

Pubblicato il 24/11/2020

**N. 12532/2020 REG.PROV.COLL.**  
**N. 02928/2019 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 2928 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Volkswagen Bank Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Volkswagen Bank GmbH) e Volkswagen Bank Gesellschaft Mit Beschränkter Haftung - Sedi Secondarie Italiane, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Angelo Raffaele Cassano, Luigi Nascimbene, Sabrina Borocci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sabrina Barocci in Roma, via Marche, 3;

*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*

Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in

persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Mercedes-Benz Financial Services Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Cicala, Luca Pescatore, Riccardo Pennisi, Francesco Goisis, Davide Coppola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Altroconsumo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Paoletti, Giorgio Afferni, Alessandra Costa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*e con l'intervento di*

ad opponendum:

Daimler Ag, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Cicala, Luca Pescatore, Francesco Goisis, Davide Coppola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

*per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

- della delibera dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 27497 emanata il 20 dicembre 2018 a conclusione del procedimento istruttorio I811 e trasmessa alla ricorrente a mezzo pec il 9 gennaio 2019, nelle parti in cui ha accertato e deliberato che la società Volkswagen Bank GmbH ha posto in essere un'intesa per oggetto restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 TFUE, consistente in un'intesa unica, complessa e continuata nel tempo e, per l'effetto, ha irrogato alla parte ricorrente una sanzione amministrativa pecuniaria di € 163.014.488;
- della delibera dell'Autorità n. 27498 del 16 gennaio 2019 di rettifica del provvedimento sanzionatorio del 20 dicembre 2018;
- della delibera dell'Autorità n. 26567 del 28 aprile 2017, recante l'avvio del procedimento istruttorio;

- della comunicazione delle risultanze istruttorie ex art. 14 del d.p.r. 217/98, trasmessa alla parte ricorrente il 5 ottobre 2018;
  - della delibera dell'Autorità del 14 settembre 2017, recante il rigetto degli impegni presentati dalle società ai sensi dell'art. 14-ter, l. n. 287/90;
  - della delibera dell'Autorità n. 25152 del 22 ottobre 2014 recante le “Linee guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'art. 15, 1 comma, della legge n. 287/90”;
  - del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, recante il “regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato”, con particolare riferimento agli artt. 6-10 e 14;
  - della delibera dell'Autorità n. 26614 del 24 maggio 2017 recante il “regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'AGCM”, con particolare riferimento agli artt. 6-7;
  - nonché di ogni ulteriore atto connesso, presupposto e conseguente, ancorché non conosciuto, e con riserva di motivi aggiunti;
- nonché, in subordine  
per la riduzione della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata dall'Autorità.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 24 gennaio 2020:

- del verbale della riunione del Collegio del 19 dicembre 2018/20 dicembre 2018 conosciuto dalla ricorrente in data 15 gennaio 2020 a seguito di riscontro da parte dell'AGCM all'istanza di accesso agli atti presentata il 20 dicembre 2019.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, della Presidenza della Repubblica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dello Sviluppo

Economico, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di Mercedes-Benz Financial Services Italia S.p.A. e di Altroconsumo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2020 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

1. Con il ricorso in epigrafe la società Volkswagen Bank GmbH (di seguito, "VWB") ha impugnato, unitamente agli atti presupposti, il provvedimento in data 8 gennaio 2019, adottato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("Autorità" o "Agcm") a conclusione del procedimento n. I811, con cui è stato accertato:

“ a) che le società Banque PSA Finance S.A., Banca PSA Italia S.p.A., BMW Bank GmbH, FCA Bank S.p.A., FCE Bank Ne., General Motor Financial Italia S.p.A. (ora Opel Finance S.p.A.), RC1 Banque S.A., Toyota Financial Services Plc., Volkswagen Bank GmbH, nonché le associazioni Assofin ed Assilea hanno posto in essere un'intesa per oggetto restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), consistente in un'unica e complessa intesa continuata nel tempo volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nell'ambito della vendita di automobili dei Gruppi di appartenenza attraverso finanziamenti dalle stesse erogati;

b) che per tali comportamenti sono altresì responsabili: Banque PSA Finance S.A e Santander Consumer Bank S.p.A. per Banca PSA Italia S.p.A. (per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2016 e il 3 aprile 2017); BMW AG per BMW Bank GmbH; FCA Italy S.p.A., e CA Consumer Finance S.A. per FCA Bank S.p.A. (per il periodo compreso tra il 28.12.2006 e il 3.4.2017); Ford Motor Company per FCE Bank Plc; General Motors Company per General Motor Financial Italia S.p.A.- ora Opel Finance S.p.A. (per il periodo compreso tra il 1.4.2013 e il 20.3.2015) , Renault S.A. per i comportamenti di

RCI Banque S.A; Toyota Motor Corporation per Toyota Financial Services Plc.; Volkswagen AG per Volkswagen Bank GmbH;”.

Con lo stesso provvedimento è stato ingiunto a tutte le suddette società, nonché alle associazioni Assofin ed Assilea di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata di cui al punto a).

La ricorrente è stata sanzionata, in solido con in solido con la società Volkswagen AG (in avanti, “VWAG”), al pagamento della somma di euro 163.014.488.

2. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi.

I. Sull’emanazione della decisione in difetto del plenum dei componenti del collegio dell’Agcm: nullità ex art. 21-speties l. 241/90; violazione e falsa applicazione art. 10, l. 287/90, art. 14 del d.p.r. n. 217/98, artt. 6 e 7 del. Agcm n. 26614/2017 e del principio del quorum strutturale integrale.

Il provvedimento, essendo stato emanato da due componenti del collegio decisorio, in assenza del presidente dell’Agcm, violerebbe - così come il regolamento di cui al d.p.r. 217/98 e il regolamento di cui alla del. Agcm 26614/2017- il principio del “collegio perfetto”.

II. Sulla tardività della contestazione: violazione e falsa applicazione artt. 97 Cost., 14 l. 689/81, 12 l. 287/90, 6, comma 1, d.p.r. n. 217/98, 1 ss. l. 241/90 e dei principi di efficienza, buon andamento e certezza dell’azione amministrativa.

Il provvedimento sanzionatorio sarebbe viziato anche dall’omessa notifica della contestazione dell’illecito entro il termine di novanta giorni dall’accertamento della violazione ex art. 14 l. 689/81. L’Agcm, sostiene parte ricorrente, sarebbe rimasta inerte per più di due anni, dopo aver avuto notizia di un illecito concorrenziale della portata qui in discussione: tale periodo sarebbe incongruo e non rispettoso dell’art. 14 della l. 689/81 e dei principi di efficienza positivizzati nella l. 241/90.

III. Sulla violazione del diritto di difesa e delle garanzie del contraddittorio della ricorrente: violazione e falsa applicazione artt. 6 Convenzione EDU, 24 Cost., 7 ss. l. 241/90, 10 ss. l. 287/90, 1 ss. d.p.r. 217/98 e del principio della separazione tra le funzioni istruttorie e le funzioni decisorie dell'autorità amministrativa. Eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, travisamento in fatto e in diritto.

Il provvedimento sarebbe inoltre illegittimo per violazione delle garanzie del contraddittorio, in relazione alla mancata separazione tra le funzioni istruttorie e le funzioni decisorie.

IV. Sull'erronea definizione del mercato rilevante e sull'insussistenza di un rapporto di concorrenza tra le banche captive: violazione e falsa applicazione artt. 101 ss. TFUE e 2 ss. l. 287/90. Eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, travisamento in fatto e in diritto, difetto di istruttoria e di motivazione.

Osserva la ricorrente che il procedimento è stato avviato con riferimento al mercato dei servizi di finanziamento all'acquisto di autoveicoli, per poi essere esteso soggettivamente ai produttori di automobili ai soli fini dell'istituzione di una loro responsabilità parentale; sostiene che mai, nella sede istruttoria, il mercato della vendita auto è venuto in rilievo. L'erroneità della definizione del mercato rilevante inficerebbe l'istruttoria svolta, in relazione alla mancata individuazione e dimostrazione di un nesso di causalità tra le presunte condotte illecite afferenti al prezzo del finanziamento dell'acquisto degli autoveicoli e il prezzo di vendita degli autoveicoli. Mancherebbe anche l'analisi delle dinamiche che governano le scelte di acquisto di un autoveicolo e non si sarebbe tenuto conto della insussistenza di un rapporto di concorrenza tra le banche *captive*. Sarebbe, poi, irragionevole l'esclusione dal mercato rilevante delle finanziarie indipendenti.

V. Sull'irrilevanza concorrenziale dei dati scambiati: violazione e falsa applicazione artt. 101 ss. TFUE e 2 l. 287/90. Eccesso di potere per illogicità,

irragionevolezza, travisamento in fatto e in diritto, difetto di istruttoria e di motivazione.

I dati oggetto della contestata condivisione tra le *captive bank* sarebbero privi di rilevanza concorrenziale e pertanto lo scambio in questione non sarebbe idoneo ad alterare gli equilibri della concorrenza.

VI. Sull'erronea qualificazione della condotta della parte ricorrente quale intesa "per oggetto", sul conseguente irragionevole diniego di accettazione degli impegni proposti dalla parte ricorrente nel corso del procedimento e sull'omessa verifica degli effetti della presunta intesa: violazione e falsa applicazione artt. 101 ss. TFUE e 2 ss., 14-ter, l. 287/90. Eccesso di potere per travisamento in fatto e in diritto, illogicità, irragionevolezza, difetto di istruttoria e di motivazione.

La ricorrente richiama la decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea *Cartes Bancaires* (sentenza dell'11 settembre 2014, causa C 67/13 P), secondo cui l'analisi "per oggetto" costituisce una modalità eccezionale di applicazione dell'art. 101 TFUE, cui far ricorso solo a fronte di comportamenti e circostanze la cui dannosità sia altamente probabile in quanto comprovata sulla base dell'esperienza di casi simili. Nel caso in esame, la qualificazione dell'intesa come restrittiva per oggetto non avrebbe quindi potuto prescindere da una rigorosa verifica della natura dei prodotti e servizi offerti e delle diverse condizioni strutturali di funzionamento tanto del mercato *automotive* quanto di quello dei servizi finanziari, verifica secondo la ricorrente carente e costellata di incongruità.

VII. Sulla durata dell'intesa e sull'erronea ricognizione di un'intesa unica, continuata e complessa: violazione e falsa applicazione artt. 101 TFUE, 2 ss. l. 287/90 e 1 ss. l. 689/81. Eccesso di potere per travisamento in fatto e in diritto, illogicità, irragionevolezza, difetto di istruttoria e motivazione errata.

L'Autorità non avrebbe fornito un adeguato sostegno probatorio alle proprie conclusioni in merito allo sviluppo e alla durata dell'infrazione contestata alla

parte ricorrente, con conseguenze sull'esatta qualificazione dell'illecito e sulla quantificazione della sanzione.

VIII. In subordine, sull'illegittima quantificazione della sanzione: violazione e falsa applicazione artt. 25, 27 Cost., 6 ss. Convenzione EDU, 1 ss. l. 287/90, 1 ss. l. 689/81. Violazione e falsa applicazione artt. 18, 12 e 23 delle Linee guida. Violazione dei principi di legalità, proporzionalità, ragionevolezza e irretroattività. Eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, falsità dei presupposti, travisamento dei fatti, contraddittorietà, illogicità e ingiustizia manifeste, disparità di trattamento.

La quantificazione della sanzione sarebbe affetta da numerosi vizi, ed in particolare: dall'applicazione del criterio della c.d. *parental liability* per effetto del quale, con riferimento alla posizione soggettiva di parte ricorrente, il limite edittale del 10% ex art. 15, comma 1, l. 287/90 è stato considerato con riferimento al fatturato globale dell'intero gruppo Volkswagen; dalla ricognizione del "valore delle vendite" a partire dal quale trae origine il calcolo sanzionatorio (par. 8 Linee guida ex del. 25152/2014) nel fatturato relativo alla vendita di autoveicoli attraverso finanziamenti erogati dalla ricorrente, in Italia, nell'anno 2016.

La ricorrente chiede anche, nel caso di mancato accoglimento delle censure formulate, che sia sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 15 della legge n. 287/1990, qualora tale norma sia considerata la base normativa per l'applicazione del contestato criterio della c.d. *parental liability*. Sostiene che la predetta disposizione legislativa si porrebbe in contrasto con l'art. 27, comma 1 e 3, della Costituzione, nonché con il combinato disposto degli artt. 117, comma 1, Cost. e 6, 7 CEDU nella interpretazione della Corte EDU.

3. Con successivi motivi aggiunti, il provvedimento è stato impugnato per la mancanza dello "schema di Provvedimento" che avrebbe dovuto essere oggetto di valutazione e delibera in sede di adunanza da parte del Collegio

dell'Autorità, nonché in relazione al tempo dedicato nell'adunanza del collegio dell'Agcm all'esame del caso, considerato dalla ricorrente ridotto e incongruo.

4. L'AGCM si è costituita in giudizio per resistere al gravame. Anche Mercedes-Benz Financial Services Italia S.p.A. (MBFSI) e Daimler AG, società che hanno svolto il ruolo di *leniency applicant*, beneficiando della non imposizione della sanzione, e l'associazione Altroconsumo si sono costituite in giudizio.

5. Con ordinanza n. 2049 del 4 aprile 2019 è stata accolta l'istanza cautelare, ai sensi dell'articolo 55, comma 2, c.p.a., subordinatamente alla prestazione - da parte della società ricorrente e in favore dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato - di una cauzione di importo pari a quello della sanzione irrogata, anche tramite idonea polizza fideiussoria.

6. La causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 21 ottobre 2020, in vista della quale le parti hanno depositato memorie conclusive e repliche. All'esito di ampia discussione la causa è stata trattenuta in decisione. All'esito di ampia discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è fondato e va accolto per l'assorbente fondatezza di due profili di censura, uno di tipo procedurale e l'altro di natura sostanziale.

1.1. Per quanto riguarda la censura di carattere procedurale, la ricorrente ivi lamenta la violazione dell'art. 14 della L. 689/1981, rilevando come la fase preistruttoria abbia avuto una durata eccessivamente lunga, a fronte di una domanda di clemenza, risalente al marzo 2014, che conteneva in sé già tutti gli elementi per potere immediatamente avviare il procedimento volto all'accertamento di una possibile sussistenza di una pratica restrittiva della concorrenza.

Per meglio valutare tale tesi, il Collegio ritiene utile ricostruire la cronologia di tale fase preistruttoria.

1.1 Il procedimento originava da una domanda di clemenza presentata da Daimler il 3 marzo 2014.

In tale domanda Daimler aveva evidenziato gli elementi essenziali dell'intesa poi oggetto del procedimento, tanto che i funzionari presenti, che avevano redatto il verbale (peraltro "omissato") relativo alle dichiarazioni del "leniency applicant" (verbale prot. n. 17686 del 3 aprile 2014, ore 18,06, in atti), avevano già dato la disponibilità ad accordare il beneficio della non imposizione della sanzione.

Con la sua domanda, Daimler aveva quindi già fornito tutti gli elementi idonei a rappresentare l'esistenza dell'asserita intesa restrittiva, contenuti nell'allegato 2 al predetto verbale e non resi noti, ma ricostruibili attraverso la documentazione in atti, come dichiarazioni con le quali Daimler rappresentava che le "captive banks" avrebbero scambiato, per diversi anni, informazioni rilevanti e sensibili, sotto un profilo anticoncorrenziale, e si sarebbero reciprocamente informate sui rispettivi termini attuali e futuri di "leasing" e finanziamento, sia mediante riunioni nelle sedi associative, sia mediante contatti bilaterali / multilaterali consistenti in "e-mail" e/o telefonate.

Successivamente, in data 3 agosto 2016 (verbale prot. n. 52452 del 3 agosto 2016, ore 16,28 in atti), Daimler integrava una prima volta la domanda di clemenza, con una ulteriore descrizione degli elementi costituenti l'asserita intesa restrittiva, precisando che la domanda era presentata quale integrazione della precedente ma che, qualora i fatti descritti fossero stati ritenuti come distinti, anche tale ulteriore domanda sarebbe dovuta essere considerata come domanda separata.

In tale occasione, come ricavabile sempre dalla documentazione in atti, Daimler riferiva di scambi di dati statistici e informazioni commercialmente sensibili relativi a contratti di "leasing" su autovetture, che si sarebbero svolti in sede "Assilea", coinvolgendo in tal caso anche banche c.d. "generaliste". Inoltre, era fornito all'AGCM anche un elenco nominativo delle "captive" impegnate negli ulteriori e distinti scambi bilaterali e multilaterali, descrivendone il contenuto asseritamente anticoncorrenziale, che essa poteva

testimoniare in ragione del diretto coinvolgimento in essi della “Mercedes Bank”.

In data 21 ottobre 2016 (verbale prot. n. 67268 del 21 ottobre 2016, ore 16,55 in atti), Daimler presentava all’AGCM una ulteriore integrazione della domanda di clemenza del 3 marzo 2014, anche in questo caso precisando che, pur trattandosi di integrazione, sarebbe potuta essere considerata domanda autonoma. Qui Daimler forniva ulteriori elementi, contenuti nel non noto allegato 1 al suddetto verbale, consistenti, secondo quanto ricostruibile dalla documentazione in atti, nella dettagliata descrizione di scambi di informazioni relativi ai contratti di credito al consumo avvenuti in sede “Assofin”, dei quali il “leniency” era al corrente per avervi partecipato e per essere una impresa associata.

Anche in questo caso le informazioni rese erano di rilevanza e completezza tale che l’AGCM, con nota del 10 novembre 2016 (in atti), comunicava la disponibilità a concedere il beneficio di non imposizione della sanzione.

Risulta, però, che l’Autorità abbia avviato il procedimento solo in data 28 aprile 2017.

1.2 Per la ricorrente, l’avvio del procedimento solo a distanza di tre anni dall’originaria denuncia si poneva in contrasto con l’art. 14 L. 689/1981, norma applicabile anche ai procedimenti “antitrust” quale espressione del principio di tempestività della contestazione posto a presidio del diritto di difesa, nonché della regola per cui la fase preistruttoria di un procedimento AGCM deve essere mantenuta entro un “termine ragionevolmente congruo”. Anche volendo considerare come “dies a quo”, dal quale far decorrere il termine di cui all’art. 14 cit., le date delle due successive integrazioni, il procedimento sarebbe stato avviato comunque oltre i 90 giorni fissati dalla richiamata norma ovvero, ad ogni modo, in un termine certamente non congruo.

L’Autorità, invece, in questa sede sostiene l’inapplicabilità ai procedimenti dell’Autorità dell’art. 14 L. 689/81 e che l’intera indagine si sia svolta con

tempi assolutamente celeri e congrui rispetto alla complessità della fattispecie. Essa evidenzia che la domanda di clemenza del 2014 non era comunque completa, in quanto presentata in forma “semplificata” che, in quanto tale, non consente all’Autorità di iniziare prontamente un procedimento, ma permette solo all’impresa di “prenotare” un posto nel sistema di clemenza per l’ipotesi che, in un tempo successivo, la Commissione europea, investita della questione, si renda conto di non poter svolgere l’indagine, riallocando il suo svolgimento all’Autorità nazionale.

1.3 Nel 2014, per l’AGCM, Daimler aveva presentato una domanda “piena” di ammissione al programma di clemenza solo davanti alla Commissione europea, mentre si era limitata, in sede nazionale, a presentare solo la suddetta domanda “semplificata”.

In quel momento, pertanto, l’Autorità – che non aveva la piena conoscenza dell’infrazione, ma solo una prospettazione del tutto sommaria di essa – non poteva comunque attivarsi nell’indagine del caso, evitando quindi di compiere passi investigativi. Solo nel 2016 il medesimo “leniency applicant” integrava la domanda semplificata, segnalando all’Autorità, pur sempre in forma sommaria e senza la presentazione di prove scritte, ulteriori fatti connessi a quelli oggetto della domanda iniziale. Anche in questo caso la domanda di Daimler restava quindi una mera integrazione di una richiesta “semplificata” di ammissione al programma di clemenza, che, dunque, serviva solo a mantenere la posizione di priorità (“first applicant”) anche davanti all’Autorità italiana, ma non legittimava questa a svolgere indagini, che permanevano nella sola competenza della Commissione europea.

In questo tempo l’Autorità svolgeva comunque diverse interlocuzioni con la Commissione, proprio tese a verificare, anche alla luce dell’integrazione della domanda, se fosse opportuno riallocare in sede nazionale l’indagine in tutto o in parte. Appena chiarito che la Commissione si sarebbe astenuta dalla prosecuzione delle indagini, l’AGCM le aveva prontamente assunte chiedendo a Daimler il perfezionamento della sua domanda e, alla luce della piena

conoscenza dell'illecito che il perfezionamento le aveva consentito, aveva prontamente avviato l'indagine, il cui perfezionamento si era completato il 31 gennaio 2017, con avvio deliberato il successivo 28 aprile, a quel punto entro il termine di 90 giorni dalla conoscenza dell'illecito di cui all'art. 14 della l. 689/81, quantunque questo fosse ritenuto applicabile.

1.4 La pur suggestiva tesi dell'Autorità non può però trovare condivisione ad opinione del Collegio.

In punto di fatto si rileva che, dalla documentazione versata in atti, non risulta che la domanda di clemenza di Daimler del 2014 e le successive due integrazioni del 2016 siano state rese in forma "semplificata" nel senso invocato da parte resistente; di ciò, infatti, non vi è traccia nei relativi verbali né nella parte "narrativa" del provvedimento finale.

L'affermazione per cui l'originaria domanda del 2014 e le successive integrazioni del 2016 avrebbero avuto consistenza di domanda presentata in forma "semplificata", si rinviene, per la prima volta, solo nel verbale prot. 16909 del 1 febbraio 2017 (ore 12,39).

Tuttavia il Collegio osserva che il suddetto verbale ha struttura grafica, composizione contenutistica e numero di allegati del tutto analoghi a quelli dei precedenti tre verbali.

Tutti i verbali, quindi, compreso l'ultimo, espressamente attestavano la presentazione di domanda in forma "orale" e l'esplicitazione delle relative ragioni da parte del rappresentante del dichiarante. L'unica differenza di questa domanda, che nella tesi difensiva suindicata dovrebbe essere quella "completa" rispetto a quelle precedenti rese in forma "semplificata", è rappresentata dall'affermazione per cui l'allegato 2, anziché contenere le "informazioni trascritte", sarebbe costituito da un "cd-rom" non riscrivibile contenente i documenti.

Il Collegio rileva però che, ancora nella comunicazione prot. 11314 del 10 gennaio 2017, in cui l'AGCM richiede a Daimler integrazione di

documentazione, le precedenti domande non erano mai qualificate come “semplificate”.

Anzi, risulta che, in tale occasione, l’Autorità aveva richiesto elementi solo su alcuni punti della domanda del 2014 nonché sulle dichiarazioni delle successive, quali mere integrazioni che, con tutta evidenza, l’AGCM avrebbe potuto/dovuto richiedere tempestivamente.

Invero, accedendo alla tesi secondo cui le precedenti domande sarebbero state rese in forma “semplificata”, risulta perplessa, inspiegabile e oggettivamente priva di giustificazione, anche alla luce della prassi dell’AGCM nota al Collegio, la disponibilità dell’Autorità, nel caso di specie data per ben due volte, ad accordare il beneficio della non imposizione della sanzione a fronte di domande di clemenza asseritamente incomplete, presentate in forma semplificata con l’unica dichiarata finalità di “prenotazione”.

1.5 In definitiva l’insieme degli elementi di fatti fin qui analizzati depone, contrariamente a quanto l’Autorità sostiene nelle sue difese, per la completezza della domanda di clemenza già nel 2014 e delle integrazioni già nel 2016, per la specificità delle informazioni ivi rese.

D’altra parte nel provvedimento si legge che il procedimento è stato avviato “a seguito della presentazione di una domanda di clemenza – OMISSIS – pervenuta in data 3 marzo 2014”, aggiungendo che la domanda sarebbe stata solo “perfezionata in data 31 gennaio 2017 e, da ultimo integrata il 15 dicembre 2017”.

Inoltre, in proposito il Collegio osserva che non si riscontrano nel provvedimento elementi per poter ritenere che l’avvio del procedimento “nazionale” sia stato per così dire “sbloccato” solo da un non provato “nulla osta”, asseritamente rilasciato dalla Commissione europea.

Sempre in punto di fatto deve rilevarsi che non vi è traccia neanche delle presunte “diverse interlocuzioni con la Commissione europea, tese a verificare e riverificare anche alla luce dell’integrazione della domanda, se fosse opportuno, riallocare in sede nazionale l’indagine in tutto o in parte”,

che l'AGCM avrebbe tenuto nel citato periodo di oltre tre anni, intercorrente tra il 3 marzo 2014 (data della prima domanda) e il 21 ottobre 2016 (data della seconda integrazione).

Il documento richiamato in proposito consiste in uno scambio di "mail" tra un funzionario dell'AGCM e un funzionario della "DG Competition, Unit G1", presso la Commissione Europea, intercorso fra il 21 novembre 2016 e il 1 dicembre 2016, in cui, a una iniziale comunicazione del funzionario italiano riguardante "l'indagine BRUMM" per la quale "l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha recentemente ricevuto una nuova domanda sommaria di leniency application", con richiesta di colloquio telefonico per sapere se ci fosse spazio per avviare un procedimento nazionale "su alcune specifiche condotte", seguivano tre "mail" di poche righe, in cui si cercava di concordare data e ora di una telefonata, in base alla disponibilità degli interlocutori (infine fissata per il 13 dicembre 2016 alle ore 15,00) del cui contenuto e dei cui relativi sviluppi non vi sono notizie in atti.

1.6 Quel che emerge, dunque, è che l'AGCM ha sostanzialmente lasciato senza conseguenze sia la domanda di clemenza del 2014 sia l'integrazione del 3 agosto 2016, decidendo di attivarsi, peraltro unicamente con il riportato interlocutorio scambio di "mail" finalizzato ad un mero colloquio telefonico tra funzionari, soltanto un mese dopo l'ultima integrazione, ossia dopo quella del 21 ottobre 2016.

Deve aggiungersi che, in assenza di chiarimenti da parte della difesa erariale, o ricavabili dal provvedimento, in ordine all'acronimo o "nome in codice" "BRUMM", è perfino revocabile in dubbio che lo scambio di *e-mail* invocato dall'amministrazione riguardasse l'intesa per cui è causa.

Non vi sono riscontri oggettivi, né nel provvedimento né nella documentazione in atti, che nel periodo intercorrente fra il 3 marzo 2014 (data della prima domanda) e il 21 ottobre 2016 (data della seconda integrazione), l'AGCM abbia svolto attività specifica o abbia acquisito documentazione talmente complessa da necessitare in tre anni un

approfondimento, ovvero abbia “compulsato” l’istituzione europea per avere notizie circa il procedimento asseritamente ivi incardinato, facendosi parte diligente al fine di poter eventualmente avviare un procedimento su “specifiche condotte” in sede nazionale, così da poter dar seguito alla domanda di clemenza ricevuta fin dal 3 marzo 2014.

Al contrario, risulta invece che l’AGCM non abbia svolto alcuna attività prima del gennaio 2017, in asserito ossequio ad un principio di leale collaborazione “tra le istituzioni (in questo caso Commissione e Autorità)” poggiante su un presupposto – l’attesa delle determinazioni della Commissione - che, risulta, tuttavia, del tutto indimostrato.

Ne discende che la tesi secondo la quale il procedimento sarebbe stato originariamente di competenza della Commissione europea e sarebbe stato avviato dall’Autorità nazionale soltanto dopo il “via libera” della prima, si appalesa del tutto indimostrata, sia in ragione della assenza di elementi a supporto della stessa, ricavabili dal provvedimento e dalla documentazione in atti, sia perché, come visto, risulta smentita proprio dalla documentazione che l’Autorità invoca in questa sede, finendo con il rappresentare, quanto alla dedotta irragionevolezza ed incongruità del tempo impiegato per l’avvio del procedimento, una inammissibile motivazione postuma.

1.7 Chiarito quanto sopra, quanto alla denunciata violazione del termine massimo di avvio della fase istruttoria di cui all’art. 14 L. 689/81, deve ricordarsi che la norma prevede quanto segue: *“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”*.

La Sezione ha avuto modo di chiarire 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. 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, vale 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 (TAR Lazio, Sez. I, 28.7.17, n. 9048).

Quanto alla durata della fase preistruttoria, né nell'art. 14 L. 287/1990 né nel Regolamento dell'Autorità in materia di procedure istruttorie viene individuato un termine massimo per la sua durata.

Questa Sezione, tuttavia, ha già affermato che la non applicabilità diretta del termine di cui all'art. 14 cit. non può giustificare 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 (v.: TAR Lazio, Sez. I, 23.12.16, n. 12811, che richiama Sez. I, 1.4.15, n. 4943).

1.8. 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, n. 12811/16 cit.), fermo restando, 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; 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, Sez. I, 12.6.18, n. 6525 e Sez. III, 10.10.12, n. 8367).

Come rilevato anche dal giudice amministrativo di secondo grado, pertanto, in linea generale si può convenire sul principio per cui il fatto che l' "Autorità antitrust" deliberi l'avvio dell'istruttoria a distanza di vari mesi – ma non di vari anni - dalla segnalazione della possibile infrazione solo quando la stessa valutazione dell'esigenza di avviare o meno l'istruttoria possa presentarsi complessa (Cons. Stato, Sez. VI, 21.1.20, n. 512) ma, pur applicando tale conclusione alla fattispecie in esame, il Collegio osserva che l'AGCM ha qui irragionevolmente protratto la fase preistruttoria senza che, come visto, sussistessero obiettive ragioni a giustificare il ritardo nell'avvio del procedimento, non risultando peraltro neanche provate le giustificazioni postume addotte in sede difensiva.

La non congruenza del termine per l'avvio, dilatatosi nel caso di specie fino ad oltre tre anni dalla domanda di clemenza cui si fa riferimento nel provvedimento, contrasta quindi in maniera particolarmente incisiva con il rispetto dei principi di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa, anche in riferimento alla specifica fattispecie esaminata, ove il procedimento sanzionatorio aveva ad oggetto l'esistenza di una intesa per oggetto, "volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nell'ambito della vendita di automobili dei Gruppi di appartenenza attraverso finanziamenti dalle stesse erogati", per la quale era fondamentale, nell'interesse di tutti gli operatori che agiscono nel mercato di riferimento, che la contestazione fosse formulata celermente, onde impedire il protrarsi

dell'attività ritenuta non compatibile con le regole poste a tutela della concorrenza e a correggere tempestivamente le condotte illecite degli operatori.

2. Ferma restando la fondatezza della censura procedimentale innanzi scrutinata, il ricorso merita accoglimento anche in relazione alle censure di tipo sostanziale, incentrate sulla errata individuazione del mercato rilevante e sull'incongruenza dell'istruttoria svolta anche in termini di estensione soggettiva del procedimento e, a cascata, sulla insussistenza di elementi oggettivi sufficienti per dimostrare l'esistenza di una intesa unica e complessa.

2.1 Come costantemente affermato in giurisprudenza, l'attività di individuazione del mercato rilevante *“è funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa stessa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale”*, così che *“la relativa estensione e definizione spetta all'Autorità nella singola fattispecie, all'esito di una valutazione non censurabile nel merito da parte del giudice amministrativo, se non per vizi di illogicità estrinseca”* (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 2 luglio 2015, n. 3291; id. 26 gennaio 2015, n. 334).

La giurisprudenza ha pure chiarito come l'individuazione del mercato rilevante comporti, ordinariamente, un'operazione di contestualizzazione che implica margini di opinabilità, atteso il carattere di concetto giuridico indeterminato di detta nozione (Cons. Stato, Sez. VI, 13 maggio 2011, n. 2925).

Dunque, non spetta a questo giudice censurare, sotto il profilo delle valutazioni di merito, la decisione dell'Autorità di individuare un determinato mercato rilevante, purché a tale individuazione segua una istruttoria che sia coerente con tale decisione sia sotto il profilo della raccolta del materiale probatorio che della valutazione in ordine alla capacità, anche solo potenziale, delle condotte accertate di alterare la concorrenza in quel mercato.

2.2. L'Autorità, all'inizio dell'istruttoria, ha espressamente concentrato la sua analisi, come si evince dal provvedimento di avvio del 28 aprile 2017, sul mercato del *“settore del credito finalizzato all'acquisto di autoveicoli e*

motoveicoli” (cfr. il punto 16 del provvedimento di avvio). Per tale motivo in origine il procedimento era stato avviato esclusivamente nei confronti delle *captive bank* per condotte relative alla fornitura di prodotti finanziari relativi alla vendita di automobili. Successivamente, il procedimento è stato esteso ad alcune case automobilistiche ma l'estensione ha coinvolto gli azionisti delle *captive* solo come responsabili in solido delle condotte da queste assunte nel mercato dei finanziamenti (cfr. il provvedimento del 27 settembre 2017).

All'estensione soggettiva del procedimento non è seguita, infatti, una estensione oggettiva, volta ad analizzare il mercato della vendita di automobili, che è invece estraneo a qualsiasi approfondimento.

Nonostante ciò l'Autorità con la CRI, dopo avere evidenziato che l'istruttoria era stata avviata al fine di verificare la sussistenza di una intesa volta ad annullare, attraverso lo scambio di informazioni sensibili, qualsiasi incertezza nel “*settore dei finanziamenti e dei servizi connessi per automobilisti che si riflette nella determinazione del prezzo finale e delle condizioni economiche di vendita/leasing delle auto*” (par. 219 della CRI), ha individuato il mercato rilevante non in quello dei prodotti finanziari, su cui si era concentrata, ma su quello della “*vendita/leasing delle automobili mediante i prodotti finanziari descritti (leasing e finanziamenti in senso stretto)*” (par. 224 della CRI). Infine, il provvedimento conclusivo afferma che il mercato rilevante è “*costituito dalla vendita delle auto attraverso finanziamenti erogati dalle captive banks (finanziamenti auto in senso stretto e leasing)*” (par. 273 del provvedimento).

L'Autorità, in sostanza, nonostante abbia deciso di ampliare il mercato rilevante oggetto di indagine, non limitandolo a quello – ancillare – della fornitura di prodotti finanziari connessi all'acquisto di automobili, ma individuandolo in quello della vendita di auto tramite finanziamenti (e, quindi, in un mercato in cui il prodotto principale non è più il prodotto finanziario ma il “bene” automobile) ha omesso di analizzare le dinamiche di tale mercato e si è concentrata esclusivamente su quello dei servizi dei finanziamenti auto. Così facendo, è rimasta totalmente indimostrata, perché

non oggetto di approfondimento istruttorio, la capacità, anche solo in via ipotetica e potenziale, delle condotte delle *captive bank* di determinare una restrizione della concorrenza del “nuovo” mercato così individuato.

Il provvedimento, infatti, non indica come lo scambio di informazioni posto in essere dalle banche *captive*, che riguardava elementi caratteristici dei prodotti finanziari quali il TAN - minimo, medio e massimo, il TAEG, il tasso applicato ai concessionari, le spese applicate ai clienti finali, i volumi dei prodotti finanziari e i valori residui in caso di *leasing* – sarebbe stato idoneo a produrre una restrizione della concorrenza rispetto al processo di determinazione del prezzo di vendita degli autoveicoli da parte delle società attive nella vendita degli autoveicoli.

Le difese dell’Autorità si incentrano, in argomento, sulla circostanza che l’istruttoria non riguardava l’accertamento di una “*intesa volta a omogeneizzare i prezzi applicati ai consumatori finali, bensì a condividere le informazioni necessarie a conoscere gli elementi alla base delle politiche commerciali dei propri concorrenti, onde escludere ogni elemento di incertezza in merito alle stesse*” (par. 318).

L’AGCM afferma, in particolare che l’insieme degli elementi scambiati consentiva a ciascuna delle *captive bank* “*di conoscere elementi chiave utilizzati dai propri concorrenti nella determinazione della propria politica commerciale, anche in termini di definizione del budget e del piano marketing*”; così facendo, le *captive bank* avrebbero “*posto in essere a beneficio dei rispettivi gruppi automobilistici di appartenenza, un’intesa unica, continuata e complessa, restrittiva della concorrenza per oggetto, in quanto idonea ad alterare le dinamiche competitive di mercato*” (par. 330).

Le considerazioni svolte dall’Autorità risultano, tuttavia, affette da vizi logici causati dalla incoerenza tra le premesse istruttorie (incentrate sul settore dei finanziamenti auto) e le conclusioni raggiunte, in cui le valutazioni fatte in relazione a quel settore sono state traslate sul diverso mercato della vendita di auto tramite finanziamento.

L’Autorità, infatti, ha affermato che l’obiettivo comune ai partecipanti all’intesa era quello della “*eliminazione dell’incertezza strategica in relazione a*

*variabili concorrenzialmente sensibili per la definizione delle politiche commerciali”* ma pare non aver considerato che, data l’individuazione del mercato rilevante come quello della vendita delle auto tramite finanziamento, l’idoneità dello scambio andava valutato in relazione alla definizione anche e soprattutto delle politiche commerciali delle case automobilistiche e non delle sole *captive bank*. Il provvedimento, in proposito, analizza la presunta rilevanza dello scambio di informazioni tra le *captive bank* ai fini della individuazione, nei propri *budget*, dei quantitativi di produzione per l’esercizio – espressi come percentuale (*penetration rate*) degli autoveicoli immatricolati dalla casa madre che la *captive* andrà a finanziare. L’Autorità osserva anche, nelle sue memorie difensive, che è “*il budget a stabilire quante auto dalla casa automobilistica potranno essere immesse nel mercato con il supporto alla vendita del finanziamento captive ed è sempre il budget a stabilizzare anche l’offerta economica dell’impresa intorno a parametri ben definiti, al di là dei quali non sarà possibile spostarsi?*”.

Tuttavia, il provvedimento è privo di un’adeguata analisi istruttoria sul punto, in quanto limita il suo campo di osservazione ai *budget* delle *captive bank*, che sono predisposti sulla base dei dati previsionali dei volumi di “produzione auto” che le case madri costruttrici forniscono ogni anno alle *captive*.

Ne consegue che tali informazioni rimangono circoscritte, quanto alla loro rilevanza economica, nel diverso mercato dei prodotti finanziari collocati dalle *captive bank*, poiché riguardano il livello di penetrazione delle *captive bank* rispetto alle immatricolazioni dei veicoli del costruttore di riferimento, che è un fattore rimasto estraneo al perimetro di indagine dell’Autorità.

In sostanza, se il volume di “produzione auto” è definito a priori dalla casa madre e recepito nei *budget* delle *captive* ai fini delle proprie politiche commerciali, riguardanti la fornitura di servizi finanziari per la vendita di automobili, non si comprende come i dati scambiati dalle *captive* potessero rilevare anche per la determinazione dei piani *marketing* delle case automobilistiche. L’Autorità, infatti, non si sofferma sulla idoneità dello scambio di informazioni tra le *captive bank* ad alterare le politiche commerciali

delle case madri, che rimangono sostanzialmente estranee alla presunta collusione, sicché rimane totalmente indimostrata l'affermazione secondo cui l'operato delle *captive bank* era in grado di produrre effetti distorsivi sul mercato della vendita di auto tramite finanziamento.

2.3. L'Autorità non chiarisce neppure in che maniera l'illecito in discussione poteva incidere sulle dinamiche concorrenziali che determinano la formazione del prezzo degli autoveicoli, risultando invece supportata da adeguate evidenze l'affermazione difensiva delle *captive* volta ad evidenziare come il prezzo dell'auto venga definito esclusivamente dalla casa automobilistica. Non viene egualmente chiarito se e in che modo la formazione di tale prezzo fosse permeabile alle dinamiche di formazione del prezzo di vendita dei servizi di finanziamento, e ciò in quanto l'Autorità ha sostanzialmente incentrato tutta la sua analisi, nonostante la mutata qualificazione del mercato rilevante, sul settore dei prodotti finanziari relativi alle auto.

In questo differente mercato, tuttavia, non operano solo le *captive bank* ma anche e in larga misura le finanziarie indipendenti. Queste ultime sono rimaste estranee al procedimento perché non rappresentano, secondo l'Autorità, una "leva di *marketing*" per la vendita di auto, non appartenendo ad alcun gruppo attivo nella vendita di automobili.

Così facendo, l'Autorità ha da un lato focalizzato la sua analisi su un prodotto (la fornitura di servizi di finanziamento per l'acquisto di automobili) che coinvolge attori di mercato ulteriori e dall'altro li ha esclusi dalla propria indagine, individuando solo in apparenza un mercato di riferimento diverso e più ampio (quello della vendita delle auto tramite finanziamento), le cui effettive dinamiche concorrenziali sono, tuttavia, rimaste inesplorate.

2.4. Il Collegio ricorda, inoltre, che anche nell'ipotesi di intesa restrittiva "per oggetto", la giurisprudenza ha precisato che "...al fine di valutare se un accordo tra imprese presenti un grado di dannosità sufficiente per essere considerato come una 'restrizione della concorrenza per oggetto' ai sensi

dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, occorre riferirsi al tenore delle sue disposizioni, agli obiettivi che esso mira a raggiungere, nonché al contesto economico e giuridico nel quale si colloca” (Corte di Giustizia UE, Sez. II, Toshiba, in C-373/14 P nonché ING Pensii, in C-172/14 ivi richiamata).

Da ciò ne deriva che comunque l’Autorità è sempre chiamata ad un’attenta attività di valutazione del contesto economico e giuridico del mercato di riferimento e degli obiettivi fondanti la condotta sanzionata, nel senso che un’intesa “per oggetto” può qualificarsi tale solo se vi è mercato sufficientemente definito che risulti “bloccato” dall’intesa come congegnata e se gli obiettivi riconducibili al momento della sua posizione in essere siano “de plano” considerabili anticoncorrenziali.

2.5. Ulteriore elemento sintomatico dell’insufficiente approfondimento in ordine al mercato rilevante, individuato come quello della “vendita di automobili dei Gruppi di appartenenza attraverso finanziamenti dalle stesse erogati”, si ritrae dalla circostanza oggettiva della totale pretermissione, nel procedimento, del gruppo automobilistico PSA (marchi Peugeot, Citroen e DS), per la vendita delle cui auto forniscono prodotti finanziari Banca PSA Italia S.p.A. in uno con Banque PSA Finance S.A. e Santander Consumer Bank S.p.A., unica *captive* (con le relative controllanti) rimasta parte del procedimento “orfana” del corrispondente gruppo che produce e commercializza autoveicoli.

2.6. Dunque, il ricorso merita accoglimento anche per la fondatezza delle ulteriori censure, di carattere sostanziale, riguardanti la illogicità, lacunosità e incompletezza dell’istruttoria compiuta dall’Autorità sia in relazione all’analisi del mercato rilevante che della idoneità delle condotte imputate alle parti a produrre effetti distorsivi su quel mercato.

3. Ferma restando la fondatezza assorbente – rispetto agli ulteriori motivi di ricorso - delle censure innanzi scrutinate, il Collegio rileva che tale conseguenza “assorbente” deve riflettersi anche sui motivi aggiunti, basati su

una ritenuta violazione procedimentale, con conseguente improcedibilità degli stessi per carenza di interesse.

4. Le spese del giudizio possono essere compensate, tenuto conto della novità e della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti in epigrafe, accoglie il ricorso nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato con l'atto introduttivo per quanto riguarda la ricorrente. Dichiara improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse i motivi aggiunti.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Laura Marzano, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Lucia Maria Brancatelli**

**IL PRESIDENTE**

**Antonino Savo Amodio**

**IL SEGRETARIO**