

Publicato il 17/02/2023

N. 02851/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 03652/2022 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 3652 del 2022, proposto da Prenotazioni24 s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassani, Lorenzo Picciano ed Elisabetta Patelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Stefano Grassani in Roma, piazza dei Caprettari n.70;

***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***

Margherita Grassi Catapano, non costituita in giudizio;

***per l'annullamento,***

*previa sospensione dell'efficacia,*

del provvedimento AGCM n. 29977 del 18.1.2022, adottato in esito al procedimento PS11523 - Traghettilines.it - Problematiche varie, notificato alla ricorrente in data 9.2.2022 (n. prot. 0018734), con cui viene imposta una sanzione pari ad € 900.000,00;

di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, anche non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2022 la dott.ssa Francesca Petrucciani 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 Prenotazioni24 s.r.l. ha impugnato il provvedimento del 18.1.2022 con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in esito al procedimento PS11523 - Traghettilines.it - Problematiche varie, ha irrogato alla ricorrente una sanzione pari ad € 900.000,00.

La ricorrente, società che svolge l'attività di agenzia viaggi e tour operator, ha esposto di operare quale rivenditore autorizzato on-line delle più importanti compagnie di navigazione italiane ed europee; il 29 luglio 2021 l'Agcm le aveva comunicato l'avvio del procedimento avente ad oggetto una serie di contestazioni relative alle modalità con le quali Prenotazioni 24 si relazionava con il pubblico, prospettando sei distinte ipotesi di possibili violazioni del Codice del Consumo.

Con lettera del 31 agosto 2021 Prenotazioni24 aveva comunicato all'AGCM di avere adottato una serie di misure volte a risolvere la quasi totalità delle criticità sollevate con l'atto di avvio; con successiva memoria del 13 settembre 2021 aveva poi formulato le proprie considerazioni difensive, illustrando le ragioni per le quali il procedimento di indagine doveva considerarsi avviato tardivamente, rilevando altresì che le pratiche contestate erano così diffuse da apparire come prassi commerciale seguita da tutti gli operatori concorrenti, di modo che l'eventuale provvedimento sanzionatorio avrebbe avuto l'effetto di discriminare la ricorrente, ponendola nella situazione di non poter più competere ad armi pari con le altre agenzie di intermediazione.

In pari data Prenotazioni24 aveva presentato un'articolata serie di impegni, ai sensi dell'art. 14-bis della l. 287/90, contenenti le modifiche già apportate e una serie di ulteriori misure a beneficio dei consumatori.

Il 19 ottobre 2021 l'Agcm aveva respinto gli impegni proposti, manifestando la volontà di procedere nell'indagine.

Con il provvedimento impugnato, l'Autorità, pur dando espressamente atto della rimozione da parte della ricorrente delle condotte contestate, aveva sanzionato le seguenti pratiche:

(A) l'aver utilizzato, nella realizzazione del sito internet [www.tirrenia-prenotazioni.it](http://www.tirrenia-prenotazioni.it), una denominazione, loghi, immagini richiami e impostazioni grafiche "del tutto analoghi" a quelli della compagnia di navigazione, dando asseritamente vita ad un 'sito civetta' tale da "non rendere immediatamente percepibile al consumatore il fatto che esso fosse riferibile e gestito esclusivamente da Prenotazioni24 e non dall'omonima compagnia di navigazione";

(B) l'aver prospettato "tardivamente" al consumatore, ossia "solo in fase di riepilogo della transazione", l'esistenza e l'importo dei diritti

di prenotazione pretesi per la conclusione della transazione (punti 92-97). Si tratterebbe, in questo caso, di una violazione degli artt. 20 e 21, c. 1, lett. d) del Codice, per la quale viene imposta una sanzione di € 200.000;

(C) l'aver mostrato la voce relativa all'assicurazione viaggio tramite una casella preselezionata (punti 98-103), in presunta violazione del divieto di ogni "sistema di opt-out" sancito dall'art. 65 del Codice;

(D) l'aver imposto un supplemento economico connesso all'utilizzo, da parte dell'utente, del sistema di pagamento Paypal, in violazione di quanto stabilito dall'art. 62 del Codice del Consumo;

(E) l'aver limitato l'accessibilità dei consumatori alle Condizioni generali di vendita di Prenotazioni24, rappresentate nei diversi siti internet solo in calce alla pagina di pagamento, e l'aver inserito le stesse all'interno di una casella preselezionata per accettazione delle stesse, pratica considerata in contrasto con gli art. 20 e 22 del Codice;

(F) l'aver individuato, all'interno delle Condizioni generali, un foro deputato alla soluzione delle controversie con i consumatori diverso da quello previsto per legge (cioè quello ove il consumatore risiede), in violazione dell'art. 66-bis del Codice citato.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1. Violazione dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa, di certezza del diritto e dei diritti di difesa – Violazione dei principi di cui all'art. 6 della CEDU e 41 della Carta dei diritti fondamentali UE – Violazione del principio di immediata contestazione o non irragionevole durata della fase preistruttoria di cui al Capo I della l. n. 689/81 – Violazione dell'art. 6, comma 1, del Regolamento sulle procedure istruttorie – Eccesso di potere per violazione di istruttoria, illogicità e irragionevolezza.

Nella fattispecie le condotte contestate con l'atto di avvio dell'istruttoria del 29 luglio 2021 erano già note all'Agcm sin dal 2019, essendo state presentate alcune segnalazioni al riguardo; inoltre, tali segnalazioni erano precise e complete nella loro formulazione, in modo da consentire l'eventuale avvio del procedimento.

In particolare, una prima segnalazione, a nome della sig.ra Anjeza Prifti, era stata ricevuta in data 30.7.2019, esattamente due anni prima della notifica dell'apertura dell'istruttoria, e conteneva già tutte le contestazioni poi sollevate dall'Agcm, ovvero l'asserita scorrettezza delle informazioni presenti nella home page del sito [traghettilines.it](http://traghettilines.it), il fatto che l'importo dei diritti di prenotazione non fosse rappresentato sin dalle pagine iniziali del sito, la preselezione dei diritti di prenotazione, la richiesta di un supplemento di prezzo in caso di pagamento con Paypal, la preselezione dell'assicurazione viaggio, l'asserita difficoltà di reperire il testo delle Condizioni Generali di Vendita e le clausole delle Condizioni generali di vendita sul foro competente per le controversie con i consumatori; una successiva segnalazione, contenente copia della prima, veniva ricevuta in data 23.10.2019; una terza segnalazione, contenente un'integrazione delle precedenti, era giunta il 4.2.2020.

Quindi, già a partire dal mese di luglio del 2019, o al più tardi dal mese di ottobre 2019, gli uffici competenti avrebbero potuto disporre, grazie alle prime due segnalazioni ricevute, dell'insieme delle informazioni necessarie a conoscere l'esistenza e la 'consistenza' di tutte le condotte addebitate a Prenotazioni24.

*Medio tempore*, nessuna richiesta di informazioni era pervenuta a Prenotazioni24, e i soli ulteriori accertamenti istruttori compiuti sarebbero consistiti in semplici estrazioni di pagine web dai siti internet di Prenotazioni24, realizzati tra giugno e luglio 2021, subito

prima della notifica della comunicazione di avvio del procedimento di indagine, avvenuta il 29 luglio.

2. Insussistenza delle violazioni accertate dalla decisione.

L'Autorità aveva sostenuto che il sito "www.tirrenia-prenotazioni.it" era, in sostanza, un 'sito-civetta', del quale non era chiara la titolarità e che, anzi, sarebbe presentato in modo tale da suggerire agli utenti l'idea di trovarsi sul sito della compagnia Tirrenia.

In realtà Prenotazioni24, quale rivenditore autorizzato – nella forma di agenzia on line – di alcune delle più importanti compagnie di navigazione italiane ed europee, svolgeva attività di promozione e vendita di servizi di trasporto per conto della compagnia di navigazione Tirrenia, sicché il sito rispecchiava la reale situazione di mercato.

Né poteva sostenersi che Prenotazioni24 avrebbe "prospettato tardivamente al consumatore - solo in fase di riepilogo della transazione (...) - (...) esistenza e importo dei diritti di prenotazione", in quanto la stessa disciplina consumeristica consentiva la rappresentazione dei diritti di prenotazione sino al momento della conclusione del contratto.

Il provvedimento ha poi sanzionato Prenotazioni24 per aver proposto ai clienti un'assicurazione di viaggio, come costo supplementare e opzionale, tramite una casella preselezionata, in violazione dell'art. 65 del Codice del Consumo, che vieta sistemi di cd. opt-out; di contro, il sito della ricorrente offriva chiaramente tutte le informazioni in ordine all'assicurazione e la possibilità di deselezionare la casella in modo semplice, di modo che tale condotta non poteva ritenersi violativa del Codice.

Quanto alla maggiorazione per il pagamento con Paypal, la ricorrente ha dedotto che tale modalità di pagamento costituisce un costo, e non certo una fonte di guadagno, per Prenotazioni24,

mentre al cliente finale veniva fatta pagare solo una piccola parte di tale costo, come del resto avveniva su tutti i principali siti internet, anche della pubblica amministrazione.

Anche con riferimento alla presentazione e accettazione delle Condizioni generali di contratto, la ricorrente ha rilevato che le stesse erano facilmente accessibili dal sito e che la preselezione era agevolmente eliminabile deselezionando la relativa casella.

Quanto, infine, alla individuazione di un foro diverso da quello previsto per il consumatore, Prenotazioni24 ha precisato di non avere mai fatto valere la clausola in questione.

3. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo e dell'art. 11 della L. 689/81 – Violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione – Eccesso e sviamento di potere per carenza di istruttoria, errore nei presupposti di fatto, difetto di motivazione, ingiustizia manifesta, con riferimento alla quantificazione della sanzione.

Si è costituita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato resistendo al ricorso.

All'udienza pubblica del 9 novembre 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

La prima censura proposta, afferente la violazione del termine per l'avvio del procedimento, è fondata.

La ricorrente ha contestato la violazione dell'art. 14 l. n. 689/81, secondo il quale: "La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa. Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma

precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento".

Sul tema della diretta applicabilità dell'art. 14 della legge n. 689/1981 ai procedimenti dell'Agcm si sono formati, in giurisprudenza, due diversi orientamenti.

Secondo alcune più risalenti pronunce, i termini perentori previsti dall'art. 14 l. n. 689/1981 non sarebbero applicabili, avendo tale norma carattere suppletivo in assenza di una disciplina speciale, nel caso di specie costituita da quella prevista per i procedimenti di competenza dell'Autorità (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 21 dicembre 2021, n. 8492 e la giurisprudenza ivi richiamata).

Altro orientamento ritiene l'art. 14 dotato di applicazione generale, dal momento che, in base all'art. 12 della medesima legge, il termine decadenziale ivi previsto deve essere osservato con riguardo a tutte le violazioni aventi natura amministrativa per le quali è applicata la sanzione del pagamento di una somma di danaro (Cons. Stato, sez. VI, 4 ottobre 2022, n. 8505).

Questo secondo orientamento si è formato, in particolare, in relazione ai procedimenti in materia di tutela della concorrenza avviati dall'Autorità e tiene conto della circostanza che la regolamentazione delle procedure in questione, contenuta nel d.P.R. n. 217/1998, non reca indicazione di alcun termine per la contestazione degli addebiti (Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2020 n. 512). Secondo questa tesi, inoltre, poiché il decorso dei novanta giorni è collegato dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981 non già alla data di commissione della violazione bensì al tempo di accertamento dell'infrazione, non si deve fare riferimento, per il relativo computo, alla mera notizia del fatto ipoteticamente



sanzionabile nella sua materialità ma all'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita implicante il riscontro (allo scopo di una corretta formulazione della contestazione) della sussistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti (Cons. Stato, sez. VI, 4 ottobre 2022, n. 8503).

Questa Sezione ha già affermato, in merito, che il termine decadenziale di cui all'art. 14 l. 689/1981 non trova diretta applicazione nei procedimenti antitrust in relazione alla durata della fase istruttoria, e ciò in quanto il richiamo operato dall'art. 31 della L. 287/1990, pur nei termini dell'applicabilità delle disposizioni del Capo I, Sez. I e II, L. 689/1981, varrebbe ai soli fini delle sanzioni amministrative pecuniarie, ma non per la disciplina della fase istruttoria del procedimento, in relazione alla quale la fattispecie è distintamente e autonomamente regolata (da ultimo TAR Lazio, sez. I, 18 luglio 2022, n. 10148; 24 marzo 2022, n. 3334; 28 luglio 2017, n. 9048).

Pur nel solco di tale orientamento, tuttavia, si è ritenuto che la non applicabilità diretta del termine di cui all'art. 14 cit. non possa giustificare il compimento di un'attività preistruttoria che si prolunghi per 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, 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, sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 512).

Al riguardo deve considerarsi che, come già osservato da questa Sezione, pur se la durata della fase preistruttoria non può essere fissata rigidamente, giacché rientra nella discrezionalità dell'Autorità individuare il momento nel quale essa reputa conclusa l'acquisizione di tutti gli elementi per contestare l'infrazione, l'esercizio di tale potere risulta comunque sindacabile dal giudice amministrativo nei limiti della verifica estrinseca della ricorrenza del vizio di eccesso di potere (Tar Lazio, sez. I, 3 gennaio 2023, n. 125; Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2022, n. 3924); pertanto, il concreto dipanarsi di tale fase, in relazione all'entità e alla complessità delle verifiche da svolgere, è sì rimesso alla valutazione dell'Autorità, ma comunque nell'ambito del corretto esercizio dei propri poteri discrezionali, come tali sindacabili sotto il profilo della ragionevolezza e della congruità motivazionale da questo Giudice, anche in relazione alle effettive necessità istruttorie, così come comprovate e documentate in giudizio dalle acquisizioni disposte ai fini dell'accertamento dell'infrazione.

Resta fermo, come più volte rammentato dalla giurisprudenza di questa Sezione, che, ai fini della valutazione della congruità del tempo di accertamento dell'infrazione, ciò che rileva, quale termine iniziale, non è la notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile nella

sua materialità, ma l'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita (da ultimo Tar Lazio, sez. I, 3 gennaio 2023, n. 125); conoscenza a sua volta implicante il riscontro, anche ai fini di una corretta formulazione della contestazione, dell'esistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti. Ne discende la non computabilità del tempo ragionevolmente occorso, in relazione alla complessità delle singole fattispecie, ai fini dell'acquisizione e della delibazione degli elementi necessari allo scopo di una matura e legittima formulazione della contestazione (Tar Lazio, n. 6525/2018 cit.).

Come rilevato anche dal giudice amministrativo di secondo grado, pertanto, in linea generale si può convenire sulla legittimità della condotta dell'Autorità antitrust che deliberi l'avvio dell'istruttoria a distanza di vari mesi - ma non di vari anni - dalla segnalazione della possibile infrazione, a condizione che la stessa valutazione dell'esigenza di avviare o meno l'istruttoria si presenti complessa (Cons. Stato n. 512/2020 cit.), tenuto conto che l'esercizio dei poteri da parte dell'Agcm nella fase preistruttoria risulta, come detto, sindacabile dal giudice amministrativo nei limiti della verifica estrinseca della ricorrenza del vizio di eccesso di potere (Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2022, n. 3924; Tar Lazio, n. 125/2023, cit.). Nella fattispecie, come dedotto dalla ricorrente, la prima segnalazione è pervenuta all'Autorità in data 30 luglio 2019; in questa prima denuncia erano contenute già tutte le contestazioni poi fatte oggetto della comunicazione di avvio del procedimento, inviata nel luglio 2021, ovvero l'asserita scorrettezza delle informazioni presenti nella home page dei siti di Prenotazioni24, tale da farli considerare quali 'siti-civetta', il fatto che l'importo dei diritti di prenotazione non era rappresentato sin dalle pagine iniziali del sito, la preselezione dell'assicurazione di viaggio, la richiesta di

un supplemento di prezzo in caso di pagamento con Paypal, l'asserita difficoltà di reperire il testo delle Condizioni Generali di Vendita e la formulazione delle clausole delle CGV sul foro competente per le controversie con i consumatori.

La seconda segnalazione è pervenuta all'Agcm in data 23 ottobre 2019, e conteneva nuovamente anche la prima in allegato; la terza segnalazione è giunta in data 4 febbraio 2020 ma, in questo caso, il segnalante ha reiterato soltanto l'accusa relativa ai siti-civetta.

La comunicazione di avvio del procedimento è intervenuta, invece, nel luglio 2021, quando erano decorsi circa 2 anni dalla prima segnalazione e, comunque, quasi 18 mesi dall'ultima; in tale periodo non risulta che l'Agcm abbia compiuto complesse verifiche, giacché l'unica attività preistruttoria svolta è stato l'esame delle pagine internet del sito della ricorrente, avvenuta nel giugno e luglio del 2021 e, dunque, dopo 17 mesi dalla ricezione dell'ultima denuncia; effettuati tali accertamenti, dopo circa un mese è stato avviato il procedimento.

Sul punto l'Agcm non ha svolto contestazioni, avendo sostenuto, invece, la non applicabilità al procedimento in questione dei termini previsti dall'art. 14 della l. n. 689/81.

Dall'esame dello svolgimento dei fatti si evince, pertanto, che l'Agcm avrebbe potuto acquisire tutte le informazioni necessarie per tratteggiare gli elementi-base dell'illecito e, quindi, decidere se avviare o meno la successiva fase istruttoria in un lasso di tempo molto più limitato di quello effettivamente decorso, durante il quale non risultano essere state compiute attività. 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.

Dunque, tenuto conto che l'Autorità ha deliberato l'avvio dell'istruttoria solo nel luglio 2021, a distanza di circa un anno e mezzo dall'ultima segnalazione, e che nell'arco di tale lasso di tempo non sono state compiute attività di particolare complessità che giustificassero la dilazione, la censura di tardivo avvio del procedimento è fondata.

Il ricorso deve quindi essere accolto e, per l'effetto, annullato il provvedimento impugnato, senza che residui interesse all'esame delle ulteriori censure.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

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'Autorità resistente alla rifusione in favore della ricorrente delle spese di lite, che si liquidano in complessivi euro 3.000,00 oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore

Filippo Maria Tropiano, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Petrucciani**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonino Savo Amodio**

## IL SEGRETARIO