



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXIX - n. 26

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
1 luglio 2019**



## SOMMARIO

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	5
C12235 - NORDICONAD-CONAD DEL TIRRENO/CONAD NORD OVEST	
<i>Provvedimento n. 27807</i>	5
C12236 - FINCANTIERI/INSIS	
<i>Provvedimento n. 27808</i>	9
C12237 - BANCA POPOLARE DI SONDRIO/FARBANCA	
<i>Provvedimento n. 27809</i>	13
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	16
AS1591 - CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO - RILASCIO DI LICENZE PER ATTIVITÀ DI CONSULENZA AUTOMOBILISTICA	16
AS1592 - DECRETO CRESCITA - INCENTIVI FISCALI RICONOSCIUTI IN IPOTESI DI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA E DI ADOZIONE DI MISURE ANTISISMICHE	19
DISCIPLINA DELLE RELAZIONI COMMERCIALI IN MATERIA DI CESSIONE DI PRODOTTI AGRICOLI E AGROALIMENTARI	22
AL21 - PREZZI DEL LATTE IN SARDEGNA	
<i>Provvedimento n. 27805</i>	22
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	31
PS11336 - COSTA CROCIERE-PACCHETTO MADAGASCAR	
<i>Provvedimento n. 27814</i>	31



## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12235 - NORDICONAD-CONAD DEL TIRRENO/CONAD NORD OVEST**

*Provvedimento n. 27807*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 giugno 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione delle società Nordiconad Soc.coop. e Conad del Tirreno Soc. Coop., pervenuta in data 22 maggio 2019;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

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

1. Nordiconad Soc.coop. (di seguito "Nordiconad") è una delle cooperative di dettaglianti aderenti al Consorzio Nazionale Dettaglianti CONAD S.c. a r.l.<sup>1</sup> (di seguito "CONAD"), attiva nella distribuzione di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo. CONAD è la più ampia organizzazione di imprenditori indipendenti (complessivamente oltre 2.500 dettaglianti) del commercio al dettaglio presente in Italia, secondo un modello distributivo costruito sulla figura del commerciante-cooperatore, ossia l'imprenditore del commercio autonomo associato in cooperativa. In particolare, Nordiconad opera attraverso una rete di vendita diretta e associata, composta da punti vendita con insegna CONAD attivi in Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna e Veneto. Nordiconad ha realizzato in Italia un fatturato, nel 2017, pari a circa 1,1 miliardi di euro.

2. Conad del Tirreno Soc. Coop. (di seguito anche "Conad del Tirreno") è anch'essa una cooperativa di dettaglianti aderenti a CONAD, attiva nella distribuzione di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo.

Conad del Tirreno associa imprese che gestiscono una rete di punti vendita con insegna CONAD localizzati in Liguria, Lazio, Sardegna e Toscana. Conad del Tirreno ha realizzato nell'esercizio 2017 in Italia un fatturato pari a circa 1,7 miliardi di euro.

---

<sup>1</sup> Consorzio Nazionale Dettaglianti CONAD svolge a livello nazionale alcune funzioni commerciali e di marketing per i propri soci, tra le quali spicca la funzione di centrale d'acquisto per le cooperative socie.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione consiste nella fusione per unione tra Nordiconad e Conad del Tirreno. La fusione sarà eseguita mediante la costituzione di una nuova società, che sarà denominata Conad Nord Ovest Soc. Coop. e svolgerà la medesima attività delle Parti.

L'operazione nasce dall'esigenza di concentrare i patrimoni, gli *asset* e le attività delle due società, al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale e finanziaria nonché di ottenere sinergie ed economie di scala.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione comunicata, in quanto comporta la fusione tra due imprese, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *a*), della legge n. 287/90.

5. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, così come modificato dall'articolo 5-bis, comma 2, lettera *c*), del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27 e dalla Delibera dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 27059 del 7 marzo 2018, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 498 milioni di euro ed il fatturato realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale individualmente dalle imprese interessate è stato superiore a 30 milioni di euro.

## IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

### *Il mercato del prodotto*

6. L'operazione in esame interessa il settore della grande distribuzione organizzata (GDO) di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo. Secondo la prassi consolidata dell'Autorità<sup>2</sup>, nel settore della GDO operano, a livello nazionale, molteplici operatori, con dimensioni, caratteristiche e formule organizzative estremamente variegata. In particolare, la GDO viene solitamente suddivisa in: Grande Distribuzione (GD), nella quale sono comprese le grandi catene distributive organizzate in forma di impresa o di gruppo di imprese, e Distribuzione Organizzata (DO), di cui fanno parte le catene costituite da soggetti giuridici distinti ma "legati" dalla comune adesione a formule associative di vario tipo, quali consorzi, unioni volontarie, società di servizi, cooperative di consumo, ecc..

7. All'interno della GDO possono distinguersi diverse categorie di punto vendita (ipermercati, supermercati, *superette* e *discount*) che si differenziano rispetto a un insieme di caratteristiche (dimensione, posizionamento, gamma di prodotti offerti, presenza di banchi del fresco, ecc.) che concorrono a determinarne la qualità e il livello di servizi offerti.

8. Sulla base di un consolidato orientamento dell'Autorità, esiste una catena di sostituibilità tra le diverse tipologie di punto vendita che fa sì che le relazioni maggiormente significative, ai fini della delimitazione dei mercati, risultino limitate alle categorie immediatamente contigue sotto il profilo

---

<sup>2</sup> V. IC43 – SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA, Delibera n. 24465 del 24 luglio 2013.

dimensionale. Le relazioni di sostituibilità non sono, peraltro, necessariamente simmetriche, potendosi ipotizzare che i punti vendita di dimensioni più elevate esercitino una pressione concorrenziale.

9. Nei propri precedenti<sup>3</sup>, l'Autorità ha conseguentemente identificato l'esistenza di mercati merceologici distinti per ciascuna categoria dimensionale di punto vendita, definiti in particolare come segue:

- i) il mercato delle *superette* (100-400 mq), composto dalle stesse *superette* e dai supermercati medio-piccoli (aventi una superficie compresa tra 400 e 1.500 mq);
- ii) il mercato dei supermercati (400-2.500 mq), composto da tutti i supermercati, dalle *superette* e dagli ipermercati;
- iii) il mercato degli ipermercati (dai 2.500 mq in su), composto dagli ipermercati e dai grandi supermercati (di dimensione pari o superiore ai 1.500 mq).

#### ***Il mercato geografico***

10. Sotto il profilo geografico, i mercati della GDO hanno dimensione locale, in considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti vendita. L'esatta delimitazione della dimensione geografica dei mercati deve tuttavia essere effettuata caso per caso, sulla base della dimensione dei bacini di utenza dei singoli punti vendita delle imprese interessate e del loro livello di sovrapposizione. È prassi dell'Autorità valutare le condizioni concorrenziali esistenti su specifiche porzioni di territorio delimitate da curve isocrone o isometriche costruite attorno ai singoli punti vendita interessati dall'operazione<sup>4</sup>. Nel caso di specie, tuttavia, non è necessario arrivare ad una precisa definizione dei mercati geografici rilevanti in quanto le parti operano in province differenti.

#### ***Gli effetti dell'operazione***

11. Il settore interessato dall'operazione in esame è quello della grande distribuzione organizzata, nel quale sono attive sia Nordiconad sia Conad del Tirreno. Le Parti non hanno specificato i singoli mercati del prodotto nei quali operano, indicando esclusivamente di essere entrambe attive nel commercio di generi di largo consumo alimentari e non alimentari.

12. Nordiconad risulta attiva con i propri punti vendita nelle province di Alessandria, Aosta, Asti, Biella, Bologna, Cuneo, Ferrara, Genova, Imperia, Mantova, Modena, Novara, Savona, Torino, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli.

Conad del Tirreno opera invece nelle province di Arezzo, Cagliari, Firenze, Grosseto, La Spezia, Livorno, Lucca, Massa-Carrara, Nuoro, Oristano, Pisa, Pistoia, Prato, Sassari, Siena, Sud Sardegna e parte delle province di Roma e Viterbo.

13. Poiché le Parti operano in mercati geografici differenti, l'operazione di concentrazione non produce effetti di sovrapposizione orizzontale in nessuno dei mercati potenzialmente interessati.

14. Per quanto precede, l'operazione comunicata non riduce in modo sostanziale la concorrenza sui mercati interessati.

---

<sup>3</sup> Cfr., tra gli altri, il provv. n. 26013 dell'11 maggio 2016, C12043 - COOP ALLEANZA 3.0/DISTRIBUZIONE LAZIO UMBRIA e, più di recente, il provv. n. 27369 del 3 ottobre 2018, C12178 - CONAD ADRIATICO/RAMO DI AZIENDA DI IPER MONTEBELLO.

<sup>4</sup> V., ad esempio, C11968 - COOP CENTRO ITALIA/GRANDI MAGAZZINI SUPERCONTI-SUPERCONTI SUPERMERCATI TERNI- SUPERCONTI SERVICE, provv. n. 25419 del 8 aprile 2015, in Boll. n. 14/2015.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

**DELIBERA**

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---



**C12236 - FINCANTIERI/INSIS***Provvedimento n. 27808*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 giugno 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Fincantieri S.p.A., pervenuta in data 22 maggio 2019;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

**1.** Fincantieri S.p.A. (di seguito "Fincantieri") è una società di diritto italiano attiva nella progettazione, costruzione e riparazione di navi da crociera e di altre tipologie di mezzi navali, per uso sia civile che di sicurezza militare.

Fincantieri è controllata da Fintecna S.p.A. (di seguito "Fintecna") che detiene il 71,64% del capitale sociale mentre il residuo è distribuito fra azionisti privati con quote che non superano il 3%.

Fintecna è una società a intero controllo pubblico che si occupa in particolare di gestione di partecipazioni, anche nell'ambito di processi di liquidazione ed è a sua volta controllata da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (di seguito "CDP") che ne detiene l'intero capitale sociale.

CDP è controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che detiene l'82,8% del capitale sociale. La società è attiva nel finanziamento, anche tramite il risparmio postale, di enti pubblici territoriali e non e di iniziative dagli stessi promosse; nell'assunzione di partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale; nel finanziamento di opere, impianti, reti e dotazioni destinati alla fornitura di servizi pubblici e alle bonifiche; nella gestione delle partecipazioni trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze a CDP all'atto della trasformazione della stessa in società per azioni<sup>1</sup>.

Il fatturato consolidato realizzato dalle imprese riconducibili a CDP nell'esercizio 2018, è stato di circa 26,5 miliardi di euro a livello mondiale, di cui circa [15-20]\* miliardi di euro per vendite realizzate in Europa, quasi interamente nel territorio italiano.

**2.** Insis S.p.A. (di seguito, "Insis") è una società attiva nei mercati dell'*information communication technology* (ICT) e la *cyber security* per difesa e sicurezza sia civile che militare.

Insis è controllata da Esseti – Sistemi e Tecnologie Holding S.r.l. (di seguito Esseti) che detiene attualmente il 77% del capitale sociale. Il residuo del capitale sociale è detenuto da Aves – Avio

---

<sup>1</sup> CDP è la società risultante dalla trasformazione in società per azioni di Cassa Depositi e Prestiti amministrazione dello Stato, disposta dall'articolo 5 del Decreto Legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni nella Legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, il quale ne definisce anche le funzioni, i compiti e l'organizzazione.

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

Engineering Solutions & Services S.r.l. (di seguito Aves) con una quota del 14%, mentre il 9% è rappresentato da azioni proprie di Insis.

Nell'esercizio concluso il 31 dicembre 2018, Insis ha realizzato ricavi totali pari a 48,5 milioni di Euro, quasi interamente in Italia.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata consiste nell'acquisizione, da parte di CDP, attraverso Fincantieri, del controllo esclusivo di Insis e si articola in due fasi che porteranno Fincantieri a detenere la maggioranza del capitale sociale della stessa Insis.

4. In particolare, Fincantieri acquisirà inizialmente l'intero capitale detenuto da Aves, pari al 14%, e una quota pari al 35,48% da Esseti, arrivando a detenere il 49,48%.

Successivamente, Fincantieri ed Esseti procederanno ad aumentare il capitale sociale di Insis. A seguito di tale operazione, Fincantieri arriverà a detenere il 55,50% del capitale sociale, mentre Esseti verrà a detenere il 37%.

5. Nell'ambito dell'operazione, sono stati stipulati due distinti accordi accessori di non concorrenza, rispettivamente con Aves ed Esseti.

Nel primo, Aves si impegna con Fincantieri a non svolgere, direttamente o indirettamente, alcuna attività e/o prestare servizi in concorrenza con Insis e le altre società del gruppo cui essa appartiene, per tutti i territori in cui esse operano e/o hanno sede. Quanto alla durata di tale patto di non concorrenza, le Parti hanno previsto che esso vigerà sino al momento in cui Esseti cesserà di far parte della compagine sociale di Insis, e comunque, durerà cinque anni a decorrere dalla data di sottoscrizione. Nel secondo patto di non concorrenza, contenuto nel patto parasociale stipulato fra Fincantieri e Esseti, è previsto che, per tutto il periodo in cui resti socio di Insis, Esseti e la persona fisica che detiene indirettamente il 50% del capitale sociale della stessa non svolgano attività in concorrenza con quelle di Insis nei territori in cui la stessa opera.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'operazione comunicata, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto, al momento della notifica, il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è superiore a 498 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è superiore a 30 milioni di euro.

7. I patti di non concorrenza descritti in precedenza possono essere qualificati come accessori alla concentrazione comunicata nella misura in cui contengono restrizioni direttamente connesse alla realizzazione dell'operazione e a essa necessarie. In particolare, nel caso di specie gli impegni assunti dai venditori vanno a beneficio dell'acquirente e rispondono all'esigenza di garantire a quest'ultimo il trasferimento dell'effettivo valore dell'acquisizione, comprensivo del *know-how*. Tuttavia, per non travalicare i limiti di quanto ragionevolmente richiesto allo scopo, è necessario che la durata sia limitata a tre anni, non essendo l'acquirente presente in alcuni dei mercati interessati, e

che la portata geografica non ecceda l'attuale ambito geografico di operatività della società oggetto di acquisizione<sup>2</sup>.

#### IV. VALUTAZIONI

**8.** L'operazione di concentrazione in esame interessa i seguenti servizi:

1. *Information Technology* (IT) rivolti principalmente ai settori di difesa, sicurezza, aerospazio, trasporti e infrastrutture;

2. Elettronica della difesa e sicurezza.

**9.** Quanto ai servizi di *Information Technology* (IT), i servizi IT possono essere segmentati considerando le funzionalità dei *software* e le caratteristiche dei settori in cui i clienti operano<sup>3</sup>. Nel caso in esame, Insis offre servizi rivolti principalmente ai settori di difesa, sicurezza, trasporti e infrastrutture. Dal punto di vista geografico, si ritiene di lasciare aperta la definizione del mercato e, in particolare, se tale mercato sia nazionale o più ampio, in quanto in entrambe le configurazioni non si avrebbero effetti pregiudizievoli per la concorrenza.

**10.** Secondo le informazioni fornite dalla notificante, nel 2018 CDP, attraverso Fincantieri, sarebbe presente nel mercato in esame con una quota di mercato marginale, inferiore all'1%, al pari di Insis e non riconducibile peraltro alle funzionalità dei prodotti e dei servizi offerti dall'impresa oggetto di acquisizione anche considerando una estensione geografica del mercato più ristretta, coincidente con l'Italia. Tale circostanza non rende necessario procedere a un'ulteriore segmentazione del mercato sulla base delle funzionalità. Pertanto, l'operazione in esame non appare idonea a determinare un significativo rafforzamento della posizione detenuta da CDP, attraverso Fincantieri, sul mercato dell'*Information Technology*.

**11.** Il mercato della fornitura di sistemi elettronici per la difesa e la sicurezza nazionale include una vasta gamma di prodotti, sistemi e soluzioni con applicazioni specifiche valide sia per il comparto militare che per le istituzioni civili<sup>4</sup>. Dal punto di vista della estensione geografica del mercato, si osserva la presenza di diversi gruppi che operano su base sovranazionale. Tuttavia, si ritiene di lasciare aperta la definizione del mercato e, in particolare, se tale mercato sia nazionale o più ampio.

**12.** Secondo le informazioni fornite dalla notificante, nel 2018 CDP, attraverso Fincantieri, non sarebbe presente nei mercati in cui è attiva Insis anche considerando un'estensione geografica del mercato più ristretta, coincidente con l'Italia. Insis è, peraltro, presente con quote di mercato inferiori all'1%, a fronte della presenza di concorrenti di rilevanti dimensioni attivi su scala mondiale.

**13.** Alla luce delle considerazioni precedenti, l'operazione in esame non appare suscettibile di modificare in maniera sostanziale la struttura e le dinamiche competitive dei mercati suindicati.

---

<sup>2</sup> Punto 20 della 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>3</sup> Cfr., *ex multis*, il Provvedimento dell'Autorità n. 26818 del 25 ottobre 2017, caso C12119 – Engineering Ingegneria Informatica/Infogroup Informatica e Servizi Telematici, e la Decisione della Commissione Europea del 19 giugno 2013, caso M.6921 – IBM Italia/UBIS. Vedi da ultimo anche il Provvedimento dell'Autorità n. 27451 del 6 dicembre 2018, caso C12201 – Leonardo/Vitrociset.

<sup>4</sup> Cfr. il Provvedimento dell'Autorità n. 18684 del 24 luglio 2008, caso C9500 – Finmeccanica/DRS Technologies.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

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. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**C12237 - BANCA POPOLARE DI SONDRIO/FARBANCA***Provvedimento n. 27809*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA 12 giugno 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Banca Popolare di Sondrio S.c.p.A. pervenuta in data 24 maggio 2019 e integrata in data 30 maggio 2019;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Banca Popolare di Sondrio S.c.p.A. (di seguito, 'BPS') è una società a capo dell'omonimo gruppo bancario, attiva nella raccolta del risparmio, nell'erogazione del credito, nella prestazione e intermediazione di servizi finanziari, creditizi e assicurativi e nell'ambito del sistema dei pagamenti, configurandosi come banca commerciale al dettaglio.

Nel 2017, il fatturato nazionale realizzato da BPS, calcolato ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 287/90 (un decimo del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine), è risultato pari a circa [3-4]\* miliardi di euro.

2. Farbanca S.p.A. (di seguito 'Farbanca') è una società attiva, esclusivamente in Italia, nella fornitura di prodotti e servizi finanziari alle farmacie italiane, soprattutto attraverso la concessione di mutui chirografari a lungo termine per l'acquisto di nuove licenze e/o la ristrutturazione di nuovi locali. Farbanca fa parte del Gruppo Banca Popolare di Vicenza; attualmente la partecipazione rappresentativa del 70,77% del capitale sociale di Farbanca è detenuta dalla Banca Popolare di Vicenza S.p.A. in Liquidazione Coatta Amministrativa.

Nel 2017, il fatturato realizzato da Farbanca, calcolato ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 287/90 (un decimo del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine), è risultato circa [30-100] milioni di euro.

**II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE**

3. L'operazione in esame consiste nell'acquisizione, da parte di BPS, del 70,77% del capitale sociale di Farbanca, in virtù del quale BPS acquisirà il controllo esclusivo della *target*.

---

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

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE n. 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della stessa legge, in quanto il fatturato totale, calcolato ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 287/90, realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 498 milioni di euro, e il fatturato realizzato individualmente, a livello nazionale, da almeno due di esse è superiore a 30 milioni di euro.

### IV. VALUTAZIONE

5. Considerato che Farbanca è attiva essenzialmente nella fornitura di una specifica forma di finanziamento alle piccole imprese, vale a dire l'erogazione di mutui chirografari a favore di farmacisti per l'acquisto o l'avvio di nuove farmacie, l'operazione interessa il mercato degli impieghi alle famiglie produttrici-piccole imprese. Pur essendo la target focalizzata sul segmento farmaceutico-sanitario, in relazione al quale ha maturato una maggiore esperienza, essa offre prodotti che, in termini di costi e condizioni, possono essere offerti anche dalla generalità del sistema bancario.

Con riguardo alla dimensione geografica del mercato in esame, esso presenta una dimensione territoriale locale che, nella prassi dell'Autorità, è stata valutata in prima approssimazione di livello provinciale.

Con riferimento al caso di specie si rileva che BPS ha un sistema basato sulla propria rete territoriale di filiali, invece Farbanca si avvale essenzialmente di un modello distributivo digitale.

6. In considerazione delle dimensioni particolarmente contenute della società acquisita, nonché del diverso modello distributivo, l'operazione non verrà a determinare apprezzabili modifiche strutturali nel mercato interessato, come si evince dalla sostanziale assenza di sovrapposizioni di natura orizzontale. In particolare, Farbanca detiene uno sportello solo in provincia di Bologna, dove realizza una quota di mercato inferiore al [15-20%], mentre BPS realizza [inferiore all'1%].

7. In definitiva, alla luce delle considerazioni suesposte, si ritiene che la concentrazione in esame non sia idonea a modificare, in modo significativo, l'assetto concorrenziale del mercato rilevante.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato interessato, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

### DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate ed al Ministro dello Sviluppo Economico.

---

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1591 – CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO - RILASCIO DI LICENZE PER ATTIVITÀ DI CONSULENZA AUTOMOBILISTICA

Roma, 8 marzo 2019

Città Metropolitana di Palermo

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 7 marzo 2019, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, così come introdotto dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, ha deliberato di esprimere il proprio parere relativamente al contenuto di due Delibere della Città metropolitana di Palermo. L'una dell'11 aprile 2018 volta a negare l'autorizzazione all'apertura di un'agenzia di disbrigo pratiche automobilistiche nel Comune di Giardinello; l'altra del 21 novembre 2018 volta sempre a negare l'autorizzazione all'apertura di un'agenzia di disbrigo pratiche automobilistiche nel Comune di Montelepre. Entrambe le Delibere, trasmesse all'Autorità in data 9 gennaio 2019, fondano il rifiuto all'esercizio dell'attività di consulenza automobilistica esclusivamente sulla programmazione provinciale che non prevede posti disponibili nei Comuni indicati.

In particolare, le suddette Delibere affermano che: *“attualmente non è possibile aprire una sede di agenzia di disbrigo di pratiche automobilistiche nel Comune di..., poiché la programmazione provinciale in vigore non prevede posti disponibili nel suddetto Comune”*

L'Autorità, sul punto, intende svolgere le seguenti considerazioni.

La programmazione provinciale è determinata dal Regolamento Provinciale approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale di Palermo n. 153/2/C del 17 giugno 1997 il quale prevede, tra l'altro, un contingentamento del numero di esercizi volti ad effettuare la consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (art. 7).

Tale Regolamento è stato emanato in coerenza alla normativa nazionale contenuta nella L. 8 agosto 1991, n. 264, recante la *“Disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto”*, ed al relativo Decreto Ministeriale del 9 dicembre 1992 *“Definizione dei criteri per la programmazione numerica a livello provinciale, ed in rapporto con l'indice provinciale della motorizzazione civile, delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto”*, recependone di fatto i limiti soggettivi per l'accesso all'attività di consulenza



automobilistica, la cui portata restrittiva è stata più volte oggetto di intervento ai sensi degli art. 21 e 22 della L. 287/90 da parte dell'Autorità<sup>1</sup>.

Con riguardo all'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto, così come regolamentata dalla citata normativa nazionale, l'Autorità ha già auspicato l'espressa abrogazione, tra l'altro, delle disposizioni della L. n. 264/91 e del relativo Decreto del Ministro dei Trasporti del 9 dicembre 1992 volte a determinare il numero massimo di operatori del settore, non ritenendo che, stante la natura del servizio reso, tale restrizione - peraltro fondata unicamente su valutazioni di natura quantitativa - sia necessaria e proporzionata a finalità di interesse generale da perseguire.

Si rileva, infatti, che le disposizioni di cui alla L. n. 264/91, in materia di attività di consulenza automobilistica, devono essere valutate alla luce dei principi di liberalizzazione e di promozione della concorrenza contenuti nel D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, attuativo della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, nonché nell'art. 3 del D.L. 138/2011, negli artt. 31 e 34 del D.L. 201/2011 e, da ultimo, nell'art. 1 del D.L. 1/2012<sup>2</sup>.

In particolare, l'art. 14 del D.Lgs. 59/2010 prevede che *"l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie"* e che *"regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale"*, comunque nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

L'Autorità, pertanto, nel ribadire quanto già evidenziato nelle proprie precedenti segnalazioni in materia, intende sottolineare, in particolare, che le norme contenute nella L. n. 264/91 e nel relativo Decreto Ministeriale 9 dicembre 1992 risultano in contrasto con i principi dettati dalla Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e dai successivi decreti di liberalizzazione.

In virtù di quanto sin qui considerato, l'Autorità rileva quindi come le Delibere oggetto del presente Parere motivato, nonché l'art. 7 del richiamato Regolamento provinciale, siano da ritenersi illegittimi in quanto introducono una ingiustificata restrizione della concorrenza, in violazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e del D.Lgs. n. 59/2010 di recepimento della stessa, nonché dell'art. 3 del D.L. 138/2011, degli artt. 31 e 34 del D.L. 201/2011 e, da ultimo, dell'art. 1 del D.L. 1/2012.

In particolare, il contingentamento numerico dell'offerta dei servizi di consulenza automobilistica, come più volte ribadito dall'Autorità, costituisce una restrizione all'accesso al mercato. Peraltro, nel caso di specie, non ricorrono *"motivi imperativi di interesse generale"* che possano giustificare siffatta limitazione.

Ai sensi dell'articolo 21 *bis*, comma 2, della legge n. 287/90, la Città Metropolitana di Palermo dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente Parere, le iniziative adottate al fine di ripristinare corrette dinamiche concorrenziali rispetto all'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto. Laddove entro il suddetto termine tali

---

<sup>1</sup> AS17 del 4 ottobre 1993, in Bollettino AGCM n. 29/1993, AS104 del 30 ottobre 1997, in Bollettino AGCM n. 43/1997, AS552 del 1 luglio 2009, in Bollettino AGCM n. 28/09; AS762 del 23 settembre 2010, in Boll. n. 37/2010; AS1026 del 14 novembre 2012, in Boll. n. 9/2013; AS1042 del 17 aprile 2013, in Boll. n. 17/2013; AS1439 del 26 ottobre 2017, in Bollettino AGCM 42/2017.

<sup>2</sup> Cfr. gli artt. 10 e 11 del D.Lgs. n. 59/2010 che recepisce la c.d. Direttiva Servizi, nonché gli artt. 31, comma 2, e 34, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. Salva Italia), convertito con Legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché l'articolo 3, commi 1, 6, 7, 8 e 9, del Decreto Legge 13 agosto 2011, convertito con Legge 14 settembre 2011, n. 148 e, da ultimo, l'art. 12 del D.L. n. 1/2012, convertito con Legge 24 marzo 2012, n. 27.

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

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

IL PRESIDENTE *f.f.*  
*Gabriella Muscolo*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento della Città Metropolitana di Palermo al parere motivato espresso dall'Autorità ex art. 21-bis della legge n. 287/1990 avente ad oggetto il contingentamento delle licenze per l'attività di consulenza automobilistica nella provincia di Palermo***

Nella propria riunione del 7 marzo 2019, l'Autorità ha deliberato di inviare un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, pubblicato in calce alla presente comunicazione, in merito a due delibere della Città Metropolitana di Palermo che negano l'autorizzazione all'apertura di un'agenzia di disbrigo pratiche automobilistiche, rispettivamente nel Comune di Giardinello (prot. 32096 del 11/4/2018) e nel Comune di Montelepre (prot. 93547 del 21/11/2018), e, in quanto atto presupposto, all'art.7 del Regolamento provinciale approvato con Deliberazione del Consiglio Provinciale di Palermo n. 153/2/C del 17 giugno 1997.

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, la Città Metropolitana di Palermo ha fornito riscontro con comunicazione del 6 maggio 2019, evidenziando, fra l'altro, l'Amministrazione “*sta predisponendo gli atti per la modifica del Ns. Regolamento per la disciplina dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 153/2/C del 17/6/97 ed in particolare gli artt. 7 e 8 che verranno soppressi*” e “*sarà Ns. cura notificarvi sulle determinazioni prese*”

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 22 maggio 2019, preso atto del mancato adeguamento dell'amministrazione al parere motivato del 7 marzo 2019, ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990 ha disposto l'impugnazione davanti al TAR Sicilia – Palermo delle menzionate delibere e di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

---

**AS1592 - DECRETO CRESCITA - INCENTIVI FISCALI RICONOSCIUTI IN IPOTESI DI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA E DI ADOZIONE DI MISURE ANTISISMICHE**

Roma, 17 giugno 2019

Presidente della Camera dei Deputati  
Presidente del Senato della Repubblica  
Presidente del Consiglio dei Ministri

Nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'art. 21 della legge n. 287 del 10 ottobre 1990, l'Autorità, nella sua adunanza del 12 giugno 2019, ha inteso formulare alcune considerazioni in merito alle criticità concorrenziali derivanti dall'art. 10 del Decreto Legge n. 34, del 30 aprile 2019 recante "*Misure urgenti di crescita economica per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*" (cd. Decreto Crescita)<sup>1</sup>, integrativo della vigente disciplina in materia di incentivi fiscali riconosciuti in ipotesi di interventi di riqualificazione energetica e di adozione di misure antisismiche (cd. "*ecobonus*" e "*sismabonus*").

In termini generali, l'Autorità apprezza lo sforzo profuso dal Legislatore nazionale nel corso degli ultimi anni, volto a favorire gli interventi di efficientamento energetico degli edifici, in linea sia con le previsioni contenute nella "*Strategia Energetica nazionale 2017*", adottata con D.M. del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in data 10 novembre 2017, sia con le misure contenute nel pacchetto "*Clean Energy for all Europeans*" presentato a fine 2016 dalla Commissione Europea e finalizzato alla creazione di "*un'Unione dell'Energia*". In questo contesto, infatti, le misure di incentivazione fiscale riconosciute in ipotesi di interventi di riqualificazione energetica e di consolidamento antisismico appaiono finalizzate a realizzare un significativo risparmio energetico ed una maggiore tutela dell'ambiente e, al contempo, a migliorare la competitività del Paese.

Tanto premesso, tuttavia, si ritiene opportuno effettuare i seguenti rilievi.

L'art. 10 del Decreto Crescita, rubricato "*Modifiche alla disciplina degli incentivi per gli interventi di efficienza energetica e di rischio sismico*", ha integrato la disciplina attualmente vigente in materia di incentivi fiscali riconosciuti per le citate categorie di interventi, introducendo una nuova modalità di fruizione degli stessi, che si applica sia agli interventi di riqualificazione energetica che agli interventi di adozione di misure antisismiche. Ed infatti, ad integrazione degli artt. 14 e 16 del Decreto Legge n. 63/2013, convertito con modificazioni nella legge n. 90 del 3 agosto 2013 e s.m. e i., la norma in commento prevede che "*il soggetto avente diritto alle detrazioni può optare, in*

---

<sup>1</sup> In GU n. 100 del 30 aprile 2019.

*luogo dell'utilizzo diretto delle stesse, per un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi e a quest'ultimo rimborsato sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione, in cinque quote annuali di pari importo...»<sup>2</sup>.*

Come è noto, il dettato normativo antecedente al Decreto Crescita consentiva ai beneficiari di godere di detrazioni fiscali sulla spesa sostenuta - ripartendone l'ammontare riconosciuto in 10 o 5 quote annuali di pari importo a secondo che si trattasse, rispettivamente, di interventi di riqualificazione energetica ovvero di interventi di consolidamento antisismico (art. 14, comma 3 e 16, comma 1bis del Decreto Legge n. 63/2013 e s.m. e i.) - ovvero di cedere il credito di imposta corrispondente alla detrazione fiscale ai fornitori che avessero effettuato gli interventi o ad altri soggetti privati, con facoltà per questi ultimi di successiva cessione del credito<sup>3</sup>.

Con l'art. 10 del Decreto Crescita è stata prevista una nuova e aggiuntiva modalità di fruizione delle agevolazioni fiscali, consistente nel riconoscimento - in favore dei beneficiari - di uno sconto immediato, in misura corrispondente alla detrazione fiscale, applicato dall'impresa appaltatrice sul corrispettivo ad essa dovuto. Detto sconto è successivamente rimborsato all'impresa sotto forma di credito d'imposta ed è da quest'ultima utilizzabile esclusivamente in compensazione - dunque non cedibile ad altri soggetti - in cinque quote annuali di pari importo.

L'Autorità rileva che la norma in esame, nella sua attuale formulazione, appare suscettibile di creare restrizioni della concorrenza nell'offerta di servizi di riqualificazione energetica a danno delle piccole e medie imprese, favorendo i soli operatori economici di più grandi dimensioni.

Ed infatti, il nuovo sistema di incentivazione fiscale per i lavori di efficientamento energetico introdotto dal Decreto Crescita, di particolare appetibilità per la domanda, si pone, in ragione delle modalità prescelte per il trasferimento dei crediti fiscali dai soggetti aventi diritto ai fornitori, quale meccanismo fruibile, nei fatti, solo dalle imprese di grande dimensione, che risultano le uniche in grado di praticare gli sconti corrispondenti alle detrazioni fiscali senza confronti concorrenziali, potendo compensare i correlativi crediti d'imposta in ragione del consistente volume di debiti fiscali, godendo anche di un minor costo finanziario connesso al dimezzamento da dieci a cinque anni del periodo di compensazione del credito d'imposta.

---

<sup>2</sup> Così l'art. 10 del Decreto Crescita. La rubrica dell'articolo è la seguente: "Art. 10 - Modifiche alla disciplina degli incentivi per gli interventi di efficienza energetica e rischio sismico" e il testo completo così dispone: "1. All'articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, dopo il comma 3, e' inserito il seguente: «3.1. Per gli interventi di efficienza energetica di cui al presente articolo, il soggetto avente diritto alle detrazioni può optare, in luogo dell'utilizzo diretto delle stesse, per un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi e a quest'ultimo rimborsato sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione, in cinque quote annuali di pari importo, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, senza l'applicazione dei limiti di cui all'articolo 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e all'articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244». 2. All'articolo 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, dopo il comma 1-septies, è inserito il seguente: «1-octies. Per gli interventi di adozione di misure antisismiche di cui al presente articolo, il soggetto avente diritto alle detrazioni può optare, in luogo dell'utilizzo diretto delle stesse, per un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi e a quest'ultimo rimborsato sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione, in cinque quote annuali di pari importo, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, senza l'applicazione dei limiti di cui all'articolo 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e all'articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244». 3. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definite le modalità attuative delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, comprese quelle relative all'esercizio dell'opzione da effettuarsi d'intesa con il fornitore.

<sup>3</sup> Così art. 14, commi 2-ter e 2-sexies, nonché art. 16, comma 1 *quinquies*.

Infatti, non essendo prevista - nell'art. 10 del Decreto Crescita - la facoltà di successiva cessione del credito d'imposta da parte del fornitore degli interventi, potendo quest'ultimo utilizzarlo esclusivamente in compensazione in cinque quote annuali di pari importo, il nuovo meccanismo, così come articolato, è sostanzialmente precluso alle PMI che operano nel mercato della riqualificazione energetica, non disponendo esse della capienza fiscale necessaria per poter compensare i crediti d'imposta acquisiti.

La disposizione normativa segnalata appare quindi introdurre una discriminazione fra operatori concorrenti - in termini di impossibilità, per alcuni di essi, di utilizzare nelle proprie offerte di mercato tutti i diversi meccanismi di incentivazione normativamente previsti per la domanda di lavori di efficientamento energetico - avvantaggiando gli operatori di maggiori dimensioni e capacità finanziaria e rischiando, conseguentemente, di distorcere le dinamiche del relativo mercato con l'effetto di restringere le possibilità di offerta per i consumatori finali.

In conclusione, l'Autorità ritiene che la norma in oggetto, nella misura in cui non prevede la possibilità di successiva cessione del credito a terzi, con le modalità opportunamente definite dall'Agenzia delle Entrate, possa generare un'indebita distorsione del mercato a vantaggio di pochi operatori, a detrimento delle imprese di medie e piccole dimensioni attive nell'offerta dei servizi di riqualificazione energetica, con evidenti ricadute negative ai danni dei consumatori, i quali vedrebbero significativamente ridotta la loro libertà di scelta. In questo senso, appare necessario modificare la norma in commento - introducendo la richiamata facoltà di cessione del credito - al fine di non discriminare le PMI.

Con l'occasione, si rileva inoltre che, da quanto è emerso, le imprese di più grandi dimensioni - *multiutilities* - non sempre svolgono direttamente i lavori, ma ricorrono allo strumento del subappalto. Al riguardo, al fine di ampliare la possibilità per le PMI di operare su questi mercati, si potrebbero ipotizzare specifiche previsioni che stabiliscano, ad esempio, quote di lavori in subappalto di dimensioni tali da consentire una più ampia partecipazione di tali imprese, tenendo conto delle specificità delle prestazioni oggetto di affidamento e nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 105 del Decreto Legislativo n. 50, del 18 aprile 2016, recante "*Codice dei contratti pubblici*"<sup>4</sup>.

Tanto premesso, l'Autorità auspica che gli organi in indirizzo, in sede di conversione in legge del Decreto Crescita, vogliano tenere in debita considerazione le considerazioni formulate e vogliano adottare le opportune modifiche che valgano a eliminare le distorsioni della concorrenza evidenziate. La presente segnalazione sarà pubblicata nel Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

<sup>4</sup> Pubblicato in G.U., S.O. n. 91, del 19 aprile 2016.

## DISCIPLINA DELLE RELAZIONI COMMERCIALI IN MATERIA DI CESSIONE DI PRODOTTI AGRICOLI E AGROALIMENTARI

### AL21 - PREZZI DEL LATTE IN SARDEGNA

*Provvedimento n. 27805*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 giugno 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTO l'art. 62 del Decreto Legge 24 gennaio 2012 n. 1, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito con modificazioni dalla Legge 24 marzo 2012 n. 27, e successive modificazioni (di seguito, D.L. 1/2012);

VISTO il Decreto 19 ottobre 2012 n. 199 del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali *Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n.1 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012 n. 27* (di seguito, *Regolamento di attuazione*);

VISTO il Decreto Legge 5 maggio 2015, n. 51 *Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali*, convertito con modificazioni dalla Legge 2 luglio 2015, n. 91 (di seguito, D.L. 51/2015).

VISTO il "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari" adottato con delibera dell'Autorità del 6 febbraio 2013 n. 24220 (di seguito, *Regolamento sulle procedure istruttorie*);

VISTI gli atti del procedimento;

### I. LE PARTI

1. Il Consorzio per la Tutela del Formaggio Pecorino Romano (di seguito anche Consorzio) è un consorzio volontario costituito da circa 34 imprese ubicate nei territori individuati dagli articoli 1 e 2 del *Disciplinare di Produzione della DOP Pecorino Romano* (Sardegna, Lazio e provincia di Grosseto). Al Consorzio aderiscono imprese di tipologia e dimensione diversa, attive nella produzione di latte e di formaggio Pecorino Romano DOP e/o nella sua stagionatura. Il Consorzio – *inter alia*– tutela e vigila sulla produzione e il commercio della DOP formaggio Pecorino Romano, nonché sull'uso della sua denominazione sui mercati nazionali, europei e internazionali.

2. Fratelli Maoddi S.r.l. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.

3. F.O.I. S.r.l. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.

- 4.** Industria Casearia Agroalimentare Serra S.r.l. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.
- 5.** Sardaformaggi S.p.A. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.
- 6.** Casearia Podda S.r.l. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero caseari.
- 7.** F.lli Pinna Industria Casearia S.p.A. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.
- 8.** Casafadda 1886 Tradizioni a Tavola S.r.l. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.
- 9.** CEN.TRA.L. S.r.l. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.
- 10.** SE.PI. Formaggi S.r.l. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.
- 11.** Caseificio Aresu & C.L. S.r.l. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.
- 12.** Argiolas Formaggi S.r.l. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.
- 13.** IN.CAS Industria Casearia S.r.l. è una società aderente al Consorzio, attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti lattiero-caseari.
- 14.** Società Cooperativa Pastori Oschiresi è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.
- 15.** Latteria Sociale Cooperativa La Concordia è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.
- 16.** Società Cooperativa Pastori Perfughesi è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**17.** Latteria Sociale Cooperativa di Pozzomaggiore Società Cooperativa è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**18.** Società Cooperativa “Rinascita” di Oliena è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**19.** Cooperativa Allevatori Ovini (C.A.O.) Società Cooperativa Agricola è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**20.** La Rinascita Società Cooperativa Agricola Pastorale è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**21.** Agriexport Sardegna Società Consortile Cooperativa è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**22.** Cooperativa Allevatori Villanovesi Società Cooperativa per Azioni è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**23.** Assegnatari Associati Arborea Società Cooperativa Agricola per Azioni è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**24.** Latteria Sociale Cooperativa di Bonorva Società Cooperativa è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**25.** Latteria Sociale Sa Costera Società Cooperativa è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**26.** LA.CE.SA. Soc. Coop. è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**27.** Allevatori Sulcitani Soc. Coop. Agricola è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.



**28.** Cooperativa Dorgali Pastori è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**29.** L'Armentizia Moderna Società Cooperativa Agricola è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**30.** Lait Latteria Ittiri Società Cooperativa è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**31.** Latteria Sociale Di Meana Sardo - Società Cooperativa Agricola è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**32.** Allevatori di Mores Società Cooperativa Agricola è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**33.** Latteria Sociale Cooperativa San Pasquale Cooperativa a R.L. è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

**34.** OP Unione Pastori Soc. Coop. Agr. è una società aderente al Consorzio, attiva nella raccolta e trasformazione del latte conferito dai soci e nel collocamento sul mercato dei prodotti e dei sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione.

## **II. LE CONDOTTE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO**

**35.** Il procedimento concerne le condotte poste in essere dal Consorzio per la tutela del Formaggio Pecorino Romano DOP e da trentatré aziende di trasformazione ad esso aderenti, consistenti nella determinazione di un prezzo di acquisto del latte fresco ovino alla stalla da riconoscere ai propri conferenti, nei mesi di dicembre 2018 e gennaio/febbraio 2019 (prima settimana), pari rispettivamente a 63, 62 e 60 cent/litro IVA inclusa (57, 56 e 54 cent/litro IVA esclusa).

## **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

### ***III.i L'iter del procedimento***

**36.** Nei primi giorni del mese di febbraio 2019, le principali associazioni rappresentative degli allevatori produttori di latte ovino in Sardegna hanno portato all'attenzione della stampa e dei *media* presunti elementi di criticità relativi al prezzo di cessione del latte alla stalla, lamentando che esso non sarebbe stato sufficiente a coprire i costi di produzione.

**37.** In data 11 febbraio 2019, inoltre, l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) ha pubblicato sul suo sito internet un comunicato dal titolo "*Crollo dei prezzi del latte ovino, valori sotto il livello dei costi di produzione*", dal quale emergeva che il prezzo di cessione del latte ovino in Sardegna aveva subito negli ultimi tre mesi un notevole calo, attestandosi a un livello inferiore rispetto ai costi medi di produzione sopportati dagli allevatori, calcolati dall'Istituto in 70 cent/litro<sup>1</sup>.

**38.** Sulla base di questi dati e della documentazione acquisita agli atti<sup>2</sup>, il 14 febbraio 2019, è stato avviato il procedimento istruttorio AL21 al fine di verificare se le condotte poste in essere dal Consorzio per la Tutela del Formaggio Pecorino Romano DOP e dalle trentatré aziende di trasformazione ad esso aderenti, nei mesi di dicembre 2018 e gennaio/febbraio 2019, potessero essersi sostanziate nell'imposizione ai fornitori di latte ovino di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose e, nello specifico, nella determinazione - in contrasto con i principi di buona fede e correttezza - di prezzi palesemente al di sotto dei costi medi di produzione, in violazione dell'art. 62, comma 2, lettera a), del D.L. 1/2012 e dell'art. 4, comma 2, lettera c), del Regolamento di attuazione, in combinato disposto con l'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015<sup>3</sup>.

**39.** In data 15 febbraio 2019 è pervenuta una richiesta di intervento da parte del Codacons, ammesso a partecipare al procedimento AL21 il 3 aprile 2019. L'associazione dei consumatori ha effettuato l'accesso ai documenti del fascicolo il 16 aprile 2019<sup>4</sup>.

**40.** Il Consorzio per la tutela del Formaggio Pecorino Romano DOP ha fornito riscontro a una richiesta di informazioni degli Uffici il 5 e il 7 marzo 2019<sup>5</sup> ed è stato sentito in audizione il 29 marzo 2019<sup>6</sup>. Il Consorzio ha effettuato l'accesso ai documenti del fascicolo il 27 febbraio 2019 e il 27 marzo 2019<sup>7</sup>.

**41.** L'11 marzo 2019 è pervenuta la memoria difensiva della società Casearia Podda S.r.l.<sup>8</sup>, il 6 marzo 2019 e il 9 aprile 2019 quelle delle cooperative di trasformazione Cooperativa Allevatori Ovini - C.A.O Formaggi e della Cooperativa Allevatori Villanovesi<sup>9</sup>. Casearia Podda S.r.l. ha effettuato l'accesso agli atti il 27 febbraio 2019<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. sito internet ISMEA: <http://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9246>.

<sup>2</sup> Cfr. nota da parte del Presidente della Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati pervenuta in data 12/02/2019 (doc. 1); testi delle risoluzioni 7-00069 Cadeddu e 7-00148 De Carlo sulle iniziative a sostegno del comparto del latte oviceprino (doc. 2); verbale di acquisizione dei seguenti documenti: 1. Scheda ISMEA "Settore Oviceprino - scheda di settore - dicembre 2018"; 2. Estratto dal sito internet ISMEA "Crollo dei prezzi di latte ovino, valori sotto il livello dei costi di produzione. Roma 11 febbraio 2019"; 3. Estratto dal sito internet ISMEA "Latte e derivati oviceprini - Prezzi medi all'origine"; 4. Articoli di stampa 8.02.2019/14.02.2019 aventi ad oggetto le proteste degli allevatori sardi in relazione ai prezzi di cessione del latte ovino fresco (doc. 3).

<sup>3</sup> Cfr. doc. 4 del fascicolo istruttorio.

<sup>4</sup> Cfr. docc. 5, 6, 16, 19, 23, 24, 25 e 29 del fascicolo istruttorio.

<sup>5</sup> Cfr. docc. 7, 10 e 13 del fascicolo istruttorio.

<sup>6</sup> Cfr. doc. 22 del fascicolo istruttorio.

<sup>7</sup> Cfr. docc. 8 e 18 del fascicolo istruttorio.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 14 del fascicolo istruttorio.

<sup>9</sup> Cfr. docc. 12 e 26 del fascicolo istruttorio.

<sup>10</sup> Cfr. doc. 9 del fascicolo istruttorio.

**42.** Le società Fratelli Maoddi S.r.l. e F.Ili Pinna Industria Casearia S.p.A. sono state sentite in audizione il 15 aprile 2019<sup>11</sup>.

**43.** Infine, in data 23 aprile 2019 è pervenuta una comunicazione relativa all'oggetto del procedimento da parte del Capo di Gabinetto del Ministero degli Interni e del Capo di Gabinetto del Ministero delle Attività Agricole Alimentari Forestali e del Turismo (di seguito MIPAAFT)<sup>12</sup>.

### **III.ii L'intesa tra trasformatori e allevatori in Sardegna**

**44.** Sulla base della documentazione acquisita agli atti del procedimento AL21<sup>13</sup>, è emerso che, per far fronte alle violente proteste dei pastori in Sardegna scoppiate nei primi mesi dell'anno 2019, il Ministero degli Interni e il MIPAAFT hanno organizzato una serie di incontri - con la costituzione del c.d. Tavolo tecnico Sardegna<sup>14</sup> - ad esito dei quali trasformatori e allevatori sono giunti a un'intesa sui prezzi di cessione del latte ovino alla stalla, a valere per i mesi febbraio/novembre 2019. In particolare, l'accordo, definito dopo complesse trattative ai tavoli tenuti il 26 febbraio e il 9 marzo 2019 presso la Prefettura di Sassari per la "*definizione di una metodologia relativa ai prezzi finali dei prodotti correlando il prezzo del latte alle dinamiche del mercato del formaggio (DOP sarde)*", prevede l'impegno dei trasformatori a corrispondere:

- un acconto pari a 72 cent/litro per il latte ovino conferito nel mese di febbraio 2019;
- un acconto pari a 74 cent/litro per i mesi da marzo 2019 a fine campagna casearia;
- un conguaglio finale nel mese di novembre 2019, calcolato sulla base dei prezzi medi ponderati del pecorino romano della Borsa merci di Milano per il periodo novembre 2018-ottobre 2019, secondo la seguente metodologia:

<b>Prezzo del pecorino romano</b>	<b>Prezzo del latte</b>
6 euro kg	0,72 cent/litro
6,50 euro kg	0,76 cent/litro
7 euro kg	0,83 cent/litro
7,50 euro kg	0,90 cent/litro
8 euro kg	0,96 cent/litro
8,50 euro kg	1,02 cent/litro

**45.** Tale impegno, come riportato nel verbale del 9 marzo 2019, appare strettamente connesso ad altri due, che ne costituiscono il presupposto logico: *i.* l'accordo delle parti in base al quale "*al fine di salvaguardare la qualità della produzione, ed anche per il rilancio commerciale dell'intera filiera, il costo base di vendita del pecorino romano non può essere al di sotto dei 6 euro al chilogrammo*" (verbale del 26 febbraio 2019); *ii.* l'impegno, assunto formalmente dal Capo di

<sup>11</sup> Cfr. docc. 27 e 28 del fascicolo istruttorio.

<sup>12</sup> Cfr. doc. 32 del fascicolo istruttorio.

<sup>13</sup> Cfr. docc. 27 e 28.

<sup>14</sup> Gli incontri del cd. Tavolo Sardegna sarebbero stati in tutto cinque, di cui il primo al Viminale e poi, successivamente, uno presso la Prefettura di Cagliari e tre presso la Prefettura di Sassari.

Gabinetto del MIPAAFT, di “*coinvolgere nel tavolo di filiera la grande distribuzione*” (verbale del 9 marzo 2019).

**46.** Come emerge dalla lettura dei suddetti verbali e come evidenziato anche nel corso delle audizioni tenute con le società Fratelli Maoddi e F.lli Pinna Industria Casearia, gli operatori hanno espressamente richiesto al MIPAAFT di verificare con l’AGCM la coerenza con la normativa *antitrust* dell’accordo raggiunto in materia di prezzi del latte ovino<sup>15</sup>. Inoltre, i due trasformatori hanno depositato agli atti una dichiarazione nella quale hanno evidenziato che “*la partecipazione ai cd. Tavoli Sardegna che si sono succeduti dal 14 febbraio al 15 marzo u.s. rappresenta un’iniziativa alla quale le singole imprese hanno partecipato su convocazione e richiesta del Ministero dell’Interno e del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali e del Turismo*” e che: “*le conclusioni raggiunte non rappresentano manifestazione della volontà delle imprese, quanto piuttosto il tentativo di addivenire – su imposizione della pubblica autorità – ad un accordo che ponesse fine alle note questioni di ordine pubblico che l’intera vicenda relativa alla vendita del latte ovino in Sardegna aveva sollevato*”<sup>16</sup>.

**47.** In proposito, in data 23 aprile 2019, è pervenuta una nota a firma congiunta del Capo di Gabinetto del Ministero degli Interni e del Capo di Gabinetto del MIPAAFT nella quale essi hanno evidenziato come l’intervento dei due Ministeri nella gestione della vertenza sul prezzo del latte ovi-caprino in Sardegna sia stato determinato dalla violenza delle proteste dei pastori, culminate in episodi criminali o comunque ai limiti della legalità. In relazione a ciò, nella comunicazione si evidenzia che le prime due riunioni relative alle possibili misure da attivare nel settore si sono svolte al Viminale (in tale occasione si sarebbe deciso di affidare ad un Prefetto il compito di analisi, sorveglianza e monitoraggio dell’attività di filiera), mentre successivamente è stato avviato, presso la Prefettura di Sassari, un tavolo tecnico (alla presenza, oltre che del Prefetto di Sassari, del MIPAAFT e della Regione Sardegna) a cui hanno partecipato le associazioni di categoria, gruppi organizzati di pastori e gli imprenditori del settore, con la loro associazione rappresentativa (Assolatte). In tale occasione, le parti private avrebbero raccolto l’invito del Governo ad una definizione della vertenza che segnasse un ritorno alla normalità dal punto di vista dell’ordine pubblico, anche tramite l’adozione di misure eccezionali e transitorie quali quelle relative alla determinazione del prezzo minimo del latte, che comunque è soggetto a conguaglio a fine campagna<sup>17</sup>.

#### IV. VALUTAZIONI

##### *IV.i Cenni al quadro normativo di riferimento*

**48.** Gli articoli 62, comma 2, lettera *a*) del D.L. 1/2012 e 4, comma 2, lettera *c*) del *Regolamento di attuazione*, richiamati nella comunicazione di avvio del procedimento, vietano - in presenza di un significativo squilibrio di potere negoziale tra le parti di un rapporto di fornitura di prodotti agroalimentari - al contraente più forte di imporre, direttamente o indirettamente, condizioni di

---

<sup>15</sup> Cfr. verbali del 26 febbraio 2019 e del 9 marzo 2019 allegati ai docc. 27 e 32.

<sup>16</sup> Cfr. allegati ai docc. 27 e 28.

<sup>17</sup> Cfr. doc. 32. Alla nota dei due Capi di Gabinetto vengono allegati i verbali delle riunioni tenute presso il MIPAAFT (21 febbraio 2019) e presso la Prefettura di Sassari (26 febbraio 2019, 9 e 15 marzo 2019).

acquisto o di vendita ingiustificatamente gravose, ivi comprese quelle che determinino, in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza, prezzi palesemente al di sotto dei costi medi di produzione sostenuti dagli imprenditori agricoli. In proposito, l'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015 ha stabilito che, in relazione ai contratti, stipulati o eseguiti sul territorio nazionale, aventi ad oggetto la cessione di latte crudo, l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) elabori dati mensili dei costi medi di produzione, tenuto anche conto della collocazione geografica degli allevamenti e della destinazione finale del latte crudo. Nella valutazione di detti costi medi, ISMEA si avvale anche dei dati resi disponibili dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, sulla base della metodologia approvata dal MIPAAFT.

#### **IV.ii L'istruttoria AL21 - Conclusioni**

**49.** Sulla scorta delle violente proteste dei pastori sui prezzi di cessione del latte ovino in Sardegna e della pubblicazione, l'11 febbraio 2019, dei costi medi mensili di produzione elaborati da ISMEA, l'istruttoria AL21 è stata avviata, il 14 febbraio 2019, nei confronti del Consorzio di tutela e dei trentatré trasformatori ad esso aderenti, onde verificare l'eventuale violazione della normativa posta a tutela della parte debole dei contratti di fornitura – *i.e.* gli allevatori - nel contraddittorio con tutti gli operatori della filiera agroalimentare interessata.

**50.** Ai fini della valutazione del caso, occorre, tuttavia, tener conto degli eventi che si sono verificati successivamente alla comunicazione di avvio del procedimento, e, in particolare, dell'intesa sui prezzi di cessione del latte crudo raggiunta presso la prefettura di Sassari nel marzo del 2019, che ha posto fine alla vertenza tra trasformatori e allevatori in Sardegna. Occorre evidenziare in proposito che, rispetto alle condotte contestate in sede di avvio e al periodo temporale oggetto di accertamento, i trasformatori sardi Parti del procedimento, dopo complesse trattative portate avanti al cd. Tavolo Sardegna, hanno aderito alle iniziative poste in essere a livello governativo da parte del Ministero degli Interni e del MIPAAFT, giungendo a riconoscere agli allevatori conferenti, a partire da febbraio 2019, un prezzo di acquisto del latte ovino che si pone al di sopra della soglia del costo medio di produzione indicato da ISMEA.

**51.** L'Autorità ritiene che, in questo specifico caso, la valenza degli accordi sui prezzi raggiunti presso la Prefettura di Sassari debba essere valutata nel contesto giuridico e fattuale di riferimento, alla luce della crisi del settore lattiero caseario sardo e delle caratteristiche peculiari del mercato del pecorino romano DOP, tenendo conto della natura eccezionale e transitoria degli impegni assunti dai trasformatori "*su imposizione della pubblica autorità*" per far fronte ad una situazione emergenziale determinata dalla violenza delle proteste dei pastori dei primi mesi del 2019, scaturite in "*episodi criminali o comunque ai limiti della legalità*".

Tale circostanza risulta quindi risolvere i profili oggetto di attenzione ai sensi dell'art. 62 del D.L. 1/2012.

**52.** In virtù di quanto sopra, l'Autorità ritiene, alla luce dei principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, che siano venuti meno i presupposti da cui muovevano le contestazioni formulate in avvio in relazione alla presunta realizzazione da parte del Consorzio per la tutela del formaggio pecorino romano DOP e dei trentatré trasformatori ad esso aderenti di pratiche commerciali sleali in danno dei propri conferenti di latte ovino.

RITENUTO pertanto che, alla luce degli elementi di fatto e di diritto illustrati, non sussistano le condizioni per contestare alle Parti del procedimento di aver posto in essere pratiche commerciali

sleali in violazione degli articoli 62, comma 2, lettera a), del D.L. 1/2012 e 4, comma 2, lettera c), del *Regolamento di attuazione*, in combinato disposto con l'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015;

### DELIBERA

che, in base alle informazioni disponibili, sono venuti meno i motivi di intervento nei confronti di: Consorzio per la Tutela del Formaggio Pecorino Romano, Fratelli Maoddi S.r.l., F.O.I. S.r.l., Industria Casearia Agroalimentare Serra S.r.l., Sardaformaggi S.p.A., Casearia Podda S.r.l., F.Ili Pinna Industria Casearia S.p.A., Casafadda 1886 Tradizioni a Tavola S.r.l., CEN.TRA.L. S.r.l., SE.PI. Formaggi S.r.l., Caseificio Aresu & C.L. S.r.l., Argiolas Formaggi S.r.l., IN.CAS Industria Casearia S.r.l., Società Cooperativa Pastori Oschiresi, Latteria Sociale Cooperativa La Concordia, Società Cooperativa Pastori Perfughesi, Latteria Sociale Cooperativa di Pozzomaggiore Società Cooperativa, Società Cooperativa "Rinascita" di Oliena, Cooperativa Allevatori Ovini (C.A.O.) Società Cooperativa Agricola, La Rinascita Società Cooperativa Agricola Pastorale, Agriexport Sardegna Società Consortile Cooperativa, Cooperativa Allevatori Villanovesi Società Cooperativa per Azioni, Assegnatari Associati Arborea Società Cooperativa Agricola per Azioni, Latteria Sociale Cooperativa di Bonorva Società Cooperativa, Latteria Sociale Sa Costera Società Cooperativa, LA.CE.SA. Soc. Coop., Allevatori Sulcitani Soc. Coop. Agricola, Cooperativa Dorgali Pastori, L'Armentizia Moderna Società Cooperativa Agricola, Lait Latteria Ittiri Società Cooperativa, Latteria Sociale Di Meana Sardo - Società Cooperativa Agricola, Allevatori di Mores Società Cooperativa Agricola, Latteria Sociale Cooperativa San Pasquale Cooperativa a R.L., OP Unione Pastori Soc. Coop. Agr., in relazione alla presunta violazione dell'art. 62, comma 2, lettera a), del D.L. 1/2012 e dell'art. 4, comma 2, lettera c), del *Regolamento di attuazione*, in combinato disposto con l'art. 2, comma 2, del D.L. 51/2015.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS11336 - COSTA CROCIERE-PACCHETTO MADAGASCAR

*Provvedimento n. 27814*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 giugno 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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

VISTO 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;

VISTI gli atti del procedimento;

### I. LE PARTI

#### *I professionisti*

1. La società COSTA CROCIERE S.p.A. (di seguito anche COSTA CROCIERE) in qualità di professionista ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera b) del Codice del Consumo.

COSTA CROCIERE, società controllata da Gruppo Carnival Corporation & plc,<sup>1</sup> è tra i più importanti operatori turistici italiani, prestando la propria attività, in particolare, nel settore dell'organizzazione e della vendita di pacchetti viaggio. La società opera principalmente in qualità di compagnia crocieristica, sulle rotte del Mediterraneo, Nord Europa, Mar Baltico, Caraibi, America, Emirati Arabi, Oceano Indiano, Estremo Oriente e Africa.

La società ha realizzato, nel 2018, un fatturato di circa 3.837.292.000 euro, da bilancio chiuso al 30 novembre 2018<sup>2</sup>.

2. La società MONDINTERO S.r.l. (di seguito anche MONDINTERO e/o agenzia MONDINTERO), in qualità di professionista ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera b) del Codice del Consumo. La società presta attività di agenzia di viaggi e turismo e svolge la propria attività in collaborazione con vari *tour operator*, inclusi Costa Crociere e Alpitour.

La società ha realizzato, nel 2018, un fatturato di circa 136.000 euro, da bilancio chiuso al 31 dicembre 2018.

---

<sup>1</sup> Il Gruppo Carnival Corporation & plc presta attività turistica di crociera a livello mondiale tramite le proprie società controllate, inclusa COSTA CROCIERE, mediante numerose navi da crociera (oltre 100) di cui risulta titolare.

<sup>2</sup> Cfr. doc. 29.

### *I segnalanti*

3. Alcune persone fisiche, in qualità di consumatori ai sensi dell'articolo 18, lettera a) del Codice del Consumo.

## **II. LA PRATICA COMMERCIALE**

4. Il procedimento concerne una pratica commerciale scorretta posta in essere da COSTA CROCIERE con riferimento alla programmazione, alla promozione e alla variazione dei programmi di viaggio di due crociere, l'una con partenza del 28 ottobre 2017 denominata "*neoRiviera*", e l'altra con partenza del 23 dicembre 2017, denominata "*Paradisi sul mare*".

In particolare, Costa Crociere i) ha omesso di informare i consumatori circa i rischi connessi ad una situazione di emergenza sanitaria verificatasi in Madagascar e le possibili variazioni del viaggio relative alle tappe in Madagascar in relazione ad entrambe le crociere sopra citate, nonché ii) ha variato il programma di viaggio delle due crociere con modalità tali da ostacolare l'esercizio dei diritti spettanti ai consumatori.

## **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

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

5. Sulla base di quanto rappresentato da parte dei consumatori segnalanti nell'aprile 2018<sup>3</sup>, in data 28 gennaio 2019 è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio nei confronti di COSTA CROCIERE S.p.A. e di MONDINTERO S.r.l., per presunta violazione degli articoli 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo. In tal sede veniva ipotizzata la scorrettezza della condotta relativa alla crociera con partenza del 23 dicembre 2017 denominata "*Paradisi sul mare*".<sup>4</sup>

6. In data 14 marzo 2019 è stata comunicata alle Parti l'estensione oggettiva dell'avvio del procedimento<sup>5</sup>, ipotizzando la realizzazione di una infrazione più ampia comprensiva della condotta relativa alla crociera con nave denominata "*NeoRivera*".

7. Con comunicazione pervenuta in data 4 marzo 2019 i consumatori segnalanti hanno presentato istanza di partecipazione al procedimento<sup>6</sup>, accolta con comunicazione inviata in data 7 marzo 2019<sup>7</sup>.

8. In data 21 marzo 2019 i consumatori segnalanti hanno depositato una memoria aggiuntiva<sup>8</sup>.

9. In data 16 aprile 2019 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. doc. 1 del fascicolo istruttorio.

<sup>4</sup> Vedi comunicazione di avvio del procedimento (doc. 4 del fascicolo istruttorio).

<sup>5</sup> Cfr. doc. 19 del fascicolo istruttorio.

<sup>6</sup> Cfr. doc. 15 del fascicolo istruttorio.

<sup>7</sup> Cfr. doc. 16 del fascicolo istruttorio.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 23.

<sup>9</sup> Cfr. doc. 27 del fascicolo istruttorio.



10. I professionisti hanno avuto accesso al fascicolo; in particolare COSTA CROCIERE S.p.A. ha avuto accesso al fascicolo in data 14 febbraio 2019<sup>10</sup> e 22 marzo 2019<sup>11</sup>, mentre la società MONDINTERO S.r.l. ha avuto accesso al fascicolo in data 26 aprile 2019<sup>12</sup>.

11. I professionisti hanno depositato le proprie memorie conclusive in data 2 maggio 2019<sup>13</sup>.

## 2. Le evidenze acquisite

### 2.1 L'organizzazione del professionista e le condizioni generali di contratto

12. Sulla base delle informazioni trasmesse da COSTA CROCIERE<sup>14</sup>, emerge che il professionista offre in vendita crociere per le quali si riserva la possibilità di variare uno o più elementi, secondo quanto espressamente previsto nelle proprie condizioni generali di contratto.

13. Le “condizioni generali di contratto di pacchetto turistico” utilizzate dal professionista nel periodo in esame<sup>15</sup> fanno riferimento, quale disciplina applicabile, alla Direttiva n. 90/314/CEE e al Decreto Legislativo 23 maggio 2011 n. 79.

14. In relazione al ruolo delle agenzie di viaggio di cui COSTA CROCIERE si avvale in sede di contrattazione con i clienti finali, è previsto che l'agenzia di viaggi agisca come “intermediario” ai sensi dell'art. 33, comma 1 del Codice del Turismo<sup>16</sup>.

15. Nelle condizioni generali di contratto al punto 2.14 è previsto un “*onere in capo del Passeggero, prima della conclusione del contratto, di assumere ampie e dettagliate informazioni in merito alla situazione sanitaria e di sicurezza nei luoghi toccati dal viaggio; la conclusione del contratto implica la conoscenza di tali condizioni e l'accettazione di eventuali fattori di rischio a esse connesse*”.

16. Nella sezione delle condizioni generali di contratto dedicata alle “Modifiche di viaggio” (punto 5), è inserita la previsione secondo cui “*l'Organizzatore, se prima della partenza avrà necessità di modificare in modo significativo uno o più elementi del contratto né darà immediato avviso in forma scritta al Passeggero, anche tramite l'Agenzia di Viaggi, indicando il tipo di modifica e la variazione del prezzo che ne consegue.*”<sup>17</sup> Al punto successivo (5.2) è previsto che “*ove non accetti la proposta di modifica di cui al comma 5.1, il Passeggero potrà recedere, senza pagamento di penali, ed avrà diritto a quanto previsto al paragrafo 6.1*”. La possibilità di recesso prevista a favore del Passeggero è condizionata alla comunicazione dello stesso di voler usufruire di tale diritto, essendo stabilito al punto 5.3 che “*il Passeggero comunicherà la propria scelta all'Organizzatore (eventualmente tramite l'Agenzia di Viaggi) entro due giorni lavorativi dal momento in cui è venuto a conoscenza della modifica che altrimenti si intende accettata*”.

---

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

<sup>11</sup> Cfr. doc. 25.

<sup>12</sup> Cfr. doc. 34.

<sup>13</sup> Cfr. doc. 35 e 36.

<sup>14</sup> Cfr. Informazioni trasmesse dal professionista il 2 luglio 2018 (doc. 3), il 22 febbraio 2019 (doc.13) e 19 marzo 2019 (doc. 22), nonché memoria conclusiva con allegati pervenuta in data 2 maggio 2019 (doc. 35).

<sup>15</sup> Cfr. doc. 3, allegato n.1.

<sup>16</sup> Vedi art. 2.5 delle condizioni generali di contratto di COSTA CROCIERE.

<sup>17</sup> Vedi punto 5.1 delle condizioni generali di contratto.

Qualora dopo la partenza una parte essenziale dei servizi previsti nel contratto non possa essere effettuata, al punto 5.4 delle condizioni generali di contratto è previsto che *“l’Organizzatore, compatibilmente con le esigenze tecniche e di sicurezza della navigazione, predisporrà adeguate soluzioni alternative per la prosecuzione del viaggio programmato non comportanti oneri di qualsiasi tipo a carico del Passeggero, oppure rimborserà quest’ultimo nei limiti della differenza tra le prestazioni originariamente previste e quelle effettuate, salvo il risarcimento del danno”*.

**17.** Quanto al diritto di recesso previsto a favore del passeggero, nella sezione 5, punto 6.1 è espressamente stabilito che: *“il Passeggero potrà recedere dal contratto, senza corrispondere alcunché, soltanto nelle ipotesi di cui ai termini previsti dall’art. 5, nonché nel caso in cui il pacchetto turistico venga cancellato prima della partenza per qualsiasi motivo, tranne che per colpa del Passeggero.”* In tali ipotesi il passeggero che eserciti il diritto di recesso *“avrà diritto di usufruire di un altro pacchetto turistico di qualità equivalente o superiore senza supplemento di prezzo o di un pacchetto turistico qualitativamente inferiore previa restituzione della differenza del prezzo, oppure gli sarà rimborsata, entro sette giorni lavorativi dal momento del recesso o della cancellazione, la somma di denaro già corrisposta”*<sup>18</sup>.

## **2.2 Le informazioni diffuse dal Ministero della Salute, dal Ministero degli Affari Esteri e da altre Autorità Sanitarie**

**18.** Nell’agosto 2017 ha avuto inizio in Madagascar una situazione di emergenza sanitaria che si è protratta quantomeno sino a fine dicembre 2017 a causa del diffondersi di una epidemia di peste, secondo quanto ufficialmente comunicato in Italia tramite le circolari del Ministero della Salute e le comunicazioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale<sup>19</sup>.

**19.** In particolare, nella comunicazione del Ministero della Salute del 29 settembre 2017 si legge che il 27 agosto 2017 ha avuto inizio in Madagascar l’epidemia di peste<sup>20</sup>. Il Ministero della Salute ha riportato nella propria circolare le raccomandazioni dell’OMS, secondo le quali la peste in Madagascar è una malattia molto grave, di natura endemica, che necessita di una diagnosi precoce e il cui trattamento è essenziale per ridurre gravi rischi per la persona.

**20.** Con comunicato diffuso a decorrere dal 12 ottobre 2017 è stata data notizia da parte delle Autorità mauriziane<sup>21</sup> dell’adozione di tutte le precauzioni e controlli nei porti ed aeroporti nella Repubblica di Mauritius nei confronti dei passeggeri provenienti dal Madagascar onde prevenire la diffusione dell’epidemia di peste scoppiata nell’agosto 2017 in Madagascar<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Vedi punto 6.1 delle condizioni generali di contratto di COSTA CROCIERE.

<sup>19</sup> Cfr. doc. 23, allegati n. 10 e 12, rispettivamente, circolare del Ministero della Salute del 29 settembre 2017 e del 2 novembre 2017; doc. 14, circolare del 23 ottobre 2017, con cui il Ministero della Salute dava notizia dell’epidemia in corso trasmettendo le raccomandazioni dell’OMS in qualità di “consigli ai viaggiatori”.

<sup>20</sup> Cfr. doc. 23. Secondo quanto riportato dal Ministero della Salute in tale circolare risale al 27 agosto 2017 il primo caso di peste; nei giorni immediatamente successivi 31 persone che sono venute a contatto con il primo ammalato si sono ammalate a loro volta. Dal 1° agosto al 30 ottobre 2017 sono stati segnalati in Madagascar complessivi 1801 casi di peste (circolari del Ministero della Salute del 29 settembre 2017 e del 2 novembre 2017).

<sup>21</sup> Le isole Mauritius costituiscono una tappa successiva allo scalo in Madagascar nel programma delle due crociere interessate dal procedimento in oggetto (senza prendere in considerazione il porto di partenza iniziale e finale del delle crociere (Port Louis-Mauritius); il giro completo, prima della cancellazione delle tappe intermedie in Madagascar, prevedeva infatti: partenza a Port-Louis-Mauritius, Seychelles, Madagascar, Réunion, Port Louis- Mauritius come destinazione finale (cfr. doc. 1, e doc. 22, allegato n. 2).

<sup>22</sup> Cfr. doc. 13, allegato 2.

**21.** Con ulteriori circolari del 23 ottobre 2017 e del 2 novembre 2017<sup>23</sup> il Ministero della Salute ha pubblicato alcuni aggiornamenti sulla situazione del Madagascar sottolineando, tra l'altro, l'importanza per i viaggiatori internazionali diretti verso aree endemiche di *“essere informati sull'attuale epidemia di peste e sul fatto che la peste bubbonica è endemica in Madagascar”*, nonché fissando specifiche restrizioni alla libera pratica sanitaria per le navi che avessero fatto scalo in Madagascar<sup>24</sup>.

**22.** Sebbene fosse stato registrato nel novembre 2017 un *trend* decrescente di nuovi casi di peste, il Ministero della Salute nella circolare del 2 novembre 2017 riportava le osservazioni dell'OMS indicando che *“l'OMS prevede che saranno segnalati ulteriori casi di peste dal Madagascar fino al termine della tipica stagione pestosa ad aprile 2018 [...] In base alle informazioni disponibili e alle misure di risposta implementate sinora, l'OMS considera che il rischio di potenziale ulteriore diffusione dell'epidemia di peste a livello nazionale rimane elevato”*<sup>25</sup>.

**23.** In data 29 novembre 2017 in un comunicato del Ministero della Salute delle Seychelles<sup>26</sup> è rilevato che il numero complessivo di casi di peste accertati risultavano pari a 2348; in tale comunicato è altresì evidenziato che le Autorità malgasce hanno ufficialmente annunciato un contenimento della peste nelle aree urbane evidenziando al contempo che altri casi di peste risultavano comunque previsti fino al mese di aprile 2018 tenuto conto della natura endemica della peste in Madagascar e considerato in particolare il periodo “stagionale” della peste compreso tra il mese di settembre e quello di aprile.<sup>27</sup>

**24.** Dalle informazioni trasmesse da COSTA CROCIERE emerge come nel dicembre 2017 fosse in vigore nella Repubblica di Mauritius un protocollo restrittivo in relazione allo sbarco di passeggeri provenienti dal Madagascar; in particolare dalla documentazione in atti<sup>28</sup> emerge che alla data del 2 dicembre 2017 era in vigore il protocollo restrittivo in base al quale specifici e stringenti controlli sanitari venivano effettuati sui passeggeri provenienti dal Madagascar<sup>29</sup>.

**25.** In data 11 dicembre 2017 in un comunicato delle Autorità mauriziane venivano inoltre confermate restrizioni all'accesso di passeggeri provenienti dal Madagascar nella Repubblica di

---

<sup>23</sup> Cfr. doc. 23, allegati 10 e 12.

<sup>24</sup> Cfr. circolare del Ministero della Salute del 2 novembre 2017 (doc. 23 sopra citato).

<sup>25</sup> Doc. 23.

<sup>26</sup> Le isole Seychelles costituiscono una tappa precedente allo scalo in Madagascar nel programma delle due crociere interessate dal procedimento in oggetto.

<sup>27</sup> Cfr. doc. 35, allegato 2 il Ministry of Health delle Seychelles riportava che le Autorità Malgasce affermavano, in particolare, *“the containment of the acute urban pneumonic plague outbreak. However, because plague is endemic in Madagascar and as the plague season lasts from September to April, more cases of bubonic and sporadic pneumonic plague are expected to be reported until April 2018”*.

<sup>28</sup> Cfr. doc. 35 allegato 4, scambio di *e-mail*, e allegato 6 contenente il protocollo restrittivo descritto dalle Autorità sanitarie Mauriziane del 20 novembre 2017, in cui è rilevato in particolare quanto segue: *“in case the passenger has left Madagascar less than seven days prior to its embarkation in Reunion Island, he will be screened first on arrival of the ship at Port Luis harbor and if found to be suffering from fever, the protocol will apply as stated in our previous correspondence on this issue. In case he is found to be well, he and other passengers will be allowed to disembark with a close vigilance on him particularly during the next 24 to 36 hours that he will be ashore in Mauritius”*.

<sup>29</sup> Cfr. doc. 35, allegato 6.

Mauritius, prevedendo controlli sanitari per ciascun passeggero sbarcato e un complesso protocollo da adottare qualora episodi sospetti di febbre fossero stati identificati<sup>30</sup>.

### **2.3 I pacchetti viaggio oggetto di valutazione**

**26.** Nel periodo dal 10 novembre 2015<sup>31</sup> sino alla data del 22 dicembre 2017<sup>32</sup> COSTA CROCIERE ha promosso e venduto due crociere, comprensive di alcune tappe in Madagascar. Dalla documentazione in atti<sup>33</sup> emerge che nel solo mese di ottobre 2017, COSTA CROCIERE ha ricevuto più di duecentocinquanta richieste di informazioni relative all'epidemia di peste in Madagascar.

*a) Crociera con partenza il 28 ottobre 2017, denominata "neoRiviera"*

**27.** Dalle informazioni trasmesse dal professionista in data 19 marzo 2019<sup>34</sup> e 2 maggio 2019<sup>35</sup> è emerso che COSTA CROCIERE S.p.A. ha organizzato e venduto una crociera della durata di quattordici giorni con la nave denominata "neoRiviera" (di seguito, denominata crociera "Neoriviera" ) con partenza in data 28 ottobre 2017 da Port Louis (Mauritius) e con tre tappe intermedie originariamente previste in Madagascar (nelle località di Nosy-Be, Diego Suarez e Tamatave).

**28.** Tale crociera veniva venduta da COSTA CROCIERE anche durante tutto il mese di ottobre 2017 senza fornire informazioni, prima della partenza, ai consumatori in merito all'epidemia di peste diffusasi in Madagascar a decorrere dall'agosto 2017, nonché alle misure di protezione necessarie e all'elevata possibilità che tale situazione causasse una modifica rilevante del viaggio.

Sulla base delle informazioni fornite da Costa Crociere, dalla vendita di tale crociera a circa 1228 consumatori sono stati conseguiti ricavi complessivi pari a 2.337.323 euro. In dettaglio, i relativi contratti sono stati stipulati dal 10 novembre 2015 al 6 novembre 2017. Successivamente al 29 settembre 2017 (data di diffusione del comunicato del Ministero della Salute che riportava ufficialmente le prime raccomandazioni dell'OMS sull'epidemia della peste) i contratti conclusi da COSTA CROCIERE risultano pari a 38, di cui l'ultimo concluso il 6 novembre 2017, per un totale di 77 passeggeri. A decorrere dal 12 ottobre 2017 (data di diffusione del comunicato sull'epidemia della peste da parte delle Autorità Mauriziane),<sup>36</sup> i contratti conclusi da COSTA CROCIERE sono risultati pari a 9<sup>37</sup>.

**29.** Dagli atti emerge altresì che COSTA CROCIERE S.p.A. soltanto il giorno dopo la partenza ha informato i consumatori stessi sulla necessità di variare l'iter di viaggio originariamente previsto e, in particolare, che sarebbe stata eliminata la prima tappa in Madagascar.

Inoltre, solo dopo tre giorni dalla partenza, il professionista avrebbe informato i passeggeri a bordo della nave di un ulteriore aggiornamento dell'iter di viaggio, comunicando che la crociera in

---

<sup>30</sup> Cfr. doc. 36.

<sup>31</sup> Cfr. doc. 22.

<sup>32</sup> Cfr. doc. 13.

<sup>33</sup> Cfr. doc. 35.

<sup>34</sup> Cfr. doc. 22.

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

<sup>36</sup> In sede di prenotazione è stato pagato un prezzo per passeggero inclusivo di un importo relativo a: prezzo crociera, eventuale aereo, eventuale transfer, eventuale assicurazione e servizi speciali.

<sup>37</sup> Cfr. doc. 22, allegato n.1.

questione non prevedeva più alcuno sbarco in tale isola. La modifica dell'iter di viaggio ha peraltro implicato più giorni di navigazione rispetto a quelli originariamente previsti senza alcuno sbarco a terra, causando disagi ai consumatori a bordo in termini di scarsa assistenza<sup>38</sup>.

**30.** In relazione alla modifica dell'itinerario originariamente previsto di tale crociera, il professionista si è poi limitato ad offrire 150 euro a persona di credito da spendere a bordo della nave per ogni ospite adulto a cabina, misura economica ritenuta non congrua in relazione al danno subito<sup>39</sup>, al punto da aver indotto alcuni passeggeri a bordo, come riferito in un comunicato di COSTA CROCIERE S.p.A. del 15 novembre 2017, a manifestazioni di disapprovazione<sup>40</sup>.

*b) Crociera con partenza il 23 dicembre 2017, denominata "Paradisi sul mare"*

**31.** Nonostante la notorietà della situazione di emergenza in Madagascar<sup>41</sup>, dalla documentazione in atti<sup>42</sup> è emerso che COSTA CROCIERE ha promosso e venduto durante tutto il mese di novembre e dicembre 2017 (le ultime prenotazioni risalgono al 22 dicembre 2017),<sup>43</sup> anche un'altra crociera, denominata "Paradisi sul mare", con partenza prevista in data 23 dicembre 2017, avente un itinerario comprensivo di tre tappe intermedie in Madagascar (Nosy-Be, Diego Suarez e Tamatave). Il tour prevedeva il seguente itinerario di viaggio: partenza a Port-Louis-Mauritius, Seychelles, Madagascar, Réunion, Mauritius come destinazione finale<sup>44</sup>.

**32.** Quest'ultima crociera, in particolare, è stata reclamizzata sul sito web *www.costa.it*, nonché sul Catalogo di COSTA CROCIERE edizione agosto 2017. La pubblicità sul sito internet è stata diffusa a decorrere da fine marzo 2016 ed è terminata a dicembre 2017; la pubblicità sul Catalogo è iniziata a giugno 2016 e si è conclusa a dicembre 2017<sup>45</sup>.

**33.** COSTA CROCIERE S.p.A. ha venduto tale crociera a un totale di 1362 passeggeri, conseguendo ricavi complessivi pari a 2.966.418 euro<sup>46</sup>; successivamente al 29 settembre 2017, data di diffusione del primo comunicato del Ministero della Salute sulla diffusione della peste sopra citato, sono stati conclusi 191 contratti, per un numero complessivo di 469 passeggeri<sup>47</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr. doc. 15 e allegati.

<sup>39</sup> Cfr. doc. 15 del fascicolo istruttorio.

<sup>40</sup> Cfr. doc. 15 sopra cit.: nel comunicato di Costa Crociere S.p.a. del 15 novembre 2017, pubblicato su internet, si legge: "Costa Crociere comprende la disapprovazione dei passeggeri che attendevano con impazienza tutti gli scali dell'itinerario di Costa neoRiviera e si rammarica per l'epidemia che attualmente si sta propagando in Madagascar. [...] Recentemente e poche ore prima della distribuzione del comunicato ai passeggeri a bordo, (la compagnia ndr.) ha incontrato le autorità sanitarie delle Mauritius per discutere dell'epidemia di peste nel Madagascar [...] Le autorità sanitarie delle Mauritius hanno espresso serie preoccupazioni riguardo alla situazione in Madagascar e il rischio derivante dalla diffusione dell'epidemia alle Mauritius e nelle zone circostanti".

<sup>41</sup> Cfr. doc. 13 del fascicolo istruttorio.

<sup>42</sup> Cfr. doc. 13 del fascicolo istruttorio.

<sup>43</sup> Cfr. doc. 13 del fascicolo istruttorio, sopra cit.

<sup>44</sup> Cfr. doc. 3, allegato 2, Catalogo Costa Crociere pag. 65, descrizione dell'itinerario: partenza dall'Italia, 1 giorno Port Louis – Mauritius, 2 giorni navigazione, tre giorni Seychelles, 1 giorno navigazione, due giorni Madagascar, un giorno navigazione, un giorno Madagascar, due giorni Réunion, due giorni Port Louis – Mauritius.

<sup>45</sup> Cfr. doc. 13, Informazioni fornite da Costa Crociere...

<sup>46</sup> Cfr. doc. 13, allegato 3.

<sup>47</sup> Cfr. doc. 13, allegato 3.

**34.** L'attività di promozione e vendita della crociera in esame, pertanto, non è stata interrotta neanche quando, nell'ottobre 2017, le notizie allarmanti in merito all'epidemia di peste in Madagascar erano note a COSTA CROCIERE in virtù dell'altra crociera "Neoriviera"<sup>48</sup>.

**35.** Nonostante tali richieste, non veniva divulgata alcuna informazione al riguardo in fase di promozione della crociera "Paradisi sul Mare" sul sito web *www.costa.it*, né contestualmente all'acquisto della medesima crociera da parte dei consumatori<sup>49</sup>, fino al 13 dicembre 2017, a ridosso della partenza prevista.

**36.** COSTA CROCIERE S.p.A., infatti, comunicava a tutte le agenzie di viaggio ed a MONDINTERO S.r.l. solo in data 13 dicembre 2017<sup>50</sup> una modifica dell'iter di viaggio, consistente nella cancellazione delle tappe intermedie in Madagascar con ampliamento dei giorni di navigazione, motivandolo in ragione dell'emergenza in Madagascar.

**37.** MONDINTERO S.r.l., a sua volta, ha comunicato ai consumatori tale modifica dell'itinerario di viaggio sempre in data 13 dicembre 2017, trasferendo via *e-mail* il testo del breve comunicato, reso in proposito da COSTA CROCIERE S.p.A. alle agenzie di viaggio, concernente la modifica dell'iter di viaggio connessa all'epidemia di peste in Madagascar. In tale comunicato si legge, in particolare, "Gentile Agente, Desideriamo fornirti un aggiornamento in merito all'itinerario della crociera in oggetto in seguito ai recenti sviluppi riportati dall'Autorità Sanitaria [...] considerando la situazione sanitaria locale, l'esito degli ultimi incontri con le Autorità Sanitarie competenti e gli Avvisi di Viaggio da loro emessi, abbiamo deciso di modificare l'itinerario della crociera in partenza da Port Luis, Mauritius, poiché non sono garantite le condizioni sanitarie di base in Madagascar"(...) Per permettere ai vostri clienti di godere della loro esperienza a bordo di [...], offriremo loro Euro 150 di credito di bordo (per ogni ospite adulto, massimo due ospiti per cabina) (...). Inoltre, oltre a quanto sopra, riconosceremo ai tuoi Clienti uno sconto del 30% (applicabile solo al prezzo delle crociere) da utilizzare per una futura Crociera con partenza entro il 31/12/2018 (Giro del Mondo e singole tratte escluse" (...)<sup>51</sup>.

**38.** Dalle informazioni trasmesse dal professionista emerge, inoltre, che COSTA CROCIERE S.p.A. avrebbe ricevuto complessivamente 96 reclami concernenti tale crociera, di cui 8 relativi all'iter di viaggio<sup>52</sup>. A questi ultimi vanno aggiunti i reclami dei 15 segnalanti che hanno lamentato la violazione dei loro diritti in relazione alla modifica dell'iter di viaggio<sup>53</sup>, cui COSTA CROCIERE ha risposto negando qualsiasi responsabilità e rigettando la loro richiesta di risarcimento danni<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup> Cfr. doc. 15, allegato n. 3, Comunicato Costa Crociere del 15 novembre 2017; circolare del 29 settembre 2017, con cui il Ministero della Sanità dava notizia dell'epidemia in corso trasmettendo le raccomandazioni dell'OMS in qualità di "consigli ai viaggiatori", doc. n. 14 e doc. n. 23, nonché della comunicazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale del 3 ottobre 2017, doc. n. 14.

<sup>49</sup> Cfr. Segnalazione dei consumatori con allegata documentazione, doc. 15.

<sup>50</sup> Cfr. doc. 7.

<sup>51</sup> Cfr. doc. 3 del fascicolo istruttorio, allegato 3: nella stessa comunicazione veniva indicato la modifica dell'itinerario come di seguito specificato: 23 e 24 dicembre Port Louis – Mauritius, 25 e 26 dicembre navigazione, 27, 28 e 29 Seychelles, 30 e 31 dicembre e 1 gennaio navigazione; 2,3 e 4 gennaio Réunion, 5 e 6 gennaio Port Louis – Mauritius.

<sup>52</sup> Cfr. doc. 13.

<sup>53</sup> Cfr. doc. 15.

<sup>54</sup> Cfr. doc 15, allegato n. 6 (risposta di Costa Crociere del 7 marzo 2018).

Al riguardo, COSTA CROCIERE ha trasmesso anche una tabella contenente la lista dei reclami relativi alla crociera “*Paradisi Sul Mare*”, contenente la relativa data di ricezione, la data in cui il professionista ha dato riscontro al reclamo e la data di chiusura della procedura<sup>55</sup>, ma non l’esito del reclamo.

In relazione al diritto di recesso, COSTA CROCIERE ha trasmesso un elenco in cui è indicato il nominativo di 11 passeggeri che, secondo quanto dichiarato dalla stessa COSTA CROCIERE, avrebbero esercitato il diritto di recesso dal 14 dicembre 2017 al 19 dicembre 2017<sup>56</sup>.

### **3. Le argomentazioni delle Parti**

#### **I professionisti**

##### *a) COSTA CROCIERE*

**39.** COSTA CROCIERE ha sostenuto che la condotta da esso posta in essere non potrebbe essere considerata una pratica commerciale scorretta e, in particolare, che non avrebbe omesso alcuna informazione rilevante in fase precontrattuale né condizionato indebitamente le scelte dei consumatori in fase post-contrattuale.

**40.** In particolare, quanto alla presunta condotta ingannevole posta in essere in fase precontrattuale, Costa Crociere ha contestato l’esistenza di un obbligo di informare i consumatori circa la situazione di emergenza sanitaria in Madagascar, richiamando al riguardo, oltre all’asserita notorietà della notizia, la previsione delle proprie condizioni contrattuali (punto 2.14) secondo cui spetterebbe al consumatore l’onere di raccogliere informazioni su eventuali rischi sanitari.

**41.** Inoltre, ha rilevato che, con riferimento alla crociera con partenza del 28 ottobre 2017, le informazioni sulla diffusione dell’epidemia sono state comunicate dalle Autorità locali a decorrere dall’11 ottobre 2017, in un periodo a ridosso della partenza e che, pertanto, un’eventuale addebito dell’omissione informativa ingannevole potrebbe, se mai, riferirsi esclusivamente alla successiva crociera con partenza del 23 dicembre 2017; inoltre, ha rilevato che solo nove contratti per l’acquisto di tale crociera sono stati stipulati successivamente alla data dell’11 ottobre 2017.

**42.** Con riguardo alla crociera con partenza del 23 dicembre 2017 COSTA CROCIERE ha sottolineato la contraddittorietà delle informazioni rilasciate dalle Autorità locali in merito all’evoluzione dell’epidemia della peste in Madagascar nei mesi di novembre e dicembre 2017, che avrebbe causato un contesto di incertezza tale per cui non sembra possa essere addebitata al professionista un’omissione informativa.

**43.** Il professionista ha negato, inoltre, che la condotta da esso adottata possa essere ritenuta aggressiva in quanto, da un lato, le variazioni del programma di viaggio non sarebbero state intempestive e, dall’altro, avrebbe rispettato l’art. 41 comma 4 del codice del turismo all’epoca vigente, sicché non vi sarebbe stata alcuna violazione dei diritti dei consumatori.

**44.** In particolare, quanto alla crociera del 28 ottobre 2017 il professionista ha sottolineato che non vi sarebbe stata alcuna variazione intempestiva del programma in quanto le comunicazioni ufficiali da parte delle Autorità locali sarebbero pervenute solo il 12 ottobre 2017. Inoltre, avrebbe fornito la propria assistenza ai clienti nel corso della crociera ed, in virtù dell’applicabilità dell’art. 41 comma 4 del codice del turismo all’epoca vigente, avrebbe offerto ai consumatori acquirenti una riduzione

---

<sup>55</sup> Cfr. doc. 35, allegato 10.

<sup>56</sup> Cfr. doc. 35, allegato 8.

del prezzo della crociera pari a 150 euro, quale forma di rimborso tra le prestazioni pattuite e quelle fornite. Seppure si volesse contestare il *quantum* e la modalità del rimborso, pertanto, non sarebbero stati ostacolati i diritti dei consumatori, fermo restando, infatti, il loro diritto a richiedere, in sede civile, un risarcimento dei danni subiti.

**45.** Quanto alla crociera con partenza il 23 dicembre 2017 il professionista ha sostenuto che anche in tal caso la comunicazione della variazione non sarebbe stata intempestiva in quanto non avrebbe avuto informazioni certe fino a dicembre 2017. Inoltre, ai sensi dell'art. 41 del codice del turismo all'epoca vigente (e della coerente previsione di cui ai paragrafi 5.1. e 5.2 delle proprie condizioni generali di contratto), non sussisterebbe un obbligo del professionista di fornire una comunicazione agli acquirenti circa il diritto di poter recedere dal contratto, in quanto il diritto di recesso verrebbe garantito al consumatore qualora non accetti la modifica di uno o più elementi del contratto. Anche in tal caso, l'art. 41 del Codice del Turismo sarebbe stato rispettato in quanto undici passeggeri avrebbero esercitato il diritto di recesso senza l'applicazione di alcuna penale. Il professionista ha sostenuto, inoltre, che la somma di 150 euro riconosciuta a ciascun passeggero per l'intervenuta modifica del viaggio rappresenterebbe una congrua diminuzione del prezzo accordata dalla società in seguito all'esercizio del diritto di variazione dell'iter di viaggio; tale somma sarebbe stata trasferita ai passeggeri nella forma di *bonus* da spendere a bordo della nave. Pertanto, seppure si volesse contestare il *quantum* e la modalità del rimborso, non sarebbero stati ostacolati i diritti dei consumatori, fermo restando, infatti, il loro diritto a richiedere, in sede civile, un risarcimento dei danni subiti.

**46.** COSTA CROCIERE, più in generale, ha negato, infine, la riconducibilità della condotta ad esso imputata alla nozione di "aggressività" prevista dall'art. 24 del Codice del Consumo, sostenendo che il tratto peculiare, non ravvisabile nel caso di specie, sarebbe rappresentato dalla posizione di preminenza che sfocia in una pressione precontrattuale o contrattuale.

**47.** Il professionista, infine, ha contestato la durata dell'infrazione sostenendo di aver dato riscontro ai reclami dei consumatori.

*b) MONDINTERO*

**48.** Il professionista ha affermato di non avere alcuna responsabilità in ordine alla condotta oggetto di contestazione, ed, in particolare, di non aver svolto alcun ruolo in relazione alla crociera "*neoRiviera*", con partenza del 28 ottobre 2017. In relazione alla crociera del 23 dicembre 2017 "*Paradisi sul mare*" il professionista ha rilevato di aver svolto un ruolo di mera intermediazione.

**49.** Ha sostenuto, inoltre, di essere rimasto del tutto estraneo all'emergenza sanitaria relativa alla diffusione della peste in Madagascar, non avendo mai ricevuto alcuna comunicazione in merito alla decisione assunta dalle Autorità delle Isole Mauritius di negare l'accesso delle navi provenienti dal Madagascar.

Il professionista ha osservato, infine, di aver provveduto a trasmettere la comunicazione in merito alla modifica dell'iter di viaggio ai consumatori segnalanti in data 13 dicembre 2017 appena ricevuta da COSTA CROCIERE, rilevando al contempo che il dovere di comunicare espressamente il diritto di recesso incombeva a COSTA CROCIERE<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Cfr. doc. 36 del fascicolo istruttorio.



### **I consumatori segnalanti**

**50.** Nel corso del procedimento i consumatori hanno sostenuto l'illiceità della condotta dei professionisti sulla base delle argomentazioni di seguito esposte.

In particolare i consumatori hanno segnalato la condotta di COSTA CROCIERE consistente nell'aver realizzato la crociera con partenza il 23 dicembre 2017, comprensiva di tre tappe intermedie in Madagascar pur essendo consapevoli sin dall'ottobre 2017 dell'impossibilità, per gli acquirenti, di effettuare tali scali intermedi sull'isola per via dell'emergenza sanitaria connessa alla diffusione dell'epidemia della peste. I segnalanti sottolineano di aver ricevuto la comunicazione della cancellazione delle tappe in Madagascar appena dieci giorni prima della partenza, ossia in data 13 dicembre 2017, senza ricevere alcuna comunicazione in merito alla possibilità di recesso.

I segnalanti hanno inoltre sottolineato di aver subito pregiudizi di natura patrimoniale avendo acquistato tale crociera versandone integralmente il prezzo, e di natura non patrimoniale, per un danno da "vacanza rovinata", a causa della condotta di COSTA CROCIERE che ha modificato, a ridosso della partenza, le rotte espressamente scelte, cancellando le tappe e le connesse escursioni in Madagascar con una conseguente protratta, prolungata e indesiderata permanenza in alto mare.

**51.** Con riguardo alla crociera con partenza del 28 ottobre 2017 richiamano con documentazione specifica<sup>58</sup> le proteste di numerosi consumatori in relazione a disagi subiti a bordo e all'offerta del professionista di 150 euro a persona di credito da spendere a bordo della nave.

### **IV. PARERE DELL'AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**52.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente procedimento è stata diffusa, tra l'altro, tramite internet, in data 7 maggio 2019 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

Con parere pervenuto in data 28 maggio 2019 la suddetta Autorità ha espresso il proprio parere nel senso che: (i) internet è una rete di comunicazione globale in grado di offrire velocemente all'utente una vasta sequenza di potenziali informazioni atte a influenzarne il comportamento; (ii) nel 2018 la quota di famiglie che accedono a internet da casa è stata pari al 73,7% e che la percentuale dei soggetti che acquistano *on-line* è stata del 55,9%.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni rileva altresì, con specifico riferimento al caso in esame, che il consumatore, consultato il sito *web* "www.costa.it" in conseguenza delle informazioni presenti sul sito *de quo* relative alla crociera "Paradisi sul mare" avrebbe potuto procedere all'acquisto della crociera stessa, sviluppando in tal modo, in concreto, la piena potenzialità della comunicazione *on line*.

### **V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

#### ***Il quadro normativo***

**53.** Nella fattispecie in esame risulta applicabile la disciplina dei contratti in materia di pacchetti turistici contemplata dal Decreto Legislativo del 23 maggio 2011, n.79 (c.d. *Codice del Turismo*) al Titolo VI, Capo I, artt. 32-51, dedicati ai "Contratti del turismo organizzato", vigente al tempo in cui le crociere oggetto di accertamento sono state commercializzate da COSTA CROCIERE.

---

<sup>58</sup> Cfr. doc. 15 e doc. 23.

**54.** Al riguardo si ricorda che detta disciplina, precedentemente contenuta nel Codice del Consumo (artt. 82-100 ss., parte III, titolo IV, Capo II “*Servizi turistici*”, abrogati dall’art.3 lettera *m*) dello stesso Decreto n. 79/2011), riproduce, salvo minori modifiche, le disposizioni del Decreto Legislativo n. 111 del 1995, adottato in attuazione della Direttiva 90/314/CEE, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti <<*tutto compreso*>><sup>59</sup>.

**55.** Nella disciplina in esame il fulcro della tutela del consumatore consiste nell’obbligo, in capo al professionista, di fornire informazioni preliminari alla conclusione del contratto che siano veritiere e che non subiscano modifiche, in linea di principio, per la durata del rapporto contrattuale. In sostanza il principio a tutela del consumatore consiste nell’immodificabilità e chiarezza delle condizioni contrattuali previste prima della partenza, salvo diversa pattuizione tra le parti.

**56.** Sotto il profilo informativo, l’art. 37 del Codice del Turismo all’epoca vigente prevedeva come nel corso delle trattative e comunque prima della conclusione del contratto l’intermediario o l’organizzatore forniscano per iscritto informazioni di carattere generale in merito alle condizioni applicabili in materia di passaporto e visto, nonché in relazione a “*gli obblighi sanitari e le relative formalità per l’effettuazione del viaggio e del soggiorno*”.

**57.** Quanto al potere unilaterale di modifica delle condizioni contrattuali prima della partenza (c.d. “*jus variandi*”), l’art. 4, comma 5 della Direttiva 90/314/CEE<sup>60</sup> stabilisce che qualora l’organizzatore sia costretto a modificare in maniera significativa “*un elemento essenziale del contratto quale il prezzo, deve notificarlo al più presto al consumatore per permettergli di prendere le appropriate decisioni, in particolare: - recedere dal contratto senza pagamento di penali, - oppure accettare una clausola aggiuntiva al contratto la quale precisi le modifiche apportate e la loro incidenza sul prezzo.*”. Il medesimo articolo, al comma 7, dispone che nel caso in cui dopo la partenza una parte dei servizi contemplati dal contratto non sia fornita al consumatore, oppure l’organizzatore si rende conto di non essere in grado di fornirla, “*l’organizzatore predispone soluzioni alternative senza supplemento di prezzo a carico del consumatore affinché il servizio tutto compreso possa continuare ed eventualmente risarcire il consumatore nei limiti della differenza tra le prestazioni previste e quelle fornite. Se non è possibile alcuna soluzione alternativa o se il consumatore non l’accetta per validi motivi, l’organizzatore, ove necessario, fornisce senza supplemento al consumatore un mezzo di trasporto equivalente per il ritorno al luogo di partenza o ad altro luogo convenuto e, ove indicato, lo risarcisce*”.

**58.** L’art. 41 del Codice del Turismo all’epoca vigente, in merito a tale potere unilaterale di modifica delle condizioni contrattuali, prevede quanto segue: “*prima della partenza l’organizzatore o l’intermediario che abbia necessità di modificare in modo significativo uno o più elementi del contratto ne dà immediato avviso in forma scritta al turista, indicando il tipo di modifica e la variazione del prezzo che ne consegue, ai sensi dell’art. 40*”.

Secondo l’orientamento interpretativo accolto dall’Autorità in alcuni precedenti casi, la disciplina in esame conferisce al professionista uno *ius variandi* che concerne esclusivamente l’ipotesi di “*sopravvenienza di circostanza eccezionali o comunque di difficoltà oggettive che il professionista*

---

<sup>59</sup> Si ricorda che la disciplina al tempo vigente è stata da ultimo modificata dal Decreto Legislativo del 21 maggio 2018 n. 62 il quale, in attuazione della Direttiva UE 2015/2302 del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati (che ha abrogato la precedente direttiva 90/314/CEE), ha ampliato le garanzie a tutela del viaggiatore.

<sup>60</sup> Direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, sopra citata.

*non avrebbe potuto evitare anche se avesse adottato tutte le misure idonee ad assicurare una adeguata organizzazione e programmazione*<sup>61</sup>. Al secondo comma dell'art. 41 del suddetto Codice del Turismo è specificato che *“ove non accetti la proposta di modifica di cui al comma 1, il turista può recedere, senza pagamento di penali, ed ha diritto a quanto previsto dall'art. 42”*. Lo stesso articolo 41 stabilisce al terzo comma che il turista è tenuto a comunicare *“la sua scelta entro due giorni lavorativi dal momento in cui ha ricevuto l'avviso indicato al secondo comma”*.

**59.** In coerenza con quanto previsto dalla Direttiva 90/134/CEE, dalla disciplina in esame si evince, dunque, che grava sul professionista un obbligo di avvisare con tempestività (*“immediato avviso”*) il turista circa la modifica del contratto e le relative variazioni del prezzo, informandolo espressamente della possibilità di accettare tale modifica, ovvero recedere, senza penali. L'avviso in esame è essenziale affinché il consumatore possa consapevolmente scegliere tra le due opzioni e, conseguentemente, informare il professionista circa la propria *“scelta”*, secondo le modalità stabilite dall'art. 41, comma 3.

**60.** Qualora dopo la partenza una parte essenziale dei servizi previsti dal contratto non possa essere effettuata, il medesimo art. 41 al comma 4 stabilisce che *“l'organizzatore predispone adeguate soluzioni alternative per la prosecuzione del viaggio programmato non comportanti oneri di qualsiasi tipo a carico del turista, oppure rimborsa quest'ultimo nei limiti della differenza tra le prestazioni originariamente previste e quelle effettuate, salvo il risarcimento del danno”*.

**61.** L'art. 42 disciplina i diritti del turista in caso di recesso o annullamento del servizio stabilendo, in particolare, che nel caso in cui il turista receda dal contratto (o il pacchetto turistico venga cancellato prima della partenza per qualsiasi motivo, tranne che per colpa del turista), *“questi ha diritto di usufruire di un altro pacchetto turistico di qualità equivalente o superiore senza supplemento di prezzo o di un pacchetto turistico qualitativamente inferiore, previa restituzione della differenza di prezzo, oppure gli è rimborsata, entro sette giorni lavorativi dal momento del recesso o della cancellazione, la somma di denaro già corrisposta”*. Al comma successivo la medesima disposizione stabilisce che *“nei casi previsti dal comma 1 il turista ha diritto ad essere risarcito di ogni ulteriore danno dipendente dalla mancata esecuzione del contratto”*.

**62.** L'art. 43 del Codice del Turismo chiarisce, inoltre, che *“fermo restando gli obblighi previsti dall'articolo 42 in caso di mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni assunte con la vendita del pacchetto turistico, l'organizzatore e l'intermediario sono tenuti al risarcimento del danno, secondo le rispettive responsabilità. Si considerano inesatto adempimento le difformità degli standard qualitativi del servizio promessi o pubblicizzati”*.

### ***L'illiceità della pratica***

#### **Premessa**

**63.** La condotta sopra descritta appare integrare una pratica commerciale scorretta consistente nel non aver garantito ai consumatori il loro diritto ad essere prontamente informati circa le condizioni di viaggio e nell'aver ostacolato l'esercizio dei diritti loro spettanti ai sensi del Codice del Turismo, in occasione della promozione e organizzazione delle crociere *“NeoRiviera”* e *“Paradisi sul mare”*.

---

<sup>61</sup> Cfr. Sentenza del Tar del Lazio, del 14 marzo 2011, n. 2267 – PS4912-Phone and Go. In tema di modifica del programma di viaggio vedi anche la sentenza del Consiglio di Stato, del 19 gennaio 2012, n. 209- PS853 – Bluvacanze.

**64.** La pratica risulta connotata da una pluralità di comportamenti scorretti, posti in essere quantomeno dalla fine del settembre del 2017 (data di divulgazione del comunicato del Ministero della Salute<sup>62</sup>) consistenti, da un lato, i) nell'ingannevolezza delle informazioni trasmesse ai consumatori in fase precontrattuale sull'iter di viaggio e sui rischi sulla salute connessi all'emergenza verificatasi in Madagascar e, dall'altro, ii) nell'aggressività della condotta posta in essere nella fase post-contrattuale con riferimento alle modalità di modifica dell'iter di viaggio delle due crociere.

**65.** Sotto il primo profilo, va rilevato che è stata omessa una tempestiva informazione sullo stato di emergenza sanitaria in Madagascar in fase precontrattuale e sulle necessarie variazioni del programma di viaggio, inducendo in tal modo i consumatori ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbero altrimenti preso circa l'acquisto delle crociere in esame.

**66.** Quanto al secondo profilo, la condotta realizzata nella fase post vendita è caratterizzata dall'indebito condizionamento delle scelte dei consumatori, in particolare quelle relative all'esercizio dei loro diritti contrattuali di cui agli artt. 41, 42 e 43 del Codice del Consumo.

*Sub a) Omesse informazioni in fase precontrattuale*

**67.** In dettaglio, le evidenze raccolte provano che COSTA CROCIERE ha continuato a pubblicizzare e a vendere le crociere "NeoRiviera" e "Paradisi sul mare", comprensive di tappe in Madagascar, anche dopo il 29 settembre 2017, ovvero a seguito della diffusione di comunicati di emergenza sanitaria da parte del Ministero della Sanità, senza avvertire i consumatori delle condizioni in cui si trovava quel paese e dei rischi di una possibile variazione del programma di viaggio.

**68.** Tale condotta configura un'omissione informativa rilevante ai sensi dell'art. 22 del Codice del Consumo, idonea ad indurre i consumatori ad assumere una decisione commerciale che non avrebbero altrimenti preso.

Non risulta accoglibile la tesi difensiva di Costa Crociere secondo cui non avrebbe avuto il dovere di informare i consumatori circa la situazione di emergenza in Madagascar. Infatti, come confermato anche dalla giurisprudenza amministrativa, dette informazioni sono essenziali ai fini di una scelta consapevole da parte dei consumatori in ordine all'effettuazione del viaggio, sicché è indubbio che la divulgazione delle informazioni sulle condizioni sanitarie e di sicurezza nel paese di destinazione rientra nei doveri di diligenza del professionista, atteso che il consumatore medio si rivolge ad un *tour operator* professionista "proprio per organizzare meglio il proprio viaggio", ossia anche al fine di risolvere eventuali problemi organizzativi e informativi precedenti al viaggio stesso "ai fini della resa della prestazione contrattuale"<sup>63</sup>.

**69.** Nella fattispecie in esame, pertanto, tenuto conto anche della provenienza istituzionale dei comunicati, COSTA CROCIERE, quantomeno sin dalla fine del settembre 2017, avrebbe dovuto porre in essere tutti gli accorgimenti necessari al fine di rendere i consumatori edotti, sin dal primo contatto e contestualmente alla presentazione dell'offerta stessa, della situazione di rischio sanitario esistente nei paesi oggetto delle mete turistiche pubblicizzate.

---

<sup>62</sup> Cfr. doc. 23, allegato 10.

<sup>63</sup> Cfr. Sentenza Tar Lazio, 4 agosto 2015, n. 10668, confermata da sentenza Consiglio di Stato, 30 aprile 2019, n. 2818- I viaggi di Atlantide- Vacanze in Egitto; nello stesso senso, vedi anche Consiglio di Stato, 18 luglio 2017, n. 3546, Eden Viaggio- Vacanze in Egitto.

**70.** Privo di pregio appare altresì l'argomento utilizzato da Costa Crociere secondo cui la notorietà del fatto e la previsione contenuta nelle Condizioni generali di contratto<sup>64</sup> al punto 2.14 - che onerava il consumatore dell'obbligo di informarsi sulle condizioni sanitarie e di sicurezza - l'avrebbero esonerato dall'obbligo informativo in esame. In realtà, né la presunta notorietà del fatto, né la citata previsione contrattuale rilevano al fine di escludere la responsabilità informativa di cui si discute, secondo anche quanto espressamente previsto dall'art. 37 del Codice del Turismo, al tempo vigente. Pertanto, Costa Crociere, quantomeno sin dal 29 settembre 2017, in virtù della propria posizione di organizzatore e della maggiore facilitazione nell'accesso alle informazioni, avrebbe dovuto divulgare anche sul proprio sito le informazioni circa la situazione di emergenza in Madagascar.

**71.** Inoltre, deve legittimamente ritenersi che la clausola 2.14 evocata dal professionista richieda al consumatore di informarsi sulle condizioni sanitarie e di sicurezza del luogo di sbarco della crociera. All'opposto, quando le condizioni sanitarie del luogo sono tali da rendere altamente probabile la modifica dell'iter di viaggio (circostanza che il consumatore non può, chiaramente, prevedere autonomamente), ricade sul professionista il dovere di informare i consumatori, al fine di assicurare loro una piena libertà di scelta economica o il diritto di recesso (ove abbiano già stipulato il contratto in precedenza).

Pertanto, nel caso di specie potrebbe al più trovare applicazione la clausola 5 delle Condizioni generali di contratto, per cui è l'Organizzatore ad avere l'onere di avvisare il Passeggero qualora vi sia la necessità di modificare in modo significativo uno o più elementi del contratto.

**72.** L'argomento di COSTA CROCIERE secondo cui le prime notizie diffuse dalle autorità locali risalirebbero all'11 ottobre 2017, va disatteso posto che una chiara e dettagliata informativa sul diffondersi della peste in Madagascar e sui rischi connessi alla salute era contenuta già in una prima circolare del Ministero della Salute del 29 settembre 2017, diffusa su internet rispettivamente circa un mese prima della partenza della crociera "*neoRiviera*", e circa tre mesi prima della crociera "*Paradisi sul mare*". COSTA CROCIERE ha avuto, pertanto, un considerevole lasso di tempo per informare i consumatori acquirenti in relazione ad entrambe le crociere.

**73.** Né le informazioni sanitarie sull'evoluzione dell'epidemia potevano essere considerate "rassicuranti", come sostenuto da Costa Crociere. Infatti, pur a fronte di notizie diffuse da alcune Autorità locali circa un *trend* decrescente dell'epidemia<sup>65</sup>, gli aggiornamenti del Ministero della Salute pubblicati a fine ottobre ed a novembre 2017<sup>66</sup> sottolineavano la gravità della situazione, l'importanza per i viaggiatori internazionali diretti verso aree endemiche di "*essere informati[...]*" e riportavano anche le specifiche restrizioni previste dalle Autorità locali per le navi che avessero fatto scalo in Madagascar<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Doc. 3, allegato 1: Condizioni generali di contratto applicate nel periodo in esame.

<sup>65</sup> Cfr. doc. 35.

<sup>66</sup> Cfr. doc. 23, allegato 12, la circolare del Ministero della Salute del novembre 2017 riportava le raccomandazioni dell'OMS precisando in particolare che "l'OMS prevede che saranno segnalati ulteriori casi di peste dal Madagascar fino al termine della tipica stagione pestosa ad aprile 2018 [...] In base alle informazioni disponibili e alle misure di risposta implementate sinora, l'OMS considera che il rischio di potenziale ulteriore diffusione dell'epidemia di peste a livello nazionale rimane elevato".

<sup>67</sup> Cfr. doc. 35, allegato n.6.

**74.** La condotta di COSTA CROCIERE costituisce dunque un'omissione rilevante ai sensi dell'articolo 22 del Codice del Consumo, idonea ad indurre in errore i consumatori circa le caratteristiche e la convenienza economica delle crociere e ad ostacolare la possibilità di assumere una decisione consapevole in ordine all'acquisto. Al riguardo, infatti, dopo il 29 settembre 2017, considerata la prima data utile per rendere un'adeguata informativa ai potenziali acquirenti, è proseguita la vendita delle crociere in questione: per "neoRiviera" sono stati conclusi 38 contratti per un totale di 77 passeggeri<sup>68</sup>; per "Paradisi sul mare" sono stati conclusi 191 contratti per complessivi 469 passeggeri<sup>69</sup>.

*Sub b) Ostacolo ai diritti dei consumatori connessi alla variazione del programma di viaggio*

**75.** La condotta realizzata nella fase post vendita è costituita dalla intempestiva comunicazione ai viaggiatori della variazione dell'iter di viaggio delle due crociere, realizzata con modalità tali da configurare la frapposizione di ostacoli all'esercizio dei loro diritti contrattuali, tra cui il diritto di recesso, idonea a realizzare un indebito condizionamento delle scelte dei consumatori.

**76.** È necessario precisare che, nel caso in esame, non viene contestata in sé la variazione del programma di viaggio (che risulta giustificata dalla situazione di emergenza in Madagascar), ma la modalità e la tempistica con cui è stata comunicata detta variazione, che hanno ostacolato di fatto la facoltà di scelta dei consumatori, i quali avrebbero avuto il diritto di scegliere se recedere dal contratto o usufruire della crociera senza le previste tappe in Madagascar, in questo caso con una congrua riduzione del prezzo.

Dalle risultanze istruttorie emerge che Costa Crociere, nonostante la notorietà della notizia sul diffondersi della peste in Madagascar sin quantomeno dalla fine di settembre 2017, ha continuato a vendere la crociera "NeoRiviera" nel suo programma originario, modificandone l'iter con la soppressione delle tappe in Madagascar solo dopo la partenza, avvenuta il 28 ottobre 2017, ed offrendo ai consumatori un bonus di 150 euro da spendere a bordo.

La modifica dell'iter di viaggio ha peraltro implicato più giorni di navigazione rispetto a quelli originariamente previsti, causando disagi ai consumatori a bordo<sup>70</sup> anche a causa della scarsa assistenza durante la prolungata permanenza in mare, nel corso della quale si sono registrate manifestazioni di disapprovazione, secondo quanto riferito in un comunicato di COSTA CROCIERE S.p.A. del 15 novembre 2017<sup>71</sup>.

**77.** Sempre dopo la data del 29 settembre 2017, i professionisti hanno continuato a promuovere e vendere anche la crociera "Paradisi sul mare", secondo l'itinerario pubblicizzato. Solo in data 13 dicembre 2017, ovvero dopo ben due mesi dalla notorietà della notizia ed in prossimità della partenza, Costa Crociere ha comunicato ai viaggiatori la modifica del programma di viaggio, specificando che sarebbero state soppresse le tappe intermedie in Madagascar. Tale comunicazione ometteva di indicare i diritti spettanti ai consumatori, quali il diritto di recesso garantito dall'art. 41 del Codice del Turismo, le variazioni di prezzo connesse alla modifica dell'iter di viaggio, il necessario "avviso" circa la facoltà dei consumatori di scegliere tra l'accettazione della modifica o

---

<sup>68</sup> Doc. n. 22, allegato n. 1.

<sup>69</sup> Doc. 13, allegato n. 3.

<sup>70</sup> Cfr. doc. 15.

<sup>71</sup> Doc. doc. 15, allegato 3.

il recesso dal contratto senza penali, nonché il loro dovere di comunicare al professionista la propria “scelta”. Il professionista offriva ai clienti al fine di “godere della loro esperienza a bordo” un bonus di 150 euro da spendere a bordo e uno sconto del 30% da utilizzare in una futura crociera di Costa.<sup>72</sup>

**78.** Le comunicazioni sulle variazioni del programma delle crociere non sono state poste in essere tempestivamente nel rispetto dei diritti dei consumatori, ossia nell'immediatezza dettata dalle circostanze, in modo da consentire loro di esercitare la scelta se recedere dal contratto o usufruire della crociera con l'iter di viaggio modificato, in questo caso con una congrua riduzione del prezzo.

**79.** La tempestività delle iniziative assunte, sostenuta dal Professionista nelle proprie difese con riferimento alla crociera “*neoRiviera*”, è smentita dal dato di fatto che le prime notizie sull'epidemia risalgono – come ampiamente illustrato – alla fine di settembre 2017, di tal ché il Professionista ha avuto a disposizione circa un mese per agire appropriatamente.

**80.** Ad ogni buon fine, pur volendo ritenere, come sostenuto da Costa Crociere, che la prima comunicazione utile a consentirle una modifica dell'iter di viaggio fosse quella del 12 ottobre 2017, il Professionista ha comunque avuto a disposizione un ampio margine (sedici giorni) per poter inviare ai passeggeri una idonea comunicazione quantomeno prima della partenza del 28 ottobre 2017.

Ciò è ancora più vero se si considera che lo stesso professionista, in relazione alla seconda crociera, ha inoltrato ai passeggeri la comunicazione di variazione dell'itinerario dieci giorni prima della partenza.

**81.** Ciò posto, quanto alla seconda crociera del dicembre 2017, la comunicazione di variazione dell'itinerario del 13 dicembre 2017, sebbene comunicata alle parti dieci giorni prima della partenza fissata per il 23 dicembre 2017, deve in ogni caso considerarsi intempestiva, atteso che Costa Crociere era da tempo ben consapevole della situazione di emergenza sanitaria, essendo stata costretta a modificare l'iter di viaggio della precedente crociera a fine ottobre 2017 e avendo avuto cognizione dei comunicati delle Autorità delle Mauritius del 20 novembre 2017 e dell'11 dicembre 2017, in cui si evidenziava il “*risk of passengers getting infected*” e si confermavano le restrizioni all'accesso sulle isole Mauritius di passeggeri provenienti dal Madagascar<sup>73</sup>. All'uopo, inoltre, si rileva che, dalla memoria di Costa Crociere del 2 maggio 2019 (cfr., in particolare, all. 4 – *email* interna del 2 dicembre 2017), emerge la consapevolezza del professionista in ordine al perdurare dell'atteggiamento restrittivo adottato dalle Autorità sanitarie mauriziane verso coloro che provenivano dal Madagascar, per cui è da considerarsi ben nota già dagli inizi di dicembre 2017 la necessità di modificare il viaggio.

**82.** Ad ogni modo, la comunicazione del 13 dicembre 2017 di COSTA CROCIERE<sup>74</sup> non ha fornito ai consumatori una corretta informazione circa la possibilità di recedere dal contratto senza pagamento di penali, oppure di accettare la variazione del contratto, la variazione dell'iter di viaggio e la relativa incidenza sul prezzo, nonché le modalità con cui effettuare la scelta.

**83.** COSTA CROCIERE nel sostenere che non avrebbe dovuto informare i consumatori circa il loro diritto a poter recedere dal contratto a fronte della modifica del programma di viaggio in esame non

---

<sup>72</sup> Cfr. doc. 3, allegato n. 3.

<sup>73</sup> Cfr. doc. n. 35, memoria del professionista ed allegati 3, 4 e 6.

<sup>74</sup> Doc. 3, allegato 3: Comunicazione di Costa Crociere.

considera quanto prescritto dall'art. 41, commi 1, 2 e 3, codice del Turismo, in coerenza con il disposto dell'art. 4, comma 5, della Direttiva 90/134/CEE.

Sulla base delle richiamate disposizioni, infatti, COSTA CROCIERE doveva informare i consumatori dell'esistenza, in concreto, di una modifica significativa del contratto comportante, da un lato, il diritto di recesso e, dall'altro, per quanti avessero voluto accettare la modifica, il diritto alla restituzione (parziale) del prezzo. L'importanza di tale comunicazione da parte del professionista si apprezza ulteriormente ove si consideri il dettato dell'articolo 41, comma 3, secondo cui il turista è tenuto a comunicare *“la sua scelta entro due giorni lavorativi dal momento [del ricevimento dell'] avviso”*.

**84.** Si comprende così che la previsione inserita nelle proprie condizioni contrattuali<sup>75</sup> - secondo cui *“il Passeggero comunicherà la propria scelta all'Organizzatore (eventualmente tramite l'Agenzia di Viaggi) entro due giorni lavorativi dal momento in cui è venuto a conoscenza della modifica che altrimenti si intende accettata”* - è in contrasto con la normativa rilevante e, pertanto, idonea ad ingannare il consumatore circa la possibilità di esprimere nei termini la propria scelta, che invece il professionista degrada ad un assenso implicito.

**85.** Data la notoria asimmetria informativa che contraddistingue il rapporto tra professionisti e i consumatori, la clausola contrattuale sopra richiamata e l'omissiva comunicazione di COSTA CROCIERE del 13 dicembre 2107, ai sensi dell'art. 21 del Codice del Consumo, sono da ritenersi idonee ad indurre in errore i consumatori circa l'esercizio di un fondamentale diritto loro spettante.

**86.** La facoltà offerta ai viaggiatori di poter godere di un *“bonus”* pari a 150 euro da spendere nel corso della crociera induce ulteriormente in errore i destinatari, occultando l'esistenza di un loro diritto a un rimborso del prezzo legato alla modifica del viaggio ovvero al recesso. Al riguardo non è accoglibile l'osservazione di COSTA CROCIERE secondo cui il bonus consisterebbe in una congrua diminuzione del prezzo accordata dalla società in quanto, oltre a non avere la stessa natura e funzione del rimborso del prezzo pagato di cui all'art. 41 del Codice del Turismo, è stato qualificato dalla stessa COSTA CROCIERE come una forma di *“gratificazione”* offerta ai propri clienti<sup>76</sup>.

**87.** COSTA CROCIERE afferma di aver garantito il diritto di recesso con riferimento alla crociera *“Paradisi sul mare”*, riconoscendolo a 11 consumatori che ne avevano fatto richiesta. Ciò è una dimostrazione degli effetti degli ostacoli frapposti dal professionista, trattandosi di un numero esiguo di consumatori a fronte di un totale di 1.362 passeggeri<sup>77</sup> i quali, invece, certamente non sono stati messi in condizione di conoscere ed esercitare i loro diritti connessi alla variazione del programma di viaggio.

**88.** La condotta in esame è dunque riconducibile alla fattispecie di *“pratica aggressiva”* di cui agli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idonea ad attuare un indebito condizionamento delle scelte dei consumatori, mediante la frapposizione degli ostacoli sopra richiamati all'esercizio dei loro diritti contrattuali con riferimento allo svolgimento di entrambe le crociere interessate dal

---

<sup>75</sup> Doc. 3, allegato n. 1.

<sup>76</sup> Cfr. doc. 3, risposta del professionista alla richiesta di informazioni del 25 giugno 2018; vedi anche contenuto della Comunicazione di Costa Crociere, allegato n. 3.

<sup>77</sup> Cfr. doc. 13, allegato n. 3.



procedimento<sup>78</sup>, comportando, per la generalità dei consumatori, l'imposizione della variazione senza garantire il diritto di recesso dei consumatori, tra l'altro a prezzo invariato.

La pratica risulta scorretta in quanto, a prescindere dal rilievo che ha apportato a Costa Crociere un vantaggio economico ingiusto, ha indotto i consumatori a sopportare un sacrificio non dovuto<sup>79</sup>. La condotta adottata da Costa ha avuto infatti riflessi sulla decisione di natura commerciale degli stessi consumatori, inducendoli a una scelta non voluta, come quella di avvalersi della crociera con il programma variato e a non esercitare il diritto di recesso previsto dall'art. 41 del Codice del Turismo. Diversamente da quanto sostenuto da Costa Crociere, nel caso in esame ricorrono dunque tutti gli elementi che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, connotano una pratica aggressiva, essendo presente sia l'elemento "*strutturale*" dell'indebito condizionamento, costituito dagli ostacoli non contrattuali frapposti da Costa Crociere, che quello "*funzionale*", consistente nell'effetto distorsivo che la pratica ha indotto sulla libertà di scelta del consumatore nell'esercizio dei propri diritti, tra cui quello di risolvere il contratto e rivolgersi anche ad un altro professionista<sup>80</sup>.

### Conclusioni

**89.** In conclusione, nel caso in esame è stata posta in essere una pratica commerciale scorretta, consistente nella divulgazione di informazioni ingannevoli ed omissive circa le crociere "*neoRiviera*" e "*Paradisi sul mare*", nonché nell'adozione di modalità intempestive ed ingannevoli di comunicazione della variazione dei relativi programmi di viaggio e dei connessi diritti, idonee ad alterare la libertà di scelta dei consumatori circa la fruizione delle stesse crociere ed ad ostacolare l'esercizio dei loro diritti contrattuali, in violazione degli artt. 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

#### *Imputabilità e durata dell'infrazione*

**90.** In base agli elementi istruttori acquisiti,<sup>81</sup> la suddetta pratica è imputabile, nel suo complesso, esclusivamente a COSTA CROCIERE S.p.A., in relazione alla condotta da essa posta in essere a decorrere dal mese di settembre 2017 sino a tutt'oggi, non avendo dato riscontro alle lamentele dei consumatori, tra cui quelle dei segnalanti, concernenti il mancato accoglimento della richiesta di indennizzo economico, sulla base del disconoscimento di qualsiasi responsabilità. Infatti, benché COSTA CROCIERE abbia affermato di aver dato riscontro ai reclami dei consumatori, non ha allegato alcuna documentazione circa la crociera "*neoRiviera*", né circa l'asserito riscontro fornito ai reclami relativi alla crociera "*Paradisi sul mare*"<sup>82</sup>.

**91.** La pratica non è imputabile alla società MONDINTERO S.r.l., in quanto tale società risulta aver tempestivamente trasmesso ai consumatori che avevano acquistato la crociera "*Paradisi sul mare*" presso tale agenzia la comunicazione ricevuta da COSTA CROCIERE S.p.A. in merito all'intervenuta modifica dell'iter di viaggio, in ragione delle condizioni sanitarie in Madagascar.

---

<sup>78</sup> Vedi in tal senso Sentenza del Tar del Lazio, del 14 marzo 2011, n. 2267 – PS4912-Phone and Go; vedi anche la sentenza del Consiglio di Stato, del 19 gennaio 2012, N. 209- PS853 – "Bluvacanze"; sentenza del Consiglio di Stato del 18 luglio 2017 n. 3546 caso PS9613 "Eden Viaggio – vacanze in Egitto".

<sup>79</sup> Cfr. Cons. Stato, 30.4.2019, n. 2818.

<sup>80</sup> Cfr., tra le tante, Consiglio di Stato, Sez. VI, 4.7.12, n. 3904 e 22.6.11, n. 3763; conforme, Tar Lazio 12.3.2019, n. 3252.

<sup>81</sup> Cfr. doc. n. 13 del fascicolo istruttorio, sopra cit.

<sup>82</sup> Cfr. doc. 35, allegato 10.

## VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**92.** 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 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**93.** 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.

**94.** Con riferimento alla gravità della fattispecie in esame la condotta deve considerarsi molto grave, in primo luogo, in ragione della sua natura, in quanto si riferisce a una pluralità di comportamenti, tra loro connessi, consistenti in omissioni ingannevoli di informazioni rilevanti in merito a elementi essenziali delle due crociere interessate dal presente procedimento e in altre condotte ostruzionistiche idonee a frapporre ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori.

**95.** Nel valutare la gravità della fattispecie si deve tener conto anche della notevole dimensione del Professionista: al riguardo, va rilevato che COSTA CROCIERE S.p.A. è uno dei più importanti operatori turistici attivi in Italia e all'estero, facente parte di un gruppo attivo a livello mondiale con un marchio molto noto. Le significative condizioni economiche sono altresì desumibili dal fatturato realizzato nel 2017 e nel 2018, anni nei quali si sono svolte e concluse le crociere in oggetto<sup>83</sup>. Nel periodo 30/11/2016 – 1/12/2017, il professionista ha realizzato ricavi per vendite e prestazioni pari a 3.694.068.210 euro<sup>84</sup>, con un margine operativo, al lordo di ammortamenti, svalutazioni e altri accantonamenti, di 896.147.417 euro, pari al 24,3% dei suddetti ricavi; il valore del suo patrimonio netto al 30/11/2017 era di 5.867.997.553. Nel periodo 30/11/2017 – 1/12/2018, il professionista ha realizzato ricavi per vendite e prestazioni pari a 3.857.717.915 euro, con un margine operativo lordo di 951.466.668 euro, pari al 24,7% dei suddetti ricavi; il valore del suo patrimonio netto al 30/11/18 era di 5.347.233.532.

**96.** Sulla base delle informazioni fornite dal professionista, i ricavi (al netto di IVA) conseguiti dalla vendita della crociera sulla *neoRiviera* (comprensivi di eventuali voli aerei) sono stati pari a 1.823.112 euro; il margine operativo lordo del professionista può essere stimato, tenendo conto dei ricavi delle gestioni di bordo, in 521.694 euro. Inoltre, dalle informazioni fornite dal professionista, i ricavi (al netto di IVA) conseguiti dalla vendita della crociera *Paradisi sul Mare* sono stati pari a 2.313.806 euro; il margine operativo lordo del professionista può essere stimato, tenendo conto dei ricavi delle gestioni di bordo, in 677.339 euro. In relazione alla vendita delle due crociere, pertanto, può essere stimato un margine operativo lordo complessivo pari a 1.199.033 euro.

**97.** Inoltre, ai fini della quantificazione della sanzione, si ritiene di dover considerare: *i*) la circostanza che la pratica ha avuto un'ampia e pervasiva diffusione, poiché già solo considerando il numero dei passeggeri a bordo delle due crociere, questi ammontano a ben 2.590 persone; *ii*) il pregiudizio di tipo economico e non economico subito dai consumatori acquirenti anche nella

---

<sup>83</sup> Il professionista contabilizza i ricavi delle vendite secondo il "metodo del contratto completato", alla conclusione delle stesse (cfr. bilancio di Costa Crociere S.p.A., p. 147). Inoltre, i bilanci sono riferiti non all'anno solare, ma al periodo 30 novembre – 1° dicembre.

<sup>84</sup> Cfr. bilancio di Costa Crociere S.p.A., p. 129.

successiva fase di esecuzione del contratto, avendo le variazioni apportate al programma di viaggio causato significativi disagi connessi a una lunga e faticosa permanenza in mare aperto; *iii*) l'assenza di adeguate misure riparatorie o compensative; *iv*) la condizione di asimmetria informativa che contraddistingue il rapporto tra professionisti e il consumatore medio.

**98.** Quanto alla durata dell'infrazione posta in essere da COSTA CROCIERE S.p.A., la pratica commerciale è stata posta in essere quantomeno dal settembre 2017 a tutt'oggi, non avendo assicurato ai viaggiatori le adeguate misure compensative richieste.<sup>85</sup>

**99.** Alla luce di quanto sopra riportato, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile alla società COSTA CROCIERE S.p.A. nella misura di 2.000.000 € (due milioni di euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento risulta scorretta, ai sensi degli articoli 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idonea ad ingannare i consumatori circa i rischi connessi alla fruizione delle crociere oggetto del procedimento e le possibili variazioni del viaggio, nonché ad attuare un indebito condizionamento delle scelte dei consumatori mediante la frapposizione di ostacoli all'esercizio dei loro diritti contrattuali con riferimento a entrambe le crociere interessate dal procedimento, inducendoli all'assunzione di una decisione che non avrebbero altrimenti preso;

#### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società COSTA CROCIERE S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta l'ulteriore diffusione;

b) che la società COSTA CROCIERE S.p.A. presenti, entro sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, una relazione nella quale siano illustrate le misure adottate per porre fine alla continuazione della pratica;

c) che alla società COSTA CROCIERE S.p.A. sia irrogata, per la violazione di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 2.000.000 € (due milioni di 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).

---

<sup>85</sup> Cfr. Paragrafo 89.

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 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXIX- N. 26 - 2019

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Sandro Cini, Valerio Ruocco, Simonetta Schettini,  
Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <http://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---