



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 3149 del 2019, proposto da Assofin - Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Luisa Torchia, Eugenio Bruti Liberati, Alessandra Canuti e Kostandin Peci, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Roma, viale Bruno Buozzi;

contro

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

nei confronti

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

e con l'intervento di

ad opponendum:

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

per l'annullamento

- del provvedimento sanzionatorio adottato dall'AGCM a conclusione del procedimento I-811 "Finanziamenti auto", trasmesso ad Assofin con pec del 9 gennaio 2019 e pubblicato in pari data, con cui all'Associazione è stata applicata la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 95.975;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'AGCM e di Mercedes-Benz Financial Services Italia S.p.A.;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* di Daimler Ag;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice la dott.ssa Laura Marzano;

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2020, i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe ASSOFIN, Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare, fondata nel 1992, che riunisce i principali operatori finanziari del settore del credito alla famiglia e alla quale aderiscono oggi sessantaquattro imprese (nella quasi totalità banche, società finanziarie e compagnie di assicurazione), ha impugnato, unitamente agli atti presupposti, il

provvedimento in data 8 gennaio 2019, adottato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 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). L'associazione ricorrente è stata sanzionata al pagamento della somma di € 95.795,00.

Si sono costituite in giudizio per resistere al gravame sia l'AGCM sia Mercedes-Benz Financial Services Italia S.p.A. (MBFSI) che ha svolto, con Daimler AG, il

ruolo di *leniency applicant*, beneficiando della non imposizione della sanzione.

Quest'ultima ha, invece, spiegato intervento *ad opponendum*.

Con ordinanza n. 2044 del 4 aprile 2019 è stata fissata l'udienza di trattazione del merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a..

Dopo un primo rinvio per consentire la trattazione congiunta di tutti i ricorsi proposti avverso lo stesso provvedimento, 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.

2. Il ricorso è affidato ai motivi di seguito sintetizzati.

1) Illegittimità del provvedimento per la durata irragionevolmente lunga della fase preistruttoria; violazione dell'art. 14 L. 689/1981. Violazione dei principi di legalità, buon andamento e dei principi positivizzati dall'art. 1 L. 241/1990; violazione dei principi generali sulla ragionevole durata del procedimento di cui all'art. 6 CEDU e all'art. 41 della Carta Fondamentale dei diritti UE. Irragionevolezza della durata della fase preistruttoria anche alla luce della stessa prassi decisionale dell'AGCM.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'AGCM ai paragrafi 253 e 254 del provvedimento, il termine di cui all'art. 14 L. 689/1981 troverebbe applicazione con riferimento alla fase preistruttoria dei procedimenti *antitrust*. L'illegittimità del provvedimento per violazione dell'art. 14 della L. 689/1981 sarebbe, tuttavia, manifesta anche qualora si dovesse seguire la tesi dell'Autorità secondo cui il termine in questione sarebbe decorso dal 31 gennaio 2017 perché la notifica sarebbe dovuta avvenire il 2 maggio e, invece, è avvenuta il 4.

La durata della fase preistruttoria sarebbe stata illegittimamente lunga e dilatoria, anche a volere prescindere dalla censura sopra esposta. Il procedimento è stato avviato sotto l'impulso di una domanda di clemenza, presentata da Daimler e da Mercedes FS in data 3 marzo 2014. Il provvedimento di avvio del procedimento è

stato invece notificato alle parti del procedimento solo in data 4 maggio 2017; dunque la fase preistruttoria è durata oltre 3 anni e 2 mesi.

Si tratterebbe di una durata talmente eccessiva da porsi in contrasto con qualsiasi canone di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione.

Né potrebbe assumere alcun rilievo il fatto che nel caso di specie la domanda di clemenza sarebbe stata perfezionata, secondo l'inammissibile tesi dell'Autorità, solo in data 31 gennaio 2017, ossia quasi 3 anni dopo la presentazione della domanda di clemenza da parte di Daimler e Mercedes FS.

Secondo la ricorrente l'Autorità avrebbe, in ogni caso, avuto la "piena conoscenza" della presunta intesa al più tardi il 21 ottobre 2016, ossia il giorno in cui i *leniency applicant* hanno presentato la seconda integrazione alla domanda di clemenza del 3 marzo 2014.

In secondo luogo, l'AGCM non avrebbe nemmeno tentato di addurre nel provvedimento argomentazioni volte a dimostrare che la fattispecie denunciata dai *leniency applicant* sarebbe talmente complessa da giustificare il lasso di tempo, di oltre 3 anni, intercorso tra la domanda di clemenza del 3 marzo 2014 e la notificazione alle parti dell'avvio del provvedimento istruttorio.

Infine la ricorrente prospetta l'irragionevolezza della durata della fase preistruttoria fondandola sui dati statistici degli ultimi 10 anni che delineano la stessa prassi decisionale dell'AGCM.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, degli articoli 2 e 15 L. 10 ottobre 1990, n. 287, dell'art. 3 L. 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità, per insufficiente motivazione, per difetto d'istruttoria e per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.

Sostiene la ricorrente che, affinché sia stabilita la partecipazione di un soggetto – impresa o Associazione di imprese – ad un'infrazione unica e continuata, deve essere provata la sussistenza di tre condizioni: (i) l'esistenza di un piano generale

che persegue un obiettivo comune; (ii) il contributo intenzionale dell'impresa – o dell'Associazione – a tale piano; (iii) il fatto che essa fosse a conoscenza dei comportamenti illeciti degli altri partecipanti.

Ciò posto la parte ricorrente rappresenta che non è suo interesse verificare se in effetti quell'intesa tra le banche collegate alle diverse case automobilistiche vi sia stata o se invece l'Autorità abbia errato nel ritenerla sussistente, bensì evidenziare che Assofin sarebbe stata totalmente ignara di tale eventuale accordo e che gli argomenti addotti dall'Autorità, a sostegno della tesi secondo cui l'Associazione avrebbe consapevolmente preso parte al medesimo, sarebbero non solo inconsistenti ma anche smentiti dalla “diversa spiegazione plausibile” fornita da Assofin nel corso del procedimento, tenuto conto che ad Assofin aderiscono anche banche e finanziarie indipendenti, le quali rivestirebbero all'interno dell'Associazione un ruolo di assoluta preminenza.

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, degli articoli 2 e 15 L. 10 ottobre 1990, n. 287, dell'art. 3 L. 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per insufficiente motivazione e difetto d'istruttoria, per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto.

Con tale motivo la ricorrente contesta il provvedimento nella parte che la riguarda evidenziando che non sarebbe chiaro su quali basi l'Autorità affermi che i presunti incontri tra le *captive* finalizzati allo scambio di informazioni anticoncorrenziali si sarebbero tenuti anche presso la sede dell'Associazione, a valle degli incontri istituzionali.

4) Manifesta carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

L'AGCM non avrebbe dimostrato l'asserita rilevanza della reportistica Assofin ai fini del presunto illecito contestato e non avrebbe dimostrato la presunta connessione tra le pubblicazioni Assofin e l'intesa sanzionata. Secondo la parte ricorrente nel provvedimento non sarebbe spiegato con quali modalità i dati contenuti nei predetti report Assofin sarebbero utilizzabili, ancor prima che

utilizzati, dalle banche *captive* ai fini della preparazione dei rispettivi budget e piani di marketing che, secondo la stessa AGCM, avrebbero rappresentato la motivazione della presunta intesa tra le *captive*.

Inoltre l'Autorità non avrebbe nemmeno tentato di dimostrare la presunta rilevanza e dannosità dei due report Assofin sotto il profilo *antitrust*.

5) Violazione dell'art. 101 TFUE e grave difetto di istruttoria.

Le informazioni contenute nel Report per la Stampa e nell'Osservatorio Assofin non presenterebbero criticità sotto il profilo *antitrust* e non avrebbero alcuna rilevanza per la presunta intesa contestata dall'AGCM.

6) Eccesso di potere sotto forma di manifesta contraddittorietà con precedenti decisioni dell'AGCM; violazione dell'art. 101 TFUE.

L'Autorità erroneamente avrebbe ritenuto la reportistica Assofin contraria all'art. 101 TFUE, nonostante le informazioni ivi contenute fossero, quantomeno, comparabili a quelle oggetto di accertamento nel caso I-791 – Mercato del noleggio autoveicoli a lungo termine, conclusosi invece con un provvedimento di archiviazione (provv. 26519 del 30 marzo 2017).

7) Carezza di istruttoria e travisamento dei fatti con riferimento alla prova dell'espressa dissociazione da parte di Assofin dalla presunta intesa illecita, a partire dal 22 luglio 2010; violazione dell'art. 28 L. 689/1981, richiamato dall'art. 31 L. 287/1990; prescrizione delle presunte condotte illecite.

In subordine, anche qualora si dovesse seguire la tesi dell'Autorità circa il presunto coinvolgimento di Assofin in una indimostrata intesa anticoncorrenziale, sarebbe, in ogni caso, lo stesso provvedimento a fornire la prova che la presunta partecipazione di Assofin all'intesa sarebbe comunque terminata in data 22 luglio 2010, allorchè Assofin annunciava a tutte le associate (quindi anche alle banche *captive* parte della presunta intesa), pubblicamente ed espressamente l'interruzione delle rilevazioni relative al Report per la Stampa.

3. 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.

3.1. Con il primo articolato motivo la parte ricorrente lamenta la violazione dell'art. 14 della L. 689/1981 denunciando che la fase preistruttoria avrebbe avuto una durata eccessivamente lunga a fronte di una domanda di clemenza, risalente al 2014, che conteneva in sé già tutti gli elementi per avere contezza della possibile sussistenza di una pratica restrittiva della concorrenza.

3.1.1. Deve essere ricostruita la cronologia della fase preistruttoria.

Come ricavabile dal provvedimento, il procedimento origina da una domanda di clemenza presentata da Daimler il 3 marzo 2014.

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

Con la sua domanda Daimler aveva 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 bank* avrebbero scambiato, per diversi anni, informazioni concorrenzialmente rilevanti 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 e multilaterali consistenti in *e-mail* e 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, contenuti nel non noto allegato 1 al suddetto verbale, precisando che la domanda era presentata quale integrazione della precedente ma che, qualora i fatti descritti fossero stati ritenuti fatti separati, anche la domanda sarebbe dovuta essere considerata come domanda separata.

In tale occasione, come ricavabile 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, anche coinvolgendo banche generaliste. Inoltre forniva all'AGCM anche un elenco nominativo delle *captive* impegnate negli ulteriori e distinti scambi bilaterali e multilaterali e ne descriveva il contenuto asseritamente anticoncorrenziale che poteva testimoniare in ragione del diretto coinvolgimento in essi di 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; in tale occasione 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 associato Assofin.

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, infine, che l'Autorità ha avviato il procedimento solo in data 28 aprile 2017.

3.1.2. La parte ricorrente sostiene che l'avvio del procedimento a distanza di tre anni dall'originaria denuncia sia in contrasto con l'art. 14 L. 689/1981, norma applicabile ai procedimenti *antitrust* anche perché 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".

Ciò posto, la ricorrente osserva che, 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 risulterebbe avviato comunque oltre i 90 giorni fissati dalla richiamata norma e, comunque, in un termine certamente non congruo.

La difesa erariale, invece, da una parte sostiene l'inapplicabilità ai procedimenti dell'Autorità dell'art. 14 L. 689/81, dall'altra afferma che "l'intera indagine si sia svolta con tempistiche assolutamente celeri e congrue rispetto alla complessità della fattispecie (ivi compreso l'avvio del procedimento, che è stato del resto quasi immediato dopo che il *leniency applicant* ha presentato in sede nazionale la domanda completa di ammissione al programma italiano di clemenza)" (così nella memoria del 1 aprile 2019).

Nella successiva memoria del 7 febbraio 2020 la difesa erariale sostiene che la domanda di clemenza del 2014 non fosse completa, in quanto presentata in forma "semplificata", la cui funzione "non è dunque quella di consentire all'autorità che la riceve di iniziare prontamente un'indagine, ma quella di "prenotare" un posto nel sistema di clemenza di quell'autorità per l'ipotesi che, in un tempo successivo, la Commissione europea si renda conto di non essere ben posizionata per lo svolgimento dell'indagine e riallochi il suo svolgimento a una autorità nazionale".

Aggiunge che "nel 2014, epoca in cui, secondo le ricorrenti, l'Autorità avrebbe avuto contezza dell'illecito e avrebbe omesso di attivarsi prontamente, 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 una domanda semplificata. In quel momento, dunque, poiché la domanda piena era nelle mani della sola Commissione, l'Autorità – che tra l'altro non aveva nemmeno la piena conoscenza dell'infrazione, ma un'idea del tutto sommaria di essa – non poteva comunque attivarsi nell'indagine del caso e ha del tutto legittimamente e doverosamente evitato di compiere alcun passo investigativo. Nel 2016 il medesimo *leniency applicant* (Daimler) ha integrato la domanda semplificata (cfr. doc. 0 ed ivi docc. 3 e 4 del fascicolo istruttorio), ha cioè segnalato all'Autorità, 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 una 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”.

Prosegue la difesa erariale: “Sarebbe certamente errato, dunque, affermare che l’Autorità sia rimasta inadempiente ai propri doveri istituzionali dopo avere ricevuto la prima domanda semplificata e le sue integrazioni. Come si è visto, è vero infatti l’esatto contrario. Come si evince dalla documentazione versata in atti (cfr. doc. 172) in questo tempo l’Autorità ha svolto 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”.

Infine afferma: “Ciò significa che, non appena chiarito che la Commissione si sarebbe astenuta dalla prosecuzione delle indagini l’Autorità le ha prontamente assunte chiedendo a Daimler il perfezionamento della sua domanda e, alla luce della piena conoscenza dell’illecito che il perfezionamento le consentiva, ha prontamente avviato l’indagine. Il perfezionamento si è completato, infatti, solo il 31 gennaio 2017 e l’avvio è stato deliberato il successivo 28 aprile dello stesso anno, ossia entro il termine di 90 giorni dalla conoscenza dell’illecito previsto dall’art. 14 della l. 689/81, quandanche questo fosse ritenuto applicabile”.

3.1.3. La tesi dell’amministrazione fin qui riportata non può essere condivisa.

In punto di fatto il Collegio 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”: di tanto non vi è traccia nei relativi verbali e, viepiù, non vi è traccia nella narrativa del provvedimento.

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, nel verbale proto. 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, compreso l’ultimo, espressamente attestano la presentazione di domanda in forma “orale” e l’esplicitazione delle relative ragioni da parte del rappresentante del dichiarante, sicchè l’unica differenza di questa domanda, che nella tesi difensiva dell’amministrazione dovrebbe essere quella completa, da quelle precedenti che, sempre secondo la stessa tesi, sarebbero state 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 che, ancora nella comunicazione prot. 11314 del 10 gennaio 2017, ore 14,37, in cui l’AGCM richiede a Daimler l’integrazione della documentazione, le precedenti domande non sono mai qualificate come semplificate.

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

Invero, accedendo alla tesi dell’amministrazione secondo cui le precedenti tre 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”.

In definitiva l'insieme degli elementi di fatti fin qui analizzati depone, contrariamente a quanto l'Autorità sostiene nelle difese, per la completezza della domanda di clemenza del 2014 e delle integrazioni del 2016 nonché 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”.

3.1.4. In proposito il Collegio osserva che manca nel provvedimento qualunque elemento per poter ritenere che l'avvio del procedimento in sede nazionale sia stato per così dire “sbloccato” 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 dall'Avvocatura dello Stato 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 ad 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”, seguono tre *e-mail* di poche laconiche righe, in cui si cerca di concordare data e ora della 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.

Quel che emerge, dunque, contrariamente a quanto sostiene la difesa erariale, è che l'Antitrust ha sostanzialmente ignorato 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 *e-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.

3.1.5. Non vi è traccia, 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 istruttoria, o abbia acquisito documentazione talmente complessa da necessitare di tre anni di approfondimenti, 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, per espressa ammissione difensiva, l'AGCM non ha 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 che, risulta, tuttavia, del tutto indimostrato.

Ne discende che la tesi della difesa erariale secondo cui 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 infondata sia in ragione della assenza di elementi a supporto della stessa ricavabili dal provvedimento e dalla documentazione in atti, sia perché, come si è visto, risulta smentita proprio dalla documentazione che l'Autorità invoca, finendo con il rappresentare, quanto alla dedotta irragionevolezza ed incongruità del tempo impiegato per l'avvio del procedimento, una inammissibile motivazione postuma.

3.1.6. Ciò posto, 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 ai primi due commi: *“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 (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 28 luglio 2017, 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 durata di tale fase.

“Tuttavia, la non applicabilità diretta del termine di cui all'art. 14 L. 689/1981 non può giustificare il compimento di una attività preistruttoria che si dipani 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. in proposito T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 23 dicembre 2016, n. 12811, che richiama T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 1 aprile 2015, n. 4943).

In proposito, è opportuno richiamare, 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 di riferimento interpretativo imprescindibili, dalla lettura dei quali non può che desumersi l’obbligo per l’Autorità competente ad accertare una violazione del diritto “antitrust” e ad applicare le relative sanzioni di procedere 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, T.A.R. 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 (così, ex multis, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 10 ottobre 2012, n. 8367)” (così: T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 12 giugno 2018, n. 6525).

“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 non può essere considerato come una violazione dei diritti delle imprese coinvolte, né un superamento dei termini procedurali, in quanto la stessa valutazione dell'esigenza di avviare o meno l'istruttoria può presentarsi complessa" (Cons. stato, Sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 512).

3.1.7. Esportando i suesposti principi alla fattispecie in esame, il Collegio osserva che AGCM ha irragionevolmente protrato la fase preistruttoria senza che, come si è visto, sussistessero obiettive ragioni a giustificare il ritardo nell'avvio del procedimento istruttorio, non risultando peraltro neanche provate le giustificazioni postume addotte in sede difensiva.

La non congruenza del termine per l'avvio del procedimento, dilatatosi nel caso di specie fino ad oltre tre anni dalla domanda di clemenza cui si fa riferimento nel provvedimento, contrasta in maniera particolarmente incisiva con il rispetto dei principi di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa, in quanto 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 è fondamentale, nell'interesse di tutti gli operatori che agiscono nel mercato di riferimento, che la contestazione sia 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.

3.2. Ferma restando la fondatezza della censura procedimentale innanzi scrutinata, il ricorso merita accoglimento anche in relazione alle censure di tipo sostanziale, incentrate, in sintesi, sul difetto di istruttoria quanto al coinvolgimento di Assofin nella presunta intesa, che avrebbe portato a conclusioni illogiche e incongruenti in punto di consapevolezza e volontà dell'associazione di partecipare ad un'intesa restrittiva della concorrenza.

3.2.1. Assofin è definita nel provvedimento come "un'associazione nazionale,

istituita nel 1992, che riunisce i principali operatori finanziari che operano nei comparti del credito alla famiglia. Ad oggi, essa conta 61 associati, di norma appartenenti a gruppi nazionali ed internazionali industriali e bancari (tra cui la quasi totalità delle *captive bank* parti del presente procedimento) che rappresentano la maggioranza degli operatori attivi nel settore del credito al consumo e dei finanziamenti immobiliari erogati da intermediari specializzati. L'associazione ha funzione di coordinamento e informazione su temi rilevanti per le sue associate nonché di rappresentanza delle stesse nelle sedi competenti, anche al fine di promuovere un confronto costante con gli organi amministrativi e legislativi”.

Il coinvolgimento di Assofin è desunto dall'AGCM nei seguenti passaggi.

Al par. 92 l'Autorità riferisce che “A corredo dello scambio diretto, agli atti risulta che nel 2003 le Parti acquisivano anche in sede Assofin informazioni disaggregate in merito alle condizioni contrattuali ed economiche applicate da ciascun concorrente...In particolare, Assofin raccoglieva da ciascuna società e diffondeva in maniera disaggregata a tutti i partecipanti informazioni relative a: 'tempo di erogazione del finanziamento'; 'importo minimo/massimo del finanziamento'; 'durata minima/massima del rimborso'; 'spese e commissioni'; 'ammontare della rata'; 'TAN e TAEG applicati'; 'garanzie richieste. Al fine di garantire la piena intellegibilità dei dati, essi erano riferiti ad una cd. operazione tipica, vale a dire il finanziamento di un'auto nuova da 12.000 euro con rimborso in 48 rate mensili. Tale scambio ha avuto luogo fino al 2010, anno cui è stato 'sospeso' a causa delle criticità *antitrust* ravvisate”.

Riporta inoltre il provvedimento, riferendosi al periodo 2008/2009, che si sono tenute riunioni tra le *captive bank* “anche in sede Assofin organizzate direttamente dalle società dopo gli incontri 'istituzionali'; ciò emerge dall'*email* del 10 dicembre 2008, dove il rappresentante di Banque PSA Finance scrive: "Che dite ci facciamo una riunione *captives* a seguire?"” (par. 111).

Infine, dalla circostanza che nel 2010 è stata sospesa la "Rilevazione condizioni

applicate dalle associate ad alcune operazioni tipiche", che era in corso in sede Assofin fin dal 2003, in ragione delle "criticità riscontrate nella gestione di tali dati, potenzialmente sensibili", l'Autorità ha inferito che le parti sarebbero state consapevoli della natura illecita delle informazioni scambiate ma che tuttavia ciò non avrebbe "impedito alle società di continuare a scambiarsi informazioni sensibili disaggregate sia in sede associativa, sia in maniera diretta, bilaterale e multilaterale" (par. 113), precisando, però, che successivamente alla descritta sospensione "in sede Assofin l'invio e la restituzione dei dati è avvenuto - sempre con cadenza trimestrale - attraverso l'Osservatorio Assofin, che risulta aver diffuso, ancora per gli anni 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 dati disaggregati per società relativi al 'valore delle operazioni finanziate' e al 'numero delle operazioni finanziate', al 'credito in essere' e al 'credito cartolarizzato'".

3.2.2. Osserva il Collegio che dai riportati passaggi emerge, contrariamente a quanto ritenuto dall'Autorità, che l'eventuale consapevolezza di porre in essere scambi di informazioni in ipotesi anticoncorrenziali sarebbe al più riconducibile alle *captive* ma non anche all'associazione.

Infatti il provvedimento prosegue affermando che "l'importanza e l'utilità di tali dati per le *captives*, anche nella nuova veste, emerge da una catena di *email* tra le stesse relativa alle modalità con cui fornire i dati richiesti dall'associazione per il suo Osservatorio" (par. 115).

In altri termini l'Autorità, dalla ritenuta consapevolezza delle *captive* della asserita natura collusiva dello scambio di informazioni che si svolgeva al di fuori della sede associativa, desume, *tout court* e in assenza di elementi oggettivi ovvero di indizi gravi, precisi e concordanti, che anche Assofin ne avesse "piena contezza" (par. 332).

Tale conclusione, tuttavia, poggia su risultanze che non possono avere alcuna valenza ai fini pretesi dall'Autorità: il riferimento è a un punto dell'ordine del giorno di una riunione Assofin del 23 giugno 2016, avente ad oggetto "confronto su possibili scenari evolutivi dell'offerta del credito auto alla luce dei cambiamenti in

atto e prospettici relativi alle modalità di fruizione della mobilità da parte dei consumatori e valutazione su eventuali possibili integrazioni degli schemi delle rilevazioni statistiche associative", su cui "Mercedes FS solleva perplessità in merito alla *non compliance antitrust*" con la seguente comunicazione: "desideravo rappresentare la nostra difficoltà nel partecipare per le stringenti *policy* Daimler in tema di *antitrust*. Il secondo punto all'ordine del giorno [...] non è chiarissimo e potrebbe essere interpretato in modo non univoco".

Si tratta di una circostanza non dirimente, tenuto conto che Mercedes FS a quella data aveva già presentato da oltre due anni la domanda di clemenza e l'avrebbe integrata una prima volta di lì a poco, ossia il 3 agosto 2016.

Ne discende che qualunque dichiarazione su tematiche anticoncorrenziali resa da quest'ultima sia in sede associativa, sia negli scambi fra *captive* a partire dal 1 aprile 2014, viepiù tenuto conto del perdurante mancato avvio di un procedimento da parte dell'AGCM, non possono che apparire strumentali a corroborare la propria domanda di clemenza: lungi, pertanto, dall'essere indizio grave della consapevolezza delle altre parti e, segnatamente di Assofin, della presunta natura anticoncorrenziale delle informazioni.

Dal provvedimento emerge, semmai, la presa d'atto, da parte di Assofin, dei dubbi manifestati da alcuni associati e la ferma volontà di mettersi al riparo da qualunque rischio tanto da addivenire "dapprima ad oscurare le informazioni acquisibili dalle associate e poi a modificare il *format* dell'invio" (par. 136), al fine di poter continuare a perseguire il fine associativo, ossia riportare "a bordo le Associate (legate al mercato auto) che hanno momentaneamente interrotto il contributo" (par. 137).

L'imputazione ad Assofin del coinvolgimento nella presunta intesa tra le *captive*, dunque, risulta affidata a elementi di fatto inconsistenti e a ricostruzioni logiche estremamente dubbie.

3.2.3. La ricostruzione dell'AGCM risulta, peraltro, perplessa e incoerente per un

ulteriore e più significativo profilo di illogicità.

Come ricorda lo stesso provvedimento, le imprese che operano nel mercato del credito finalizzato all'acquisto di autoveicoli e motoveicoli, possono essere distinte in due macro-categorie: le *captive bank*, che si contraddistinguono per l'appartenenza a un gruppo industriale attivo nella produzione e commercializzazione di veicoli per la cui attività esse svolgono un ruolo ancillare e gli istituti di credito c.d. "indipendenti", che, diversamente dalle *captive*, offrono i propri prodotti finanziari in modo autonomo e operano anche in segmenti di mercato diversi da quello automobilistico.

Secondo la ricostruzione dell'AGCM gli scambi di informazioni sensibili fra *captive* nel periodo considerato avrebbero di fatto consentito loro di consolidare e rafforzare la propria posizione sul mercato innanzitutto a scapito delle banche e finanziarie indipendenti.

In proposito la ricorrente associazione evidenzia che ad Assofin aderiscono anche banche e finanziarie indipendenti, le quali anzi rivestono all'interno dell'Associazione un ruolo di assoluta preminenza.

Ha fatto presente che, nei primi anni in cui sarebbe stata realizzata l'intesa, delle 29 imprese aderenti ad Assofin che risultavano attive nel settore del credito finalizzato all'acquisto di autoveicoli e motoveicoli, soltanto 9 erano *captive*, mentre gli altri 20 associati erano tutti istituti indipendenti.

Inoltre, nell'intero periodo interessato, relativo alle annualità dal 2003 al 2017, la presenza negli organi sociali di Assofin di membri espressione delle *captive* è stata costantemente minoritaria, sul piano sia quantitativo (il numero di membri espressione delle *captive* eletti negli organi direttivi di Assofin), sia qualitativo (l'importanza delle cariche rivestite da tali membri all'interno dell'Associazione).

In particolare, il Presidente di Assofin è stato sempre espressione di istituti di credito indipendenti operativi nel comparto considerato, ossia espressione proprio dei diretti e principali danneggiati dalla presunta intesa tra le *captive* e i membri espressi da queste ultime all'interno del Consiglio Direttivo sono stati solamente un

Vice-Presidente e al massimo tre Consiglieri per ciascuna delle annualità considerate, e dunque in nettissima minoranza in un organo composto da un Presidente, tre Vice Presidenti e un numero di Consiglieri compreso tra 15 e 18.

3.2.4. Alla luce dei dati che precedono, la tesi dell'AGCM secondo cui Assofin avrebbe preso parte a una intesa tra le *captive*, appare inverosimile: sia perché tale tesi presupporrebbe, contro ogni logica, la consapevolezza e volontà di Assofin di favorire queste ultime a danno delle altre associate, per di più costituenti la maggioranza, sia se si considera che, proprio secondo la ricostruzione operata nel provvedimento, il contributo di Assofin si sarebbe realizzato in modalità tutt'altro che segreta, ossia attraverso Report e Osservatori ufficiali predisposti dall'Associazione, approvati dai suoi organi direttivi e consultabili da tutti gli associati, dunque anche da quelli che da tale attività sarebbero stati, in tesi, danneggiati.

Invero Assofin aveva rappresentato le riferite circostanze già in sede procedimentale, tanto che l'Autorità ai parr. 227-231 ne riporta i contenuti, salvo poi ignorarli del tutto nelle conclusioni, le quali non contengono alcuna "controdeduzione" in proposito, né prospettano argomentazioni logiche atte a smentirne la rilevanza, né tampoco riportano dati oggettivi o elementi fattuali in grado di sovvertire le evidenze segnalate dalla ricorrente.

Valga ricordare 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 collocà"* (Corte di Giustizia UE, Sez. II, Toshiba, in C-373/14 P nonché TAR Lazio, Roma, Sez. I, 23 dicembre 2016, n. 12814).

Da quanto precede deriva che, comunque, l'Autorità è sempre chiamata ad

un'attività di valutazione del contesto economico e giuridico del mercato di riferimento e degli obiettivi fondanti la condotta sanzionata, nel senso di verificare se l'intesa "per oggetto", come congegnata, possa "bloccare" il mercato e se gli obiettivi delle parti siano *de plano* considerabili anticoncorrenziali.

Invero, tenuto conto della rarità, in *subjecta* materia, dell'acquisizione della prova piena (c.d. "*smoking gun*", quali testo dell'intesa, documentazione inequivoca, confessione dei protagonisti) e della conseguente vanificazione pratica delle finalità perseguite dalla normativa *antitrust* che scaturirebbe da un atteggiamento troppo rigoroso, la giurisprudenza, pur reputando sufficiente e necessaria l'emersione di indizi, richiede, tuttavia, che tali indizi siano seri, precisi e concordanti (tra le tante: T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 27 luglio 2020, n. 8780).

Osserva il Collegio che, nel caso di specie, manca nel provvedimento l'emersione di indizi, quantitativamente e qualitativamente, tali da rendere non altrimenti spiegabile il ruolo di Assofin nella complessiva condotta esaminata: anzi emergono elementi che puntano in direzione contraria a quella pretesa dall'Autorità.

3.2.5. Anche nella parte conclusiva del provvedimento l'AGCM si è di fatto limitata a ripetere pedissequamente i contenuti (come già visto di scarsa utilità ai fini che qui interessano) della parte narrativa, apoditticamente ritenendo le associazioni Assofin e Assilea "coinvolte nel cartello, avendo raccolto e divulgato informazioni sensibili sotto il profilo *antitrust* che, unitamente alla corposa mole di scambi già in essere tra le *captive banks*, hanno contribuito ad aumentare artificialmente la trasparenza del mercato in esame" (par.331), nonché per aver "partecipato alla concertazione, favorendo e facilitando lo scambio di informazioni tra le *captive banks*, in particolare raccogliendo e distribuendo in forma disaggregata tra le imprese informazioni concorrenzialmente sensibili - attuali quando non future - su variabili commercialmente rilevanti quali prezzi e quantità. Sul punto è sufficiente ricordare che le associazioni avevano piena contezza della natura illecita dello scambio di informazioni tra le *captive banks* che transitava anche attraverso le associazioni medesime. Le associazioni di categoria hanno

infatti più volte modificato il *format* di distribuzione dei dati trasmessi proprio in ragione della rilevata criticità sotto il profilo *antitrust* delle informazioni scambiate”.

Sulle base delle affermazioni innanzi trascritte e in assenza di dati oggettivi a supporto, l’Autorità conclude che le associazioni non solo hanno contribuito alla realizzazione dell’intesa con la loro condotta, ma le stesse “non potevano ragionevolmente ignorare” che analoghi o ulteriori scambi di informazioni potessero prodursi tra le *captive bank* anche al di fuori del contesto associativo in maniera bilaterale o multilaterale (par. 332).

3.2.6. Anche nella parte del provvedimento specificamente dedicata a motivare le ragioni dell’imputabilità della condotta ad Assofin (parr. 390-397), si trovano ancora una volta ripetute le stesse affermazioni, senza che sia stata sviluppata alcuna argomentazione volta a superare l’evidente incongruenza e illogicità di una ritenuta partecipazione di Assofin ad un’intesa restrittiva (nel caso di Assofin in forma del tutto palese) che avrebbe avuto l’effetto di favorire la minoranza (le *captive*) e danneggiare la maggioranza dei suoi associati (gli istituti indipendenti).

In definitiva, non essendo Assofin espressione in modo totalitario delle *captive bank* bensì di un ben più ampio e variegato *parterre* di imprese, fra le quali, come già visto, le *captive* sono in netta minoranza, per sostenerne ciononostante la posizione di “parte” del presunto “cartello”, l’Autorità avrebbe dovuto offrire elementi istruttori talmente forti e talmente decisivi da rendere convincente una azione associativa, per di più svolta in forma palese, posta in essere in patente conflitto di interessi con la maggioranza dei suoi associati.

Di tutto ciò, tuttavia, non vi sono evidenze nel provvedimento, il quale, dunque, risulta palesemente viziato da difetto di istruttoria oltre che poggiante su una motivazione illogica e intrinsecamente contraddittoria.

Conclusivamente, per quanto precede, assorbite le ulteriori censure, il ricorso deve essere accolto e, per l’effetto, il provvedimento impugnato deve essere annullato.

4. Le spese del giudizio possono essere compensate fra tutte le parti, tenuto conto della novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Compensa le spese del giudizio fra tutte le parti.

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, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Laura Marzano

IL PRESIDENTE

Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO