

La politica di concorrenza
nell'economia italiana.
Profili evolutivi e linee di intervento



La promozione della concorrenza sul piano legislativo e il processo riformatore in corso

L'esperienza maturata dall'Autorità nel corso di oltre venticinque anni di attività indica che l'insufficiente conformazione concorrenziale di numerosi mercati costituisce non solo un costo per consumatori ed imprese, ma anche una delle principali cause dell'arretratezza del tessuto produttivo nazionale e un ostacolo significativo alla crescita economica. Per tale ragione, l'Autorità indica non da oggi come la strada maestra per superare tali criticità non possa essere che l'adozione di interventi strutturali di riforma della regolazione dei mercati, volti a conseguire un rapido ammodernamento dell'offerta di beni e servizi attraverso un'accentuata promozione delle dinamiche competitive.

I benefici ricavabili da tali riforme sono noti e ampiamente condivisi. Assetti regolatori meno restrittivi generano enormi benefici per i cittadini e per il Paese in termini di reddito e occupazione, peraltro senza costi per il bilancio pubblico. In particolare, ampiamente comprovato è l'effetto positivo che la rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli ingiustificati che gravano sull'attività delle imprese produce sui tassi di investimento di lungo periodo come pure sul tasso di crescita della produttività.

E' in tale quadro che da sempre si colloca l'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità, al fine di rimuovere i c.d. "colli di bottiglia" e i vari ostacoli che in qualche modo bloccano lo sviluppo dell'economia e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, in termini di efficienza e di innovazione. Si tratta di un tipo di attività che negli ultimi anni ha conosciuto un sensibile rafforzamento in termini di poteri e strumenti di intervento, e che trova ora ulteriore espressione nello strumento della segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, attraverso la quale l'Autorità fornisce annualmente il proprio contributo tecnico al Parlamento e al Governo, con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli regolatori all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori.

Per molti anni l'Autorità ha utilizzato i propri poteri in materia per invocare una maggiore considerazione dei profili pro-concorrenziali della regolazione, richiamando l'attenzione su come il processo di apertura dei mercati fosse rimasto largamente incompiuto. Complice un malinteso ruolo attribuito alla concorrenza tra i fattori all'origine della crisi, è a lungo prevalsa, infatti, una sfiducia di fondo verso l'idea che un'economia aperta e in

libera concorrenza potesse produrre benessere diffuso e progresso e solo timidi passi sono stati compiuti verso un sistema meno ingessato e più favorevole al libero confronto nel mercato.

Oggi vi sono elementi sufficienti per ritenere che un percorso virtuoso è stato ripreso in materia. Con il superamento della fase più acuta della crisi sembra essersi inaugurata una fase nuova, che alimenta la speranza di addvenire ad un compiuto ammodernamento del sistema, anche sotto il profilo della regolazione dei mercati. Se si guarda, in particolare, ai contenuti dell'attività legislativa emerge un quadro in cui, accanto alla numerosità e alla ricchezza degli interventi varati, l'orientamento degli organi titolari dell'indirizzo politico si è connotato, sul piano qualitativo, anche per una rinnovata attenzione verso taluni temi centrali ai fini della crescita.

Nell'anno appena trascorso, significativi sviluppi sono intervenuti in effetti sul piano legislativo, molti altri sono *in itinere*. In virtù di tali novità, di cui si dirà meglio nel paragrafo successivo, è possibile affermare che è in corso una stagione riformatrice che, per l'ampiezza dei versanti e dei settori incisi, trova eguali forse solo in quella che ebbe avvio a metà degli anni '90, quando il Paese, soprattutto per effetto del recepimento delle direttive comunitarie, fece significativi progressi sulla strada della liberalizzazione dei mercati come pure delle riforme amministrative. Queste linee direttrici sono le medesime che sembrano qualificare la fase attuale.

Da un lato, a sei anni dall'introduzione dello strumento della legge annuale per il mercato e la concorrenza, il Governo ha finalmente presentato alle Camere il primo disegno di "legge annuale per il mercato e la concorrenza". Su tale terreno si osserva sin d'ora che le novità pro-concorrenziali intervenute nell'anno appena trascorso non sono contenute solo in tale provvedimento. Molte delle proposte formulate dall'Autorità sono state recepite in una pluralità di testi normativi, che concorrono tutti sinergicamente a ridisegnare in chiave pro-concorrenziale il nostro sistema economico. Si fa riferimento, in particolare, alla c.d. legge Madia, al decreto-legge sulle banche ed alla riforma delle banche popolari, alla emanazione dei decreti attuativi delle deleghe conferite, fino alla legge di stabilità per il 2016. Il varo del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza s'inserisce, dunque, in un contesto più ampio che ha visto l'accresciuta sensibilità del legislatore verso l'importanza della promozione della concorrenza nel tessuto normativo.

Dall'altro, è proseguito il processo di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche già avviato nel 2014 e sono state intraprese diverse iniziative di semplificazione normativa ed amministrativa, il cui varo, soprattutto se accompagnato da un coerente e tempestivo processo di at-

tuazione, può risultare assai rilevante nella prospettiva di accrescere la competitività delle imprese e del sistema-paese.

Nel loro insieme, i provvedimenti adottati, per la filosofia cui sono ispirati danno conferma che i suggerimenti tecnici formulati dell'Autorità hanno tracciato un'importante *road map* alla quale Governo e Parlamento sembrano avere aderito con decisione. Di seguito, si darà conto dei provvedimenti più significativi, mettendo in luce i profili di diretto rilievo per l'evoluzione pro-concorrenziale dei mercati.

Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza

Sulle novità contenute in tale disegno di legge, l'Autorità si è già espressa in diverse occasioni davanti alle Assemblee elettive¹. Il provvedimento, nella sua formulazione iniziale, recepiva molti dei suggerimenti formulati dall'Autorità nel corso degli ultimi anni. In particolare, nell'ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza del luglio 2014 (AS1137) - coerentemente con i numerosi interventi già realizzati in passato nell'ambito dell'attività di *advocacy* - l'Autorità, nel promuovere l'adozione di adeguati interventi legislativi di liberalizzazione e di semplificazione amministrativa, si è concentrata sui settori dai quali ci si può aspettare un maggiore potenziale di crescita, quali l'energia, le telecomunicazioni, il settore bancario, assicurativo e dei servizi, con particolare riferimento ai servizi professionali: l'alterazione del corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali in tali mercati rischia di tradursi in una sorta di "tassa occulta" che grava sull'intero comparto produttivo, riducendo la capacità delle imprese di competere, soprattutto in un'arena concorrenziale globalizzata.

In tale contesto, il disegno di legge per la concorrenza presentato alle Camere, in linea con gli auspici dell'Autorità, interveniva in molti settori rilevanti per l'economia.

Tuttavia, come rilevato anche dalla Commissione europea nel *Country Report 2016*², numerose disposizioni del disegno di legge sono state in parte attenuate nel corso del dibattito parlamentare.

Al di là delle specifiche proposte che riguardano i diversi settori dell'economia, pare opportuno svolgere in ogni caso alcune osservazioni di carattere più generale, evidenziando come il successo di qualsiasi progetto di riforma strutturale dei mercati richieda comunque una salda unità di intenti

¹ V. l'Audizione del Presidente Pitruzzella davanti alle Commissioni riunite Finanze e Attività Produttive della Camera dei Deputati, 24 giugno 2015, nonché l'Audizione davanti alla Commissione Industria del Senato, 28 ottobre 2015.

² Commissione Europea, *Country Report Italy 2016*, 26 febbraio 2016, reperibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_italy_en.pdf

e l'impegno congiunto di tutte le amministrazioni, sia centrali che locali.

In tale ottica, assume rilievo l'esigenza di promuovere una cultura della concorrenza diffusa a tutti i livelli di governo e di migliorare la qualità della regolazione rafforzando la capacità delle amministrazioni, soprattutto quelle locali, di adottare decisioni motivate sulla base di dati concreti ed analisi puntuali. L'Autorità, in via generale, auspica che le iniziative di liberalizzazione dei mercati si possano inscrivere nel quadro di un più generale disegno di rinnovamento imprenditoriale ed innovativo del Paese.

Infatti, è solo attraverso una politica pubblica economica che, nel suo complesso, favorisca l'attività imprenditoriale e l'innovazione, che è possibile rafforzare la struttura produttiva dell'Italia attraverso la concorrenza - statica e dinamica - a beneficio dell'intera collettività. Bisogna, peraltro, rilevare che l'apertura dei mercati e l'introduzione dei meccanismi concorrenziali, per potere pienamente produrre i loro effetti in termini di stimolo alla crescita e di aumento del benessere del consumatore, richiedono il funzionamento di fondamentali infrastrutture del mercato. Tra queste, una pubblica amministrazione efficiente, un'architettura istituzionale in cui la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo tenga conto delle dinamiche del mercato, la certezza del diritto ed il pieno rispetto della legalità. Si tratta di precondizioni indispensabili per rendere funzionanti i mercati, attrarre nuovi operatori e investimenti, rendere effettiva la concorrenza e, in conclusione, favorire la ripresa della crescita economica. Su tale terreno alcuni importanti progressi sono stati compiuti nell'anno trascorso.

La riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

Se la riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale costituisce elemento centrale e fondante di una politica economica orientata al mercato, parte di questa politica consiste certamente in un'opera di riduzione, semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo e delle procedure amministrative. Le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali individuano, infatti, nella ipertrofia normativa e nella complicazione burocratica una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo e dell'intera area Ocse.

La questione è da tempo diventata anche nel nostro Paese oggetto di specifiche politiche pubbliche ed è una delle conseguenze della competizione globale che ha finito per investire gli stessi ordinamenti giuridici, imponendo ai singoli Paesi, pena la marginalizzazione, di promuovere la competitività dei propri sistemi economico-produttivi, rimuovendo o attenuando i fattori di debolezza e di penalizzazione. L'inflazione normativa e la complessità am-

ministrativa non sono, peraltro, sempre l'effetto di "cattive" politiche, essendo - come noto - tali fenomeni correlati anche a fattori di recente emergenza quali il policentrismo normativo, la crescita delle domande sociali, la complessità crescente degli interessi pubblici da tutelare. L'obiettivo è l'adozione di un efficace sistema di regolazione nel quale le imprese soggiacciono soltanto ai vincoli che siano strettamente necessari a realizzare rilevanti interessi generali non altrimenti tutelabili.

In coerenza con la crescente necessaria attenzione ai temi della qualità della regolazione e dell'alleggerimento dei carichi amministrativi, l'attività legislativa dell'ultimo anno ha visto impressa una significativa accelerazione agli interventi di semplificazione normativa e amministrativa e notevoli progressi sono stati compiuti per rendere i vincoli regolatori strettamente proporzionati al perseguimento di interessi generali.

La legge 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) rappresenta, in particolare, il tassello fondamentale del processo riformatore in corso, essendo essa destinata ad innovare molteplici aspetti delle amministrazioni pubbliche. Obiettivo generale perseguito è infatti l'innovazione della pubblica amministrazione, cui il legislatore guarda non solo attraverso la riorganizzazione della macchina amministrativa dello Stato, la riforma della dirigenza pubblica, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, ma soprattutto attraverso la semplificazione delle norme e delle procedure amministrative che rappresenta il *fil rouge* dell'intero provvedimento. Non a caso, al tema della semplificazione amministrativa è dedicato il capo primo, e con la semplificazione normativa si chiude l'ultimo capo della legge.

Nel quadro delle novità introdotte, alcune misure assumono diretto rilievo per il buon funzionamento dei mercati e attengono *i)* sia alla disciplina settoriale di alcune attività che *ii)* a misure di carattere orizzontale.

Sotto il primo profilo, molteplici sono gli ambiti settoriali in cui il processo di riforma avviato offre l'occasione per ridisegnare il quadro regolatorio in senso maggiormente filo-concorrenziale. Tra questi, i servizi pubblici locali, le Camere di commercio, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, le Autorità portuali sono i versanti di maggiore interesse, sui quali i provvedimenti di attuazione sono stati già adottati dal Governo ed è in corso il relativo *iter* di approvazione³.

³ Nella seduta del 20 gennaio 2016 sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri i primi 11 (schemi di) decreti legislativi attuativi della legge 124/2015, tra i quali rilevano, in particolare, quelli in tema di autorità portuali, trasparenza, società partecipate, servizi pubblici locali di interesse economico generale, codice dell'amministrazione digitale, segnalazione certificata di inizio di attività, conferenza dei servizi, sblocca-procedimenti.

In particolare, per quanto riguarda il riordino dei servizi pubblici locali, l'articolo 19 della legge n. 124/2015 individua, tra i criteri direttivi che devono ispirare i decreti delegati, l'individuazione di una disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità e in conformità alle direttive europee. In tal senso, i decreti delegati potranno consentire la soppressione dei regimi di esclusiva non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare l'efficienza e la qualità del servizio. Inoltre, il riordino dovrebbe provvedere all'individuazione, anche per tutti i casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, delle modalità di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo e prevedere la netta distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi come più volte auspicato dall'Autorità.

In tema di società pubbliche, l'articolo 18 della c.d. legge Madia definisce i principi che devono ispirare il riordino della disciplina in materia di partecipazione societarie delle amministrazioni pubbliche, tra cui la razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni attraverso una chiara definizione del perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti.

Con particolare riferimento alle società partecipate dagli enti locali alcune specifiche previsioni sono introdotte per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, tra cui l'individuazione di un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società, nonché la definizione di criteri e strumenti di gestione volti ad assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico e ad evitare effetti distorsivi sulla concorrenza, anche attraverso la disciplina dei contratti di servizio e delle carte dei diritti degli utenti e attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi.

Si tratta di criteri che sembrano andare nella direzione, più volte auspicata dall'Autorità, di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e la promozione della concorrenza.

Dal punto di vista dei riflessi sul funzionamento dei mercati, di notevole rilevanza appaiono poi le deleghe per il riordino delle Camere di commercio e la riforma del sistema delle Autorità portuali.

Sotto il primo profilo, la delega è volta a delimitare le funzioni e il numero delle Camere di commercio, mediante la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, l'ambito di attività, l'eliminazione di duplicazioni di

competenze con alcune amministrazioni pubbliche. I riferimenti alla tutela del mercato nell'ambito dei criteri direttivi dettati dal legislatore rivestono rilievo, poiché concorrono a disegnare i contorni di una riforma che potrebbe preludere al superamento di alcune criticità ripetutamente riscontrate dall'Autorità, a partire dalla rilevazione degli usi e dei prezzi da parte delle Camere di commercio.

Con riferimento invece al sistema delle Autorità portuali, nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2015 il Governo si era proposto di attuare entro dicembre 2015 una riforma dell'ordinamento portuale al fine di razionalizzare il ruolo delle Autorità portuali e di ridurre il numero. Benché dai criteri direttivi enunciati non possano ricavarsi in modo nitido i tratti distintivi del nuovo assetto, è certo che l'avvio di tale percorso di riforma va incontro agli auspici dell'Autorità espressi nella segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza ed il mercato (A1137).

Tra le misure aventi un impatto di carattere orizzontale, rilevano invece le norme in tema di semplificazione amministrativa, obiettivo che viene perseguito attraverso una pluralità di linee di intervento: *i*) con la realizzazione della p.a. digitale (carta della cittadinanza digitale); *ii*) con l'introduzione di nuove forme di coordinamento tra le pp.aa. (conferenza di servizi); *iii*) con il riordino e la riscrittura, ovvero la ridefinizione *ex novo* degli ambiti applicativi di diversi istituti semplificatori (silenzio assenso tra p.a., SCIA e silenzio assenso per privati); *iv*) con la definizione più stringente dei presupposti del potere di riesame (autotutela); *v*) con la riduzione della durata dei procedimenti amministrativi per rilevanti insediamenti produttivi, opere pubbliche e attività imprenditoriali; *vi*) infine, con il rafforzamento del regime degli *open data* e della trasparenza dell'azione amministrativa.

Si tratta di interventi variegati che intendono incidere su alcuni nodi irrisolti della competitività del Paese (digitalizzazione, semplificazione amministrativa, riduzione di tempi e oneri burocratici, maggiore certezza giuridica) e che esprimono bene la consapevolezza della centralità dell'esigenza di semplificare nel processo di riforma della p.a., garantendo la certezza del diritto e dei tempi delle decisioni.

Nella generale e indiscussa rilevanza di tutte le misure introdotte al fine di accrescere la competitività del sistema nazionale, due in particolare meritano di essere segnalate per l'interesse specifico che rivestono per l'AGCM:

- l'individuazione, con regolamento, dei procedimenti amministrativi da semplificare e accelerare al fine di sostenere la ripresa economica: si tratta di un tema sul quale ripetutamente si è espressa l'Autorità negli ultimi anni, avuto riguardo alle difficoltà di realizzazione nel Paese di grandi opere

infrastrutturali, a causa di tempi incerti e del sovrapporsi di competenze e assenti da acquisire. La previsione di una riduzione fino al 50% dei tempi procedurali per rilevanti insediamenti produttivi, opere pubbliche e attività imprenditoriali - letta congiuntamente alle nuove norme in tema di Conferenza dei servizi, autotutela e silenzio-assenso tra p.a. - dovrebbe dare una forte spinta alla ripresa degli investimenti in tale settore.

- l'attribuzione della delega al Governo a individuare con precisione i procedimenti per i quali serve la SCIA, quelli per i quali vige il silenzio assenso e quelli per i quali serve un'autorizzazione espressa: l'esercizio della delega costituisce un'importante occasione per completare l'azione di liberalizzazione e di semplificazione che era stata intrapresa con il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27 (c.d. *cresci-Italia*) e il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*), convertito, con modificazioni, dalla l. 4 aprile 2012, n. 35 e, prima ancora, con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*), cui - come noto - non hanno fatto seguito le necessarie misure di attuazione, con la conseguenza che l'ambito di applicazione delle norme introdotte è rimasto alquanto incerto e, quindi, assai limitata la relativa efficacia.

Alla luce dei contenuti della l. 124/2015 è possibile osservare che diverse disposizioni recepiscono proposte e suggerimenti formulati dall'Autorità nel corso degli ultimi anni, principalmente attraverso le segnalazioni ai fini della legge annuale per la concorrenza: per quanto, dunque, definisca solo principi e criteri direttivi, la legge offre, accanto al Ddl concorrenza in via di approvazione, un ulteriore contributo al bilancio positivo circa l'efficacia dell'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità, in particolare attraverso la segnalazione annuale approvata nel luglio 2014 (AS1137). Con essa si rafforza, infatti, ulteriormente l'efficacia della suddetta segnalazione, il cui contenuto - come detto - non è stato trasfuso in blocco nel Ddl concorrenza, ma si è disperso in una molteplicità di rivoli legislativi. La legge 124/2015 rientra tra questi e, anzi, costituisce il provvedimento principe nel quale sono confluite molte delle proposte formulate. Per questo, la sua coerente attuazione riveste prioritario interesse.

Con l'approvazione della legge si è aperta una fase attuativa di particolare rilievo che richiede una revisione della legislazione che maggiormente impatta sul funzionamento dei mercati. In questo senso, la legge 124/2015 rappresenta solo il primo passo di un percorso di riforma che non potrà dirsi compiutamente realizzato se non con l'approvazione definitiva dei decreti tempestivamente varati dal Governo nel gennaio 2016. I tempi non sono ma-

turi, dunque, per esprimere un giudizio compiuto sul nuovo quadro di regole.

Certamente, il 2016 sarà un anno decisivo per l'attuazione e per l'operatività di riforme alle quali l'Autorità ha attivamente partecipato. Un riconoscimento positivo, per quanto indiretto, del contributo offerto, può cogliersi peraltro proprio nella prevista attribuzione ad essa di alcune nuove competenze, tra cui quelle in tema di servizi pubblici locali e società pubbliche. E' auspicabile, per il successo dell'intero processo, che alla disciplina attuativa dettata in via preliminare dal Governo, in larga misura rispettosa dei principi concorrenziali, segua una tempestiva e coerente approvazione.

Le riforme in materia di credito

Il settore bancario è stato interessato nel corso dell'anno da alcune rilevanti riforme che recepiscono taluni suggerimenti ripetutamente espressi dall'Autorità, sia con riferimento al profilo della *governance* sia con riferimento alla trasparenza nei rapporti con la clientela. Si fa riferimento, in particolare, alle norme in tema di banche popolari e di portabilità dei conti correnti introdotte dal decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (*Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33 (c.d. *Investment compact*).

Sotto il primo profilo, l'articolo 1 del citato decreto ha modificato la *governance* delle banche popolari, obbligando quelle con attivo superiore a 8 miliardi (pari a 8) a trasformarsi in società per azioni e ad abbandonare il sistema di voto capitario che, come noto, consente a tutti i soci di contare in assemblea allo stesso modo, a prescindere dalla misura di partecipazione al capitale. Si tratta di una trasformazione che era stata auspicata da anni dall'Autorità, posto che le evidenze empiriche mostrano non da oggi come le popolari quotate appaiono sempre più assimilabili a società di capitali, come tali ormai prive delle peculiarità - di legame con il territorio, di circoscrizione dell'attività a livello locale e con attività rivolta ai soci - che ne giustificavano la forma assunta e le specificità in termini, ad esempio, di voto capitario, di clausola di gradimento, di limiti al possesso di partecipazioni azionarie, di limiti all'uso delle deleghe.

Nella misura in cui una banca popolare quotata è il mero vertice di strutture complesse formate da piramidi di società per azioni, le specificità normative sopra riportate si traducono, infatti, in ostacoli alla partecipazione alla vita societaria e alla positiva contendibilità dell'impresa. Per tali ragioni, l'Autorità ha ripetutamente sollecitato un intervento normativo che innovasse il sistema, adeguando il regime legale alla realtà attuale di strutture che hanno perso la loro originaria vocazione mutualistica (le banche popolari quotate), regime che rischia, quindi, di essere solo strumento per evitare

cambiamenti efficienti negli assetti azionari e di governo societario: da ultimo, l'auspicio era stato ribadito nella segnalazione AS1137 laddove si era osservato che *“In un contesto nel quale le banche popolari, con particolare riguardo a quelle quotate in borsa, non svolgono più un'attività di natura strettamente cooperativa, non vi è più ragione per la presenza di regole derogatorie rispetto a quelle generali. In particolare, occorre favorire la piena contendibilità degli assetti proprietari e il conseguente possibile ricambio della compagine sociale, e per l'effetto della governance della società, a garanzia del miglior funzionamento e della maggiore competitività di questo sul mercato”*.

Sul piano della *governance*, un elemento di novità è costituito anche dalla riforma delle banche di credito cooperativo che il Governo ha varato con il decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (*Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulle cartolarizzazioni delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio*), attualmente in via di conversione. Punto cardine della riforma è la previsione della costituzione di un Gruppo Bancario Cooperativo a capo del quale vi sarà una *holding* costituita in forma di S.p.a., il cui capitale sarà detenuto per almeno il 51% dalle Bcc aderenti al Gruppo, in modo da rendere la stessa non scalabile e salvaguardare così la finalità mutualistica del gruppo. Per l'adesione al Gruppo da parte delle singole Bcc è fissato, inoltre, un termine di 18 mesi che decorrerà dall'emanazione del decreto attuativo da parte del MEF. Con riferimento ai risvolti concorrenziali del processo di riforma, ci si limita ad osservare che l'aggregazione delle singole Bcc nel Gruppo Bancario Cooperativo configura un'operazione di concentrazione dal punto di vista antitrust, in quanto tale sottoposto al controllo preventivo da parte dell'Autorità che vigilerà attentamente affinché le singole operazioni non diano luogo a criticità in termini di costituzione e rafforzamento di una posizione dominante nei singoli mercati locali.

Con riguardo alla trasparenza nei rapporti con la clientela, le nuove norme in tema di trasferibilità dei conti correnti introdotte dal d.l. 3/2015 prevedono, per la prima volta, un termine temporale, stabilendo che la portabilità dovrà al massimo avvenire entro 12 giorni lavorativi e dovrà essere gratuita. Le nuove norme prevedono anche multe da 5.160 a 64.555 euro per chi svolge funzioni di amministrazione o di direzione così come per i dipendenti “inadempienti”. Si prevede infine che un decreto del MEF, sentita la Banca d'Italia, stabilisca l'entità dell'indennizzo e che le banche dovranno adeguarsi entro tre mesi.

Anche tali previsioni rispondono ad un auspicio ripetutamente espresso dall'Autorità circa la necessità di aumentare il tasso di mobilità della clientela bancaria, superando i notevoli ostacoli che essa incontra in termini di

mancata trasparenza e completezza informativa, di vincoli non necessari tra servizi bancari e di tempistiche spesso troppo lunghe in caso di trasferimento di alcuni servizi, rendendo altresì più agevole la comparazione, da parte dei consumatori, dei costi dei conti correnti offerti dalle banche. In questo senso, il provvedimento accoglie diversi specifici suggerimenti formulati dall'Autorità nella Segnalazione annuale in tema di trasparenza e mobilità⁴.

L'attribuzione di alcune nuove competenze all'Autorità

Nel quadro delle novità legislative intervenute nel corso dell'anno trascorso, deve segnalarsi che la legge di stabilità per il 2016⁵ ha ampliato il mandato dell'Autorità attribuendo ad essa tre nuovi compiti, rispettivamente, in materia di *i) di società benefit, ii) pagamenti commerciali, iii) squilibrio nei contratti pubblici conclusi da un soggetto aggregatore.*

Sotto il primo profilo, a fronte dell'introduzione nell'ordinamento di tale nuova tipologia societaria, viene previsto che *“La società benefit che non persegua le finalità di beneficio comune è soggetta alle disposizioni di cui al decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, in materia di pubblicità ingannevole e alle disposizioni del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato svolge i relativi compiti e attività, nei limiti delle risorse disponibili e senza nuovi o maggiori oneri a carico dei soggetti vigilati”* (articolo 1, comma 384).

Sotto il secondo profilo, è stata attribuita all'Autorità la competenza a verificare il rispetto degli obblighi introdotti dal Regolamento europeo n. 751/2015 (relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta⁶) in materia di pratiche commerciali (articolo 1, comma 900).

Infine, con riferimento ai contratti pubblici stipulati da un soggetto aggregatore relativi a servizi e forniture ad esecuzione continuata o periodica, si dispone che *“per l'adesione dei singoli soggetti contraenti, in cui la clausola di revisione e adeguamento dei prezzi sia collegata o indicizzata al valore di beni indifferenziati, qualora si sia verificata una variazione nel valore dei predetti beni, che abbia determinato un aumento o una diminuzione del prezzo complessivo in misura non inferiore al 10 per cento e tale da alterare significativamente l'originario equilibrio contrattuale, come ac-*

⁴ AS1137, Segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza e il mercato - anno 2014, 2 luglio 2014, in Boll. n. 27/2014.

⁵ Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)).

⁶ Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, in GUUE L 23/1 del 29 maggio 2015.

certato dall'autorità indipendente preposta alla regolazione del settore relativo allo specifico contratto ovvero, in mancanza, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'appaltatore o il soggetto aggregatore hanno facoltà di richiedere (...) una riconduzione ad equità o una revisione del prezzo medesimo” (articolo 1, comma 511).

In aggiunta alle richiamate previsioni normative, si segnala infine che anche il Ddl concorrenza attribuisce all'Autorità nuovi compiti, rispettivamente, in tema di premi assicurativi, di distribuzione cinematografica, di disciplina transitoria dei prezzi del gas e dell'energia, di apertura di nuovi impianti e sviluppo del *non oil*, come pure i decreti legislativi, in via di approvazione, attuativi della l. 124/2015, con particolare riferimento alla materia delle società pubbliche e dei servizi pubblici locali.

L'attività di *competition advocacy* e il monitoraggio degli esiti

L'analisi degli sviluppi legislativi intervenuti nel corso del 2015 evidenzia che su molti dei versanti oggetto di intervento l'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità attraverso la segnalazione annuale per la legge sulla concorrenza ha positivamente inciso, orientando i contenuti delle singole misure in un senso rispettoso dei principi concorrenziali.

Accanto allo strumento della segnalazione annuale, assai numerosi sono stati gli interventi effettuati dall'Autorità con riferimento a singole disposizioni e atti amministrativi al fine di promuoverne la conformità ai principi concorrenziali. Si consideri che nel solo anno 2015, le segnalazioni effettuate ai sensi degli articoli 21 e 22 della l. 287/1990 sono state 68. I pareri adottati ai sensi dell'articolo 21 bis sono stati 19. Sono stati inoltre adottati 15 pareri su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e 52 pareri ai sensi di normative diverse dalla l. 287/1990.

Su tale versante, sarebbe impossibile dare compiutamente conto, nel merito, delle molteplici e variegata risposte ottenute dai destinatari ogni qualvolta l'Autorità si è espressa. Proprio per questo, assume notevole rilievo un progetto di analisi degli esiti dell'attività di segnalazione e consultiva che l'Autorità, in un'ottica di efficienza ed efficacia, ha avviato a partire dal 2013 e i cui primi risultati sono stati presentati lo scorso dicembre nel corso di un convegno sul tema organizzato dalla stessa Autorità⁷.

⁷ Si tratta del convegno “*I nuovi poteri di Advocacy dell'Autorità Antitrust: un primo bilancio*” nel corso del quale è stata, peraltro, annunciata la costituzione di un Gruppo di lavoro, studio e ricerca sul tema dell'applicazione degli articoli 21, 21 bis e 22 della l. 287/1990, che vedrà coinvolti funzionari dell'Autorità e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (Osservatorio di Trento).

Si tratta di una iniziativa di ricerca, destinata ad essere svolta con cadenza periodica, che si propone di verificare il tasso di successo ottenuto dagli interventi di *advocacy* dell'Autorità presso il legislatore, le diverse amministrazioni e, sotto taluni aspetti, presso lo stesso giudice, amministrativo e costituzionale.

La decisione di approfondire tale filone si giustifica in ragione del fatto che il monitoraggio costituisce un importante terreno di indagine per valutare il "grado di apertura" dell'ordinamento interno alle ragioni della libera concorrenza e, dunque, per apprezzare quale grado di maturazione la cultura concorrenziale abbia raggiunto nel nostro sistema. Sul piano istituzionale poi, la suddetta analisi, consentendo di conoscere il grado di "ascolto" che l'Autorità è riuscita a conseguire presso i legislatori e le amministrazioni pubbliche, offre indicazioni utili anche per indirizzare strategicamente le proprie scelte di *advocacy*: in un'ottica di orientamento al risultato dell'attività svolta, dunque, la verifica del grado di attuazione dei suggerimenti espressi costituisce un importante indicatore di efficacia dell'azione amministrativa. In quest'ottica, vale sottolineare che l'accertamento dell'efficacia dell'attività segnalatoria e consultiva è stata condotta in un'ottica eminentemente giuridica, prestando attenzione agli esiti che i vari interventi hanno avuto sul quadro nazionale e locale, al fine di enucleare alcune caratteristiche e linee di tendenza del sistema conseguenti alle iniziative intraprese.

Rinviando alla sezione 2 del capitolo II per gli esiti dell'attività di segnalazione e consultiva svolta nel corso del 2014 e nel primo semestre 2015, di seguito si darà conto dei risultati del monitoraggio effettuato con riferimento al biennio 2013-2014 e, limitatamente ai nuovi poteri di *competition advocacy*, dei dati disponibili per l'intero periodo 2012-2015.

Gli interventi di segnalazione e consultivi nel biennio 2013-2014.

Con riferimento ai primi risultati dello studio dell'Autorità con riguardo al periodo 2013-2014, si evidenzia che il monitoraggio ha riguardato un totale di 184 delibere adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21 bis della l. 287/1990 e ai sensi di normative diverse, e ha posto in luce una tendenza abbastanza chiara: grazie agli interventi dell'Autorità non solo la libera concorrenza è entrata a pieno titolo nel dibattito politico e nelle valutazioni svolte dalle amministrazioni pubbliche in sede di disciplina delle diverse attività economiche, ma l'azione specifica condotta dall'Istituzione ha contribuito significativamente a modificare gli assetti regolatori del Paese, seppure con alcune differenze di rilievo a seconda dello strumento utilizzato e a seconda che l'Autorità abbia agito d'ufficio oppure su richiesta dell'amministrazione interessata.

Rispetto alla totalità degli interventi consultivi svolti, la percentuale degli esiti positivi è stata in totale pari al 57%⁸. Distinguendo il risultato complessivamente ottenuto per base giuridica, e limitando in questa sede il resoconto ai poteri tradizionali ex articoli 21 e 22⁹ emerge che, relativamente agli interventi ai sensi dell'articolo 21, la percentuale di esiti positivi è stata pari al 39%¹⁰. Si tratta di un risultato che si ricollega evidentemente alla circostanza che in questi casi non solo l'Autorità interviene di propria iniziativa, ma lo fa con riguardo ad atti normativi già in vigore, la cui modifica risulta, sia sotto il profilo del consenso politico da raggiungere sia sotto il profilo procedurale, assai più complessa rispetto a interventi adottati quando il processo di formazione di una norma o di un atto amministrativo è ancora aperto.

Per tale ragione, gli interventi effettuati ai sensi dell'articolo 22 dimostrano sul piano degli esiti risultati più soddisfacenti, essendo emerso un tasso di successo globale pari al 64%. Nell'ambito di tale categoria, è stato, peraltro, possibile distinguere i pareri dell'Autorità a seconda dell'atto di impulso: a seconda cioè che l'Autorità abbia agito su istanza di una pubblica amministrazione, centrale o locale, ovvero di propria iniziativa.

Con riguardo ai 51 pareri emessi su istanza di amministrazioni centrali (37) e di amministrazioni locali (14), il tasso di successo è risultato del 81% nel caso delle amministrazioni centrali e del 79% nel caso delle amministrazioni locali.

Quanto invece agli interventi deliberati *ex officio*, i risultati ottenuti si discostano significativamente da quelli adottati su istanza: nel caso, infatti, dei pareri rivolti alle amministrazioni centrali (10), solo il 20% ha avuto esito positivo; con riferimento ai pareri rivolti alle amministrazioni locali (20), la percentuale di esiti positivi sale al 45%, evidenziando, dunque, una tendenziale maggiore disponibilità degli enti locali a conformarsi alle indicazioni pro-concorrenziali ricevute.

Oggetto di uno specifico *focus* nell'ambito del monitoraggio sono stati inoltre, come detto, anche i nuovi poteri di *competition advocacy* attribuiti all'Autorità, tra i quali, in particolare, *i*) la legittimazione ad impugnare i provvedimenti amministrativi che risultino in violazione delle norme a tutela della concorrenza ex articolo 21 bis della l. 287/1990 e *ii*) la possibilità di

⁸ Il valore è dato dalla somma degli esiti positivi (47%) e degli esiti parzialmente positivi (10%).

⁹ Per il dettaglio degli esiti relativi ai singoli poteri di *advocacy*, v. il documento "Esiti dell'attività di *advocacy* nel biennio 2013-2014" presentato in occasione del suddetto convegno, disponibile all'indirizzo www.agcm.it/convegni-e-seminari.html

¹⁰ Il dato risulta dalla somma degli esiti positivi (28%) e degli esiti parzialmente positivi (11%).

esprimere, su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pareri sulle leggi regionali di nuova adozione, ai fini dell'eventuale impugnativa dinnanzi alla Corte Costituzionale.

Trascorsi quasi quattro anni dalla loro introduzione, l'esperienza maturata dall'Autorità nell'esercizio di tali nuovi poteri offre diversi elementi di valutazione con riguardo sia alla applicazione che in concreto hanno ricevuto sia ai risultati conseguiti in un'ottica di efficacia.

In particolare, dall'introduzione del nuovo potere ex articolo 21 bis della l. 287/1990 a ottobre 2015, l'Autorità ha adottato 62 pareri rispetto ai quali si è registrato un tasso di successo del 40%¹¹. I settori maggiormente interessati sono risultati quelli dei trasporti (17), servizi vari (8), grande distribuzione (7), assicurazione (7), servizi finanziari (5).

Per quanto riguarda le amministrazioni destinatarie, la maggioranza sono risultate costituite dagli enti locali (47 pareri) rispetto a quelle centrali (15) ed è emerso che in 5 casi (su 15) l'amministrazione centrale ha ottemperato, con una percentuale di adesione pari dunque al 30%, mentre un tasso di successo maggiore si è riscontrato da parte delle amministrazioni locali che si sono adeguate in 24 casi (su 47), dunque in circa il 50% dei casi.

Con riferimento, invece, ai pareri resi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal gennaio 2012 ad ottobre 2015, l'Autorità ha reso 39 pareri a fronte di 244 richieste pervenute; in 23 casi, pari al 59% del totale, la PCM ha dato seguito al parere dell'Autorità e ha coerentemente proposto l'impugnativa: di questi, 15 casi sono giunti a definizione davanti alla Corte Costituzionale. In 11 casi su 15, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate dalla Presidenza del Consiglio; in 3 casi il ricorso è stato dichiarato inammissibile; in 1 caso è stato rigettato per erroneità del presupposto interpretativo; ai casi di esito positivo in ragione dell'illegittimità costituzionale dichiarata, devono aggiungersi infine altri 2 casi in cui il successo è derivato dalla intervenuta modifica della norma regionale a seguito del parere espresso dall'Autorità.

Alla luce dei dati emersi, si può ritenere, dunque, indirettamente, che dall'avvio dell'esercizio del nuovo potere fino ad oggi il tasso di successo dei pareri resi dall'Autorità davanti alla Corte risulti pari al 73%.

¹¹ Si evidenzia che tale dato deve ritenersi provvisorio, in ragione del contenzioso pendente (sulla gran parte dei casi negativi l'Autorità ha proposto ricorso) e della natura dello strumento, che richiede di tenere conto dell'esito del contenzioso ai fini di una compiuta valutazione.

L'attività di *antitrust enforcement*

I dati relativi all'attività svolta indicano che l'azione di contrasto ai comportamenti restrittivi delle imprese ha conosciuto un sostanziale rafforzamento nel corso del 2015, concorrendo a svolgere un importante ruolo di presidio e sostegno ai promettenti segnali di ripresa che l'economia reale è andata manifestando durante l'anno.

L'adempimento dei compiti istituzionali ha impegnato, in particolare, l'Autorità in una intensa attività di controllo dei comportamenti di impresa e di accertamento della loro compatibilità con le previsioni nazionali e comunitarie di concorrenza, registrando un incremento rispetto agli anni precedenti: sono stati conclusi infatti nel 2015 quattordici procedimenti in materia di intese restrittive della concorrenza, tre in materia di abusi di posizione dominante e sette in materia di concentrazioni, con un ammontare complessivo delle sanzioni irrogate pari a circa 238 milioni di euro.

Con riguardo particolare alle linee ispiratrici dell'attività di *enforcement antitrust*, una rigorosa politica sanzionatoria ha costituito il tratto qualificante dell'azione svolta nel corso dell'anno, in continuità e coerenza, peraltro, con quanto ripetutamente indicato dall'Autorità in merito ai propri obiettivi di *policy*.

La politica sanzionatoria dell'Autorità è volta, infatti, sia a punire coloro che hanno posto in essere condotte illecite e a scongiurare la reiterazione delle stesse, sia a dissuadere le altre imprese dal porre in essere comportamenti vietati. In particolare, nell'esercizio del proprio potere sanzionatorio, l'Autorità persegue il seguente duplice obiettivo:

- a) deterrenza specifica nei confronti delle imprese o delle associazioni di imprese che si sono rese responsabili di una violazione delle norme in materia di intese e di abuso di posizione dominante (c.d. effetto dissuasivo specifico);
- b) deterrenza generale nei confronti degli altri operatori economici dall'assumere o continuare condotte contrarie alle norme di concorrenza (c.d. effetto dissuasivo generale).

Tale approccio ha trovato piena e coerente declinazione nel 2015 e anche nei primi mesi del 2016, tenuto conto che l'ammontare globale delle sanzioni irrogate è sensibilmente cresciuto rispetto ai 186 milioni irrogati nell'anno precedente: un dato che conferma la ferma determinazione dell'Autorità a perseguire con particolare severità e incisività le infrazioni alle regole di concorrenza, come pure le inottemperanze alle proprie decisioni.

Collusione e cartelli

Gli accordi tra imprese concorrenti volti a fissare i prezzi di vendita o a ripartire i mercati sono ovunque, e senza discussione, considerati una tra le violazioni più gravi della normativa antitrust. Con queste condotte le imprese si appropriano indebitamente di profitti che non trovano la loro origine in una maggiore efficienza o in una maggiore appetibilità dei prodotti da esse offerti, ma sono la conseguenza diretta e immediata dell'artificiale e concordata restrizione della concorrenza, con grave pregiudizio al mercato e anche al consumatore. Proprio per questa ragione, in alcuni ordinamenti anche europei all'illecito è riconosciuta una rilevanza penale in considerazione della particolare nocività per il consumatore che hanno simili pratiche. Nell'ordinamento nazionale ciò non accade: alla sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità compete dunque l'effetto di deterrenza, oltre che eventualmente, al *private enforcement*.

Nel corso dell'anno l'Autorità in tredici casi (su un totale di quattordici) ha accertato intese restrittive della concorrenza, irrogando nella quasi totalità dei casi una sanzione amministrativa¹². Il dato che emerge con maggiore nettezza riguarda la collusione in occasione di gare pubbliche, che in linea con un *trend* emerso già da alcuni anni, ha costituito l'oggetto di otto istruttorie ed ha interessato le commesse pubbliche più varie. Gli altri settori che hanno registrato interventi di repressione di intese restrittive della concorrenza sono stati quelli dei servizi marittimi e dei servizi tecnici accessori nelle comunicazioni, il mercato del poliuretano espanso e quello del calcestruzzo.

La collusione nelle gare pubbliche

Nel corso del 2015 ha trovato conferma la speciale attenzione che da diversi anni l'Autorità riserva al fenomeno della collusione nelle gare pubbliche. Sono state, come detto, otto le istruttorie concluse che hanno accertato violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza in occasione di procedure ad evidenza pubblica. I settori di mercato investigati dall'Autorità sono assai diversificati e vanno dai servizi pubblici locali ai servizi sanitari, ai contratti di forniture, ai servizi strumentali, etc.. Anche l'estensione della collusione varia nei diversi procedimenti, passandosi da casi in cui essa involge l'intero territorio nazionale a casi in cui le violazioni afferiscono a contesti prevalentemente locali.

¹² Fa eccezione il caso *Arca-Novartis/Italfarmaco*, chiuso con impegni.

Tra i casi di maggiore portata conclusi si segnala innanzitutto il caso *Gara CONSIP - Servizi di pulizia nelle scuole* in cui l'istruttoria si è conclusa con l'accertamento che quattro imprese hanno coordinato le proprie modalità di partecipazione alla gara comunitaria bandita da Consip per l'affidamento dei servizi di pulizia negli istituti scolastici di ogni ordine e grado. L'appalto era suddiviso in 13 lotti del valore totale di circa 1,63 miliardi di euro. La collusione si è realizzata attraverso un utilizzo distorto dello strumento consortile. Pur concorrendo, infatti, formalmente in maniera autonoma, il CNS e la consorziata Manutencoop Facility Management hanno concordato, d'intesa con le altre Parti del procedimento (Kuadra in ATI con il CNS e Roma Multiservizi, partecipata in misura rilevante da Manutencoop), la rispettiva strategia per perseguire obiettivi condivisi e alterare così gli esiti della gara, anche avvalendosi di affidamenti in subappalto per la tutela delle rispettive posizioni di mercato. Tramite questa intesa, le quattro imprese - due delle quali sono i maggiori operatori del mercato - hanno annullato di fatto il reciproco confronto concorrenziale nello svolgimento della gara Consip, per spartirsi i lotti più appetibili e aggiudicarsene il numero massimo consentito. Sanzioni per oltre 110 milioni di euro sono state complessivamente irrogate alle società CNS (Conorzio Nazionale Servizi società cooperativa), Manutencoop Facility Management, Roma Multiservizi e Kuadra che svolgono i servizi di pulizia nelle scuole nazionali.

Analogamente, nel caso *Gare RC auto per trasporto pubblico locale*, due sanzioni, per complessivi 29 milioni di euro, sono state irrogate alle compagnie di assicurazioni Generali e Unipol-Fondiaria (queste ultime confluite oggi nel gruppo UnipolSai) per un'intesa restrittiva realizzata in occasione della partecipazione alle gare per la copertura assicurativa Rca dei mezzi di 15 aziende di Trasporto pubblico locale (Tpl) in altrettante città italiane. L'accordo, durato dal 2010 al 2014, ha riguardato 58 gare d'appalto, delle quali 39 sono andate deserte e 19 sono state aggiudicate alla compagnia storicamente affidataria del servizio, in quanto unica offerente, bandite da altrettante aziende locali. Il coordinamento è avvenuto, tra l'altro, attraverso i contratti intercorsi tra le compagnie nel gruppo di lavoro sul Trasporto pubblico locale istituito presso l'ANIA, l'associazione di categoria delle imprese assicurative. L'intesa è stata giudicata dall'Autorità molto grave, avendo avuto per oggetto la partecipazione coordinata a gare d'appalto in un comparto particolarmente sensibile, come la copertura assicurativa obbligatoria sui rischi RCA nel trasporto pubblico locale, per l'alto numero di aziende e di gare coinvolte, e infine per la durata.

Anche il caso *Procedure di affidamento dei servizi ristoro su rete autostradale ASPI* si è concluso con l'irrogazione di due sanzioni, complessivamente per oltre 13 milioni di euro, alle società "Chef Express" e "My Chef"

per un'intesa restrittiva della concorrenza nei servizi di ristoro sulla rete autostradale. A giudizio dell'Autorità, il "cartello" si è realizzato in 16 gare dei 43 lotti per l'assegnazione di appalti pubblici. In queste occasioni, "Chef Express" s'è aggiudicata importi per 24 milioni di euro e "My Chef" per 11 milioni di euro. Ai fini della quantificazione della sanzione, l'Autorità ha rilevato che si è trattato di *"una intesa orizzontale segreta di ripartizione dei mercati, la quale risulta essere molto grave, avendo per oggetto il condizionamento di gare a evidenza pubblica e avendo altresì prodotto effetti sulle condizioni di aggiudicazione delle gare"*.

Ancora, nel caso *Forniture Trenitalia*, l'Autorità ha accertato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza tra tredici società, attive nell'ambito della fornitura di beni e servizi elettromeccanici per il settore ferroviario, le quali, nell'arco temporale compreso tra marzo 2008 e settembre 2011 e in occasione delle procedure di acquisto oggetto di istruttoria (ventidue delle quali svoltesi nel contesto del cosiddetto SQF, Sistema di Qualificazione Fornitori della stazione appaltante), indette da Trenitalia Spa, avevano concordato le modalità di partecipazione a tali procedure, al fine di preordinarne gli esiti, mediante continui contatti (comunicazioni elettroniche, elaborazione comune di dati, comunicazioni telefoniche, incontri fisici) e scambi di informazioni sensibili. Per l'infrazione accertata l'Autorità ha comminato alle società Iee, Dmotor, Elca, El-Pm, Soelta, Firema, Gmg, Meis, Motortecnica, Piaggio, Pm e Retam sanzioni complessive pari a quasi 2 milioni di euro.

Ugualmente, nel caso *Servizi di post produzione di programmi televisivi RAI*, l'Autorità ha concluso l'istruttoria irrogando una sanzione complessiva di circa 800 mila euro nei confronti di alcune imprese che forniscono il Centro di produzione di Roma. Destinatario del provvedimento sono state, in particolare, l'associazione di categoria New Italian Broadcasting Association (NIBA) e 21 società attive nel settore della post-produzione: Barbieri Communication, Capital Video, D4, Digital Si, Diva Cinematografica, Etabetta, Euro Group Line Production, Futura, Industria e Immagine, MAV Television, Manager 2000, New Telecinema, Obiettivo Immagine, On Air Unipersonale, Point Films, Primopiano Tv, Siri Video, Studio Immagine, Telecinema Production, Unitelefilm e Video Etc. In particolare, l'Autorità ha accertato tra le suddette imprese un'intesa unica e complessa che, nelle sue diverse fasi, si era articolata in uno scambio di informazioni e nel coordinamento delle offerte nell'ambito di procedure selettive indette dalla RAI per l'affidamento dei servizi di post-produzione, con l'obiettivo di innalzare il livello dei prezzi praticati.

Con riguardo invece ai mercati di rilevanza locale, deve menzionarsi la decisione *Gestione fanghi in Lombardia e Piemonte*, che ha accertato, tra

l'altro, la messa in atto, da parte di otto imprese, di un coordinamento per limitare il confronto concorrenziale nella partecipazione alle gare per il servizio di smaltimento dei fanghi civili in agricoltura. Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di sanzioni complessive per oltre 4,5 milioni di euro. L'istruttoria *Ecoambiente - Bando di gara smaltimento dei rifiuti da raccolta differenziata* ha accertato, invece, un coordinamento tra quattro società in occasione della partecipazione alla procedura svoltasi nel 2013 per l'affidamento del servizio di smaltimento delle frazioni "umido organico" e "verde", derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti dei comuni della Provincia di Rovigo. Per l'infrazione accertata sono state comminate sanzioni pari a 1 milione di euro.

Infine, nel caso *Gare per servizi di bonifica e smaltimento di materiali inquinanti e/o pericolosi presso gli arsenali di Taranto, La Spezia e Augusta*, l'Autorità ha accertato l'esistenza di un'intesa restrittiva tra numerose imprese, volta a coordinare le rispettive condotte nell'ambito di tre gare d'appalto, aventi ad oggetto l'affidamento di servizi di bonifica e propedeutici/di supporto da svolgersi a bordo di navi militari, bandite dal Ministero della Difesa nell'arco temporale 2011-2013. In ragione della collusione accertata, l'Autorità ha comminato alle società Tecnosit, TPS, Siman, Maren, Chiome, Serveco, Coibesa, Technomont, Comerin, Work Service, Metalblok e Sait sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di oltre 3 milioni di euro.

L'ampiezza e la ricchezza dei settori investigati confermano che l'Autorità ha svolto e svolge un ruolo molto importante nel contrasto alla collusione nelle gare pubbliche, contribuendo ad arginare per questa via anche i rischi corruttivi che possono celarsi dietro alcune strategie concertative.

A riprova della centralità del tema e della sinergia istituzionale che la promozione del corretto confronto competitivo nelle procedure pubbliche richiede, l'Autorità ha attivamente partecipato nel corso dell'anno al Gruppo di lavoro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri su "*Strategia per la riforma degli appalti pubblici*", i cui lavori sono sfociati a dicembre 2015 nella redazione di un documento conclusivo contenente l'analisi particolareggiata delle principali criticità del settore, delle soluzioni proposte e delle corrispondenti azioni da intraprendere, con i relativi indicatori di risultato e l'indicazione dei tempi per la loro realizzazione.

Le altre intese restrittive

In altri sei casi l'Autorità ha accertato la violazione al divieto di intese restrittive della concorrenza, uno dei quali concluso nel mese di marzo 2016.

Si tratta, in particolare, del caso *Tassi sui mutui nelle province di Bolzano e Trento*, in cui sono state irrogate sanzioni per un totale di circa 27

milioni di euro ad alcuni istituti di credito, alla Federazione Cooperative Raiffeisen e alla Federazione Trentina della Cooperazione per due distinte intese anti-concorrenziali nel mercato degli impieghi alle famiglie, attuate rispettivamente nelle province di Bolzano e di Trento.

Più specificamente, l'Autorità ha accertato che la Federazione Cooperative Raiffeisen e 14 Casse Raiffeisen (Cassa Rurale di Bolzano, Casse Raiffeisen di Brunico, Lana, Valle Isarco, Merano, Castelrotto-Ortisei, Oltradige, Lagundo, Wipptal, Tures Aurina, Prato-Tubre, Nova Ponente-Aldino, Silandro e Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige) hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza, consistente nel coordinamento delle rispettive politiche commerciali, anche attraverso lo scambio di informazioni sensibili (tassi di interesse e altre condizioni economiche dei finanziamenti), con l'obiettivo di limitare il confronto competitivo nel mercato degli impieghi bancari alle famiglie nella provincia di Bolzano. L'intesa si era protratta per un arco temporale di circa sette anni (2007-2014). E' stato inoltre accertato che i comportamenti posti in essere dalla Federazione Trentina della Cooperazione, indicando alle Casse Rurali federate un tasso di riferimento per i mutui e limitando così il confronto competitivo nel mercato degli impieghi alle famiglie nella provincia di Trento, hanno costituito un'altra intesa restrittiva della concorrenza, attuata tra novembre 2013 e dicembre 2015.

Nell'ambito invece dei casi conclusi nel 2015, l'Autorità ha irrogato una sanzione complessiva di 28 milioni di euro, per un'intesa restrittiva nel *mercato dei servizi tecnici accessori* a carico di sette società (Alpitel, Ceit Impianti, Sielte, Sirti, Site, Valtellina e Telecom Italia). L'accordo ha riguardato in particolare il coordinamento, tra luglio 2012 e febbraio 2013, delle offerte economiche e di altre condizioni contrattuali nelle procedure per la selezione dei fornitori predisposte dalle società Wind e Fastweb, nonché quello sulle informazioni relative all'erogazione dei servizi di manutenzione correttiva (c.d. *assurance*). Questa attività viene effettuata per ripristinare il servizio in caso di guasti segnalati dai clienti finali o per malfunzionamenti della rete, a cui Telecom consente di accedere agli operatori telefonici alternativi (OLO).

Le condotte restrittive sono consistite nella determinazione coordinata delle condizioni economiche contrattuali e delle informazioni trasmesse al regolatore, con l'obiettivo di limitare il confronto competitivo e prevenire l'evoluzione delle forme di erogazione disaggregata dei servizi tecnici accessori. Questo è avvenuto in un periodo di evoluzione delle modalità di erogazione dei servizi di manutenzione correttiva che avrebbero potuto determinare una maggiore disintermediazione del servizio. Inoltre, le condotte esaminate sono state ritenute idonee ad alterare gli incentivi degli OLO e degli *stakeholder*, pregiudicando la concorrenzialità del mercato.

Nel settore del trasporto marittimo passeggeri l'Autorità ha sanzionato i principali armatori nei golfi campani per aver violato gli impegni assunti in una precedente decisione del 2009 e aver posto in essere comportamenti restrittivi della concorrenza. In particolare, l'Autorità aveva reso obbligatori alcuni impegni proposti dalle società NLG, Alilauro, Alicost, Alilauro Gruson, Medmar Navi, e SNAV nell'ambito del procedimento I689, per risolvere le preoccupazioni concorrenziali legate al coordinamento da esse realizzato anche attraverso l'organismo comune CLMP. Dall'istruttoria è emerso che tali società non solo hanno violato detti impegni, replicando in Gescab le attività di coordinamento illecito già realizzate attraverso il CLMP, ma, unitamente a SMLG e agli organismi comuni costituiti nel tempo (CLMP in liq., ACAP e Gescab) hanno posto in essere, nel mercato del trasporto marittimo passeggeri e/o mezzi mediante traghetti e unità veloci, sull'insieme delle rotte comprese nei golfi di Napoli e Salerno oltre che su alcuni collegamenti per le isole Eolie e Pontine da Napoli e da alcuni porti laziali, un'intesa orizzontale, unitaria e complessa.

Più specificamente, l'intesa si è sostanziata in una complessa e articolata strategia volta a ripartire i costi/ricavi realizzati nei mercati di riferimento secondo quote storiche predefinite e non in base all'attività effettivamente svolta, unitamente al coordinamento sulle principali variabili concorrenziali, quali politiche tariffarie e commerciali e l'operatività delle Parti, obbligandosi reciprocamente a mantenere invariate le corse effettuate e perfino la tipologia e il numero dei mezzi impiegati negli anni cui sono ancorate le quote storiche da mantenere, nonché a un sistematico scambio di informazioni sensibili e disaggregate. Ciò ha condizionato fortemente il funzionamento del mercato. La decisione finale, con la quale l'Autorità ha irrogato ai principali armatori privati campani sanzioni complessivamente pari a oltre 14 milioni di euro, è oggetto di contenzioso.

Sanzioni per oltre 12,5 milioni di euro sono state inoltre irrogate a otto società produttrici di calcestruzzo operanti in Friuli Venezia Giulia (General Beton Triveneta Spa, Calcestruzzi Zillo Spa, Friulana Calcestruzzi Spa, Super-Beton Spa, Cobeton Srl, La Nuova Calcestruzzi Srl, Calcestruzzi Trieste Nord Est Srl, Concrete Nordest Srl) e alla società di consulenza (Intermodale Srl). È emerso infatti che, tra il 2010 e il 2014, esse hanno attuato due intese per fissare i prezzi e spartirsi la clientela: una, nelle province di Udine, Pordenone, Gorizia e nella provincia di Treviso a sinistra del Piave; l'altra, nella provincia di Trieste. Il procedimento ha avuto origine dalla richiesta di applicazione del programma di clemenza della società Calcestruzzi Spa cui l'Autorità ha riconosciuto l'immunità totale dall'ammenda ai sensi della "Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni". Le due intese erano finalizzate, in particolare, alla ripartizione dei cantieri di

fornitura del calcestruzzo e alla fissazione dei prezzi di vendita nei due mercati geografici del Friuli sopra indicati. In entrambi i casi, il coordinamento ha determinato il mantenimento della clientela storica di ogni concorrente e la fissazione di prezzi più alti di quelli che si erano registrati prima del 2010, un periodo caratterizzato già dal 2008 da una contrazione significativa della domanda e da una maggiore concorrenza di prezzo tra i produttori. Le concertazioni hanno interessato i principali operatori delle aree geografiche coinvolte, rappresentativi di circa l'80% per quanto riguarda l'area di Udine-Pordenone e di circa il 60% per quella di Trieste.

Infine, l'Autorità ha accertato che le società Orsa Foam Spa e Olmo Giuseppe Spa, attive nel mercato della produzione di poliuretano espanso flessibile hanno posto in essere un'intesa unica e complessa volta a coordinare le rispettive politiche commerciali e a ripartire il mercato e la clientela. L'istruttoria ha permesso di appurare in particolare che le due società hanno coordinato le proprie politiche commerciali attraverso un intenso scambio di informazioni sensibili realizzato mediante tre imprese comuni, nonché stipulando un accordo per la gestione congiunta della propria clientela del sud, attraverso il quale è stata eliminata la concorrenza reciproca nei confronti dei clienti localizzati in tali aree geografiche. Grazie all'adozione dei suddetti comportamenti Olmo e Orsa hanno potuto continuare a mantenere elevati, e anzi ad aumentare tali prezzi, anche in presenza di forti cali dei prezzi di acquisto delle materie prime usate per la produzione del poliuretano e in un contesto di domanda di poliuretano calante. Per l'infrazione accertata, sono state comminate sanzioni pari a 1.568.718 euro per la società Orsa Foam e pari a 7.184.755 euro per la società Olmo Giuseppe.

Nel novero dei procedimenti per possibile violazione del divieto di intese restrittive deve menzionarsi anche il caso del *Mercato dei servizi turistici-prenotazioni alberghiere online*, parzialmente concluso con l'accettazione degli impegni presentati dalle società del gruppo Priceline, Booking.com B.V. (Booking) e Booking.com (Italia). Il procedimento era stato avviato, anche nei confronti di Expedia, in relazione al contenuto delle clausole *Most Favoured Nation (MFN)*, utilizzate dalle principali piattaforme di prenotazioni alberghiere nei rapporti contrattuali con i propri *hotel partner*. In sede di avvio, l'Autorità aveva ritenuto che la presenza di tali clausole fosse suscettibile di limitare significativamente la concorrenza sulle commissioni richieste alle strutture ricettive, con un impatto sui prezzi dei servizi alberghieri, in danno dei consumatori finali. Le clausole MFN vincolano, infatti, le strutture ricettive a non offrire i propri servizi alberghieri a prezzi e condizioni migliori tramite altre agenzie di prenotazione *online*, e in generale, tramite qualsiasi altro canale di prenotazione (siti *web* degli alberghi compresi). Esse si inseriscono in un contesto di mercato in cui il principale

modello di *business* delle OTA (*online travel agencies*) è quello basato sulle commissioni praticate agli hotel. Sulla base di tale modello gli hotel pagano il servizio reso dalle piattaforme solo in caso di avvenuta prenotazione da parte del consumatore attraverso la corresponsione di una commissione sul prezzo di vendita della stanza, mentre i consumatori utilizzano gratuitamente i servizi di ricerca, confronto e prenotazione offerti dalle OTA.

Nel corso dell'istruttoria, condotta in collaborazione con le Autorità nazionali di concorrenza di Francia e Svezia e in coordinamento con la Commissione europea, le società del gruppo Priceline - *leader* del mercato in Italia - si sono impegnate a ridurre significativamente l'ambito di applicazione delle clausole MFN, utilizzandole esclusivamente con riferimento ai prezzi e alle altre condizioni pubblicamente offerte dagli hotel attraverso i propri canali di vendita diretta *online*, e lasciando piena libertà agli hotel nella determinazione delle condizioni di offerta praticate sulle altre OTA e sui propri canali diretti *offline*, nonché nell'ambito dei propri programmi di fidelizzazione. Gli impegni si applicheranno, a partire dal 1° luglio 2015, a tutte le prenotazioni effettuate dai consumatori con riferimento agli hotel siti in Italia ed avranno una durata di cinque anni. I medesimi impegni sono stati presentati alle Autorità nazionali di concorrenza di Francia e Svezia.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni fossero idonei a risolvere le preoccupazioni concorrenziali connesse alle condotte di Booking.com, in quanto, ridimensionando significativamente la portata delle clausole in questione, avrebbero consentito alle OTA di avvalersi delle commissioni praticate agli hotel quale leva concorrenziale volta ad ottenere da questi ultimi la vendita delle stanze sulle proprie piattaforme a tariffe e condizioni più favorevoli. Per tale ragione, ha accettato gli impegni presentati da Booking.com rendendoli obbligatori e chiudendo nei suoi confronti l'istruttoria senza accertamento dell'infrazione.

Il procedimento è invece proseguito nei confronti di Expedia Inc. (Expedia) ed Expedia Italy Srl, che non hanno presentato gli impegni entro il termine fissato, ed è attualmente in corso.

Comportamenti abusivi delle imprese

L'analisi dei tre procedimenti istruttori conclusi in materia di abusi di posizione dominante fa emergere un elemento ricorrente nella prassi decisionale dell'Autorità: dal punto di vista sostanziale, il tipo di abuso che viene in rilievo ha a che fare, assai di frequente, con l'ostacolo frapposto ad un processo di apertura e ampliamento del mercato.

In effetti, la pluralità di tipologie di illecito valutate dall'Autorità nel corso dell'anno sono tutte accomunate dal carattere escludente della con-

dotta posta in essere dall'impresa dominante, volta ad ostacolare i processi di apertura dei mercati e ad impedire l'ingresso o l'affermazione sul mercato di operatori concorrenti. Si tratta di comportamenti particolarmente negativi, in quanto si inseriscono in contesti di grandi asimmetrie già penalizzanti nei confronti dei nuovi entranti e che contribuiscono nel tempo a mantenere, anche a danno della crescita economica, posizioni dominanti altrimenti assai meno solide.

Una sanzione di oltre 3 milioni di euro è stata irrogata dall'Autorità alla SEA, Società esercizi aeroportuali di Milano, per un abuso di posizione dominante commesso nell'ambito della procedura di dismissione, da parte della Società Acqua Pia Antica Marcia (SAPAM), della partecipazione pari al 98,3% detenuta nelle società ATA Ali Trasporti Aerei e ATA Ali Servizi. SEA - in qualità di gestore unico delle infrastrutture aeroportuali di Linate e sub-concedente ad ATA - avrebbe vanificato gli esiti della gara, impedendo l'ingresso di Cedecor nel mercato della gestione delle infrastrutture e nell'offerta dei servizi di *handling*. In particolare, SEA ha adottato tre diverse tipologie di comportamento: anzitutto, ha cercato di ostacolare la procedura indetta da SAPAM, contestando inefficienze e carenze informative nell'operato dell'*advisor* e del venditore; poi, quando ha avuto notizia che Cedecor aveva presentato l'offerta migliore, ha risolto la Convenzione con ATA per presunte inadempienze di quest'ultima, al fine di evitare l'aggiudicazione definitiva della gara all'operatore nuovo entrante; infine, nell'autunno del 2013, ha presentato un'offerta al rialzo per l'acquisto di ATA, perfezionato definitivamente il 18 dicembre 2013 con la sottoscrizione di un contratto con SAPAM.

Per l'Autorità si è trattato di un abuso molto grave che ha alterato irrimediabilmente la concorrenza *per* il mercato della gestione delle infrastrutture aeroportuali AG, inibendo l'ingresso a un concorrente efficiente e in grado di offrire un servizio qualitativamente elevato. E così SEA ha influito anche sui servizi di *handling*, avendo acquisito il primo operatore (ATA Ali Servizi) e potendo porre in essere politiche di accesso volte a rafforzarne la posizione sul mercato.

Nel corso dell'anno, due istruttorie sono state concluse invece con impegni in quanto sono stati ritenuti idonei a consentire una modifica effettiva e rapida in senso virtuoso del comportamento delle imprese, con vantaggi immediati per i concorrenti e i consumatori.

Nel caso *Conai - Gestione rifiuti da imballaggi in plastica*, l'Autorità ha deciso di accettare gli impegni presentati dal Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) e dal Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclaggio e il recupero degli imballaggi in plastica (COREPLA), in relazione ai comportamenti dei due consorzi nel mercato della gestione dei rifiuti da

imballaggi in plastica speciali. L'istruttoria era stata aperta sulla base dell'ipotesi che CONAI avesse posto in essere, anche nell'interesse di COREPLA, un'unica articolata strategia nell'organizzazione dell'avvio a riciclo di questi rifiuti, per ostacolare l'ingresso e l'operatività nel mercato di un sistema autonomo (P.A.R.I.) gestito dal segnalante Aliplast Spa. Gli impegni presentati da CONAI e COREPLA hanno essenzialmente avuto ad oggetto: *i*) la non interferenza da parte di CONAI nelle procedure di riconoscimento dei consorzi autonomi, di esclusiva competenza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nonché una puntuale predeterminazione degli elementi di valutazione da fornire al medesimo Ministero, con l'ausilio di un *monitoring trustee*, indipendente e non esposto a conflitti di interesse, la cui individuazione è approvata dall'Autorità; *ii*) la definizione di una tempistica celere e certa per la stipula degli accordi e la predeterminazione dei criteri per determinare il contributo dovuto dai sistemi autonomi al sistema consortile per la gestione dei rifiuti confluiti nella raccolta differenziata; *iii*) l'obbligo di pubblicare sui rispettivi siti internet informazioni sui sistemi autonomi e sulle relative procedure di riconoscimento, finalizzati a rimuovere ostacoli informativi alla costituzione di nuovi sistemi autonomi e all'adesione a quelli esistenti; *iv*) l'applicazione, se richiesta, dei criteri di cui all'impegno *ii*) per il sistema P.A.R.I. e, comunque, di una condizione di miglior favore nella definizione del relativo contributo da parte di Aliplast, retroattivamente alla data di autorizzazione ministeriale dello stesso consorzio; *v*) la definizione in via transattiva dei contenziosi economici e amministrativi relativi al riconoscimento del sistema P.A.R.I.. L'Autorità ha ritenuto che questi impegni fossero idonei a tutelare la concorrenza, in quanto consentivano di interrompere e di evitare anche in futuro il verificarsi di condotte strumentali da parte dei due *incumbent*, volte a ostacolare o ritardare l'ingresso sul mercato di altri sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali. Gli impegni sono *sine die* e si applicheranno alle procedure di riconoscimento dei nuovi sistemi.

Nel caso *Fornitura di acido colico*, il procedimento è stato avviato per possibile abuso di posizione dominante nei confronti delle società I.C.E. - Industria Chimica Emiliana Spa (ICE) e Prodotti Chimici e Alimentari Spa (PCA) a causa della adozione da parte della prima, anche per il tramite della controllata PCA, di una strategia escludente nei confronti della società Erregierre Spa (RGR), concorrente del gruppo ICE-PCA nel mercato dell'acido ursodesossicolico (di seguito, anche acido urso o USDA), principio attivo utilizzato per la produzione di farmaci. Il procedimento era stato poi stato esteso a ulteriori condotte di ICE e PCA, tutte potenzialmente suscettibili di integrare una strategia abusiva, volta ad alterare la struttura concorrenziale del mercato della produzione e vendita dell'acido urso, con pregiudizio per i consumatori intermedi - le imprese farmaceutiche produttrici di farmaci a

base di USDA - e per i consumatori finali.

In risposta alle criticità concorrenziali emerse, le società ICE e PCA hanno proposto una serie di impegni consistenti, in estrema sintesi, nell'immissione sul mercato da parte del gruppo ICE, per un periodo di tre anni, di alcuni lotti della materia prima necessaria a produrre acido colico (la bile bovina), ad un prezzo sostanzialmente pari al proprio prezzo medio di acquisto, più un margine specificato. Essi muovevano dall'assunzione che tutte le condotte del gruppo ICE lamentate da RGR e DP, ivi comprese quelle relative alle condizioni di fornitura dell'acido colico, non risultavano idonee a produrre gli effetti escludenti lamentati in presenza di una concreta possibilità, per i denunciati stessi o per gli altri operatori, di approvvigionarsi direttamente di bile bovina a condizioni non dissimili rispetto alle società del gruppo ICE.

Gli impegni proposti sono stati ritenuti idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali e a rafforzare le dinamiche concorrenziali esistenti nei mercati interessati. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che tali impegni premiassero il confronto sull'efficienza complessiva di filiera, piuttosto che sui singoli mercati verticalmente collegati: essi costituivano infatti un incentivo, per i concorrenti di ICE, a modificare la propria struttura produttiva in funzione di un'internalizzazione delle efficienze derivanti dall'integrazione verticale a monte, investendo sulla costituzione di un'autonoma rete di approvvigionamento della materia prima, piuttosto che sul reperimento del prodotto intermedio.

Controllo delle concentrazioni

Le decisioni dell'Autorità in materia di concentrazioni sono funzionali a impedire la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante affinché i bisogni dei consumatori possano essere soddisfatti in un quadro concorrenziale. L'obiettivo perseguito dall'Autorità non è quindi quello di controllare la crescita dimensionale delle imprese ma di impedire che, tramite un'operazione di crescita esterna, venga esercitato uno stabile e significativo potere di mercato in grado di ledere la concorrenza.

L'Autorità è consapevole che le operazioni di concentrazione possono produrre effetti positivi in termini di efficienza e di capacità innovativa delle imprese. Per questo, essa vieta un'operazione solo quando l'aumento del potere di mercato dell'impresa che risulta dalla concentrazione non possa essere disciplinato mediante misure correttive, che mantengano un sufficiente grado di concorrenza nel mercato.

Nel corso del 2015 la maggior parte delle operazioni notificate, come

negli anni precedenti, non ha presentato problemi concorrenziali tali da giustificare l'avvio di un'istruttoria. A fronte di ciò, deve tuttavia rilevarsi che il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione ha comportato un notevole incremento di attività rispetto al passato: a fronte infatti di due istruttorie concluse nel 2013 e di quattro nel 2014, nel 2015 il numero dei procedimenti conclusi è salito a sette, essendo l'Autorità stata chiamata a valutare alcune importanti operazioni di concentrazione, che, seppure indirettamente, offrono nel loro insieme alcuni positivi segnali in termini di ritrovato dinamismo dell'economia nazionale.

Più specificamente, nel periodo di riferimento i casi di concentrazioni esaminati sono stati cinquantuno. L'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della l. 287/1990 in sette casi, quattro dei quali si sono conclusi con l'autorizzazione della concentrazione subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive.

Si tratta, in particolare, del caso *Enrico Preziosi-Artsana/Newco-Bimbo Store* in cui l'Autorità ha subordinato a condizioni l'autorizzazione della concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo esclusivo di Bimbo Store Spa da parte di Giochi Preziosi Spa. L'operazione comprende anche la successiva costituzione, a opera di Giochi Preziosi e Artsana di una Newco in cui sono conferite le attività retail di Giochi Preziosi, Bimbo Store e Prénatal. L'Autorità ha ritenuto che l'integrazione tra le suddette attività di vendita al dettaglio potesse essere autorizzata a fronte di misure in grado di risolvere le criticità concorrenziali in 16 aree geografiche nel mercato della distribuzione dell'intera gamma di prodotti per gestanti, neonati e per l'infanzia in generale (c.d. *baby store*). Le misure imposte hanno avuto a oggetto la cessione del controllo di una serie di negozi gestiti dalle Parti in tali aree geografiche. In particolare le misure hanno previsto che, entro un determinato periodo di tempo, le Parti debbano cedere il controllo di tali punti vendita a un soggetto da loro indipendente e in grado di essere un concorrente effettivo o potenziale nel mercato

L'Autorità ha altresì autorizzato con condizioni la fusione, per incorporazione in una Newco di nuova costituzione, dei due principali operatori nel settore energetico in Alto Adige, verticalmente integrati nelle filiere del gas naturale e dell'energia elettrica: si tratta del gruppo SEL, controllato dalla Provincia Autonoma di Bolzano (PAB), e del gruppo AE, controllato dai Comuni di Bolzano e Merano. In questo caso, le misure imposte tendono a evitare la costituzione di posizioni dominanti, restrittive della concorrenza, nei mercati della vendita al dettaglio di gas naturale e di energia elettrica, nonché in quello della futura gara per il servizio di distribuzione del gas naturale in provincia di Bolzano.

In particolare, con riguardo ai mercati della vendita di servizi energetici ai clienti finali, le condizioni consistono nella cessione a soggetti terzi e indipendenti di un ramo d'azienda attivo nella vendita di gas, per una quota di almeno il 30% del relativo mercato, e nell'imposizione della separazione delle politiche di marketing e delle attività commerciali tra la vendita di energia elettrica in maggior tutela e quella a mercato libero. Per garantire un pieno confronto concorrenziale nella futura gara per l'aggiudicazione del servizio di distribuzione di gas nell'ATEM (ambiti territoriali ottimali) di Bolzano, l'autorizzazione è stata inoltre subordinata alla cessione delle partecipazioni di SEL e dei Comuni di Bolzano e Merano nella società Selgasnet, il più importante gestore uscente nella stessa provincia.

Nel caso *Libero Acquisition/Seat Pagine Gialle*, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'acquisizione del controllo esclusivo di Seat Pagine Gialle Spa (Seat) da parte di Libero Acquisition Sarl (Libero). Poiché l'operazione è risultata idonea a determinare il rafforzamento o la costituzione di una posizione dominante sul mercato dei servizi di informazione abbonati via telefono (*directory assistance*), la condizione cui è stata subordinata l'autorizzazione è consistita nella cessione a soggetti terzi e indipendenti, a condizioni di mercato, di una numerazione utilizzata per lo svolgimento dei servizi di informazione abbonati via telefono. In forza di questa misura a carattere strutturale sono stati neutralizzati gli effetti della sovrapposizione delle attività dell'acquirente con quelle della società acquisenda Seat. La cessione a un soggetto indipendente è risultata altresì idonea a consentire che un concorrente attuale o potenziale potesse esercitare una pressione competitiva analoga a quella a oggi riferibile ai servizi di informazione abbonati via telefono.

Infine, nel caso *Onorato Partecipazioni-Newco-Compagnia Italiana di Navigazione*, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione tramite la quale Onorato Partecipazioni (OP) ha acquisito il controllo esclusivo di Moby e Compagnia Italiana di Navigazione (CIN), entrambe attive nel mercato del trasporto marittimo di passeggeri, autovetture e merci. Poiché la concentrazione è risultata in grado di creare una posizione dominante nei mercati rilevanti, rappresentati dalle rotte sulle quali entrambe le compagnie offrono servizi di trasporto marittimo di passeggeri, autovetture e merci (la Civitavecchia-Olbia-Civitavecchia e la Genova-Olbia-Genova), l'Autorità ha autorizzato l'operazione, imponendo a Moby e CIN: *i*) l'obbligo di effettuare i piani corse 2016 proposti all'Autorità, nei quali l'offerta totale in termini di corse delle due compagnie rimane sostanzialmente invariata per la Civitavecchia-Olbia-Civitavecchia e aumenta del 23% per la Genova-Olbia-Genova; *ii*) l'obbligo di sottoporre e richiedere l'approvazione dei Piani corse 2017 all'Autorità per le medesime rotte; *iii*) l'obbligo di cedere il 10% della capacità di trasporto sulla rotta Civitavecchia - Olbia - Civitavecchia per l'anno 2016, a un prezzo *retail*

minus del 20% per pacchetti base (due passeggeri con auto, e due passeggeri con auto e cabina) - al netto di tasse/diritti/oneri e comprensive delle eventuali promozioni relative al periodo di riferimento - applicate nella stagione estiva dell'anno precedente; iv) l'obbligo di applicare per la stagione 2016, limitatamente alla rotta Civitavecchia-Olbia-Civitavecchia, per i mesi aprile/settembre, tariffe non superiori ai prezzi massimi praticati da Moby nella stagione estiva 2014 per ciascuna categoria prenotabile.

Un caso (*Società per i servizi bancari - SSB/Società interbancaria per l'automazione - CEDBorsa*) ha avuto ad oggetto la revoca delle misure imposte dall'Autorità in occasione dell'autorizzazione di una precedente operazione, consistente nella fusione per incorporazione della società SIA Spa (SIA) in Società per i Servizi Bancari - SSB Spa (SSB), ai sensi dell'articolo 6 della l. 287/1990. Le misure allora prescritte si basavano sul presupposto della creazione, a seguito dell'operazione, di una posizione di dominanza di SIA nel mercato, a monte, dell'offerta di servizi di rete per le applicazioni interbancarie e, a valle, nei mercati dei servizi di compensazione al dettaglio per i pagamenti *retail* nazionali e di *processing* delle carte di debito nazionali Bancomat e PagoBancomat.

Nel corso del nuovo procedimento, che ha tratto origine da un'istanza di revoca presentata da SIA nel gennaio 2015, l'Autorità ha accertato che, per quanto riguardava il mercato dei servizi di *clearing*, vi era stata una modifica sostanziale degli assetti competitivi a seguito dell'entrata in vigore della normativa SEPA, la quale aveva reso tali servizi omogenei a livello europeo. In tale nuovo scenario, SIA non aveva più una posizione dominante e l'operatore di riferimento sul mercato era divenuto EBA Clearing, non solo per le transazioni *cross border* ma anche per le transazioni tra banche italiane. Con riguardo, invece, al *clearing* dei prodotti non SEPA, l'Autorità ha considerato che tali prodotti rappresentavano una parte minoritaria del totale dei pagamenti *retail* tra banche italiane e rispetto a essi, nel periodo di riferimento, la quota di mercato di SIA aveva subito una riduzione stimabile al 40-50% del volume delle transazioni. Peraltro, in questo segmento di mercato, si registrava la presenza di due importanti operatori concorrenti, ICBPI e ICCREA, che operando congiuntamente erano in grado di condizionare le dinamiche concorrenziali e commerciali del settore. Inoltre, le risultanze istruttorie hanno evidenziato la sussistenza di modifiche degli assetti concorrenziali anche con riguardo al mercato del *processing* delle carte di debito Bancomat e Pagobancomat. Ciò, da una parte, alla luce dell'andamento della quota di mercato di SIA, che, rispetto al 2007, era diminuita al [40-50%] del numero di transazioni, con ICBPI che deteneva una quota stimabile tra il [30-40%] e ICCREA una quota stimabile tra il [10-20%]; e, dall'altra parte, in un'ottica prospettica, sulla base delle previsioni del Regolamento (UE)

2015/751, idonee a favorire un'apertura del mercato, su base transnazionale, in ragione degli obblighi di interoperabilità e di non discriminazione imposti dal legislatore comunitario.

Con riferimento, poi, al mercato a monte dei servizi di trasmissione dei dati interbancari, l'istruttoria ha evidenziato l'ingresso nel mercato italiano di SWIFT, importante e qualificato operatore internazionale, circostanza, quest'ultima, a seguito della quale SIA non era più l'unico operatore autorizzato ad offrire servizi di rete per le applicazioni interbancarie. Infine, si è preso atto delle modifiche intercorse nell'azionariato di SIA, e del conseguente venir meno della posizione di controllo delle banche, elemento che era stato ritenuto idoneo ad alterare le dinamiche concorrenziali rispetto agli altri operatori. In considerazione di tutto ciò, l'Autorità ha ritenuto che i nuovi assetti di mercato non rendessero più necessario il mantenimento delle misure imposte in precedenza e ne ha disposto pertanto la revoca.

Inoltre, in un caso (*El Towers/Rai WAY*) avente ad oggetto l'offerta pubblica di acquisto e scambio (OPAS), lanciata nel febbraio 2015 dalla società El Towers Spa sul totale delle azioni della società Rai Way Spa, l'istruttoria dell'Autorità era volta ad accertare l'eventuale creazione o rafforzamento di una posizione dominante nel mercato delle infrastrutture per la radiodiffusione televisiva e sonora. In considerazione della natura "verticalmente integrata" del Gruppo Mediaset, di cui El Towers faceva parte, l'istruttoria era altresì volta a verificare i possibili effetti sulla concorrenza nei diversi mercati a valle in cui il Gruppo era presente, tra cui in particolare quelli della diffusione televisiva terrestre in tecnica digitale (*broadcasting* digitale) e della raccolta pubblicitaria sul mezzo televisivo. Il caso in oggetto si è concluso con il ritiro della comunicazione dell'operazione di concentrazione.

Infine, nel caso *Coop Centro Italia/Grandi Magazzini Superconti-Superconti Supermercati Terni- Superconti Service*, l'istruttoria condotta dall'Autorità si è conclusa con l'accertamento della non violazione. L'Autorità ha ritenuto infatti che l'operazione di concentrazione tra Coop Centro Italia Soc. coop. (CCI) e il gruppo Superconti, di cui fanno parte la società Supermercati Superconti Terni Srl, la società Grandi Magazzini Superconti Spa e la società Superconti Service Srl, non fosse idonea a provocare effetti unilaterali o coordinati tali da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza sui mercati interessati. L'operazione di concentrazione è stata pertanto autorizzata.

Indagini conoscitive

Nei primi mesi del 2016, l'Autorità ha concluso due indagini conoscitive al fine di far luce sui meccanismi di funzionamento di specifici settori e in-

dividuare eventuali ostacoli al normale svolgersi della dinamica competitiva.

In particolare, nel gennaio 2016, l'Autorità ha concluso l'indagine nel settore della gestione dei rifiuti urbani, avviata nell'agosto del 2014 a seguito di numerose segnalazioni che suggerivano la presenza di diverse criticità concorrenziali nell'offerta di questo importante servizio pubblico locale.

Il settore presenta una serie di gravi problematiche che incidono sulla dinamica competitiva tra le imprese e derivanti, in estrema sintesi, *i*) dalla presenza di un gran numero di operatori di piccole dimensioni, spesso attivi esclusivamente in un singolo Comune; *ii*) da un frequente ricorso all'affidamento del servizio in via diretta e senza gara (c.d. *in house providing*); *iii*) da una durata degli affidamenti troppo lunga; *iv*) da un eccessivo ampliamento dell'oggetto del servizio affidato in concessione; *v*) infine, da una regolazione (in buona parte locale) molto restrittiva dell'accesso ai mercati del trattamento meccanico-biologico (TMB) e della termovalorizzazione (TMV) dei rifiuti indifferenziati. Tali tendenze di fondo si inseriscono, da ultimo, in un quadro disciplinare caratterizzato dalla forte eterogeneità esistente nei diversi contesti locali, a livello non solo regionale ma addirittura comunale.

In un contesto così articolato, l'indagine dell'Autorità, al fine di individuare le principali criticità concorrenziali (e i relativi suggerimenti per possibili rimedi), ha effettuato una ricostruzione dei tratti principali del complesso quadro normativo e degli assetti istituzionali del settore, per analizzare poi le caratteristiche degli operatori e dei mercati in termini di struttura produttiva, costi di gestione e ripartizione delle responsabilità del servizio di gestione dei rifiuti urbani in Italia lungo tutta la filiera, ricomprendendo quindi, oltre alla raccolta, anche le fasi di TMB, di TMV, di smaltimento in discarica della frazione indifferenziata e di avvio a riciclo della raccolta differenziata.

A conclusione dell'attività compiuta, l'indagine ha isolato così alcune aree in relazione alle quali sono emerse le principali criticità concorrenziali, indicando poi alcune linee di riforma sia di breve sia di medio-lungo periodo idonee a superarle.

In particolare, per quanto riguarda le modalità di affidamento del servizio, l'Autorità ritiene che, al fine di garantirne l'efficienza, gli Enti Locali debbano privilegiare il ricorso alle gare e procedere all'affidamento diretto solo se sono rigorosamente rispettati i requisiti formali imposti dall'ordinamento europeo per l'*in house providing*, ma anche, e soprattutto, se l'affidatario diretto raggiunge il livello medio di efficienza riscontrabile nel settore (c.d. *benchmarking* di efficienza). Gli affidamenti, inoltre, non dovrebbero superare la durata massima di cinque anni stabilita per via norma-

tiva ed eccezionalmente derogabile solo dietro adeguata motivazione, come per esempio nel caso del recupero degli investimenti effettuati.

Con riferimento alle dimensioni dei bacini per l'affidamento del servizio di raccolta e dei cosiddetti Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), all'interno dei quali deve avvenire l'intera gestione dei rifiuti urbani, l'Autorità ritiene che queste debbano essere funzionali alla realizzazione di un servizio efficiente e alla concorrenzialità delle gare. I bacini per l'affidamento della raccolta, dunque, possono essere più o meno ampi a seconda delle caratteristiche del territorio. In ogni caso, laddove siano di dimensione eccessivamente ridotta, come nel caso di servizi resi individualmente a piccoli Comuni, i relativi territori dovrebbero essere aggregati in un unico lotto da mettere a gara, mentre nel caso dei Comuni molto grandi i bacini dovrebbero essere frazionati in più lotti. Viceversa, gli ATO dovrebbero essere di dimensione quantomeno pari al territorio regionale, al fine di garantire che in un mercato liberalizzato gli affidatari del servizio di raccolta possano fare riferimento a un numero adeguato di impianti di TMB, di TMV e di discariche e non siano dipendenti da pochi soggetti dotati di potere di mercato.

Sotto il profilo della *governance* degli affidamenti, inoltre, l'Autorità auspica che si mantenga separata la gestione dei due segmenti della filiera (raccolta e fasi a valle), introducendo due livelli istituzionali differenti per le due fasi, come già succede in alcune Regioni. Sempre al fine di stimolare l'efficienza del servizio, è indispensabile in ogni caso una rapida implementazione degli Ambiti in tutte le Regioni, al fine di superare il frazionamento delle gestioni e di cessare il ricorso alle proroghe dei contratti in essere, in attesa dell'organizzazione dei nuovi affidamenti.

In tema di ampiezza della privativa comunale affidata dagli Enti Locali, l'Autorità ritiene che i criteri adottati dagli Enti Locali in materia di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani determinino un'estensione "in senso orizzontale" della stessa, tale da includervi la gestione di una fetta importante dei rifiuti speciali che viene così sottratta al libero mercato. Il ricorso all'affidamento della gestione integrata del servizio, invece, costituisce un'estensione "in senso verticale" della privativa comunale, che comporta la sottrazione di *input* ai privati che operano solo nelle fasi a valle della raccolta. Pertanto, tale forma di gestione dovrebbe essere circoscritta ai soli casi in cui questa è indispensabile, in particolare ai casi di penuria nell'offerta di capacità di trattamento, smaltimento e/o recupero nei quali ai titolari di tali impianti potrebbe derivare un eccessivo potere di mercato.

In relazione alle fasi a valle della raccolta indifferenziata, l'Autorità considera auspicabile lo sviluppo del mercato attraverso un approccio basato sulla "concorrenza tra forme di gestione dei rifiuti indifferenziati", che con-

senta il raggiungimento dell'obiettivo ambientale "discarica zero". Tale risultato è conseguibile disincentivando il conferimento in discarica, per esempio attraverso un'ecotassa, e al contempo rendendo economicamente più conveniente il ricorso ai TMB e ai TMV. Questo potrebbe avvenire mediante la progressiva deregolamentazione delle condizioni economiche di tali attività e la promozione dello sviluppo di nuovi sbocchi (per esempio, utilizzando il CSS prodotto dai TMB come combustibile per l'alimentazione dei cementifici).

Per meglio garantire un assetto dell'intero settore più favorevole al perseguimento degli obiettivi concorrenziali ma anche ambientali, l'Antitrust suggerisce, infine, di procedere alla sostituzione dell'attuale modello di regolazione diffuso e a multi-decisionalità politica con un modello a decisione centralizzata e tecnica: all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI) potrebbero essere attribuite competenze su alcune specifiche questioni, quali la definizione degli indicatori e dei parametri di efficienza del servizio; la redazione di contratti-tipo, in modo da superare le asimmetrie informative esistenti tra gli Enti Locali e i soggetti affidatari del servizio; la definizione delle metodologie tariffarie per gli impianti che svolgono le attività delle fasi a valle della raccolta (laddove non si sia ancora proceduto a una liberalizzazione); la vigilanza e il controllo sulle attività degli Enti locali competenti (*soft regulation*).

L'indagine conoscitiva ha focalizzato l'analisi anche sulla gestione della frazione differenziata della raccolta urbana, e specialmente dei rifiuti da imballaggio, che ne rappresentano una grossa fetta. In questo settore, gli obblighi ambientali europei conferiscono un ruolo importante ai produttori di imballaggio che dovrebbero farsi carico dei costi di raccolta e riciclo dei loro prodotti una volta diventati rifiuti. Il sistema che la normativa ha predisposto in Italia, al fine di consentire ai produttori di ottemperare a tali obblighi, si basa sul sostanziale monopolio del CONAI e dei consorzi di filiera. Questo modello ha contribuito significativamente all'avvio e al primo sviluppo della raccolta differenziata urbana e del riciclo in Italia. Ma ormai questo sistema sembra aver esaurito la propria capacità propulsiva e i risultati non sono più al passo con le aspettative. La partecipazione dei produttori (attraverso il sistema CONAI) ai costi della raccolta differenziata, che dovrebbero essere tutti a loro carico, è stimabile in non più del 20% del totale. Anche se in Italia si ricicla nel complesso il 68% degli imballaggi immessi al consumo (dati 2014), l'intervento diretto di CONAI riguarda solo poco più della metà di tale attività.

Per superare questo stallo, l'Autorità propone di attuare una riforma pro-concorrenziale del modello nazionale di ottemperanza agli obblighi ambientali dei produttori, oggi basato sul Sistema CONAI, in modo da prevedere

innanzitutto una piena liberalizzazione, attraverso la creazione di un vero e proprio mercato dei sistemi di gestione (c.d. *compliance scheme*) che, in concorrenza tra loro, offrano ai produttori di imballaggi il servizio di gestione dei relativi rifiuti, a cominciare da quelli derivanti da imballaggi secondari e terziari (in maggioranza rifiuti speciali). Nel medio-lungo periodo sarebbe poi opportuno conferire ai *compliance scheme*, finanziati dai produttori, la piena responsabilità finanziaria e gestionale della frazione della raccolta differenziata costituita dagli imballaggi confluiti nella raccolta urbana, inclusa la gestione della raccolta, lasciando nella responsabilità degli Enti Locali (e, in sostanza, dei cittadini utenti) soltanto la gestione e i costi della raccolta della frazione indifferenziata e della frazione organica.

Nel marzo 2016, l'Autorità ha inoltre concluso l'indagine conoscitiva sul settore lattiero-caseario, avviata con l'obiettivo di accertare, ai sensi della normativa antitrust e di quella a tutela della parte contrattuale debole, alcune problematiche specifiche di funzionamento della filiera del latte idonee a incidere sui meccanismi di trasmissione dei prezzi, sollevate dalle principali associazioni sindacali agricole. In particolare, le organizzazioni lamentano una scarsa correlazione fra l'andamento dei prezzi al consumo dei prodotti lattiero-caseari e il prezzo che i trasformatori corrispondono agli allevatori nazionali per la vendita del latte crudo.

Il settore, come noto, sta attraversando un periodo di grave crisi su scala mondiale. A livello nazionale, tuttavia, l'indagine dell'Autorità ha evidenziato come le ripercussioni potrebbero farsi sentire più che negli altri Paesi europei. I costi di produzione nazionali sono risultati, infatti, mediamente più elevati (di circa 5 centesimi di euro al litro) rispetto a quelli degli altri principali produttori europei, tra cui, in particolare, Francia e Germania. A fronte di una frammentazione molto elevata che conta circa 34.000 imprese produttrici, la maggioranza delle quali di dimensioni ridotte in termini di produzione e capi di allevamento, si contrappone una domanda più concentrata, rappresentata da circa 1.500 acquirenti. Da questa situazione discende che le aziende agricole conferiscono l'intera produzione di latte a un unico acquirente, mentre le imprese di trasformazione hanno invece numerosi fornitori.

L'indagine conoscitiva ha evidenziato, tuttavia, come sotto il profilo concorrenziale non siano emersi particolari elementi di criticità nei meccanismi di trasmissione delle oscillazioni dei costi nei settori a valle della filiera. Nessuna delle sue componenti, infatti, è parsa in grado di generare e trattenere stabilmente extra-profitti a scapito degli operatori che operano nei mercati a monte dell'approvvigionamento.

Quanto alla tendenziale uniformità nell'andamento dei prezzi di acqui-

sto del latte crudo alla stalla, esso è apparso riconducibile alla prassi instauratasi nel settore di rendere pubbliche le condizioni negoziate tra il principale acquirente nazionale, il Gruppo Lactalis, e le associazioni di parte agricola, utilizzandole come punto di riferimento per tutte le altre negoziazioni. In questo quadro, l'Autorità ha rilevato come le modalità di contrattazione in Italia siano ancora sostanzialmente improntate alla vecchia logica dell'accordo interprofessionale, e quindi possono essere oggetto di specifica valutazione da parte dell'Autorità, al fine di verificare la coerenza con il combinato disposto delle norme antitrust in tema di intese e del quadro normativo comunitario in materia di mercati agricoli.

Con riferimento invece alla tutela della parte contrattuale debole, le analisi e le considerazioni svolte nell'ambito dell'indagine hanno portato a escludere che le stime sui costi medi di produzione possano essere utilizzate come un parametro di confronto automatico, al di sotto del quale il prezzo di acquisto del latte applicato dall'industria debba essere necessariamente considerato un'imposizione illecita.

Più che nella valutazione dell'adeguatezza delle condizioni economiche di acquisto del latte applicate dalle imprese di trasformazione, che farebbe sconfinare il ruolo dell'AGCM verso una funzione di regolazione dei mercati, la normativa specifica (articolo 62 del d.l. 1/2012) sembra trovare un suo ambito di applicazione più naturale nell'accertamento che le negoziazioni caratterizzate da significativo squilibrio siano improntate a criteri di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni; più in particolare, l'Autorità, tenendo conto altresì dell'attuale situazione di mercato, ha ribadito l'importanza che nei contratti di cessione del latte si rispettino le condizioni fissate dalla normativa italiana, che obbliga, tra l'altro, alla forma scritta e alla durata minima annuale.

Un ruolo importante nella definizione dei criteri di contrattazione, secondo l'Autorità, può essere svolto dalle organizzazioni interprofessionali (OI), a condizione che siano sufficientemente rappresentative di tutte le categorie interessate. Più specificamente, le OI, pur senza negoziare il prezzo di vendita, potranno definire i requisiti di forma che dovrà avere il contratto, i suoi contenuti minimi e le modalità con le quali i diversi prezzi negoziati potranno variare nell'ambito del periodo di validità del contratto, anche eventualmente sulla base di meccanismi di indicizzazione concordati che potrebbero essere utilmente realizzati da ente pubblico terzo come ISMEA.

Infine, quanto ai possibili interventi di politica settoriale, l'Autorità ha ribadito in primo luogo la necessità di prevedere strumenti di tutela del comparto agricolo che non disincentivino la competizione sull'efficienza delle aziende lattiere nazionali, inibendo il virtuoso processo di concentrazione

degli allevatori già in atto. In secondo luogo, l'Autorità ha ribadito la necessità di un utilizzo più mirato dei fondi comunitari e nazionali indirizzati alla ristrutturazione settoriale. Infine, tra le proposte operative contenute nell'indagine, si segnala, in particolare, la necessità di: incentivare la costituzione di OP di dimensione adeguata che non si limitino a centralizzare la trattativa con l'industria; favorire l'installazione di alcuni impianti di polverizzazione del latte; promuovere la costituzione di uno o più fondi assicurativi di natura mutualistica; incrementare l'efficienza degli allevamenti, con un impegno congiunto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e delle organizzazioni di categoria; prevedere strumenti adeguati e mirati di *welfare* agricolo, per sostenere il reddito degli allevatori nelle zone svantaggiate; proseguire la promozione di una normativa più rigorosa in termini di etichettatura e tracciabilità del prodotto; incentivare la ricerca e l'innovazione, per immettere sul mercato prodotti a più elevato valore aggiunto; favorire le esportazioni e la penetrazione su nuovi mercati.

Risultano, infine, attualmente in corso tre indagini conoscitive, rispettivamente sui mercati dei vaccini per uso umano, sulle condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale e, infine, sul settore audiovisivo.

Linee future di intervento: le istruttorie avviate nel corso del 2015

Dall'analisi delle iniziative che hanno avuto avvio nel corso del 2015 è possibile trarre infine alcune indicazioni sulle linee di intervento future. L'Autorità ha avviato alcuni procedimenti istruttori al fine di indagare l'esistenza di eventuali ostacoli frapposti dalle imprese al corretto funzionamento dei mercati, confermando nella lotta alla collusione tra le imprese il principale obiettivo dell'attività investigativa di questa Istituzione. Gli avvisi deliberati nel corso dell'anno hanno riguardato diversi settori di mercato.

In particolare, in materia di intese, l'Autorità ha avviato due istruttorie nel settore siderurgico, la prima sui tondini per cemento armato, al fine di verificare la sussistenza di un possibile cartello tra sei delle maggiori imprese attive in Italia nella produzione e commercializzazione di prodotti d'acciaio, nello specifico si fa riferimento al tondo per cemento armato e alla rete elettrosaldata (i c.d. "tondini in acciaio"); la seconda, *Aumento prezzi cemento*, riguarda invece l'ipotesi di un'intesa orizzontale che sarebbe stata attuata da quattro tra le maggiori imprese nazionali che producono e commercializzano cemento, coordinando gli aumenti del prezzo di vendita.

Nel mercato dei diritti televisivi sportivi, è stata avviata un'istruttoria (*Vendita diritti televisivi serie A 2015/2018*) nei confronti delle società Sky Italia, Rti-Mediaset, Infront Italy e della Lega nazionale professionisti di Serie

A sull'assegnazione dei diritti televisivi per il Campionato di calcio nel triennio 2015-2018, con il fine di verificare se siano intervenuti "accordi spartitori" fra Sky e Mediaset. Il procedimento è volto in particolare a verificare la possibile sussistenza di un'intesa restrittiva, al fine di condizionare e alterare gli esiti della procedura di assegnazione e a escludere i potenziali nuovi entranti.

Secondo una linea di tendenza già chiaramente emersa da alcuni anni, il corretto svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica si conferma come un terreno privilegiato dell'attività investigativa dell'Autorità. In tale ambito è stata avviata in particolare un'istruttoria nei confronti di quattordici imprese che forniscono servizi di assistenza domiciliare di ossigenoterapia e ventiloterapia, a pazienti con gravi insufficienza respiratoria, per accertare la possibile esistenza di un'intesa anticoncorrenziale diretta alla ripartizione del mercato, nonché all'aumento dei costi sostenuti dalle stazioni appaltanti.

Nel caso *Mercato del noleggio autoveicoli a lungo termine*, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di otto società di autonoleggio a lungo termine e della loro Associazione Aniasa, per accertare l'esistenza di intese restrittive della concorrenza, vietate dall'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'istruttoria intende verificare se le imprese abbiano attuato un coordinamento delle rispettive strategie commerciali, attraverso uno scambio di informazioni sensibili. Si ipotizza anche un ruolo di coordinamento da parte dell'associazione di categoria Aniasa (Associazione nazionale industria dei servizi automobilistici e dell'autonoleggio).

Sempre nel periodo di riferimento, l'Autorità, a seguito di presentazione di una domanda di clemenza, ha avviato l'istruttoria *Agenzie di modelle* nei confronti delle principali agenzie di moda attive in Italia, nonché della loro associazione di categoria al fine di accertare se tali imprese abbiano posto in essere un'intesa avente ad oggetto il coordinamento delle rispettive condotte commerciali con riferimento sia alle condizioni economiche e contrattuali da praticare ai clienti sia alle condizioni di affiliazione e gestione delle modelle (e dei modelli) stesse.

Nel settore della mediazione immobiliare, si segnala infine l'istruttoria avviata al fine di accertare se alcune federazioni di mediatori agenti d'affari e di agenti immobiliari abbiano posto in essere intese restrittive della concorrenza aventi per oggetto e/o per effetto la definizione del prezzo di riferimento del mercato locale, vale a dire la provvigione di intermediazione immobiliare pubblicata nelle Raccolte Usi di Bari e Milano, segnatamente attraverso la partecipazione alla rilevazione degli usi stessi in violazione del

dettato normativo.

In materia di abusi di posizione dominante, l'Autorità ha avviato tre istruttorie volte a contrastare condotte sia di tipo escludente che di sfruttamento. In particolare, nel caso Unilever/Distribuzione gelati, l'istruttoria è diretta a verificare se la società abbia posto in essere condotte abusive nel mercato dei gelati industriali, cosiddetti "da impulso", cioè monodose e a consumo immediato. Più specificamente, se Unilever abbia adottato un sistema contrattuale che prevede esclusive, sconti e compensi in grado di fidelizzare i punti vendita, così da ostacolare l'accesso dei concorrenti nel mercato.

Nel caso *Enel Distribuzione-Rimozione coatta dispositivi smart metering* l'istruttoria intende accertare eventuali condotte abusive del gruppo Enel nel settore dei servizi di monitoraggio dei consumi elettrici (c.d. *smart metering*). Il procedimento riguarda l'ipotesi di un abuso di posizione dominante da parte di Enel che sarebbe stato attuato, in violazione dell'articolo 102 TFUE, ostacolando con varie modalità l'operatività di una società concorrente in questo settore e minacciando il pieno sviluppo concorrenziale di tali servizi innovativi.

Infine, nel caso *E-Class/Borsa Italiana*, l'Autorità ha deciso di avviare un'istruttoria per verificare se Borsa Italiana e Blt Market Services, società appartenenti al gruppo London Stock Exchange Group Holdings Italia, abbiano posto in essere condotte abusive nella fornitura dei servizi di informativa finanziaria. Al centro dell'istruttoria ci sono le clausole contenute nei contratti per l'accesso ai dati finanziari di Borsa Italiana, le quali potrebbero favorire il *vendor* del gruppo, Blt Market Services, imponendo ai *vendor* concorrenti, come e-Class, di fornire informazioni dettagliate relative alla propria clientela. Un simile *set* informativo, insieme all'attività di *auditing* svolta da Borsa Italiana, potrebbe essere utilizzato da Blt Market Services per espandere la propria clientela a discapito dei *vendor* concorrenti.

A conferma del rigoroso controllo sulla corretta attuazione delle proprie decisioni, l'Autorità ha inoltre avviato tre procedimenti di inottemperanza: il primo verso il Consiglio Nazionale Forense (*Inottemperanza/Condotte restrittive del CNF*, concluso nel febbraio 2016), il secondo nel mercato delle comunicazioni (*Wind-Fastweb/Condotte Telecom Italia*); il terzo in materia di concentrazioni (*Moby/Toremar*).

La tutela del consumatore

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato

Con due decisioni del 9 febbraio 2016 (sentenze n. 3/2015 e n. 4/2015) l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha riconosciuto la competenza dell'Autorità ad intervenire nei confronti delle pratiche commerciali scorrette nel settore delle comunicazioni, risolvendo una questione che si trascinava da anni e che rischiava di pregiudicare l'*enforcement* a favore dei consumatori in un settore particolarmente delicato in cui spesso sono insorti conflitti di competenze fra AGCM e AGCom.

Le due decisioni hanno riguardato due provvedimenti dell'Autorità, adottati rispettivamente nei confronti delle società Vodafone e Wind, con cui era stata accertata e sanzionata una condotta consistente nell'aver attivato, da parte del professionista, i servizi di navigazione in internet e di segreteria telefonica sulle SIM senza aver previamente acquisito il consenso del consumatore e senza averlo reso edotto dell'esistenza della pre-impostazione di tali servizi e della loro onerosità, così esponendolo ad eventuali addebiti inconsapevoli. Questa condotta era stata ritenuta *“idonea a determinare un indebito condizionamento tale da limitare considerevolmente, e in alcuni casi addirittura escludere, la libertà di scelta degli utenti in ordine all'utilizzo e al pagamento dei servizi preimpostati”* e, quindi, integrante la fattispecie della *“pratica commerciale considerata in ogni caso aggressiva”*, attuata esigendo il pagamento immediato o differito o la restituzione o la custodia di prodotti che il professionista ha fornito, ma che il consumatore non ha richiesto, vietata ai sensi dell'articolo 26, comma 1, lettera f), decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (*Codice del consumo*).

Proprio con riferimento a questo tipo di condotte nelle due pronunce rese dall'Adunanza Plenaria è stato chiarito che le pratiche commerciali aggressive, attuate attraverso l'inosservanza di obblighi informativi, sono inequivocabilmente attratte nella competenza dell'Autorità antitrust, che viene individuata come l'unica istituzione preposta alla loro repressione. Più, in particolare, il Giudice rileva, con un parziale *revirement* rispetto al proprio pregresso orientamento, che *“nel caso di specie, e sempre ai fini della competenza ad irrogare la sanzione, è evidente che l'art. 3, par. 4, della direttiva 2005/29/UE impone che vi sia sempre l'intervento di un'Autorità indipendente competente a far rispettare la predetta direttiva, sanzionando all'uopo le pratiche commerciali sleali anche nel settore delle comunicazioni elettroniche. L'autorità indipendente menzionata è, nel nostro sistema nazionale, l'Autorità Antitrust”* (p. 5).

Si sancisce così, una volta per tutte, l'esclusione, per quanto riguarda fattispecie di pratiche commerciali scorrette, di eventuali problemi di riparto di competenze e di sovrapposizione di interventi, essendo l'AGCM individuata come l'unica istituzione preposta alla repressione di tali condotte.

Più in generale, è stato inoltre confermato che l'AGCM è l'autorità che, in forza dell'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005, ha la competenza esclusiva a far rispettare le disposizioni della direttiva, sanzionando le pratiche commerciali sleali anche nel settore delle comunicazioni, come peraltro previsto nell'articolo 27, comma 1 bis, del Codice del consumo

Sotto il profilo dei rapporti tra discipline - quella generale del Codice del consumo e quella settoriale del Codice delle comunicazioni elettroniche - l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha infine ritenuto che la soluzione di un eventuale contrasto tra norme debba essere trovata applicando un criterio di specialità basato sul raffronto tra fattispecie e non tra settori.

I filoni di intervento nell'azione dell'Autorità

L'attività a tutela del consumatore svolta dall'Autorità nel corso del 2015 si è connotata per il perseguimento di un elevato livello di trasparenza e correttezza nelle relazioni commerciali tra professionisti e consumatori, in un'ottica di progressivo riequilibrio delle rispettive posizioni nel rapporto di consumo. A tal fine, l'Autorità ha attivato, sul piano procedurale, tutti gli strumenti di *enforcement* a sua disposizione, sia quelli più consolidati in materia di pratiche commerciali scorrette, sia i nuovi poteri attribuiti dalla normativa in materia di diritti dei consumatori nei contratti, ai sensi del decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 di attuazione della direttiva 2011/83/UE (c.d. *consumer rights*).

Sul piano sostanziale, invece, gli interventi dell'Autorità hanno investito la quasi totalità dei settori merceologici, tra cui quello energetico, delle comunicazioni, del credito, della finanza, delle assicurazioni, del trasporto, dei prodotti manufatti, degli alimenti, dei servizi turistici, inclusi i settori regolati, dove la competenza dell'Autorità nell'applicazione della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette, a seguito dell'inserimento del comma 1 bis nell'articolo 27 del Codice del consumo¹³ e alla luce di una giurisprudenza amministrativa che si è andata consolidando nel corso del 2015¹⁴, può considerarsi un punto nevralgico del sistema di tutela amministrativa del consumatore previsto nel nostro ordinamento.

¹³ Ad opera della modifica apportata dall'articolo 67 del d.lgs. 21/2014.

¹⁴ Cfr. le citate sentenze del 9 febbraio 2016 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che hanno riaffermato la competenza anche nel settore delle comunicazioni elettroniche, in riforma della posizione precedente espressa nel 2012.

D'altra parte, il rapporto di collaborazione tra l'Autorità e le altre autorità indipendenti di settore si è riconfermato particolarmente proficuo, anche in virtù dei protocolli d'intesa siglati nell'anno passato, sia mediante specifiche consultazioni in merito a casi concreti (tra cui si ricordano quelle in materia di energia, di comunicazioni, credito e assicurazioni), sia attraverso iniziative di più ampio respiro. Tra queste merita menzione l'iniziativa in corso tra l'Autorità, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEESGI) e l'autorità di vigilanza nel settore assicurativo IVASS per un'analisi tecnica congiunta finalizzata alla verifica a tappeto dei comportamenti delle imprese che combinano polizze assicurative e fornitura di energia elettrica, gas o acqua. In questo contesto, deve altresì darsi atto della prosecuzione della piena e proficua collaborazione con la Guardia di Finanza, che è risultata agevolata anche dal nuovo protocollo d'intesa sottoscritto nel 2015.

Il ventaglio delle fattispecie accertate e sanzionate nell'anno di riferimento abbraccia una molteplicità di situazioni, tra le quali si segnalano in particolar modo le condotte riconnesse alla vendita di prodotti *online*, sulla scia di un filone d'intervento inaugurato negli anni passati e che ora può contare, nel nuovo quadro normativo introdotto dalla disciplina *consumer rights*, sull'ampliamento del novero di strumenti repressivi a disposizione.

Sotto tale profilo, l'Autorità ha condotto una serie di procedimenti, alcuni già conclusi, altri ancora in corso, in cui oggetto di accertamento e di sanzione sono comportamenti posti in essere da parte di imprese che operano in ambiente digitale, tra l'altro, nel settore della vendita di prodotti di elettronica, in violazione tanto della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette che della normativa *consumer rights*. Rilevano, sotto il primo profilo, condotte ingannevoli e aggressive consistenti, ad esempio, nel rendere informazioni false circa l'effettiva disponibilità dei prodotti proposti in vendita e nell'opposizione di ostacoli all'esercizio di diritti contrattuali tra cui il rimborso delle somme pagate o il recesso; sotto il secondo profilo, la completezza delle informazioni e dell'applicazione della garanzia legale. Analogamente, sono stati valutati scorretti comportamenti nel settore della telefonia mobile che, all'insaputa del consumatore, addebitavano importi per la fornitura di servizi a sovrapprezzo non richiesti.

Con più specifico riferimento alla normativa *consumer rights*, nel corso dell'anno l'Autorità ha avuto numerose occasioni per attivare i nuovi strumenti di tutela pubblicitica dei consumatori che si trovano a stipulare contratti, anche fornendo una serie di indicazioni importanti in merito ai profili problematici, tra cui l'ambito di applicazione e alcune nozioni controverse quali quella di "supporto durevole".

Il nuovo filone applicativo, che include sia casi in cui la normativa *consumer rights* è stata applicata autonomamente, sia casi in cui la stessa è stata applicata in combinato con la disciplina in materia pratiche commerciali scorrette, è stato inaugurato da istruttorie relative alla vendita via telefono (c.d. *teleselling*) di servizi di comunicazione e televisivi, da un lato, e di elettricità e gas, dall'altro, oltre ai già citati casi di vendite *online* di prodotti di elettronica. In particolare, l'Autorità ha agito per vigilare sul corretto adempimento da parte degli operatori degli obblighi imposti dalla normativa *consumer rights* in materia di informativa precontrattuale, di specifici requisiti di forma finalizzati a rendere il consumatore consapevole del contenuto del contratto e di trasparenza delle condizioni contrattuali, oltre a valle del contratto sul rispetto dei termini per l'esercizio del diritto di recesso, sul momento di perfezionamento del contratto, e sulla consegna dei prodotti.

Si segnala, infine, l'ampiezza degli strumenti di *enforcement* attivati dall'Autorità nell'esercizio delle sue competenze, dall'accertamento delle violazioni, alle decisioni con impegni, alla *moral suasion*, alla verifica dell'inottemperanza a provvedimenti inibitori. In quest'ottica, particolare rilievo assume la speciale attenzione prestata dall'Autorità verso la deterrenza e l'effettività dei propri interventi, in piena continuità, peraltro, con quanto registrato in tema di *enforcement antitrust*: la prima è risultata assicurata, in particolare, da una rigorosa politica sanzionatoria che ha visto aumentare dell'80% l'ammontare delle sanzioni irrogate rispetto all'anno precedente a fronte di un numero in larga parte equivalente di istruttorie concluse; la seconda, attraverso una più stretta vigilanza sul rispetto delle proprie decisioni, sia di carattere inibitorio, che di accettazione di impegni presentati dalle Parti. In tal senso, ad esempio, il filone dei servizi *premium* a sovrapprezzo ha visto l'Autorità intervenire, nel corso dello stesso anno, tanto per reprimere l'illecito, che per esigere il rispetto della decisione inibitoria, così come, nel settore dei cofanetti regalo, l'Autorità ha avviato procedimenti per la presunta inottemperanza degli impegni assunti dal professionista¹⁵.

¹⁵ IP246.