

## ITALIAN COMPETITION NEWSLETTER

4/2024

---

In questo numero, dedicato alle decisioni dell'AGCM relative al mese di dicembre 2024:

- [Abuso di posizione dominante: accettati gli impegni presentati da Booking.com nel procedimento per abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi online di intermediazione e prenotazione di strutture alberghiere](#)
- [Concentrazioni: l'AGCM ha autorizzato con impegni l'acquisizione del controllo esclusivo di Vodafone da parte di Swisscom](#)
- [Concentrazioni: approvata la cessione di alcuni rami di azienda di Unicoop in favore di PAC \(Conad\) con misure correttive](#)
- [Pratiche commerciali scorrette: l'AGCM sanziona Poste Italiane per pubblicità ingannevole nell'ambito delle attività di raccolta di risparmio postale](#)

In questo numero, dedicato alle sentenze del Giudice Amministrativo in materia antitrust e tutela del consumatore relative al mese di dicembre 2024:

- [Il Consiglio di Stato conferma la sanzione imposta ad Apple per carenze informative in merito alla raccolta di dati a fini commerciali](#)
- [Il Consiglio di Stato annulla le sanzioni imposte dall'AGCM nei confronti di Sicily By Car, Goldcar Italy, B-Rent, Europcar Italia e Locauto Rent per clausole vessatorie](#)
- [Confermate le sanzioni irrogate a Samsung, Opia e WB per pratiche commerciali scorrette: il TAR Lazio rigetta il ricorso proposto contro il provvedimento dell'AGCM nell'ambito della promozione "Samsung – Cambia con Galaxy"](#)
- [Il TAR Lazio conferma la sanzione imposta a Google per inottemperanza all'obbligo di pubblicazione del provvedimento con cui l'AGCM aveva accertato la vessatorietà di alcune clausole dei suoi termini di servizio](#)

## **ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE: ACCETTATI GLI IMPEGNI PRESENTATI DA BOOKING.COM NEL PROCEDIMENTO PER ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE NEL MERCATO DEI SERVIZI ONLINE DI INTERMEDIAZIONE E PRENOTAZIONE DI STRUTTURE ALBERGHIERE**

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("AGCM" o l'"Autorità") in data 17 dicembre 2024 ([provvedimento n. 31412](#)), ha accettato e reso vincolanti gli impegni presentati da Booking.com B.V. e Booking.com (Italia) S.r.l. (congiuntamente "**Booking**") nel corso di un procedimento volto ad accertare il potenziale abuso di posizione dominante di natura escludente, nel mercato nazionale dei servizi *online* di intermediazione e prenotazione di strutture alberghiere e paralberghiere.

A marzo del 2023, AICA - Associazione Italiana Confindustria Alberghi e Federalberghi avevano denunciato l'adozione di diverse condotte da parte di Booking volte a limitare l'autonomia delle strutture ricettive nella determinazione delle condizioni commerciali offerte al cliente.

Nel provvedimento di avvio del procedimento, l'AGCM aveva ipotizzato una violazione dell'art. 101 del TFUE a fronte di una strategia abusiva volta a (i) da un lato, disincentivare le strutture alberghiere dal differenziare i prezzi tra i vari canali di vendita *online*, e (ii) dall'altro, a escludere o marginalizzare la posizione delle altre *online travel agencies* ("**OTA**") e disincentivare nuovi concorrenti dall'accedere al mercato, con effetti negativi, in ultima analisi, sui consumatori in termini di maggiori prezzi e minore scelta nei servizi di intermediazione e prenotazione *online*.

Più nel dettaglio, la presunta strategia abusiva si sarebbe articolata nell'applicazione congiunta di alcuni programmi *premium*, ovvero:

- a) il programma "*Partner e Preferiti Plus*" ("**PNP+**"), attraverso il quale Booking prometteva di aumentare la visibilità sul proprio sito internet delle strutture aderenti a fronte del pagamento, da parte di quest'ultime, di commissioni più elevate e dell'impegno ad offrire prezzi competitivi – ovvero prezzi non superiori a quelli offerti sulle altre OTA – su tale piattaforma. Dei risultati ottenuti tramite l'adesione al programma, Booking tuttavia non forniva alcuna prova; e
- b) il programma "*Booking Sponsored Benefit*" ("**BSB**") che consentiva a Booking di applicare unilateralmente uno sconto laddove ritenesse i prezzi stabiliti dalle strutture non competitivi, in base al c.d. *external price overview* ("**EPO**") – ovvero il confronto con i prezzi offerti dalle OTA concorrenti – al fine di ridurre la differenza tra il prezzo visibile sulla sua piattaforma e il più basso disponibile *online*.

In particolare, poiché l'adesione al PNP+ era subordinata all'ottenimento di un *performance score* compreso tra il 70% e il 90%, calcolato sulla base delle prenotazioni annuali delle strutture, quest'ultime sarebbero state indotte ad applicare prezzi competitivi al fine di migliorare le proprie *performance* e ottenere i requisiti richiesti dal PNP+, mostrandosi restie dal concedere prezzi inferiori alle altre OTA, anche a fronte di commissioni più basse. Peraltro,

tramite il BSB, Booking sarebbe stato comunque in grado di replicare le eventuali offerte più vantaggiose disponibili sui siti *web* delle OTA concorrenti.

Tra gli impegni di maggiore rilevanza assunti da Booking per contrastare le criticità rilevate dall'Autorità, si segnalano: (i) l'eliminazione dell'obbligo di offrire prezzi competitivi e di ogni riferimento al performance score dai requisiti di adesione al PPN+, (ii) la rimozione dell'EPO dai criteri rilevanti per il BSB, e (iii) la trasmissione alle strutture recettive di informazioni puntuali e dettagliate sull'impatto e i risultati ottenuti tramite l'adesione ai suddetti programmi premium.

## **CONCENTRAZIONI: L'AGCM HA AUTORIZZATO CON IMPEGNI L'ACQUISIZIONE DEL CONTROLLO ESCLUSIVO DI VODAFONE DA PARTE DI SWISSCOM**

Con il provvedimento [n. 31416](#) del 19 dicembre 2024, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l'"AGCM" o l'"Autorità") ha autorizzato con impegni l'acquisizione del controllo esclusivo di Vodafone Italia S.p.A. ("Vodafone"), attiva nel settore delle telecomunicazioni su rete mobili e fissa, e delle relative controllate, da parte di Swisscom Italia S.r.l. ("Swisscom"), *holding* di Fastweb S.p.A. ("Fastweb"), società operante nella fornitura di servizi di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga e servizi ICT (l'"Operazione").

L'Autorità ha innanzitutto individuato i seguenti mercati rilevanti

- a) il mercato nazionale dei servizi attivi e passivi di accesso all'ingrosso di rete fissa;
- b) il mercato nazionale dei servizi di accesso al dettaglio di rete fissa per la clientela residenziale;
- c) il mercato nazionale dei servizi di accesso al dettaglio di rete fissa per la clientela aziendale; e
- d) il mercato nazionale dei servizi di accesso al dettaglio di rete fissa per la Pubblica Amministrazione.

Sulla base delle evidenze raccolte nel corso dell'apposita istruttoria, ha rilevato potenziali ostacoli alla concorrenza derivanti dall'Operazione nei mercati al dettaglio di rete fissa per la clientela residenziale, per quella aziendale e per la Pubblica Amministrazione. In particolare, l'Autorità ha evidenziato che il mercato nazionale dei servizi di accesso al dettaglio di rete fissa per la clientela residenziale, in assenza di correttivi, sarebbe destinato a consolidarsi in una struttura oligopolistica. I principali operatori, ridotti da quattro a tre (TIM S.p.A. ("TIM"), Fastweb+Vodafone e WindTre S.p.A., infatti, ("WindTre") servirebbero oltre l'80% della domanda, a sua volta caratterizzata da particolare rigidità a causa della presenza di elevati *switching costs* e da pratiche commerciali di *bundling* tra rete fissa e mobile aventi effetti di *lock-in*. Inoltre, in linea con gli [Orientamenti sulle concentrazioni orizzontali](#) della Commissione europea, l'AGCM ha rilevato che, tra i fattori presi in considerazione, l'elevata sostituibilità tra i servizi offerti da Fastweb e Vodafone e la riduzione del vincolo competitivo tra le stesse consentirebbe a Fastweb di rafforzare significativamente la propria posizione di mercato, che, peraltro, la pressione concorrenziale esercitata degli altri due principali operatori rimanenti ad esito dell'Operazione (TIM e WindTre) non sarebbe in grado di controbilanciare.

Anche con riguardo al mercato nazionale dei servizi di accesso al dettaglio di rete fissa per la clientela aziendale e al mercato nazionale dei servizi di accesso al dettaglio di rete fissa per la Pubblica Amministrazione, l'Autorità ha ritenuto che l'Operazione sarebbe potenzialmente lesiva della concorrenza, in quanto idonea a configurare un mercato duopolistico, conteso tra TIM e l'entità

risultante dalla combinazione Fastweb/Vodafone, e difficilmente contendibile data la presenza di elevate barriere all'ingresso. L'Autorità, inoltre, ha evidenziato la tendenza decrescente della quota di mercato di TIM degli ultimi anni nel segmento dei servizi riservati ai clienti di maggiori dimensioni, a fronte di una potenzialità di crescita di Fastweb e Vodafone, e dall'uscita dal mercato di Vodafone, principale concorrente di Fastweb nelle gare pubbliche indette per i servizi di telecomunicazione fissa destinate alle pubbliche amministrazioni, delle cui ultime edizioni sono risultate entrambe vincitrici.

Con riferimento al mercato nazionale dei servizi attivi e passivi di accesso all'ingrosso di rete fissa, invece, l'AGCM non ha riscontrato particolari criticità, nonostante le preoccupazioni espresse da Open Fiber S.p.A. ("Open Fiber"), FiberCop S.p.A. ("FiberCop") ed altri operatori minori (Sky, Poste, Retelit e Colt) relativamente (i) alla possibilità che, a seguito dell'Operazione, Fastweb possa decidere di non concedere più i propri servizi di accesso all'ingrosso a terzi, riservandoli esclusivamente all'autoproduzione; e (ii) il rischio che la combinazione Fastweb+Vodafone nel mercato a monte possa beneficiare delle vantaggiose condizioni economiche di accesso alla rete di FiberCop stabilite dal (preesistente) Fastweb *Master Service Agreement* e quindi migrare la clientela Vodafone che attualmente viene servita tramite reti Open Fiber.

Swisscom, sulla base del provvedimento di avvio, ha presentato tre impegni ritenuti idonei dall'AGCM a mitigare i potenziali effetti anticoncorrenziali derivanti dalla concentrazione, affidandone il monitoraggio a un soggetto fiduciario, terzo ed indipendente. Innanzitutto, Swisscom si è impegnata affinché Fastweb non dia disdetta ai contratti di fornitura di servizi all'ingrosso per l'accesso alla rete fissa a banda ultra-larga già in essere e negozi in buona fede la conclusione di quelli nuovi, in modo da contrastare il paventato scenario oligopolistico del mercato al dettaglio per la clientela residenziale, favorendo l'ingresso di nuovi operatori.

In merito al mercato nazionale dei servizi di accesso al dettaglio di rete fissa per la clientela aziendale e al mercato nazionale dei servizi di accesso al dettaglio di rete fissa per la Pubblica Amministrazione, Swisscom si è impegnata affinché l'operatore risultante dall'Operazione metta a disposizione dei concorrenti *retail* la sua dotazione infrastrutturale. Inoltre, per stimolare la competizione nelle gare pubbliche e la parità di condizioni fra i concorrenti nel mercato dei servizi di telecomunicazione fissi rivolti alla PA, Fastweb e Vodafone forniranno alle stazioni appaltanti ed ai concorrenti informazioni dettagliate e disaggregate sui servizi dalle stesse forniti a ciascuna PA, riducendo così l'asimmetria informativa intercorrente tra gli operatori aggiudicatari e i nuovi partecipanti circa i requisiti e le esigenze della PA e contribuendo a stimolare la crescita e la partecipazione di operatori alternativi.

## **CONCENTRAZIONI: APPROVATA LA CESSIONE DI ALCUNI RAMI DI AZIENDA DI UNICOOP IN FAVORE DI PAC (CONAD) CON MISURE CORRETTIVE**

Nel corso del mese di settembre 2024, DOC Roma S.r.l., controllata da Unicoop Firenze soc. coop. ("**DOC**"), ha ceduto la proprietà di tredici punti vendita a insegna DOC distribuiti sul territorio di Roma e provincia, a PAC 2000A Soc.coop. ("**PAC**"), la più grande cooperativa del Consorzio Nazionale Dettaglianti CONAD S.c.a.r.l. ("**CONAD**") (l'"**Operazione**").

Poiché la disciplina italiana in materia di concentrazioni (legge 10 ottobre 1990, n. 287), non prevede un obbligo di *standstill* – i.e. la sospensione degli effetti dell'operazione e quindi il divieto di pervenire al suo perfezionamento prima che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l'"**AGCM** o l'"**Autorità**")

l'abbia autorizzata, come invece previsto per le concentrazioni di dimensione comunitaria (Reg. (CE) n.139/2004) – le parti avevano proceduto *al closing* il 16 settembre, senza attendere la conclusione del procedimento antitrust.

In tal proposito, nelle Proposte di Riforma Concorrenziale ai Fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza del 2024, l'Autorità ha prospettato la necessità di introdurre l'obbligo di *standstill* per armonizzare la normativa nazionale con quella europea, ciò in quanto *"laddove all'esito dell'istruttoria l'operazione già realizzata si rivelasse destinata a incidere pregiudizievole sulle dinamiche concorrenziali dei mercati interessati e fosse dunque vietata, il ripristino dello status quo ante concorrenziale potrebbe risultare disagevole o addirittura per certi versi impossibile"*.

Riscontrata l'idoneità dell'Operazione ad ostacolare significativamente la concorrenza nei mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è dunque intervenuta *ex post* (provvedimento [n. 31424 del 17 dicembre 2024](#)) prescrivendo delle misure correttive.

Tra le diverse e concordi evidenze acquisite dall'AGCM nel corso dell'istruttoria a supporto di tale conclusione, figurano, in relazione a più ambiti geografici locali, individuati attraverso isocrone:

- i. la prossimità concorrenziale, legata tanto a fattori strutturali, quali quote di mercato congiunte superiori al 30%, quanto ad elementi commerciali, inclusa l'affinità tra i *format* ed i livelli qualitativi che caratterizzano i punti vendita a marchio DOC e quelli PAC; e
- ii. i conseguenti e dimostrati incentivi di PAC ad alzare i prezzi dei prodotti, basti pensare che, secondo le analisi dell'Autorità, quasi un cliente su due, nell'evenienza della chiusura di un punto vendita DOC, ha dichiarato che si sarebbe rivolto a PAC.

Pertanto, per ripristinare le condizioni di concorrenza effettiva, l'AGCM ha stabilito che PAC dovrà cedere due punti vendita – come proposto dalla stessa PAC – localizzati in modo da ricomprendere tutte e tre le aree geografiche in cui l'Autorità ha riscontrato criticità e non potrà riacquistare i punti vendita oggetto di cessione per un periodo di dieci anni dalla data di autorizzazione dell'Operazione. Tale cessione dovrà avvenire (a) in favore di un soggetto terzo e commercialmente indipendente da PAC, che abbia incentivo a, e possieda le capacità tecniche e finanziarie per, mantenere e sviluppare l'attività, (b) sulla base di accordi previamente sottoposti all'approvazione dell'Autorità, (c) nonché sotto la vigilanza di un soggetto fiduciario (*monitoring trustee*) appositamente nominato per monitorare la corretta attuazione delle misure correttive.

## **PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE: L'AGCM SANZIONA POSTE ITALIANE PER PUBBLICITÀ INGANNEVOLE NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ DI RACCOLTA DI RISPARMIO POSTALE**

Con il provvedimento n. [31409/2024](#) dello scorso 3 dicembre, Poste Italiane S.p.A. ("**Poste**") è stata sanzionata per € 540.000 dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("**AGCM**" o l'"**Autorità**") per aver diffuso messaggi pubblicitari ingannevoli in relazione al "Libretto Smart", nell'ambito dell'attività di

raccolta del risparmio postale che Poste svolge in collaborazione con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

La condotta, risalente al 2015 e originariamente sanzionata con provvedimento n. [25758/2015](#) – poi annullato a causa della manca acquisizione del parere della CONSOB nel corso dell'istruttoria – consisteva nella diffusione, attraverso diversi canali (*i.e.* reti televisive, sito *web* di Poste e stampa), di messaggi promozionali che enfatizzavano le vantaggiose caratteristiche del prodotto "Libretto Smart" – tra tutte, il tasso di interesse premiale dell'1,5% - ma omettevano di fornire puntuali informazioni circa i presupposti e le limitazioni previste per i servizi ad esso connessi.

Dagli accertamenti condotti dall'AGCM è difatti emerso che il suddetto tasso dell'1,5% era subordinato al soddisfacimento di numerose e articolate condizioni (inclusa l'attivazione di una carta elettronica) ed a strette scadenze temporali. Peraltro, la liquidabilità degli interessi era condizionata alla *permanenza* di un saldo pari ad almeno il 90% dell'importo versato al momento dell'apertura, *de facto* rendendo il Libretto Smart inconciliabile con le funzioni dispositive pubblicizzate.

L'Autorità, in merito, ha rilevato che la rappresentazione complessiva fornita da Poste aveva l'effetto di indurre in errore i consumatori circa le reali caratteristiche del prodotto che, contrariamente a quanto pubblicizzato, assumeva i tratti di un prodotto vincolato con forti limitazioni di utilizzo. Pertanto, pur trattandosi di una condotta risalente di ormai dieci anni, l'Autorità ha ritenuto attuale l'interesse pubblico all'accertamento delle condotte scorrette e all'imposizione delle relative sanzioni, al fine di garantire maggiore certezza giuridica per consumatori e imprese, nella prospettiva di orientare il loro comportamento sul mercato e prevenendo il rischio di recidiva di comportamenti illeciti.

## **IL CONSIGLIO DI STATO CONFERMA LA SANZIONE IMPOSTA AD APPLE PER CARENZE INFORMATIVE IN MERITO ALLA RACCOLTA DI DATI A FINI COMMERCIALI**

Il 2 dicembre 2024, il Consiglio di Stato ha parzialmente accolto l'appello presentato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l'"AGCM" o l'"Autorità") avverso la sentenza n. 10015/2022, con cui il TAR Lazio aveva annullato il provvedimento n. [29888/2021](#). Con tale provvedimento, l'AGCM aveva imposto due sanzioni da €5.000.000 ad Apple Distribution International Limited ("**Apple**") per due pratiche commerciali scorrette ritenute ingannevoli ed aggressive. Segnatamente, Apple:

- (a) dall'altro, al momento della creazione dell'ID Apple, necessario per accedere all'App Store e agli altri servizi collegati, non aveva adeguatamente informato gli utenti circa la raccolta dei loro dati personali a fini commerciali, limitandosi a presentare tale trattamento in termini a loro vantaggiosi – affermando che ne sarebbe derivata una maggiore personalizzazione dei servizi offerti – e rinviando ad un'altra fonte per maggiori dettagli; e
- (b) aveva preimpostato il consenso a tale raccolta con eventuale possibilità di *opt-out* attraverso una complessa e non immediata procedura di disattivazione, indebitamente condizionando la scelta degli utenti.

Con riguardo alla prima pratica il TAR Lazio aveva preliminarmente negato che la raccolta dei dati forniti per la creazione dell'*account* implicasse uno sfruttamento commerciale *immediato e diretto* da parte di Apple, ovvero una loro patrimonializzazione. Infatti, poiché la società consegue un profitto solo nel caso in cui gli utenti effettuino un successivo acquisto, si sarebbe resa necessaria una loro successiva interazione sull'App Store, (*i.e.* il *download* di una applicazione o la sottoscrizione di un abbonamento).

Quanto alla decettività dei termini usati per descrivere le finalità del trattamento dei dati degli utenti, il TAR aveva sostenuto che, trattandosi di uno *store* virtuale, gli utenti fossero pienamente consapevoli che dietro parole come "personalizzazione", "consigli" e "raccomandazioni" potessero celarsi finalità commerciali. Da ultimo, aveva ritenuto non ingannevole l'attività di profilazione svolta da Apple tramite *e-mail* o comunicazioni contenenti consigli e raccomandazioni, poiché la scelta se effettuare o meno un acquisto sarebbe stata comunque rimessa in ultima istanza al consumatore, così escludendo che potesse sussistere un indebito condizionamento.

Nel corso del giudizio di secondo grado, l'AGCM ribadiva che oggetto di censura era l'assenza di qualsiasi riferimento esplicito e diretto all'utilizzo a fini commerciali dei dati, non lo sfruttamento commerciale dei dati degli utenti in quanto tale. In aggiunta, sosteneva che la ricostruzione effettuata del TAR avrebbe, da un lato, imposto un eccessivo onere sul consumatore medio che, solamente per il fatto di accedere a uno *store*, avrebbe dovuto essere autonomamente in grado di cogliere le finalità commerciali del trattamento dei propri dati personali; dall'altro, avrebbe significativamente ridotto la portata dell'onere informativo gravante su un operatore globale come Apple, a detrimento della tutela dei consumatori.

Quanto alla seconda pratica, invece, l'Autorità argomentava che tra le decisioni commerciali in ordine alle quali deve essere assicurata la libertà di determinazione del consumatore, a prescindere da eventuali acquisti, dovesse essere inclusa anche la manifestazione del consenso all'utilizzo dei dati a fini commerciali, in quanto quest'ultimi risultano intrinsecamente dotati di un alto valore economico e, pertanto, possono essere oggetto di patrimonializzazione. In tale contesto, la preselezione del consenso avrebbe minato la libertà appena menzionata.

Il Consiglio di Stato ha parzialmente accolto l'appello dell'AGCM, confermando la sanzione relativa alla prima condotta e annullando quella relativa alla seconda condotta.

Il giudice di *secondo grado*, infatti, ha avallato le conclusioni dell'Autorità, secondo cui la prestazione del consenso è qualificabile come decisione di natura commerciale e, pertanto, affinché potessero compiere una scelta ponderata, i consumatori avrebbero dovuto disporre di tutte le informazioni a ciò necessarie fin dal primo momento, non essendo sufficienti rinvii a fonti secondarie. Considerando il valore che sempre più consumatori attribuiscono alla loro *privacy*, inoltre, il Consiglio di Stato ha ritenuto che non fosse possibile escludere che, qualora questi fossero stati posti nella condizione di sapere che i dati forniti sarebbero stati utilizzati a fini di profilazione, avrebbero rinunciato alla creazione dell'ID Apple.

Al contrario, il Consiglio rigetta – in linea con una precedente pronuncia (Cons. Stato, sentenza n. 2631/2016) – gli argomenti addotti dall'Autorità in merito alla seconda condotta, concludendo che, in estrema sintesi, la mera preselezione

del consenso da parte di Apple non presenti, *ex se*, i caratteri di una pratica aggressiva, mancando quel "*quid pluris che provochi una sorta di manipolazione concreta o anestetizzi abilmente la volontà dell'utente, non incidendo meramente e semplicemente sul suo diritto a conoscere le informazioni necessarie ad effettuare una libera e consapevole scelta, ma che si concretizzi in una condotta che sia addirittura capace di coartare il comportamento (e quindi la libertà di scelta) dell'utente*". In altri termini, per quanto complessa e non immediata, la procedura di disattivazione è stata ritenuta scevra dal suddetto elemento manipolativo e, quindi, dei profili di aggressività contestati dall'AGCM.

## **IL CONSIGLIO DI STATO ANNULLA LE SANZIONI IMPOSTE DALL'AGCM NEI CONFRONTI DI SICILY BY CAR, GOLDCAR ITALY, B-RENT, EUROPCAR ITALIA E LOCAUTO RENT PER CLAUSOLE VESSATORIE**

Nel mese di dicembre, il Consiglio di Stato ha accolto gli appelli proposti da B-Rent S.r.l., Goldcar Italy S.r.l., Sicily By Car S.p.A., EuropCar Italia S.p.A., Locauto Rent S.p.A. (le "**Società**") (sentenze n. 9659/2024, n. 9660/2024, n. 10001/2024, n.10039/2024, n. 10162/2024), attive nel settore dell'autonoleggio senza conducente, così annullando i provvedimenti con cui l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l'"**AGCM**" o l'"**Autorità**"), ad esito dei relativi procedimenti istruttori, aveva riscontrato la vessatorietà di talune clausole presenti nei termini e condizioni dei contratti di noleggio.

In particolare, tali contratti stabilivano il pagamento di una somma compresa tra i € 40 e i € 55 a titolo di corrispettivo per la gestione di eventuali sanzioni amministrative irrogate ai consumatori.

Ad avviso dell'AGCM, tali clausole non prevedevano un semplice corrispettivo, bensì delle penali. Gli importi richiesti, peraltro, apparivano manifestamente eccessivi rispetto ai costi sopportati dalle Società per fornire i servizi di gestione delle sanzioni. Dall'istruttoria svolta dall'Autorità, infatti, emergeva che tali costi fossero limitati alla ricerca di dati anagrafici del cliente responsabile dell'infrazione, peraltro già presenti nel *database* aziendale, e della loro trasmissione all'ente sanzionatorio, affinché questo potesse poi rivolgersi ai conducenti per il pagamento della sanzione.

Nel corso dei giudizi di primo grado, il TAR aveva confermato la correttezza degli accertamenti condotti dall'AGCM, riconoscendo, in primo luogo, la natura penale delle clausole e, in secondo luogo, la loro vessatorietà. In proposito, osservava che i presunti *corrispettivi* (i) avevano come scopo principale quello di liquidare in maniera anticipata e forfettaria il danno, e (ii) alla luce dei costi sostenuti dalle Società per le attività di gestione, apparivano del tutto sproporzionati, determinando a carico dei consumatori un significativo squilibrio dei diritti ed obblighi derivanti dai contratti.

Chiamato a pronunciarsi sul punto, il Consiglio di Stato ha confermato che le clausole in questione assolvevano una funzione di liquidazione preventiva del danno e che, poiché con il contratto il consumatore si obbligava a rispettare il Codice della strada, rappresentavano una reazione all'inadempimento contrattuale del consumatore, propria delle clausole penali.

Tuttavia, accogliendo le doglianze delle Società in merito alla loro presunta vessatorietà, rilevava che gli elementi addotti dall'Autorità non fossero sufficienti

a provare il carattere manifestamente eccessivo dei relativi importi. Tale manifesta eccessività, osserva il Consiglio di Stato, deve essere valutata, ai sensi dell'art. 1384 cc, avuto riguardo all'interesse che il creditore aveva all'adempimento (non ad altri parametri quali, ad esempio, i costi eventualmente sopportati dalle Società). Nel caso di specie, l'interesse delle Società sarebbe stato non solo quello di evitare di andare incontro alle maggiori spese di gestione della pratica di infrazione, ma anche di prevenire eventuali danni ai veicoli derivanti da sinistri stradali.

## **CONFERMATE LE SANZIONI IRROGATE A SAMSUNG, OPIA E WB PER PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE: IL TAR LAZIO RIGETTA IL RICORSO PROPOSTO CONTRO IL PROVVEDIMENTO DELL'AGCM NELL'AMBITO DELLA PROMOZIONE "SAMSUNG – CAMBIA CON GALAXY"**

Lo scorso 14 dicembre, il TAR Lazio si è pronunciato sui ricorsi proposti da Samsung Electronics Italia S.p.A. ("Samsung"), World Business s.r.l., ("WB") e Opia Limited ("Opia" e, insieme a Samsung e WB, le "Società") avverso il provvedimento n. [30671/2023](#), con cui l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l'"AGCM" o l'"Autorità") aveva accertato la sussistenza di una pratica commerciale scorretta nell'ambito della promozione lanciata da Samsung, "Samsung – Cambia con Galaxy", sanzionando Samsung per €3.000.000 e le altre due per €300.000. Nel contesto di tale promozione, ai consumatori che avessero voluto acquistare uno *smartphone* o un altro prodotto di telefonia Samsung veniva prospettata la possibilità di richiedere a professionisti terzi - WB e Opia - la valutazione di un proprio prodotto usato, al fine di cambiare il proprio vecchio apparecchio con uno nuovo a marchio Samsung, beneficiando di un prezzo ridotto. Tra i *claim* utilizzati per promuovere tali offerte figuravano: "*cambiare il vecchio Galaxy non è mai stato così semplice*" e "*scopri in pochi passi come acquistarlo con la valutazione del tuo vecchio dispositivo*".

Tuttavia, l'Autorità aveva evidenziato l'ingannevolezza e l'aggressività dell'iniziativa commerciale. In proposito, spiegava che la promozione era in realtà divisa in due fasi: prima, il consumatore acquistava il prodotto nuovo pagando il prezzo intero e solo successivamente inviava il dispositivo usato per la valutazione. Inoltre, solamente nel caso in cui tale valutazione fosse stata positiva, il consumatore avrebbe ricevuto un accredito pari al valore dell'usato e uno sconto sul nuovo prodotto, in caso contrario si sarebbe dovuto limitare a chiedere la restituzione del dispositivo usato, senza possibilità di recedere dal contratto o ottenere un rimborso. In merito alla presunta aggressività, rilevava che le lunghissime tempistiche legate all'acquisto e alla vendita, o alla restituzione da parte avrebbero impedito ai consumatori di ricevere le somme promesse e di rientrare in possesso del proprio bene in tempi ragionevoli.

Avanti al TAR, se da un lato Samsung imputava la problematicità dei rimborsi o delle restituzioni a Opia e WB, negando la sussistenza di profili di ingannevolezza in ragione dei rimandi effettuati a scopo informativo ad altre fonti, dall'altro quest'ultime sostenevano che, in qualità di *partner* addetti alle sole valutazioni dei prodotti, non avessero giocato nessun ruolo nell'ideazione dell'offerta o nella scelta delle modalità comunicative e che, quindi, non avessero nessuna responsabilità.

Il TAR, innanzitutto, come già evidenziato dall'Autorità, ha ritenuto le Società ugualmente responsabili delle condotte contestate, sottolineando che tutte e tre avevano partecipato alla definizione dei termini contrattuali, gestionali e promozionali, non importando, a tal fine, che la promozione fosse stata pubblicizzata solamente sul sito di Samsung. In proposito, confermando le

conclusioni dell'AGCM, ha ritenuto che i *claim* utilizzati da Samsung lasciavano intendere ai consumatori di poter beneficiare dello sconto attraverso una procedura semplice e unitaria, omettendo di specificare le concrete modalità di tale funzionamento della promozione privando, così, i consumatori di elementi fondamentali per la loro decisione.

## **IL TAR LAZIO CONFERMA LA SANZIONE IMPOSTA A GOOGLE PER INOTTEMPERANZA ALL'OBBLIGO DI PUBBLICAZIONE DEL PROVVEDIMENTO CON CUI L'AGCM AVEVA ACCERTATO LA VESSATORIETÀ DI ALCUNE CLAUSOLE DEI SUOI TERMINI DI SERVIZIO**

Il TAR Lazio, in data 4 dicembre 2024, ha respinto il ricorso presentato da Google Ireland Limited ("**Google**" o la "**Società**"), confermando il provvedimento n. [30076/2022](#) con cui l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l'"**AGCM**" o l'"**Autorità**") aveva sanzionato Google per € 50.000 per non aver ottemperato all'ordine di pubblicazione contenuto in una propria precedente decisione.

L'Autorità, infatti, con provvedimento n. [29817/2021](#), aveva accertato la vessatorietà di alcune clausole riportate nei termini di servizio di Google Drive ed aveva ordinato la pubblicazione di un estratto di tale provvedimento, ai sensi dell'art. 37 bis del Codice del Consumo, sulla *home page* della versione italiana del sito [www.google.com](http://www.google.com) per venti giorni consecutivi.

Nella relazione di ottemperanza all'ordine di pubblicazione, Google rappresentava di aver predisposto un riquadro informativo sulla sua *homepage* che consentiva agli utenti di accedere all'estratto predisposto dall'AGCM cliccando su "Leggi qui" o, in alternativa, di cliccare su "Chiudi". In particolare:

per gli utenti che non avessero avuto un account Google, che non avessero effettuato il *log-in* nel proprio account Google o che avessero cancellato i loro *cookies*, il riquadro sarebbe apparso sia in sede di primo accesso, sia in tutti gli accessi successivi al sito, anche nel caso in cui avessero precedentemente cliccato su "Leggi qui" o su "Chiudi";

al contrario, per gli utenti Google che avessero eseguito l'accesso al loro *account* e avessero cliccato su uno dei due pulsanti "Leggi qui" o "Chiudi", tale riquadro non sarebbe stato più visibile.

In sede di ricorso, la Società sosteneva che scopo dell'art. 37 bis è informare i consumatori dell'esistenza del provvedimento che accerta la vessatorietà delle clausole, senza prevedere, a tal fine, alcun obbligo di sottoporre insistentemente lo stesso messaggio alla loro attenzione. In altri termini, ad avviso di Google, l'Autorità si sarebbe limitata a irrogare la sanzione senza verificare l'efficacia, in concreto, delle modalità comunicative adottate dalla Società.

Con la sentenza in commento, il TAR, confermando la sanzione disposta dall'AGCM, ha invece osservato che l'ordine di pubblicazione è funzionale a consentire ai consumatori di prender visione dell'estratto dei provvedimenti per l'intero periodo indicato dall'Autorità, non già per renderli solamente edotti, in maniera superficiale, dell'esistenza di tali provvedimenti. Pertanto, ha concluso il giudice amministrativo, una selezionata visionabilità del provvedimento in ragione del mero possesso di un account Google o del relativo log-in, non può ritenersi conforme all'ordine dell'Autorità.

## ITALIAN ANTITRUST TEAM



**Luciano Di Via**

Partner, Head of  
Antitrust in Italy



**Antonio Mirabile**

Senior Associate



**Maria Bazzini**

Associate



**Eleonora Zappalorto**

Associate



**Alessandra Oliva**

Associate



**Luca Borin**

Associate

Questa pubblicazione ha l'obiettivo di fornire informazioni di carattere generale rispetto all'argomento trattato e non deve essere intesa come un parere legale né come una disamina esaustiva di ogni aspetto relativo alla materia oggetto del documento.

[www.cliffordchance.com](http://www.cliffordchance.com)

Clifford Chance, Via Broletto, 16, 20121  
Milano, Italia

© Clifford Chance 2024

Clifford Chance Studio Legale Associato

Abu Dhabi • Amsterdam • Barcellona •  
Pechino • Bruxelles • Bucharest • Casablanca  
• Delhi • Dubai • Düsseldorf • Francoforte •  
Hong Kong • Houston • Istanbul • Londra •  
Lussemburgo • Madrid • Milano • Monaco di  
Baviera • Newcastle • New York • Parigi •  
Perth • Praga • Riyadh\* • Roma • San Paolo  
del Brasile • Shanghai • Singapore • Sydney •  
Tokyo • Varsavia • Washington, D.C.

\*AS&H Clifford Chance, una joint venture  
costituita da Clifford Chance LLP.

Clifford Chance ha un rapporto di  
collaborazione con Redcliffe Partners in  
Ucraina.