Alla luce di tutto quanto precede, la previsione contrattuale in esame integra una fattispecie di cui all'articolo 33, comma 2, lettera *f* e *t* del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di *“imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo”* e di sancire a carico del consumatore *“limitazioni della facoltà di opporre eccezioni”* e *“restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi”* anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati e Monety non ha fornito elementi idonei a superare tale presunzione. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto, sulla base di quanto sopra osservato, risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

55. I profili di vessatorietà appena illustrati non appaiono superati per effetto delle modifiche apportate in corso di istruttoria dal Professionista nel Modello Contrattuale aggiornato ad aprile 2023, essendo rimasta nella sostanza immutata la clausola in esame.

56. Con riferimento, invece, alla nuova formulazione del Modello Contrattuale aggiornato a gennaio 2024, come sopra già rilevato, all'articolo 9 il Professionista ha lasciato in bianco l'importo della penale applicabile in caso di violazione del patto di esclusiva da parte del consumatore, prevedendo nel relativo Foglio informativo che tale importo non può superare il 50% della provvigione pattuita, così cessando la violazione dell'articolo 33, comma 2, lett. *f* del Codice del Consumo. Tuttavia, Monety non ha previsto per il conferente l'esenzione dal pagamento della penale laddove il mancato rispetto dell'esclusiva sia da ricondurre a motivi obiettivamente giustificati, così limitando la relativa facoltà di opporre eccezioni. Peraltro, la vessatorietà di tale clausola è ulteriormente aggravata dalla previsione in calce al Modello Contrattuale in questione di una clausola con la quale il consumatore dichiara ai sensi dell'articolo 33 del Codice del Consumo che alcune disposizioni contrattuali, tra le quali è compreso il citato articolo 9, sono state oggetto di attenta trattativa individuale. Il richiamo all'articolo 33 del Codice del Consumo infatti si presta ad essere interpretato come un'inversione dell'onere della prova, volta a sollevare il Professionista dall'onere, espressamente previsto dall'articolo 34, comma 5, del Codice del Consumo, di provare che le clausole dal medesimo unilateralmente predisposte siano state oggetto di specifica trattativa con il consumatore così precludendo in radice l'esame della vessatorietà. Pertanto, la clausola in questione risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 2, lett. *t* del Codice del Consumo.

## V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, così come richiamato dall'articolo 37-*bis* del Codice del Consumo, l'Autorità, con il provvedimento che accerta la violazione della disciplina delle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione ed anche delle condizioni economiche e patrimoniali del professionista. Ai fini della quantificazione della sanzione si osserva che l'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo si applica alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022 e che le violazioni in esame sono risultate in essere al 2 aprile 2023, data di entrata in

vigore del d.lgs. 7 marzo 2023, n. 26, applicandosi pertanto al caso di specie i limiti edittali da questo previsti.

In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di illeciti dotati di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, ove appropriato, dei criteri indicati al comma 2-ter dell'articolo 37-bis e, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 37-bis, comma 2-quater, 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.

#### ***Clausola A)***

Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, che la clausola in questione è applicata in un settore sensibile, come quello creditizio, caratterizzato da uno stato di asimmetria informativa nell'ambito di un contesto altamente tecnico e complesso, nonché della particolare vulnerabilità che può caratterizzare il consumatore che necessita di un finanziamento, della dimensione economica della Società (al 31 dicembre 2022 il fatturato è pari a [1.000.000–10.000.000] euro) e dell'appartenenza al Gruppo Gabetti.

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la clausola descritta *sub* par. II, lett. A), del presente provvedimento è stata adottata a partire dal mese di ottobre 2020<sup>42</sup>; ai fini dell'applicazione della sanzione si tiene conto, tuttavia, dell'applicabilità dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022; si tiene altresì conto della circostanza che tale violazione non è cessata in virtù dell'adozione della clausola contenuta nell'articolo 3.7 del Modello Contrattuale aggiornato a gennaio 2024, sulla base della lettura e dell'interpretazione della stessa alla luce del contesto complessivo dell'intero testo delle condizioni contrattuali in cui è inserita, e pertanto la violazione è ancora in corso.

Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Monety S.r.l. nella misura di 117.000 € (centodiciassettemila euro).

#### ***Clausola B)***

Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, che la clausola in questione è applicata in un settore sensibile, come quello creditizio, caratterizzato da uno stato di asimmetria informativa nell'ambito di un contesto altamente tecnico e complesso, nonché della particolare vulnerabilità che può caratterizzare il consumatore che necessita di un finanziamento, della dimensione economica della Società (al 31 dicembre 2022 il fatturato è pari a [1.000.000–10.000.000] euro), dell'appartenenza al Gruppo Gabetti, nonché del ridotto valore delle penali applicate nel periodo di riferimento.

---

<sup>42</sup> V. Doc. 1 cit..

Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la clausola descritta *sub* par. II, lett. B), del presente provvedimento è stata adottata a partire dal mese di ottobre 2020<sup>43</sup>; ai fini dell'applicazione della sanzione si tiene conto, tuttavia, dell'applicabilità dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022; si tiene altresì conto della circostanza che tale violazione non è cessata in virtù dell'adozione della clausola contenuta nell'articolo 9 del Modello Contrattuale aggiornato a gennaio 2024, sulla base della lettura e dell'interpretazione della stessa alla luce del contesto complessivo dell'intero testo delle condizioni contrattuali in cui è inserita, e pertanto la violazione è ancora in corso<sup>44</sup>.

Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Monety S.r.l. nella misura di 117.000 € (centodiciassettemila euro).

RITENUTO che per le clausole di cui al paragrafo II, *sub* lettere A) e B) del presente provvedimento vige una presunzione legale di vessatorietà *ex* articolo 33, commi 1 e 2, lett. *f*) e *t*), del Codice del Consumo e che Monety non ha fornito elementi pienamente sufficienti per superare tale presunzione;

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che le clausole descritte al paragrafo II, *sub* lettere A) e B) del presente provvedimento, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. *f*) e *t*) del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

RITENUTO che le nuove clausole, contenute nel Modulo Contrattuale utilizzato da Monety a partire dal mese di aprile 2023 e fino a gennaio 2024, riformulate secondo la versione prodotta in atti, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. *t*), del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

RITENUTO che le nuove clausole, contenute agli articoli 3.7 e 9 del Modulo Contrattuale utilizzato da Monety a partire dal mese di gennaio 2024, riformulate secondo la versione prodotta in atti, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. *t*), del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

RITENUTO che ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 8, del Regolamento, è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà delle clausole oggetto della presente valutazione, sul sito istituzionale dell'Autorità e su quello del Professionista

### DELIBERA

a) che la clausola *sub* **A)** descritta al punto II del presente provvedimento è adottata da Monety S.r.l. nel Contratto di mediazione creditizia - nella versione vigente fino ad aprile 2023, in quella vigente fino a gennaio 2024 e in quella ad oggi vigente - integra una fattispecie di clausola vessatoria ai

---

<sup>43</sup> V. Doc.1 cit..

<sup>44</sup> V. Doc. 22 cit..

sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta l'utilizzo;

b) che la clausola *sub B*) descritta al punto II del presente provvedimento e adottata da Monety S.r.l. nel Contratto di mediazione creditizia - nella versione vigente fino ad aprile 2023 e in quella vigente fino a gennaio 2024 - integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettere *f*) e *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e nella versione ad oggi vigente integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *t*), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta l'utilizzo;

c) di irrogare a Monety S.r.l. per la violazione di cui alla lett. a) una sanzione amministrativa pecuniaria di 117.000 € (centodiciassettemila euro);

d) di irrogare a Monety S.r.l. per la violazione di cui di cui alla lett. b) una sanzione amministrativa pecuniaria di 117.000 € (centodiciassettemila euro);

e) che il Professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e b).

#### DISPONE

a) che la società Monety S.r.l. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37-*bis* del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento, secondo le seguenti modalità:

- 1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;
- 2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per dieci giorni consecutivi sulla *home page* del sito [www.monety.it](http://www.monety.it) con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito [www.monety.it](http://www.monety.it);

c) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* di pubblicazione dell'estratto, così come nelle restanti pagine, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

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

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla diffida di cui ai punti *a)* e *b)* del dispositivo del presente provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 4, e 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 dello 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 comunicazione del parere stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---



**CV238 – MONETY – CLAUSOLE DI ESCLUSIVA**

Allegato al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 27 febbraio 2024 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie *ex* articolo 37-*bis* del Codice del Consumo.

[OMISSIS]

Le clausole oggetto di istruttoria sono contenute nel modello contrattuale denominato “CONTRATTO DI MEDIAZIONE CREDITIZIA” (di seguito anche “Modello Contrattuale”), pubblicato sul sito internet di Monety, che il Professionista utilizza per lo svolgimento della propria attività di intermediazione creditizia volta alla ricerca dell'istituto di credito erogatore ai fini della conclusione di contratti di mutuo da parte di consumatori. Tale modello, utilizzato a partire da ottobre 2020, è formato da una parte recante il “Documento di sintesi”, contenente le principali condizioni economiche e le principali clausole contrattuali, e da una parte recante il “Contratto di mediazione”.

In particolare, costituiscono oggetto della presente valutazione le seguenti clausole contenute nel predetto Modello Contrattuale:

**A) “Modalità di conferimento dell'incarico – recesso del Cliente: l'incarico viene conferito in esclusiva ed irrevocabile: il cliente non può ricercare autonomamente il finanziamento e non può recedere dal contratto medesimo prima della scadenza. In tali casi il Cliente è tenuto al pagamento di una penale nel caso di recesso prima della scadenza, ma successivamente ai 14 giorni del diritto di recesso di cui al “Recesso del Cliente Consumatore”.”;**

**B) “Penali e spese. Il Cliente sarà tenuto a corrispondere una penale, ai sensi dell'art. 1382 c.c., pari ad Euro 1.000,00 (euro mille/00) nelle seguenti ipotesi: a) violazione del patto di esclusiva; [...]”;**

Con riferimento alla clausola sub A), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lett. t) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” in considerazione della previsione di un termine di durata particolarmente lungo, anche a fronte della previsione di una penale applicabile al consumatore in caso di violazione del patto di esclusiva e del rilievo che nel dettato contrattuale mancano idonei vantaggi tesi a garantire l'equilibrio tra le parti; in ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

Con riferimento alla clausola sub B), è stata contestata al Professionista la presunta vessatorietà della stessa ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lett. f) e t) del Codice del Consumo, in quanto tale clausola avrebbe per oggetto o per effetto di “*imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo*” e di sancire a carico del

consumatore “*limitazioni della facoltà di opporre eccezioni*” e “*restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi*” anche in presenza di motivi obiettivamente giustificati. In ogni caso, tale clausola appare comunque idonea a configurare una violazione dell’articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto risulta suscettibile di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto, in pregiudizio dei consumatori aderenti.

[OMISSIS]

Di seguito si procede, dunque, alla valutazione dei singoli profili di vessatorietà per ciascuna disposizione contrattuale rilevante.

[OMISSIS]

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che le clausole descritte al paragrafo II, sub lettere A) e B) del presente provvedimento, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. f) e t) del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

RITENUTO che le nuove clausole, contenute nel Modulo Contrattuale utilizzato da Monety a partire dal mese di aprile 2023 e fino a gennaio 2024, riformulate secondo la versione prodotta in atti, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. t), del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

RITENUTO che le nuove clausole, contenute agli articoli 3.7 e 9 del Modulo Contrattuale utilizzato da Monety a partire dal mese di gennaio 2024, riformulate secondo la versione prodotta in atti, sono vessatorie ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lett. t), del Codice del Consumo in quanto tali da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

[OMISSIS]

### DELIBERA

a) che la clausola sub A) descritta al punto II del presente provvedimento e adottata da Monety S.r.l. nel Contratto di mediazione creditizia - nella versione vigente fino ad aprile 2023, in quella vigente fino a gennaio 2024 e in quella ad oggi vigente - integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lettera t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta l’utilizzo;

b) che la clausola sub B) descritta al punto II del presente provvedimento e adottata da Monety S.r.l. nel Contratto di mediazione creditizia - nella versione vigente fino ad aprile 2023 e in quella vigente fino a gennaio 2024 - integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lettere f) e t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e

nella versione ad oggi vigente integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t), del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta l'utilizzo;

*[OMISSIS]*

---

## VARIE

### **CONTRIBUTO ALL'ONERE DERIVANTE DAL FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO PER L'ANNO 2024**

*Provvedimento n. 31092*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 5 marzo 2024;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il comma 7-ter, dell'art. 10 della legge n. 287/90, introdotto dal comma 1 dell'art. 5-bis del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, nel testo integrato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, il quale stabilisce che all'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si provvede mediante un contributo di importo pari allo 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle società di capitale, con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, fermi restando i criteri stabiliti dal comma 2 dell'articolo 16 della legge n. 287/90 e che la soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa non può essere superiore a cento volte la misura minima;

VISTO in particolare il comma 7-quater dell'art. 10 della legge n. 287/90, introdotto dal comma 1 dell'art. 5-bis, decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, nel testo integrato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, il quale stabilisce che, a decorrere dall'anno 2014, il contributo è versato, entro il 31 luglio di ogni anno, direttamente all'Autorità con le modalità determinate dall'Autorità medesima con propria deliberazione. Eventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma 7-ter;

VISTA la delibera n. 30499 del 7 marzo 2023 con la quale l'Autorità ha fissato la percentuale del contributo per il 2023 allo 0,058‰ del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle società di capitale con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, fermi restando i criteri stabiliti dal comma 2 dell'art. 16 della legge n. 287/90;

VISTO l'art. 1, comma 10, del DL 10 agosto 2023, n. 104, recante *Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici* ai sensi del quale *“Al fine di assicurare l'efficace esercizio delle competenze e dei poteri di cui ai commi da 1 a 6, la pianta organica dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è aumentata in misura di otto unità di ruolo della carriera direttiva e di due unità di ruolo della carriera operativa. Ai relativi oneri, nel limite di euro 598.252 per l'anno 2024, di euro 1.263.374 per l'anno 2025, di euro 1.315.086 per l'anno 2026, di euro 1.379.730 per l'anno 2027, di euro 1.444.513 per l'anno 2028, di euro 1.509.296 per l'anno 2029, di euro 1.572.986 per l'anno 2030, di euro 1.638.000 per l'anno 2031, di euro 1.773.166 per l'anno 2032 e di euro 1.858.446 annui a decorrere dall'anno 2033, si provvede mediante corrispondente incremento del contributo di cui all'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater,*

della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in misura strettamente sufficiente a garantire la copertura integrale dell'onere per le assunzioni”;

CONSIDERATO che detta norma dispone che alla copertura integrale degli oneri derivanti dall'incremento della pianta organica si debba provvedere mediante un corrispondente incremento del contributo;

CONSIDERATO, pertanto, in applicazione della norma citata, che l'aliquota per il calcolo del contributo agli oneri di funzionamento dell'Autorità, per l'anno 2024, deve essere fissata nello 0,059 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle società di capitale con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, fermi restando i criteri stabiliti dal comma 2 dell'art. 16 della legge n. 287/90;

RITENUTO di dover adottare la delibera prevista dall'art. 10, comma 7-*quater*, della legge n. 287/90, al fine di individuare la misura del contributo dovuto per l'anno 2024;

### DELIBERA

1. di fissare per l'anno 2024, ai sensi dell'art. 10, comma 7-*quater* della legge n. 287/90, l'aliquota per il calcolo del contributo agli oneri di funzionamento dell'Autorità nella misura dello 0,059 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato, alla data della presente delibera, dalle società di capitale con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro, fermi restando i criteri stabiliti dal comma 2 dell'art. 16 della legge n. 287/90.
2. che la soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa non può essere superiore a cento volte la misura minima e, quindi, non superiore a 295.000,00 euro.

La presente delibera verrà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, sul Bollettino e sul sito internet dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXXIV- N. 11 - 2024

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi  
statistici  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---