

Pubblicato il 02/11/2021

N. 11131/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 03713/2020 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3713 del 2020, proposto da M-Dis Distribuzione Media S.p.A., To-Dis S.r.l., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Antonio Lirosi, Marco Petitto, Matteo Padellaro, Alberto Pera, Riccardo De Vergottini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Nello Rovido, in proprio e in qualità di rappresentante legale dell'impresa individuale Nello Rovido, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro Piciocchi, Simone Carrea, Milena Raffo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Pietro Piciocchi in Genova, via Assarotti n. 48/6;

*per l'annullamento*

del provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, "Autorità") n. 28043 del 20 dicembre 2019 (di seguito, "Provvedimento") reso nel procedimento A525 Mercato distribuzione quotidiani e periodici nell'area di Genova e Tigullio (di seguito, "Procedimento"), notificato via pec in data 17 gennaio 2020 e pubblicato sul bollettino n. 3 del 20 gennaio 2020, con il quale l'Autorità ha deliberato "a) che la società M-Dis Distribuzione Media S.p.A. e la sua controllata TO-Dis S.r.l. hanno posto in essere un abuso di dipendenza economica ai sensi dell'articolo 9, comma 3-bis, della legge 18 giugno 1998, n. 192, consistente nella interruzione arbitraria delle forniture di quotidiani e periodici destinati all'impresa individuale Rovido Nello;

b) di irrogare, congiuntamente e in solido, alle società M-Dis Distribuzione Media S.p.A. e TO-Dis S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva pari a 321.597,17 € (trecentoventunomilacinquecentonovantasette/17 euro)".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e di Nello Rovido;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2021 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con il ricorso in epigrafe M-Dis Distribuzione Media e To-Dis ("M-Dis" e "Tp-Dis"), società operanti nel campo della distribuzione nazionale di quotidiani e periodici, hanno impugnato il provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in avanti, "Autorità" o "Agcm") n. 28043 del 20 dicembre 2019, che ha accertato la sussistenza di un abuso di dipendenza economica ai sensi dell'art. 9, co. 3-bis, della legge 18 giugno

1998, n. 192, consistente nell'interruzione arbitraria delle forniture in danno dell'impresa individuale Rovido Nello (in seguito, "Rovido"), distributore locale di stampa quotidiana e periodica nell'area di Genova e aree limitrofe, e ha irrogato nei confronti delle ricorrenti la sanzione di € 321.597,17.

Le ricorrenti contestano la legittimità dell'accertamento svolto dall'Autorità deducendo sotto il profilo procedimentale: i) la violazione dell'art. 14 delle l.689/81 per tardività della contestazione di avvio del procedimento; ii) la complessiva illegittimità dell'iter procedimentale, a causa della partecipazione fino all'audizione finale di un componente dell'Autorità poi astenutosi. Per quanto attiene al merito, lamentano: i) l'erroneo inquadramento della fattispecie come abuso di dipendenza economica, stante l'assenza di profili di arbitrarietà e irragionevolezza nel loro comportamento, nonché l'assenza di effetti sulla concorrenza; ii) l'erronea considerazione delle condotte delle due imprese ricorrenti in chiave unitaria; iii) il difetto di motivazione in ordine alle ragioni che hanno indotto l'Autorità a discostarsi dall'ordinanza 13646/2018 del Tribunale di Genova.

Infine, quanto alla sanzione, le imprese deducono: i) l'omessa considerazione della novità della fattispecie; ii) l'erronea determinazione dell'importo base della sanzione e della durata dell'infrazione.

L'Agcm e Rovido si sono costituite in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso.

All'udienza pubblica del 20 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

La controversia ha ad oggetto il provvedimento dell'Agcm di accertamento della sussistenza di un abuso di dipendenza economica ai sensi dell'art. 9, co. 3-bis, della legge 18 giugno 1998, n. 192, posto in essere dalle ricorrenti M-Dis e To-Dis nei confronti dell'impresa individuale Rovido, e di irrogazione della relativa sanzione pecuniaria.

Ai fini di una migliore comprensione della vicenda, sono opportune alcune precisazioni in punto di fatto.

Rovido e RCS Diffusione S.p.A. – poi incorporata in M-Dis – avevano sottoscritto un contratto di distribuzione in data 11 dicembre 2000 con scadenza al 31 dicembre 2000. Alla prima scadenza il contratto si rinnovava annualmente, salvo disdetta di una delle parti da comunicarsi non meno di 30 giorni prima della suddetta scadenza naturale. Analogo contratto di distribuzione esisteva dal 30 giugno 1989 tra Rovido e To-Dis. Il 30 novembre 2016, M-Dis notificava a Rovido formale disdetta dal citato contratto, dopo aver avuto notizia che il giorno prima Rovido e Martini Dumas avevano stipulato un contratto preliminare di vendita per la cessione dell'azienda di distribuzione locale di Rovido.

Il successivo 3 febbraio 2017 Liguria Press, società controllata al 40% da M-Dis, formulava una proposta di acquisto del complesso aziendale di Rovido.

Il 15 settembre 2017, Rovido citava in giudizio M-Dis e Liguria Press presso il Tribunale Civile di Genova, sostenendo che le condotte consistenti nell'interruzione delle forniture a seguito della disdetta fossero volte a indurre Rovido ad accettare una proposta economica (di cessione del complesso aziendale) notevolmente inferiore a quella già proposta da terzi.

Il 27 settembre 2017 anche To-Dis comunicava a Rovido formale disdetta dal contratto di distribuzione in atto e a ciò seguiva una nuova citazione a comparire dinnanzi al Tribunale di Genova nei confronti di To-Dis, M-Dis e Liguria Press.

All'esito della cessazione dei rapporti con Rovido, Liguria Press iniziava a distribuire i prodotti editoriali di M-Dis e To-Dis nell'area più vicina alla costa e alla città di Genova, in parte delle edicole prima servite da Rovido; le restanti zone venivano affidate al distributore locale Casmon S.a.s., operante nell'area confinante di La Spezia.

In data 21 dicembre 2017, Rovido ha inviato all'Autorità una segnalazione di presunte situazioni distorsive della concorrenza volte all'esclusione della

stessa dal mercato della distribuzione della stampa quotidiana e periodica.

Nell'adunanza del 19 dicembre 2018 l'Autorità deliberava l'avvio dell'istruttoria nei confronti di M-Dis e To-Dis.

A seguito della decisione di uno dei componenti dell'Agcm che aveva partecipato alle precedenti fasi del procedimento di astenersi dalla delibera finale, questa veniva assunta dai restanti due dei componenti dell'Autorità nella seduta del 20 dicembre 2019.

Tanto premesso, il Collegio rileva la fondatezza del primo motivo di impugnazione, di carattere assorbente, relativo alla ingiustificata lunghezza della durata della fase preistruttoria e della conseguente tardività dell'avvio dell'istruttoria.

Può dirsi ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui anche nei procedimenti *antitrust* trovano applicazione le norme di principio relative ad una immediatezza della contestazione o comunque ad una non irragionevole dilatazione dei suoi tempi contenute nel Capo I della legge 24 novembre 1981 n. 689, norme che sono dotate di applicazione generale dal momento che, in base all'art. 12, le stesse devono essere osservate con riguardo a tutte le violazioni aventi natura amministrativa per le quali è applicata la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro (*ex aliis*, Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 512).

Non è, dunque, ammesso il compimento di una attività preistruttoria che si prolunghi entro un lasso di tempo totalmente libero da qualsiasi vincolo e ingiustificatamente prolungato, poiché un simile *modus operandi* sarebbe in aperto contrasto con i principi positivizzati nella legge n. 241/90 e, più in generale, con l'esigenza di efficienza dell'agire amministrativo e di certezza del professionista sottoposto al procedimento (cfr., tra le pronunce più recenti in tal senso, Tar Lazio, sez. I, 22 luglio 2021, n. 8817; 24 novembre 2020 n. 12532).

In proposito, è opportuno ricordare, quali riferimenti interpretativi, anche i principi generali di cui all'art. 6 CEDU e all'art. 41 della Carta Fondamentale

dei diritti UE, che costituiscono parametri imprescindibili. Ebbene, dalla lettura di questi non può che desumersi l'obbligo per l'Autorità competente di accertare una violazione del diritto antitrust e di applicare le relative sanzioni, procedendo all'avvio della fase istruttoria entro un termine ragionevolmente congruo, in relazione alla complessità della fattispecie sottoposta, a pena di violazione dei principi di legalità e buon andamento che devono sempre comunque contraddistinguere l'operato (in termini, Tar Lazio, sez. I, 12 giugno 2018, n. 6525, conf. da Cons. Stato n. 512/2020, cit.).

Come rilevato anche dal giudice amministrativo di secondo grado, pertanto, il termine di novanta giorni previsto dal comma 2 dell'art. 14, l. n. 689/1981 inizia a decorrere solo dal momento in cui è compiuta - o si sarebbe dovuta ragionevolmente compiere, anche in relazione alla complessità della fattispecie - l'attività amministrativa intesa a verificare l'esistenza dell'infrazione, comprensiva delle indagini intese a riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi soggettivi e oggettivi dell'infrazione stessa. (Cons. Stato n. 512/2020 cit.).

Dalla lettura della documentazione versata agli atti, emerge che almeno a partire dal 12 febbraio 2018 l'Agcm era in possesso di tutte le informazioni necessarie per tratteggiare gli elementi-base dell'illecito e, quindi, era nelle condizioni di decidere se avviare o meno la successiva fase istruttoria ai fini dell'acquisizione, in contraddittorio con le società ricorrenti, delle prove ai fini dell'accertamento della violazione. Nonostante ciò, il procedimento è stato avviato solo il successivo 19 dicembre 2018 e, quindi, circa dieci mesi dopo la piena conoscenza della fattispecie oggetto di istruttoria: tale circostanza si pone in contrasto con il rispetto dei principi di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati.

Nello specifico, nella segnalazione di Rovido del 21 dicembre 2017 erano già descritti tutti i tratti salienti della fattispecie oggetto di indagine, a fronte della quale l'Autorità chiedeva informazioni a M-Dis e To-Dis sul mercato rilevante

e sulle ragioni del recesso dei contratti di distribuzione in essere con Rovido, ottenendo risposta il 12 febbraio 2018.

Rovido provvedeva, poi, a inoltrare il 22 febbraio 2018 una “integrazione” alla segnalazione che, tuttavia, non conteneva elementi utili per la comprensione del quadro fattuale sottostante, poiché la ditta si limitava ad informare l’Autorità sulle disdette successivamente pervenute da parte di ulteriori distributori e sulle cattive condizioni economiche dell’impresa.

Neppure significativa è la successiva comunicazione del 4 giugno 2018 con cui Rovido, su richiesta dell’Autorità, descriveva lo stato del contenzioso incardinato presso il Tribunale di Genova. Tali informazioni, infatti, potevano al più acquisire interesse nella successiva fase istruttoria, al fine di ottenere elementi di novità da valutare in chiave probatoria ma non incidevano sulla completezza della attività preistruttoria, necessaria per l’individuazione dei contorni oggettivi e soggettivi dell’illecito *antitrust*. La stessa Autorità, del resto, nel provvedimento finale ha osservato, quanto al rapporto tra giudizio civile e azione dell’Autorità, “*che i giudizi instaurati presso il Tribunale di Genova da Rovido non vertono sull’accertamento di un abuso di dipendenza economica, bensì di abuso del diritto contrattuale*” mentre l’azione dell’Autorità “*presenta un oggetto e un fine differenti rispetto ai giudizi civili instaurati, atteso che essa concerne le condotte di M.Dis e To-Dis aventi una più ampia rilevanza rispetto al singolo rapporto contrattuale, interessando tutto il mercato*” (cfr. par. 98 del provvedimento).

Infine, l’ultima “integrazione” del 22 ottobre 2018 trasmessa da Rovido è una mera comunicazione riassuntiva di quanto già segnalato in precedenza, cui si aggiungeva una perizia di parte sullo stato di dissesto dell’impresa.

Dunque, tenuto conto che l’Autorità ha deliberato l’avvio dell’istruttoria solo il successivo 19 dicembre 2018, la censura di tardivo avvio del procedimento *antitrust* è fondata: conseguentemente il ricorso deve essere accolto e, per l’effetto, annullato il provvedimento impugnato.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono poste a carico dell’Autorità nella misura quantificata in dispositivo, potendo essere

compensate nei confronti di Rovido.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'Agcm al pagamento delle spese di lite in favore della parte ricorrente, in misura pari a € 2.500, oltre oneri accessori di legge; spese compensate nei confronti della parte controinteressata.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Lucia Maria Brancatelli**

**IL PRESIDENTE**

**Antonino Savo Amodio**

**IL SEGRETARIO**