

**AUTORITA' INDIPENDENTI: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza 25 luglio 2025 n. 6631.**

**1. Autorità indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Pratiche commerciali scorrette – Impegno a cessare il comportamento scorretto– Valutazione idoneità – Discrezionalità dell’Autorità -Sussiste.**

**2. Giustizia amministrativa -Processo amministrativo - Autorità indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Pratiche commerciali scorrette – Impegno a cessare il comportamento scorretto -Accoglimento o rigetto dell’impegno da parte dell’Autorità – Sindacato giurisdizionale – Limiti: evidente illogicità o irragionevolezza.**

*1. Ai sensi dell’art. 27, comma 7, del d.lgs. n. 206 del 2005, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'accogliere o nel respingere le offerte di impegno a cessare il comportamento scorretto da parte dei soggetti che risultano destinatari dell'apertura di una procedura di infrazione gode di ampia discrezionalità che si estrinseca in una duplice direzione: i) sia nell'accertare se il caso, per la sua gravità intrinseca e per la natura manifesta della scorrettezza esaminata, merita comunque la finalizzazione del procedimento sanzionatorio, che resterebbe altrimenti inibita dall'accettazione della dichiarazione di impegno, ii) sia nella valutazione dei contenuti specifici della dichiarazione espressiva dello ius poenitendi; sicché anche l'apprezzamento circa l'effettiva idoneità degli impegni proposti a rimuovere le situazioni che hanno dato causa alle contestazioni rientra nella valutazione tecnico-discrezionale degli impegni presentati nella sfera di esercizio dell'ampio potere che compete all'Autorità.*

*2. La valutazione discrezionale dell'AGCM nell'accogliere o nel respingere le offerte di impegno a cessare il comportamento scorretto da parte dei soggetti che risultano destinatari dell'apertura di una procedura di infrazione è sindacabile in sede giurisdizionale solo ab estrinseco e si realizza solo nel caso di evidenza della illogicità o irragionevolezza evidenti della motivazione espressa. (2).*

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, n. 11175 del 2023

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 luglio 2025 il Cons. Giordano Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Stefano Grassani e Alessandro Greco, nonché l’avv. dello Stato Monica De Vergori;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 - Immobiliare.it s.p.a. ha impugnato avanti il Tar per il Lazio il provvedimento n. 30450 del 10 gennaio 2023, adottato dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in esito al procedimento PS12348 (Idealista - Claim di primato).

2 - Con tale provvedimento l’Autorità ha accolto gli impegni presentati da Idealista s.p.a. nell’ambito del procedimento, scaturito dalla segnalazione di Immobiliare.it, volto ad accertare la sussistenza delle condotte scorrette consistenti nella diffusione di messaggi pubblicitari presuntivamente

ingannevoli in merito alle caratteristiche del servizio offerto ed alla posizione di primato raggiunta nel proprio settore di attività, in violazione degli articoli 20 e 21, comma 1, lettera f), del Codice del Consumo.

Secondo l'appellante, Idealista avrebbe diffuso sul proprio portale, nonché attraverso la propria App scaricabile sul telefono mobile, annunci immobiliari con affermazioni di leadership, sostenendo di essere il sito "N. 1 in Italia", senza fornire alcun parametro di riferimento a sostegno di tale affermazione. Gli impegni accolti dall'Autorità con il provvedimento impugnato, per Immobiliare, sarebbero inidonei ad ovviare alla violazione segnalata.

3 – Il Tar adito, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso.

4 – L'originaria ricorrente ha proposto appello avverso tale pronuncia per i motivi di seguito esaminati.

4.1 - Si sono costituite in giudizio l'Autorità e Idealista, che hanno riproposto le eccezioni preliminari non esaminate dal Tar, con le quali, rispettivamente, hanno dedotto l'inammissibilità dei motivi aggiunti svolti in primo grado, in quanto non rispettosi del disposto dell'art. 43 c.p.a. e la carenza di legittimazione ed interesse ad agire di Immobiliare, nonché l'inammissibilità del ricorso, stante l'insindacabilità delle scelte dell'AGCM.

4.2 – In via preliminare, vista l'eccezione sollevata da Idealista, si rileva la tempestività della produzione documentale dell'appellante avvenuta in data 26 giugno 2025, tenuto conto del dimezzamento dei termini processuali relativamente al processo per cui è causa (cfr. artt. 73 e 119 c.p.a.) e del fatto che gli stessi sono sopravvenuti rispetto alla sentenza di primo grado.

La medesima produzione documentale, relativa agli screenshot del sito di Idealista, va in ogni caso ritenuta irrilevante ai fini dell'esito del giudizio, non apportando alcun elemento significativo atto ad incrinare le conclusioni rassegnate nel provvedimento impugnato.

5 – Prima di esaminare i motivi di appello appare opportuno descrivere il contesto nel quale si colloca la controversia, così come rappresentato dalla stessa appellante.

Immobiliare opera dal 2005 nel mercato dell'intermediazione immobiliare tramite gestione e sviluppo del portale [www.immobiliare.it](http://www.immobiliare.it), utilizzato principalmente - lato offerta - dalle agenzie immobiliari e dagli utenti privati per la pubblicazione di inserzioni ed annunci immobiliari, nonché - lato domanda - da privati cittadini per finalità di ricerca di un immobile.

L'appellante rivendica che, sin dal suo ingresso, vanta una posizione di primazia sul mercato, secondo quanto attestato dai più importanti indicatori di mercato, e per questo, a partire dal 2012, ha associato al suo marchio un claim che attesta tale posizione di primato.

5.1 - Ad aprile 2015, la società Casa.it ha presentato una segnalazione all'Autorità contro l'utilizzo del claim di primato da parte di Immobiliare, lamentandone la presunta portata ingannevole.

A seguito dell'avvio dell'istruttoria, Immobiliare offriva all'Autorità un set di impegni.

Con lettera del 22.12.2015, l'Autorità formulava una serie di rilievi sul contenuto degli impegni a seguito della quale Immobiliare modificava gli impegni inizialmente proposti e presentava un nuovo set di misure, consistenti: i) nell'impegno a garantire che sul sito vi fosse la spiegazione corretta dei parametri posti a base del claim di primato, individuati nei tre criteri del numero complessivo di visite sul sito internet, numero delle pagine di annunci visualizzate, e nel tempo speso sul sito; ii) nell'impegno a garantire il costante aggiornamento dei parametri, utilizzando dati non più vecchi di tre mesi; iii) nell'impegno a rimuovere il claim di primato qualora uno solo dei tre parametri qui sopra fosse risultato non più capace di attestare la leadership; iv) nell'impegno ad evitare qualsiasi tipo di pubblicità comparativa tra i risultati ottenuti da Immobiliare e quelli dei suoi concorrenti.

Con decisione del 17.3.2016, l'Autorità accoglieva tali impegni.

5.2 - Ad agosto del 2021, Idealista - che, dopo l'acquisto di Casa.it, avrebbe iniziato a diffondere in TV e sul suo sito internet un claim di primato in tutto e per tutto identico a quello di Immobiliare ("n. 1 in Italia") - depositava una nuova segnalazione, lamentando l'inottemperanza di Immobiliare agli impegni dalla stessa assunti.

Avviata un'indagine, l'Autorità sanzionava Immobiliare, ritenendo sussistenti due inadempimenti agli impegni.

5.3 - A maggio del 2022, era questa volta Immobiliare a segnalare all'Autorità una situazione nella quale Idealista utilizzerebbe illegittimamente il claim "N. 1 in Italia".

Idealista aveva iniziato a diffondere tale messaggio, sia sul sito che sulla app, già a partire da maggio del 2021, senza tuttavia preoccuparsi - almeno fino a marzo del 2022 - di dare alcuna indicazione sui parametri utilizzati e sui dati ad essi relativi. Nell'occasione, Immobiliare spiegava altresì perché la pretesa di Idealista di dirsi leader fosse del tutto infondata, posto che tutti i parametri di mercato (e comunque quelli più pertinenti e affidabili) attestavano una indiscussa posizione di leadership in capo a Immobiliare.

5.4 – In data 28.6.2022 l'Autorità avviava il procedimento d'indagine nei confronti di Idealista e il 17.10.2022 quest'ultima depositava il set di impegni definitivo (di seguito specificati) dove affermava di voler giustificare il claim di primato, sia sul sito che sulla app, esponendo i criteri di scelta dei parametri posti di volta in volta a fondamento del primato e di impegnarsi ad eliminare il claim nel caso in cui *"nessuno dei parametri utilizzati a sostegno del claim di primato dovesse...risultare idoneo a dimostrare la posizione di supremazia di Idealista"*.

5.5 - Con il provvedimento del 10.1.2023 l'Autorità accoglieva gli impegni di Idealista, precisando che *"ciò che rileva ai fini della divulgazione di affermazioni di leadership sono le indicazioni sulle fonti e i parametri (...) posti a fondamento delle asserzioni di primato raggiunto. Sotto tale*

*prospettiva, i richiami alle fonti ed ai criteri e parametri prescelti per sostenere la posizione di primato (...) costituiscono elementi informativi sufficienti per consentire ai consumatori di scegliere”.*

6 – Con il primo motivo l’appellante lamenta “*ERROR IN IUDICANDO. OMESSA PRONUNCIA, CARENZA E ILLOGICITÀ DELLA MOTIVAZIONE, ERRONEO APPREZZAMENTO IN RELAZIONE AI PRIMI QUATTRO MOTIVI DI RICORSO IN PRIMO GRADO*”.

Immobiliare contesta che la pronuncia impugnata ha accorpato ai fini di un loro esame congiunto i motivi di ricorso, affermando che con essi Immobiliare avrebbe “*contestato l’ingannevolezza del vanto di primato rivendicato da Idealista, e la conseguente illegittimità dell’accettazione degli impegni, non essendo stati forniti criteri certi a supporto della dichiarazione di essere il n. 1*”.

L’appellante sottolinea come il tema di fondo espresso con il primo motivo e ulteriormente declinato nelle successive censure verteva sul grave errore che l’Autorità avrebbe commesso, ammettendo che l’utilizzo di claim come “n. 1”, “leader” e simili possano essere utilizzati e diffusi sul mercato a prescindere da qualsiasi controllo di merito sulla validità dei parametri utilizzati a sostegno e giustificazione degli stessi, essendo per converso sufficiente che colui che si (auto)proclama “leader” offra ai consumatori visibilità sui parametri discrezionalmente scelti a sostegno del presunto primato. Ad avviso dell’appellante, il Giudice di prime cure sarebbe rimasto silente su tale censura che costituisce il “cuore” del ricorso e al contempo si sarebbe espresso lungo due direzioni entrambe erranee. Da un lato, il Tar dispone che l’Autorità “gode di ampia discrezionalità” in materia di impegni, precisando che “*la valutazione favorevole degli impegni formulati da una società costituisce espressione della discrezionalità che essa esercita*”; dall’altro lato, esclude la sussistenza di una disparità di trattamento a danno di Immobiliare, sulla scorta della giurisprudenza amministrativa sul principio di non discriminazione.

Quanto al profilo della discrezionalità, per l’appellante la sentenza ne prospetterebbe un’indiscriminata applicazione che, se accolta, renderebbe di fatto insindacabili le decisioni sugli impegni, e in particolare quelle con cui si giunge ad accogliere le misure proposte da un’impresa.

Sul punto, l’appellante afferma che la “discrezionalità” attribuita all’Autorità caratterizzerebbe essenzialmente la scelta di procedere alla reiezione degli impegni; questo sarebbe l’iter ordinario del procedimento amministrativo, che una volta avviato dovrebbe giungere all’accertamento delle condotte indagate, realizzando così a pieno titolo l’interesse pubblico sotteso all’accertamento. Per converso, la soluzione consistente nell’accoglimento degli impegni, precludendo “la finalizzazione del procedimento sanzionatorio” rappresenterebbe una soluzione non ovvia, in qualche modo “atipica”, che concreterebbe, ad avviso dell’appellante, un’ipotesi di deviazione rispetto all’ordinario iter procedimentale e, dunque, resterebbe integralmente soggetta ad un sindacato di merito pieno.

Da un altro punto di vista, l'appellante precisa che la questione posta con il ricorso di primo grado non riguardava la pretesa discriminazione "soggettiva" tra le due valutazioni (quella compiuta all'atto dell'accoglimento degli impegni del 2023 a favore di Idealista e la precedente, del 2016, su quelli proposti da Immobiliare); quanto, piuttosto, la contraddizione e il mutamento di orientamento in cui sarebbe incorsa l'Autorità.

L'appellante sottolinea che con il ricorso di primo grado intendeva censurare il diverso approccio teorico seguito dall'Autorità nei due casi, in forza del quale ad Immobiliare sarebbe stato chiesto di utilizzare criteri idonei in concreto a dimostrare l'esistenza del primato; mentre a Idealista, discostandosi dai precedenti principi, sarebbe stato concesso di dar prova del primato in base a criteri mutevoli, selezionati di volta in volta, ed anche privi dell'attendibilità che deriva dall'utilizzo di fonti terze.

L'appellante deduce, inoltre, che il Giudice di prime cure non abbia offerto alcuna considerazione o replica sul secondo e terzo motivo del ricorso di primo grado, con i quali Immobiliare aveva inteso fra valere l'inidoneità degli impegni di Idealista e lo loro inammissibilità.

Sul primo aspetto, l'appellante aveva rappresentato come gli impegni sarebbero stati inidonei a risolvere le preoccupazioni espresse dall'Autorità nell'atto di avvio del procedimento, ove si spiegava come l'intento era quello di garantire che i consumatori potessero "verificare" la veridicità del primato vantato da Idealista. Per l'appellante, gli impegni di Idealista avrebbero dovuto essere dichiarati inammissibili, per l'assenza di quel "nesso diretto" e di quei requisiti di "concretezza ed efficacia" che la giurisprudenza amministrativa impone.

Sul secondo profilo, Immobiliare afferma che il procedimento avviato nei confronti di Idealista avrebbe avuto ad oggetto una condotta diversa e certamente più grave di quella contestata nel 2016, pertanto la condotta tenuta dalla controinteressata meritava di essere esclusa, ai sensi di quanto previsto dall'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, dalla possibilità di intraprendere la strada degli impegni.

Infine, la sentenza oggetto di gravame non si sarebbe pronunciata sulla questione centrale del ricorso, ossia l'impossibile convivenza di due "n. 1" e sulla conseguente necessità di fondare il claim di primato su basi solide e credibili, in quanto il Tar avrebbe erroneamente ridotto il gravame alla doglianza della discriminazione soggettiva.

7 – La censura, nelle sue plurime declinazioni, è infondata.

Giova ricordare che oggetto del procedimento (sanzionatorio) avviato nei confronti di Idealista erano le seguenti contestazioni: - l'homepage del sito web riportava in evidenza, da maggio 2021, il claim di primato sul mercato con l'espressione "il N. 1 in Italia", che risultava privo di chiarimenti immediati volti a dimostrare la sua veridicità; - per quanto concerne l'App, il claim "il N. 1 in Italia"

era presente nella pagina iniziale, ma non risultava accompagnato da alcuna spiegazione, né da alcun link che indirizzasse l'utente verso indicazioni in ordine ai criteri usati per sostenere tale affermazione.

Idealista ha quindi presentato il proprio formulario di impegni, contenente le seguenti misure:

- 1) modifica della landing page del sito collegata al claim di primato, in modo da evidenziare chiaramente la distinzione tra le metriche riferite al solo Portale e quelle riferite congiuntamente ai portali italiani di proprietà della società, [www.idealista.it](http://www.idealista.it) e [www.casa.it](http://www.casa.it), indicando, altresì, le fonti da cui erano estratti i dati a sostegno del messaggio (es. Similarweb) e la cadenza temporale di aggiornamento dei dati;
- 2) integrazione delle informazioni sulla scelta dei parametri a fondamento del claim di primato, specificando gli indicatori utili a valutare la rilevanza e la posizione di mercato di Idealista;
- 3) aggiornamento trimestrale dei dati;
- 4) eliminazione del claim di primato ove nessuno dei parametri utilizzati a suo sostegno – nello specifico intervallo temporale di riferimento – dovesse risultare idoneo a dimostrare la posizione di supremazia di Idealista;
- 5) inserimento nella landing page delle informazioni sull'App, mediante un link in precedenza assente.

Nel provvedimento di accettazione degli impegni, l'Autorità ha evidenziato che *“Con riferimento alle modifiche della landing page del sito collegata al claim di primato (impegno n. 1), integrata dalle spiegazioni sulla scelta dei parametri a fondamento del claim di primato (impegno n. 2), si rileva che tali impegni, relativi alle spiegazioni sui parametri scelti per giustificare l'asserzione di essere la piattaforma digitale che detiene una posizione di primato nel mercato delle inserzioni di compravendita immobiliari, concernono un aspetto di perfezionamento informativo delle comunicazioni commerciali che verranno adeguate in base all'evoluzione delle preferenze degli utilizzatori finali. Contrariamente a quanto eccepito dalla società segnalante, secondo cui i parametri di volta in volta utilizzati sarebbero il risultato di estemporanee valutazioni di opportunità, in realtà essi rappresenteranno la sintesi di un costante monitoraggio e controllo eseguito dalla Parte, per supportare le affermazioni di leadership raggiunta nel mercato interessato. Peraltro, si tratta di metriche utilizzate da importanti rilevatori quali Similarweb, quindi da fonti attendibili terze. Circa l'impegno sull'aggiornamento dei dati (impegno n. 3), si sottolinea che con la previsione dell'aggiornamento trimestrale e, in alcuni casi (ad es. il numero di annunci), anche con cadenza mensile o bimestrale, verranno sanate le carenze informative contestate nella comunicazione di avvio, riferite alla contestata assenza di dati aggiornati in tempi ragionevoli. Infine, anche la misura sulla eliminazione del claim di primato, ove non confermato dai dati (impegno n. 4), persegue la*

*finalità del costante aggiornamento che il professionista andrà ad attuare sulla propria posizione nel mercato. Tale misura è da ritenersi una conseguenza naturale del complesso delle attività di verifica e controllo poste in essere da Idealista nel sostenere di essere il “N.1 in Italia”. Analoghe argomentazioni valgono per quanto riguarda le integrazioni informative dell’App (impegno n. 5), in quanto l’inserimento dei parametri e dei criteri prescelti come base dell’affermazione di primato, elide le criticità contestate nella comunicazione di avvio, tenuto conto che nella pagina esplicativa dedicata alla chiarificazione del claim di primato si aggiunge al parametro relativo al download complessivo delle App un ulteriore dato sul numero di nuovi download delle App di Idealista, per sistema operativo iOS e Android. Infine, giova rilevare che - indipendentemente dalla fluttuazione dei dati volti ad attestare la posizione di primato raggiunta nel mercato delle piattaforme digitali di annunci immobiliari - ciò che rileva ai fini della divulgazione di affermazioni di leadership sono le indicazioni sulle fonti e i parametri, e i relativi aggiornamenti, posti a fondamento delle asserzioni di primato raggiunto. Sotto tale prospettiva, i richiami alle fonti ed ai criteri e parametri prescelti per sostenere la posizione di primato detenuta nel mercato interessato costituiscono elementi informativi sufficienti per consentire ai consumatori di scegliere di consultare o meno la piattaforma d’inserzioni immobiliari del professionista”.*

7.1 - Sotto il profilo generale si osserva che, contrariamente all’impostazione teorica proposta dall’appellante, in base alla condivisibile giurisprudenza della Sezione, l’AGCM “gode di ampia discrezionalità nell’accogliere o nel respingere le offerte di impegno a cessare il comportamento scorretto da parte dei soggetti che risultano destinatari dell’apertura di una procedura di infrazione. Tale lata discrezionalità si estrinseca in una duplice direzione: sia nell’accertare se il caso, per la sua gravità intrinseca e per la natura manifesta della scorrettezza esaminata, merita comunque la finalizzazione del procedimento sanzionatorio, che resterebbe altrimenti inibita dall’accettazione della dichiarazione di impegno, sia nella valutazione dei contenuti specifici della dichiarazione espressiva dello ius poenitendi. Vale la pena di chiarire che quanto sopra è il frutto della corretta interpretazione della norma recata dall’art. 27, comma 7, del Codice del consumo che disciplina l’istituto degli impegni, in virtù della quale l’accoglimento di tale opportunità/proposta proveniente da un soggetto incolpato, nel corso del procedimento sanzionatorio, trova un limite nella gravità e nella manifesta scorrettezza della pratica in accertamento e, proprio per questo, si caratterizza per un’ampia discrezionalità dell’Autorità nell’accogliere o respingere tali proposte, sia su tale punto sia sull’effettiva idoneità degli impegni proposti a rimuovere le situazioni che hanno dato causa alle contestazioni, rientrando la valutazione tecnico-discrezionale degli impegni presentati nella sfera di esercizio dell’ampio potere che compete all’Autorità. Tale valutazione dell’Autorità, dunque, è sindacabile in sede giurisdizionale solo ab estrinseco e si realizza solo nel caso di evidenza della

*illogicità o irragionevolezza evidenti della motivazione espressa*” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11175).

Nel caso in esame l'accoglimento degli impegni non appare il frutto di una valutazione illogica o irragionevole.

7.2 – Sul piano generale, visti i rilievi svolti da Immobiliare, alla luce della giurisprudenza citata va precisato che il controllo del Giudice amministrativo, anche se pieno nel senso prospettato dalla stessa parte appellante, non può spingersi sino al punto da sindacare il merito della scelta, così da risolversi nel sostituire la propria valutazione a quella dell'Autorità che, nella specie, risulta comunque esercitata in coerenza con lo scopo per il quale è stato conferito il relativo potere, oltre che concretamente logica e ragionevole.

Al riguardo, deve infatti precisarsi che esula dall'ambito dei poteri conferiti all'Autorità la composizione del conflitto tra due specifici professionisti tra loro in concorrenza - che se del caso può essere portato all'attenzione del Giudice ordinario (come pare essere già avvenuto nel caso in esame) - dal momento che, in riferimento all'ambito che viene in considerazione nel caso in esame, la finalità dei poteri conferiti all'Autorità, anche in sede di valutazione degli impegni, è primariamente quella della tutela dei consumatori e non di stabilire quale impresa sia la leader di mercato.

7.3 - Tenuto conto delle precisazioni che precedono e così circoscritto l'ambito del presente giudizio, e quindi esclusa la possibilità di esaminare ogni rilievo dell'appellante che concretizza una indebita intrusione nella sfera del merito riservato all'Autorità, la decisione di questa, come anticipato, resiste alle contestazioni dell'appellante.

Al riguardo si osserva che:

- il Tar ha correttamente verificato l'eventuale disparità di trattamento nell'ottica propria del giudizio amministrativo di impugnazione di un atto, e non di un giudizio di accertamento sul diritto a valersi del claim di primato conteso tra le due società concorrenti; tale verifica, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, pare imposta dalla prospettazione di questa che, anche nel presente giudizio di appello, paragona gli impegni della stessa del 2016 a quelli per cui è causa, sostenendo, tra l'altro, che il procedimento avviato nei confronti di Idealista avrebbe avuto ad oggetto una condotta più grave di quella contestata ad Immobiliare;

- ciò precisato, va ribadito che la disparità di trattamento può essere fatta valere quale causa d'illegittimità provvedimentale solo in caso di perfetta identità delle fattispecie; inoltre, la sola diversità di trattamento non vale, di per sé, a dimostrare un vizio di eccesso di potere, non potendo l'eventuale illegittimità commessa dall'amministrazione in altro frangente divenire valida ragione a sostegno delle proprie pretese (*cfr.* Consiglio di Stato, Sez. V, 10 novembre 2022, n. 9877);

- come rilevato dal Tar, anche nei confronti di Immobilare.it l'Autorità aveva deliberato l'accettazione degli impegni presentati; il provvedimento sanzionatorio è scaturito, infatti, unicamente dall'inottemperanza agli stessi, sicché sotto tale profilo non può ravvisarsi alcuna disparità;
- i due procedimenti concernevano condotte simili, ma non identiche e, conseguentemente, anche gli impegni formulati dalle due società non presentano identico contenuto (pur essendo sostanzialmente assimilabili nella loro portata applicativa come di seguito meglio precisato), essendo evidentemente correlati alle contestazioni sollevate con l'avvio dell'istruttoria;
- l'Autorità non ha imposto ad Immobiliare di eliminare il claim di leadership non appena anche un solo dei parametri utilizzati per sostenerlo fosse venuto meno, dal momento che, per come è modellato il subprocedimento concernente gli impegni, l'Autorità non può intervenire per modificare il contenuto degli stessi, dovendosi limitare a valutarne l'idoneità o meno al fine di eliminare i profili di scorrettezza contestati.

7.4 – Vista la prospettazione di parte appellante, deve precisarsi come non appaia neppure sussistente il supposto cambiamento di approccio sotto il profilo giuridico-valutativo circa le modalità attraverso le quali “dimostrare” il requisito del primato, rispetto alle precedenti determinazioni dell'Autorità, dal momento che in entrambi i casi claim quali, ad esempio, “Immobiliare è il portale immobiliare numero uno in Italia” o “Immobiliare è l'applicazione immobiliare più usata in Italia” o “Idealista è il n. 1 in Italia” o “Idealista è l'app con più case in Italia”, sono stati ritenuti tutti utilizzabili da parte dell'Autorità nel caso in cui siano supportati da criteri predefiniti anteriormente, aggiornati periodicamente e resi noti ai consumatori attraverso link accessibili dal sito.

Ad esempio, nel provvedimento dell'AGCM di accoglimento degli impegni formulati da Immobiliare nel 2016 si dà atto di come i claim sopra richiamati siano collegati a link ipertestuali che rimandano alle ulteriori informazioni circa l'approfondimento sulla metodologia utilizzata e la rilevazione dei dati (cfr. p. 9).

Si tratta di una misura simile alla misura numero 2 del provvedimento di accettazione degli impegni di Idealista oggetto del presente giudizio. Infatti, anche per Idealista, l'Autorità ha ritenuto sufficiente, ad integrare l'informativa sulla scelta dei parametri a fondamento del claim di primato, che nella landing page esplicativa vi sia una sezione dedicata a rendere noti agli utenti i criteri di scelta dei parametri posti di volta in volta a fondamento del primato.

Contrariamente a quanto sostenuto da parte appellante, nel caso di specie, l'Autorità non ha dunque operato un'inversione di rotta rispetto a quanto fatto nel precedente procedimento che ha coinvolto Immobiliare. Come detto, l'Autorità ha, similmente nei due casi, valutato nel complesso se gli accorgimenti proposti dal professionista fossero idonei a rendere edotto il consumatore dell'origine

del claim di primato, vale a dire se le informazioni rese per giustificare tali messaggi fossero accessibili e permettessero al consumatore di verificare la correttezza e attendibilità delle fonti e dei criteri utilizzati a tal fine dalle due imprese.

7.5 – In ogni caso, si osserva che, indipendentemente dalle valutazioni rese in riferimento agli impegni presentati da Immobiliare.it nel 2016, ad oggi, anche all'appellante non sarebbe preclusa la possibilità di diffondere un claim di primato secondo i canoni accordati a Idealista, non potendosi pertanto profilare la sussistenza di alcuna disparità di trattamento effettiva tra le due società.

7.6 - Fermo il dato per cui il presente giudizio non può essere la sede per dirimere il “conflitto” tra i due concorrenti, la prospettazione dell'appellante per cui sussisterebbe la necessità di giustificare il claim di primato tramite parametri oggettivi non appare risolutiva ove si consideri come sia dubbia la sussistenza di un organismo e/o un metodo ufficiale atto ad assegnare, con assolutezza e certezza, il “primato” ad una società piuttosto che ad un'altra, trattandosi invece di individuare dei criteri ragionevoli e plausibili, ma che possono anche essere per certi versi controvertibili dal momento che lo stesso riconoscimento di essere “n. 1” o “leader di mercato” è di per sé generico, potendosi ben declinare il “primato” rispetto a parametri diversi e non necessariamente incompatibili tra loro (es: primato nel numero degli annunci presenti, piuttosto che di visite sul sito), da cui la ragionevolezza dell'impegno ad esplicitare nei confronti del pubblico l'origine (parametro utilizzato e/o fonte terza) del primato reclamizzato.

Per altro verso, deve precisarsi come l'individuazione di tali parametri non può essere demandata all'Autorità nell'ambito di un procedimento comunque sanzionatorio (non regolatorio), tenuto conto che il sub procedimento di valutazione degli impegni, richiamando le considerazioni generali svolte innanzi, ha di mira la verifica delle misure predisposte da una specifica impresa, accusata di un comportamento illecito alla stregua del codice del consumo, per ovviare ad un possibile pregiudizio al pubblico dei consumatori e non per dirimere il conflitto tra due concorrenti che rivendicano entrambi la posizione di leader di mercato.

Ne deriva che, avuto riguardo all'esigenza di trasparenza ed alla conseguente necessità di non fuorviare il consumatore tramite messaggi promozionali suggestivi - alla quale deve essere ispirato l'intervento dell'Autorità nel caso in esame - non appare censurabile la scelta di questa, che ha sostanzialmente ritenuto sufficiente l'indicazione delle fonti in base alle quali si giustifica il claim che afferma il primato di Idealista sul mercato di riferimento.

Nello specifico, nel caso in esame, come già evidenziato dal Tar, l'Autorità ha ritenuto, all'esito dell'esame degli impegni proposti e sulla base di argomentazioni plausibili, che le informazioni fornite sulla c.d. “landing page” del sito Idealista e nella “Nota metodologica” finalizzata a chiarire gli indicatori utili a valutare la rilevanza e la posizione di mercato della stessa, fossero idonee ad

assicurare ai potenziali utenti del sito le informazioni necessarie al fine di valutare se affidarsi a tale portale.

In altre parole, non appare criticabile che la condizione ritenuta necessaria dall'Autorità sia quella per cui le fonti e i parametri prescelti siano elementi informativi disponibili al consumatore, consentendogli così di scegliere di consultare o meno la piattaforma delle inserzioni del professionista, trattandosi di una misura che, come già evidenziato, appare ragionevolmente idonea a rendere edotto il consumatore delle ragioni per le quali Idealista pubblicizza il proprio assunto primato.

8 – Con il secondo motivo di appello l'appellante lamenta *“ERROR IN IUDICANDO. CARENZA E ILLOGICITÀ DELLA MOTIVAZIONE ED ERRONEO APPREZZAMENTO DELLA CENSURA SULLA VIOLAZIONE DEL CONTRADDITTORIO E COMPRESSIONE DEI DIRITTI DI DIFESA (V° MOTIVO DI RICORSO IN PRIMO GRADO)”*.

Con il quinto motivo del ricorso di primo grado, l'appellante aveva segnalato di non aver mai avuto accesso alla prima versione degli impegni depositata da Idealista il 12.8.2022, nonostante l'istanza al riguardo avanzata, e di non aver neppure avuto un accesso sufficiente alla versione consolidata del formulario di impegni, depositato da Idealista il successivo 17.10.2022. Detto documento, reso disponibile ad Immobiliare il 4.11.2022 (ossia 10 giorni prima del termine della fase istruttoria), è stato consegnato in una versione omissata.

Per l'appellante, la condotta dell'Autorità avrebbe quindi impedito a Immobiliare, segnalante e società ammessa ad intervenire nel procedimento PS/12348, di esprimere con piena cognizione di causa le proprie censure in relazione al contenuto di misure la cui conoscibilità, di fatto, sarebbe stata preclusa.

Dopo la conclusione del procedimento, e dopo l'introduzione del ricorso in primo grado, Immobiliare ha ottenuto - grazie ad una nuova istanza di accesso - una versione del Formulario consolidato di impegni maggiormente accessibile. Dalla lettura dei nuovi passaggi, sarebbe emerso che moltissimi dei paragrafi che l'Autorità aveva preteso di secretare per tutto il procedimento erano del tutto scevri da qualsiasi elemento di confidenzialità; dall'altro lato, la conoscenza, durante il procedimento, di quei nuovi passaggi avrebbe consentito a Immobiliare di formulare talune considerazioni difensive ulteriori, che nel ricorso per motivi aggiunti sarebbero state puntualmente illustrate. Secondo l'appellante, troverebbe così conferma la violazione del contraddittorio e l'ingiusta compressione dei diritti di difesa operata dal rigoroso regime di riservatezza ingiustamente opposto a Immobiliare, per tutta la durata del procedimento.

Con l'appello si contesta la pronuncia del Tar, che avrebbe respinto sbrigativamente la censura, sostenendo che la partecipazione di Immobiliare al procedimento sarebbe stata comunque assicurata

e che neppure la mancata ostensione del Formulario di impegni avrebbe pregiudicato i suoi interessi, visto che Immobiliare *“ha genericamente lamentato tale circostanza, senza indicare alcuna informazione che, se omessa, avrebbe potuto modificare le difese apprestate”*.

L'appellante sostiene non solo che l'accesso limitato al provvedimento avrebbe precluso il corretto dispiegarsi del contraddittorio, in quanto la riservatezza degli atti non era giustificata; ma, in secondo luogo, censura il fatto che il Tar abbia ritenuto che avrebbe lamentato genericamente la violazione del contraddittorio, senza indicare come le informazioni omesse le avrebbero consentito di difendersi più efficacemente, visto che l'intero contenuto del ricorso per motivi aggiunti è dedicato non solo alla puntuale indicazione dei singoli passaggi del Formulario che, ove resi noti durante il procedimento, avrebbero consentito di formulare nuove ed ulteriori tesi difensive, ma anche all'illustrazione di tali tesi difensive.

9 – La censura è infondata.

Le doglianze di parte appellante circa la completezza e le modalità dell'accesso avrebbero, se del caso, potuto giustificare un ricorso ai sensi dell'art. 116 c.p.a.; ne deriva come non appaia possibile dedurre profili che attengono al mancato e/o incompleto accesso alla documentazione al fine di dedurre, automaticamente, la sussistenza di un vizio invalidante del provvedimento impugnato per una supposta e non dimostrata lesione del contraddittorio.

Nel caso di specie, infatti, non si è concretizzata alcuna lesione del diritto di difesa dell'appellante che, a seguito della piena ostensione degli atti, ha ben potuto svolgere motivi aggiunti al fine di far valere le proprie ragioni.

9.1 - Il Tar ha già messo in luce che non si ravvisa la violazione del principio del contraddittorio, in quanto l'Autorità ha accolto l'istanza di partecipazione e di accesso avanzata da Immobiliare, permettendo alla stessa di partecipare attivamente al procedimento, acquisendo l'indice del fascicolo PS 12348, la lista dei file ivi contenuti, nonché il DVD contenente i documenti del fascicolo; l'appellante ha quindi potuto visionare tali atti e presentare memorie nel corso dell'istruttoria.

Deve considerarsi, inoltre, che secondo l'art. 11, comma 9, del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore: *“Il responsabile del procedimento può disporre motivatamente il differimento dell'accesso ai documenti sino a quando non sia accertata la loro rilevanza ai fini della prova delle infrazioni e comunque non oltre la comunicazione della data di conclusione della fase istruttoria di cui all'articolo 16”*.

L'Autorità ha quindi legittimamente disposto, in data 6 settembre 2022, il differimento dell'accesso ad alcune parti dei documenti richiesti, ai sensi dell'articolo 11 sopra citato.

In quella sede, l'Autorità ha dichiarato anche che l'esito della valutazione sarebbe stato comunicato tempestivamente e, in ogni caso, non oltre la conclusione della fase istruttoria; quindi, il 31 ottobre

2022, è stata comunicata la possibilità di accesso ai documenti indicati nella comunicazione del 6 settembre 2022; infine, è stato consentito l'accesso alla prima versione del formulario di impegni e ad altri documenti richiesti, tanto che l'appellante ha potuto proporre motivi aggiunti.

9.2 – Anche sotto il profilo sostanziale, come rilevato dal Tar, il fatto che il prospetto degli impegni presentati da Idealista sia stato osteso, inizialmente, in forma omissa, non risulta aver pregiudicato gli interessi dell'appellante, dal momento che la stessa ha genericamente lamentato tale circostanza, senza indicare alcuna informazione omessa che, se fornita, avrebbe potuto modificare le difese apprestate o la determinazione dell'Autorità.

Ne è indiretta conferma il fatto che, dall'esame delle censure formulate con il ricorso per motivi aggiunti, non è possibile affermare che l'appellante abbia addotto elementi dirimenti che avrebbero potuto in concreto mutare la determinazione dell'Autorità, dal momento che gli stessi sono stati disattesi dal giudicante (vedasi anche il rigetto del corrispondente motivo di appello).

Per le ragioni esposte la doglianza deve essere disattesa.

10 – Con il terzo motivo “*ERROR IN IUDICANDO. CARENZA E ILLOGICITÀ DELLA MOTIVAZIONE ED ERRONEO APPREZZAMENTO SULLA CENSURA RELATIVA ALLA APP (MOSSA CON IL RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI)*”, l'appellante richiama le censure formulate con i motivi aggiunti, relative al primato vantato da Idealista sulla propria “app”.

In relazione al tema dell'app e alle questioni al riguardo formulate dall'Autorità, Idealista affermava che “*(...) non esistono ancora strumenti indipendenti, pubblicamente consultabili e altrettanto consolidati e attendibili al pari di Similarweb, per sostenere un primato esclusivamente riferibile all'App*”. Pertanto, con l'impegno n. 5 si limitava a traslare sull'app le integrazioni informative concepite per il sito internet, precisando che “*la versione della nuova landing page della app coinciderà con quella della landing page del sito*” e l'Autorità accoglieva tale soluzione ritenendo in sintesi che, dal momento che l'app non è misurabile, sarebbe sufficiente copiare sull'app le informazioni e le spiegazioni pensate per il sito internet e, in ogni caso, quello dei nuovi download sarebbe un criterio di per sé idoneo a giustificare un primato sull'app.

Con i motivi aggiunti, Immobiliare contestava queste conclusioni, segnalando come l'idea proposta da Idealista - per cui era impossibile misurare le prestazioni dell'app – fosse falsa. Infatti: già all'epoca della presentazione degli impegni da parte di Idealista, esisteva almeno una società, App Annie, che forniva agli operatori di mercato uno strumento di misurazione delle prestazioni delle app, offrendo l'analisi delle applicazioni, del benchmark della concorrenza e delle tendenze registrate, definito dalla stampa di settore come “uno degli strumenti di mobile app analytics più conosciuto a livello internazionale”. Ciononostante, il Tar avrebbe avallato la lettura errata offerta dal provvedimento, ritenendo che le “integrazioni informative” sulla app (cioè, l'inserimento di un link

che rimanda alle medesime informazioni fornite sul sito internet) sarebbero sufficienti a rendere il claim di primato diffuso via app non ingannevole; ciò sarebbe tanto più vero in considerazione dell'aggiunta del parametro dei "nuovi download" delle app, utile anch'esso ad attestare il primato.

Per l'appellante si tratta di conclusioni errate, poiché si limitano a trasporre sull'app l'informativa concepita per il sito internet.

Quanto al criterio dei "download", per l'appellante, non si comprende come tale criterio possa dirsi utile, o tantomeno sufficiente a dimostrare la sussistenza di una presunta leadership sull'app, dal momento che il criterio dei nuovi download indicherebbe semmai se un operatore ha fatto da poco ingresso sul mercato o è in fase di espansione, cioè l'esatto contrario di quello che avviene quando si è leader.

11– La censura è infondata, sulla scorta delle considerazioni già svolte a proposito del primo motivo di appello (punto 7 e seguenti) alle quali si rimanda.

In questa sede è sufficiente osservare che, come correttamente rilevato dal Giudice di primo grado, l'Autorità, nella valutazione dell'impegno n. 5, relativo alle integrazioni informative dell'App, ha ritenuto che l'affermazione "il N 1. in Italia", integrata con le misure presentate da Idealista, aventi ad oggetto la predisposizione di un link alle informazioni presenti sul portale, non sarebbe stata in grado di falsare in misura apprezzabile il comportamento economico dei consumatori.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che l'inserimento dei parametri e dei criteri prescelti come base dell'affermazione di primato fosse idoneo ad elidere le criticità contestate, tenuto conto del fatto che, nella pagina esplicativa dedicata alla chiarificazione del *claim* di primato, sarebbe stato aggiunto al parametro relativo al download complessivo delle App un ulteriore dato, relativo al numero di nuovi download delle App di Idealista per sistema operativo iOS e Android.

Per altro, quest'ultimo criterio non è l'unico previsto, trattandosi invece di un parametro ulteriore di confronto che contribuisce, a prescindere dai rilievi svolti dall'appellante, a rappresentare la diffusione dell'app.

In definitiva, il provvedimento ha correttamente analizzato le misure proposte e ha ritenuto sufficienti le informazioni fornite anche con riferimento all'utilizzo dell'App, senza che possa scorgersi in tale conclusione un esito illogico o irragionevole rispetto allo scopo per il quale il potere esercitato è conferito.

12 – Per le ragioni esposte l'appello va respinto. Ciò permette di escludere la necessità di esaminare le eccezioni preliminari riproposte dall'Autorità e da Idealista.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 maggio 2019, n. 3110). Gli argomenti

di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

12.1 - Le spese di lite, ad una valutazione complessiva della controversia e vista la sua peculiarità, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello e compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere