



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXIV - n. 15

**Publicato sul sito www.agcm.it
15 aprile 2024**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
A568 - AGENZIE DI VIAGGIO/PRENOTAZIONI VOLI RYANAIR	
<i>Provvedimento n. 31151</i>	5
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	26
C12607 - SERVIZI ITALIA/RAMO D'AZIENDA DI STERIS	
<i>Provvedimento n. 31147</i>	26
C12613 - LATTERIA SORESINA SOCIETÀ COOPERATIVA AGRICOLA-ZANETTI/SAVIOLA	
<i>Provvedimento n. 31148</i>	34
INDAGINI CONOSCITIVE	37
IC55 - MERCATI DEGLI APPARECCHI ACUSTICI	
<i>Provvedimento n. 31149</i>	37
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	38
AS1961 - AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI - REVISIONE DELLA DELIBERA N. 154/2019 IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA	38
AS1962 - TRASPARENZA E CONDIZIONI CONCORRENZIALI RISCONTRATE NEI MERCATI DEGLI APPARECCHI ACUSTICI IN ITALIA	44
AS1963 - REGIONE LOMBARDIA - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO REGIONALE E LOCALE	49

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A568 - AGENZIE DI VIAGGIO/PRENOTAZIONI VOLI RYANAIR

Provvedimento n. 31151

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 aprile 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea;

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14-*bis*;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la Comunicazione dell'Autorità relativa all'applicazione dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/1990;

VISTA la propria delibera del 14 settembre 2023, n. 30772, con cui è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Ryanair DAC, primo operatore nel trasporto aereo di linea passeggeri nei voli che interessano aeroporti italiani, per accertare un possibile abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell'articolo 102 TFUE, consistente nel precludere gli acquisti da parte delle agenzie di viaggio, fisiche e/o *online*, dei biglietti Ryanair tramite il sito *internet* della stessa e nell'offerta di condizioni peggiorative tramite GDS, così impedendo e/o ostacolando le agenzie stesse nella vendita di biglietti aerei della compagnia - che tipicamente rappresentano il "punto di accesso" per la vendita di ulteriori servizi - al fine di favorire le vendite dirette di biglietti aerei sul proprio sito e così pregiudicando lo svolgimento di una concorrenza effettiva nei mercati della vendita dei servizi turistici, a danno delle agenzie di viaggi e con effetti negativi per il benessere dei consumatori che si avvalgono di tali operatori;

VISTA la propria delibera del 16 gennaio 2024, n. 31027, con cui il procedimento è stato esteso soggettivamente alla società Ryanair Holdings Plc;

VISTE le istanze di adozione di misure cautelari dell'associazione eu Travel Tech e di Vacaciones eDreams SL entrambe pervenute in data 29 marzo 2024;

VISTI gli atti del procedimento, ad eccezione della documentazione ispettiva, acquisita presso Ryanair DAC e Ryanair Holdings Plc;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Ryanair DAC (di seguito anche "Ryanair DAC") è una compagnia aerea *low cost* di diritto irlandese attiva nell'offerta di servizi di trasporto aereo su rotte nazionali e internazionali. Ryanair DAC è controllata da Ryanair Holdings plc.

2. Ryanair Holdings plc. (di seguito anche "Ryanair Holdings") è posta al vertice dell'omonimo gruppo di imprese che opera come vettore aereo in Europa, sia attraverso Ryanair DAC che

attraverso i vettori Ryanair Sun S.A. (“Buzz”), Lauda Europe Limited (“Lauda”), Malta Air Limited (“Malta Air”) e Ryanair U.K. Limited (“Ryanair UK”). Nel seguito Ryanair DAC e Ryanair Holdings saranno congiuntamente indicate con “Ryanair”, Ryanair Holdings e le sue controllate saranno indicate nel seguito come “Gruppo Ryanair”.

3. Il Gruppo Ryanair rappresenta, attualmente, il principale gruppo attivo nel trasporto aereo di linea in Europa, che ha trasportato oltre 180 milioni di passeggeri nell’anno fiscale 2024, con circa 3.600 voli giornalieri, 94 basi operative e o 235 aeroporti serviti in 37 paesi europei e dell’area mediterranea¹. In Italia, il Gruppo Ryanair è il principale vettore aereo operativo in Italia.

II. I SEGNALANTI E I TERZI INTERVENIENTI

4. L’Associazione Italiana Agenti di Viaggio (di seguito, “AIAV”) è l’associazione di categoria costituita nel 2002 che, secondo gli ultimi dati disponibili, conta 1.900 agenzie di viaggio tradizionali dislocate in tutte le regioni d’Italia, con 8.500 punti vendita che rappresentano oltre il 35% delle agenzie di viaggio².

5. La Federazione del Turismo Organizzato (di seguito, “FTO”) riunisce 1.900 soci attivi come tour operator, agenzie di viaggio, *Online Travel Agencies* (“OTA”), compagnie di assicurazione specializzate in turismo, e altre imprese attive nella filiera dei viaggi³.

6. L’Associazione Codici Lombardia – Centro per i Diritti del Cittadino (di seguito, “ACL”) e l’Associazione Codici Nazionale (di seguito, “Codici”) operano quali associazione rappresentative degli interessi e dei diritti degli utenti e dei consumatori⁴.

7. L’Associazione AdvUnite (di seguito, “AdvUnite”) è una associazione di categoria, operante nel settore turistico, impegnata nella promozione e nella tutela dei diritti ed interessi delle agenzie di viaggio⁵.

8. Associazione FIAVET (di seguito, “Fiavet”) è una associazione di categoria delle agenzie di viaggio che associa 17 associazioni regionali o ultra-regionali di agenzie di viaggio che, a loro volta, rappresentano circa 1.400 agenzie⁶.

9. Vacaciones eDreams SL (di seguito, “eDreams”) opera come agenzia di viaggio *online* (*Online Travel Agency – OTA*), è uno dei principali marchi di viaggi *online* al mondo ed è particolarmente attiva nel mercato italiano⁷.

10. Kiwi.com s.r.o. (di seguito, “Kiwi”) opera con il sito web Kiwi.com e tramite la propria applicazione mobile ed è uno dei principali operatori attivi nel settore della intermediazione dei trasporti *online* (OTA)⁸.

¹ Cfr. Presentazione dei risultati del Gruppo Ryanair - Q3 Results – Jan. 24. <https://investor.ryanair.com/wp-content/uploads/2024/01/Ryanair-Q3-FY24-Presentation.pdf>.

² Cfr. doc. 2, segnalazione AIAV del 10 maggio 2023.

³ Cfr. doc. 17, verbale dell’audizione di FTO del 22 giugno 2023.

⁴ Cfr. docc. 11 (segnalazione Associazione CODICI - Lombardia del 26 giugno 2023) e 41 (istanza di partecipazione inviata dall’Associazione CODICI Nazionale in data 21 settembre 2023).

⁵ Cfr. doc. 47, istanza di partecipazione trasmessa dall’Associazione ADVUNITE il 25 settembre 2023.

⁶ Cfr. doc. 57, istanza di partecipazione inviata da FIAVET il 6 ottobre 2023.

⁷ Cfr. doc. 71, istanza di partecipazione presentata da Vacaciones eDreams SL il 16 ottobre 2023.

⁸ Cfr. doc. 75, istanza di partecipazione presentata da kiwi.com s.r.o. del 20 ottobre 2023.

11. Federconsumatori APS – Milano e Regione Lombardia (di seguito, “Federconsumatori”) è una associazione, nelle sue articolazioni territoriali di Milano e della Lombardia, senza scopo di lucro che ha come obiettivi prioritari l’informazione e la tutela dei consumatori ed utenti⁹.

12. BravoNext S.A. (di seguito, “Lastminute”) opera quale OTA e rivolge la propria offerta di servizi sul mercato italiano attraverso una molteplicità di siti web e di brand¹⁰.

13. Fru.PL S.A. (di seguito, “Fru”) opera quale OTA sia nei mercati europei che internazionali¹¹.

14. eu Travel Tech (di seguito, “euTT”) è un’associazione di categoria che rappresenta e promuove gli interessi dei Global Distribution System (“GDS”) e degli intermediari per la prenotazione di viaggi, comprese le agenzie di viaggio *online*, dinanzi agli stakeholder e ai rappresentanti politici europei e nazionali¹².

15. Booking.com B.V. (di seguito, “Booking.com”) è una OTA che presta – oltre ad altri servizi turistici – il servizio di prenotazione di biglietti aerei¹³.

III. PREMESSA

16. Il presente procedimento è stato avviato, in data 14 settembre 2023, nei confronti di Ryanair DAC e successivamente esteso, in data 16 gennaio 2024, a Ryanair Holdings per verificare l’esistenza di eventuali violazioni dell’articolo 3 della legge n. 287/1990 e/o dell’articolo 102 del TFUE.

17. Tra le condotte contestate nel provvedimento di avvio, vi sarebbe la circostanza che Ryanair impedirebbe alle agenzie di utilizzare il sito ryanair.com per effettuare l’acquisto dei biglietti aerei per conto dei propri clienti. In particolare, nel provvedimento di avvio si osservava che Ryanair avrebbe messo in atto condotte volte ad ostacolare le prenotazioni degli utenti tramite le agenzie di viaggio, sia fisiche che *online*, mediante una serie di comportamenti volti a bloccare o rendere più difficoltosa la fruizione del servizio acquistato tramite agenzie di viaggio. In particolare, Ryanair richiedeva l’intervento diretto del passeggero per lo sblocco della prenotazione e, quindi, per poter effettuare il *check-in* e viaggiare – mediante identificazione dell’identità (processo di verifica facciale) – e veicolava a quest’ultimo informazioni denigratorie e non veritiere allo scopo di dissuaderlo dall’avvalersi delle agenzie di viaggi per acquistare biglietti Ryanair.

18. Allo stesso tempo, Ryanair forniva – solo a un sottogruppo di agenzie di viaggio che non includeva le OTA – la possibilità di accedere all’inventario dei voli Ryanair tramite le piattaforme GDS (Global Distribution System). Tale accesso, tuttavia, risultava ridotto sia per quantità di voli (assenza di tratte servite) sia per l’assenza di alcune opzioni tariffarie. In definitiva, l’accesso all’inventario risultava avere condizioni tecnico-economiche inferiori rispetto all’offerta al pubblico presente sul sito Internet della stessa.

19. Secondo il provvedimento di avvio, tali condotte potevano integrare un possibile abuso di Ryanair della propria posizione dominante nei mercati del trasporto aereo, volto a marginalizzare, se non escludere, le agenzie di viaggio dai mercati della prenotazione e vendita di servizi turistici, accentrando sui propri canali le vendite dei biglietti aerei e degli altri servizi turistici. Occorre infatti considerare che su molte rotte che interessano il territorio italiano l’offerta Ryanair rappresenta l’unica alternativa disponibile (o, comunque, quella che offre il maggior numero di voli e alle tariffe

⁹ Cfr. doc. 77, istanza di partecipazione trasmessa da Federconsumatori Milano il 24 ottobre 2023.

¹⁰ Cfr. doc. 78, istanza di partecipazione di BravoNext S.A. - Lastminute del 24 ottobre 2023.

¹¹ Cfr. doc. 82, istanza di partecipazione inviata da FRU.PL Sa il 25 ottobre 2023.

¹² Cfr. doc. 83, istanza di partecipazione trasmessa da eu Travel Tech – euTT il 25 ottobre 2023.

¹³ Cfr. doc. 84, istanza di partecipazione trasmessa da Federconsumatori Milano il 24 ottobre 2023.

migliori) e che non avere Ryanair nel proprio *inventory* potrebbe minare la capacità delle agenzie di offrire al cliente finale un ventaglio completo di soluzioni di viaggio.

20. A seguito dell'avvio del procedimento, in particolar modo a partire dal novembre-dicembre 2023, è emerso che le condotte anzi descritte si sono inasprite, sia con riferimento all'ostacolo all'acquisto di voli Ryanair da parte delle agenzie, che con riferimento alla campagna denigratoria¹⁴. In particolare, è emerso che Ryanair appare aver introdotto ulteriori accorgimenti informatici volti ad impedire del tutto, e in via preventiva, l'acquisto dei biglietti Ryanair da parte delle agenzie tramite il sito Ryanair.com. Successivamente, il blocco è divenuto intermittente e imprevedibile, limitato ad alcuni giorni della settimana a fronte di un blocco totale e sistematico in altri giorni. A fronte di tale blocco, almeno le OTA non sono più in grado di vendere voli Ryanair¹⁵.

21. Inoltre, a partire da gennaio 2024, Ryanair ha stipulato alcuni accordi con delle OTA – in particolare Kiwi – volti a disciplinare la vendita di biglietti Ryanair; tali accordi appaiono di fatto comportare che le OTA rimandino al sito *internet* di Ryanair per la prenotazione e, altresì, continuino a restringere l'offerta dei voli Ryanair (*[omissis]*)*, limitando la libertà commerciale in merito alle stesse tariffe¹⁶.

IV. I MERCATI RILEVANTI

22. Il caso in esame concerne i mercati dei servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri e quelli, collegati al primo, dei servizi di prenotazione e vendita di servizi turistici.

IV.1. I servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri

23. In base al consolidato orientamento nazionale¹⁷, i servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri (con esclusione, quindi, di voli charter) presentano caratteristiche tali da individuare un distinto mercato rilevante per ogni collegamento tra coppie di città o di aeroporti, in applicazione del *city-pair method* o metodo delle coppie di origine-destinazione: ciò in quanto tali coppie rappresentano l'origine e la destinazione dello spostamento e, in quanto tali, non sono sostituibili dal punto di vista della domanda.

24. Ognuno dei mercati così definiti, pertanto, non coincide necessariamente con i soli collegamenti tra i due aeroporti agli estremi della rotta, ma può comprendere anche i voli tra aeroporti i cui rispettivi bacini di utenza si sovrappongano in misura significativa con i bacini di utenza di aeroporti limitrofi. Questo approccio alla definizione del mercato rilevante presenta una dimensione geografica intrinseca propria dei servizi di trasporto, per i quali diventa irrilevante tracciare una linea di demarcazione fra dimensione geografica e del prodotto.

¹⁴ Cfr. doc. 132 (informazioni fornite da Lastminute il 28 dicembre 2023), 133 (verbale di audizione di Lastminute del 12 dicembre 2023), 135 (informazioni fornite da euTT in data 8 gennaio 2024), 137 (verbale di audizione di euTT svolta il 21 dicembre 2023), 145 (ulteriori informazioni trasmesse da euTT il 26 gennaio 2024), 161 (altre informazioni trasmesse da euTT il 13 febbraio 2024), 175 (nuove informazioni da parte di eDreams pervenute il 5 marzo 2024), 176 (verbale di audizione di Lastminute del 26 febbraio 2024), 179 (trasmissione da parte di Lastminute, in data 13 marzo 2024, di informazioni chieste in audizione).

¹⁵ Cfr. doc. 176, 179, citati.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

¹⁶ Cfr. doc. 171 (risposta di Ryanair del 23 febbraio 2024 a una richiesta di informazioni).

¹⁷ Casi C11608 – Alitalia - Compagnia Aerea Italiana/Ramo di azienda di Wind Jet (Newco), provvedimento n. 23739 del 13 luglio 2012 in Bollettino n. 28/2012 e C9812B - Monitoraggio post-concentrazione/Compagnia Aerea Italiana/Alitalia-Linee aeree italiane-Air One, provvedimento n. 23496 dell'11 aprile 2012 in Bollettino n. 15/2012. A livello europeo cfr. Casi M.9287 – Connect Airways/Flybe; M.8964 – Delta/Air France-KLM/Virgin Group/Virgin Atlantic; M.8869 – Ryanair/LaudaMotion; M.7541 – IAG/Aer Lingus; M.7333 – Alitalia/Etihad; M.6447 – IAG/bmi.

25. Con riguardo alla sostituibilità tra voli diretti e voli indiretti che collegano i due aeroporti agli estremi della stessa rotta, essa va valutata tenendo conto della distanza e dei tempi di percorrenza, nonché delle frequenze giornaliere dei voli sulla medesima rotta. Pertanto, con riguardo alle rotte nazionali, la sostituibilità tra voli diretti e indiretti dal lato della domanda deve essere generalmente esclusa, mentre per quanto concerne le rotte internazionali i collegamenti diretti e indiretti possono talora considerarsi tra loro sostituibili e, quindi, facenti parte di un medesimo mercato. In maniera analoga viene normalmente considerata la sostituibilità del trasporto aereo con altri mezzi di trasporto per ciascuno dei mercati individuati (c.d. concorrenza intermodale): a tale fine vengono prese in considerazione le distanze che separano i punti di origine e destinazione di ciascun collegamento interessato, i tempi di percorrenza, le frequenze di collegamento, le caratteristiche delle modalità di trasporto disponibili (costi, *comfort*, etc.). Appare, invece, sempre meno attuale la distinzione tra domanda *business* e *leisure*, considerata l'evoluzione dei modelli operativi dei vettori aerei e il peso che le compagnie *low cost* detengono oggi in Italia.

26. Nel caso di specie, inoltre, in considerazione dell'ampio numero di rotte potenzialmente interessate dalle condotte in esame e del peso che queste rotte hanno per le agenzie di viaggio, fisiche e *on-line* – le quali, per operare in modo profittevole, devono essere in grado di offrire una gamma di soluzioni di viaggio in grado di rispondere nella misura più ampia possibile alle esigenze del consumatore medio, offrendo la più vasta scelta di soluzioni di viaggio sia sul territorio nazionale che all'estero – occorre considerare anche la numerosità e la gamma delle singole rotte, cioè dei singoli mercati rilevanti origine-destinazione (nel seguito "O&D"), che costituiscono tutti i collegamenti nazionali ed europei da/per l'Italia.

In particolare, in ragione del nesso intercorrente tra i servizi di agenzia di viaggi aerei forniti ai consumatori italiani e i servizi di trasporto aereo assicurati sui mercati del trasporto aereo, costituiti dalle rotte aeree in partenza dagli aeroporti italiani ovvero diretti verso i medesimi, rilevano, ai fini del presente caso, anche i servizi di trasporto aereo per ciascuna O&D complessivamente considerati e, quindi, tutti i collegamenti nazionali ed europei da/per l'Italia¹⁸.

IV.2. I servizi di prenotazione e vendita di servizi turistici

27. Si tratta della prenotazione e vendita di servizi turistici (volo aereo, hotel, noleggio auto, etc.)¹⁹; per le loro differenti caratteristiche, essi possono costituire ciascuno un differente mercato rilevante, che potrebbe essere astrattamente soggetto a ulteriori segmentazioni (ad esempio, *off-line* o *on-line*).

28. I servizi turistici possono essere venduti singolarmente o nell'ambito di un c.d. pacchetto turistico, nel qual caso viene in rilievo la specifica normativa. La Commissione, nei suoi precedenti, ha ritenuto di non poter escludere che la distribuzione di pacchetti turistici costituisca un mercato separato dalla vendita dei singoli servizi che l'acquirente combina in autonomia²⁰.

29. Anche in questo caso l'avvento di *internet* ha ampiamente modificato le dinamiche del settore: servizi la cui distribuzione era prima appannaggio pressoché esclusivo delle agenzie di viaggio tradizionali sono oggi offerti anche dalle OTA e da altri soggetti, *in primis* i vettori aerei, che, a partire dalla transazione per l'acquisto del biglietto aereo, possono fare *cross-selling* e vendere al viaggiatore tutti gli altri servizi turistici di cui ha bisogno, avvalendosi di *partner* specializzati.

¹⁸ Sul punto si veda anche, Provvedimento AGCM n. 9693 del 27 giugno 2001, caso A291 – Assoviaggi/Alitalia e Decisione della Commissione UE del 14 luglio 1999, caso AT.34780 – Virgin/British Airways.

¹⁹ Per completezza, si nota che la nozione di "servizio turistico" prescinde dalla finalità ricreativa o professionale dell'acquisto.

²⁰ M.5996 – Thomas Cook / Travel Business of Co-operative Group / Travel Business of Midlands Co-operative Society; M.6163 – AXA /Permira / Opodo / Go Voyages / eDreams.

30. Nel caso in esame vengono in rilievo, oltre alla prenotazione e vendita di biglietti aerei, la prenotazione e vendita dei servizi alberghieri e la prenotazione e vendita dei servizi di noleggio auto, ossia i servizi turistici che presentano un collegamento più stretto con il trasporto aereo, nonché in ragione della circostanza che Ryanair ne intermedia la vendita sul proprio sito.

31. Considerata la crescente presenza delle OTA e delle compagnie aeree accanto al tradizionale canale agenziale, che ha determinato un'omogeneizzazione delle condizioni concorrenziali di tali mercati, quanto meno sul territorio nazionale, e tenuto conto anche dell'uniformità linguistica delle diverse versioni dei siti di tali soggetti in ciascun paese, la dimensione del mercato può ritenersi in prima approssimazione nazionale.

V. LE PRIME RISULTANZE PROCEDIMENTALI E LA SUSSISTENZA DEL *FUMUS BONI IURIS*

V.1. La posizione dominante di Ryanair

32. Secondo il provvedimento di avvio, nel settore del trasporto aereo di linea di passeggeri nazionale e da/per l'Italia, Ryanair ha acquisito negli anni una posizione di assoluto rilievo, anche a causa delle note vicende della compagnia di bandiera, che negli altri paesi europei continua invece a ricoprire un ruolo importante.

33. In particolare, secondo i dati del Rapporto ENAC del 2022²¹, Ryanair era il primo vettore in Italia con quasi 46 milioni di passeggeri trasportati nel 2022 (34,6% del totale), seguita da Wizzair con circa 11,5 milioni e da easyJet con poco più di 11 milioni; ITA è al quarto posto con quasi 10,5 milioni. Sul solo traffico nazionale, Ryanair detiene una quota di passeggeri trasportati del 44% (mentre il secondo operatore, easyJet, non arriva al 20%); si tratta di dati in costante crescita, fatto salvo il periodo pandemico.

34. I dati acquisiti successivamente all'avvio del procedimento mostrano come Ryanair abbia notevolmente rafforzato la propria posizione di primato e appaiono confermare *prima facie* che Ryanair detenga una posizione dominante²².

35. In particolare, guardando alla quota di passeggeri trasportati nei voli domestici e nei voli europei da/per l'Italia Ryanair nel 2023 è il primo operatore con una quota di passeggeri del 50% per i voli domestici e del 39% considerando tutti i collegamenti da/per l'Italia (Tabella 1).

²¹ Cfr. doc. 5, segnalazione di FTO presentata il 6 giugno 2023.

²² Cfr. doc. 162, dati di traffico 2022 e 2023 forniti da ENAC lo scorso 14 febbraio.

Tabella 1 – Quote di passeggeri trasportati per gruppi di vettori (2023)²³

Operatore	2023		
	Quota passeggeri su voli domestici	Quota passeggeri su voli europei (da/per l'Italia)	Totale passeggeri domestici ed europei (da/per l'Italia)
Gruppo Ryanair	50%	35%	39%
ITA	26%	4%	9%
Gruppo Easyjet	9%	12%	11%
Gruppo Wizz Air	5%	11%	10%
Volotea	5%	1%	2%
Gruppo Lufthansa	0%	10%	8%
Gruppo IAG	0%	10%	8%
Gruppo Air France-KLM	0%	6%	4%

36. Andando ad osservare i singoli collegamenti tra aeroporti O&D²⁴, nel 2023 sono stati attivi 552 collegamenti domestici (da aeroporti italiani ad aeroporti italiani) e 3.148 collegamenti europei da/per l'Italia (da aeroporti italiani ad aeroporti esteri e viceversa). Ryanair è presente in 320 collegamenti nazionali – vale a dire il 58% delle tratte domestiche – e in 1.687 collegamenti europei da/per l'Italia – vale a dire il 54% delle tratte internazionali da/per l'Italia. Nessun altro gruppo di vettori ha la medesima capillarità di servizio: in particolare, il secondo vettore per capillarità è Volotea nelle tratte domestiche (attivo nel 24% dei collegamenti) e per quelle europee da/per l'Italia è Wizzair (23%).

37. Inoltre, considerando i collegamenti in cui è attiva Ryanair, quest'ultima detiene una quota di passeggeri – in ogni singola tratta – superiore al 50% in 250 tratte domestiche e 1.307 collegamenti europei da/per l'Italia. In sostanza, Ryanair detiene una quota di passeggeri, per singola tratta, superiore al 50% nel 45% di tutte le tratte nazionali e nel 42% di tutte le tratte europee da/per l'Italia. Inoltre, Ryanair detiene una quota di passeggeri superiore al 40% per singola tratta in 268 collegamenti domestici e 1.376 collegamenti europei da/per l'Italia, vale a dire circa il 49% delle tratte domestiche e il 44% delle tratte internazionali da/per l'Italia.

²³ Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 162, citato. Si precisa che, in modo cautelativo per la parte, i singoli vettori aerei sono stati raggruppati per gruppo di appartenenza (ad esempio, Vueling, Iberia, British Airways, ecc. sono attribuiti al gruppo IAG).

²⁴ Si precisa che nei dati ENAC ogni collegamento tra due aeroporti viene contato singolarmente (ad esempio, Bari-Alghero e Alghero-Bari costituiscono due collegamenti).

Tabella 2 – Numero di collegamenti O&D in cui Ryanair detiene una quota di passeggeri superiore al 50% e al 40%²⁵

	N. di tratte con quota superiore al 50%	% delle tratte con quota superiore al 50% sul totale dei collegamenti	N. di tratte con quota superiore al 40%	% delle tratte con quota superiore al 40% sul totale dei collegamenti
Collegamenti domestici	250	45%	268	49%
Collegamenti europei da/per l'Italia	1.307	42%	1.376	44%

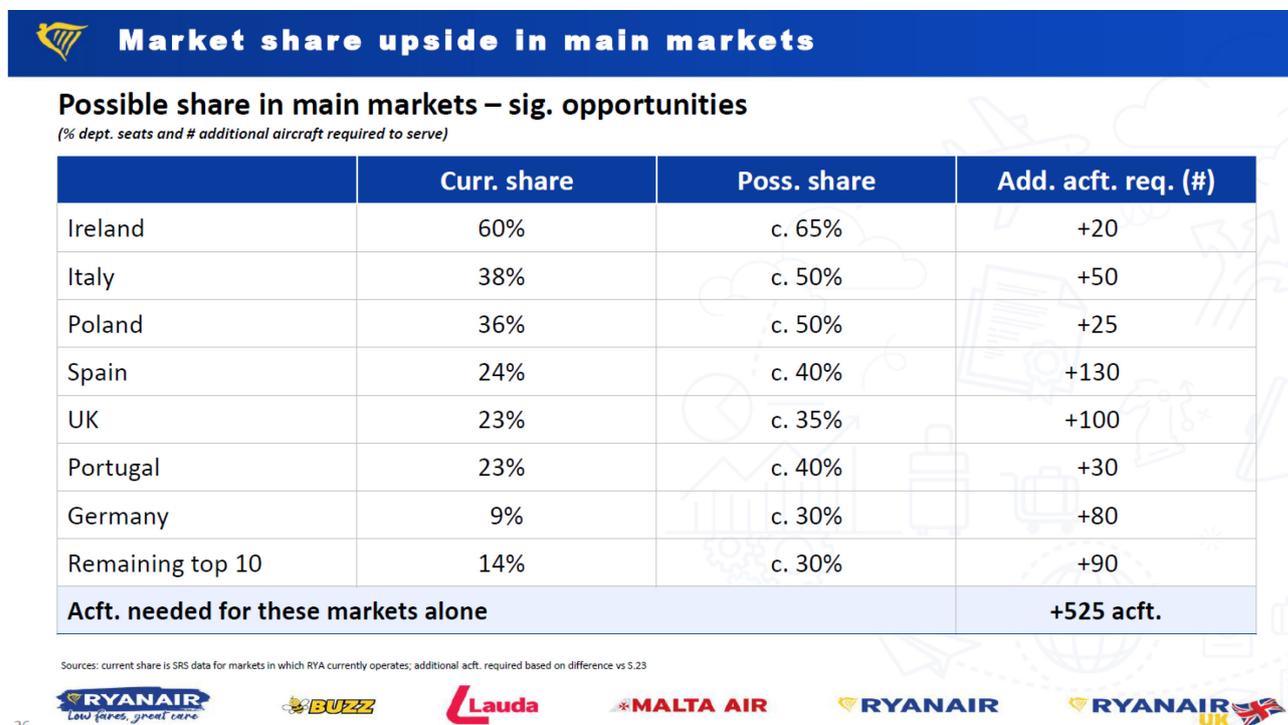
38. Questi dati appaiono essere confermati dalla documentazione pubblica di Ryanair, che evidenzia altresì un incremento significativo nel tempo della quota di passeggeri trasportati in Italia. In particolare, la stessa Ryanair evidenzia una quota totale di passeggeri stimata compresa tra il 38%²⁶ e il 40%²⁷ in Italia, con incrementi di 12-13 punti percentuali in pochi anni. Nei documenti pubblici di Ryanair, inoltre, si stimano anche i possibili aumenti delle quote dei passeggeri, che in Italia sarebbe del 50% dei passeggeri totali a fronte di un aumento di 50 aeromobili destinati alle tratte nazionali (Figura 1 *infra*).

²⁵ Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 162, citato.

²⁶ Cfr. doc. 66, all. 4 (verbale dell'11 ottobre 2023 per l'acquisizione di documentazione dal sito Ryanair); 188, all. 2 (verbale del 28 marzo 2024 per l'acquisizione agli atti di documentazione pubblica di Ryanair).

²⁷ Cfr. doc. 66, all. 6 e 12, citato.

Figura 1 – Presentazione pubblica agli investitori relativa al primo trimestre dell'anno fiscale 2024²⁸.



39. Andando ad osservare la quota di passeggeri trasportati negli aeroporti italiani a livello di singola città²⁹, su 36 città italiane che hanno aeroporti³⁰, Ryanair è presente in 28 di esse, vale a dire quasi il 78% del totale; andando a considerare solo le città con aeroporti che effettuano voli europei da/per l'Europa, tale tasso di copertura sale all'88%.

40. Ryanair detiene una quota di tutti i passeggeri aeroportuali domestici (tratte nazionali interne) superiore al 50% in 23 città italiane, vale a dire il 64% di tutte le città con aeroporti in Italia e l'82% delle città raggiunte da Ryanair. Se si considera una quota di passeggeri aeroportuali domestici Ryanair superiore al 40%, il numero di città diviene 25, vale a dire il 69% di tutte le città con aeroporti in Italia e l'89% delle città raggiunte da Ryanair. Considerando i passeggeri totali (domestici e Europa-Italia), la percentuale dei passeggeri che hanno volato nel 2023 con Ryanair su tutti i passeggeri aeroportuali è stata superiore al 50% e al 40% rispettivamente in 19 e 21 città che hanno aeroporti, vale a dire rispettivamente il 53% e il 58% delle città italiane che hanno un aeroporto (Tabella 3 *infra*).

41. In definitiva, in più della metà delle città che hanno un aeroporto in Italia, più di 1 viaggiatore su 2 ha volato con Ryanair. Se si considerano i soli passeggeri di voli nazionali, in circa due città su tre che hanno un aeroporto in Italia, più di 1 viaggiatore su 2 ha volato con Ryanair.

²⁸ Cfr. doc. 66, all. 11, citato.

²⁹ Con tale metodo gli aeroporti di Milano Malpensa, Milano Linate, Bergamo sono stati considerati unitamente come riferibili a Milano (si osservi che nell'area di Milano è stato incluso anche l'aeroporto di Brescia, che è un aeroporto cargo ma che in casi limitati (con un numero di passeggeri inferiore alla centinaia nel 2023) ha visto atterrare degli aeromobili per questioni di natura operativa, ad esempio maltempo, ecc), mentre gli aeroporti di Roma Fiumicino e Roma Ciampino sono tutti riferiti al comune di Roma.

³⁰ Si precisa che su 36 città, solo 32 città hanno almeno un aeroporto in cui sono effettuati anche voli europei e non solo i voli domestici.

Tabella 3 – Quota di passeggeri domestici e totali in ciascuna città aeroportuale³¹

Città aeroportuali (in ordine di numero di passeggeri totali domestici ed europei)	Quota di passeggeri domestici Ryanair nella singola città aeroportuale	Quota di passeggeri da/per l'Europa Ryanair nella singola città aeroportuale	Quota passeggeri totali nella singola città aeroportuale
Milano	42%	37%	38%
Roma	26%	26%	26%
Napoli	48%	27%	32%
Venezia	63%	19%	25%
Bologna	78%	49%	53%
Catania	51%	27%	39%
Palermo - Cinisi	59%	46%	53%
Bari	67%	50%	56%
Pisa	97%	60%	65%
Torino - Caselle Torinese	61%	44%	50%
Oristano - Elmas	55%	55%	55%
Firenze	non presente nel 2023	non presente nel 2023	non presente nel 2023
Treviso	100%	81%	82%
Olbia	non presente nel 2023	non presente nel 2023	non presente nel 2023
Verona - Sommacampagna	56%	19%	31%
Brindisi	71%	41%	58%
Lamezia Terme	56%	46%	53%
Alghero	53%	81%	64%
Genova - Sestri Levante	51%	39%	44%
Trapani	93%	100%	96%
Pescara	89%	88%	88%
Trieste - Ronchi dei Legionari	52%	68%	60%
Perugia	97%	69%	74%
Ancona - Falconara Marittima	23%	51%	46%
Rimini	100%	65%	69%
Comiso	37%	25%	33%
Lampedusa e Linosa	non presente nel 2023	aeroporto senza voli europei nel 2023	non presente nel 2023
Reggio Calabria	non presente nel 2023	aeroporto senza voli europei nel 2023	non presente nel 2023
Crotone - Isola di Capo Rizzuto	98%	aeroporto senza voli europei nel 2023	98%
Pantelleria	non presente nel 2023	aeroporto senza voli europei nel 2023	non presente nel 2023
Parma	96%	40%	67%
Forlì	92%	83%	87%
Bolzano	non presente nel 2023	non presente nel 2023	non presente nel 2023
Cuneo - Savigliano	99%	95%	99%
Foggia	non presente nel 2023	non presente nel 2023	non presente nel 2023
Isola d'Elba - Portoferraio	non presente nel 2023	non presente nel 2023	non presente nel 2023

42. I dati evidenziati in precedenza mostrano quindi che Ryanair non solo è il principale vettore aereo di linea in Italia, con una quota di passeggeri nazionali molto elevata (del 50% dei passeggeri

³¹ Elaborazioni su dati ENAC, cfr. doc. 162, citato.

domestici e del 39% percento dei passeggeri totali che hanno voltato da/per l'Italia, v. Tabella 1 *supra*), ma altresì ha quote di passeggeri di quasi il doppio rispetto al secondo operatore. Ryanair è altresì capillarmente presente come vettore aereo in Italia, coprendo il 58% di tutte le tratte domestiche e il 54% delle tratte europee da/per l'Italia, con una capillarità che, anche in questo caso, non è paragonabile a quella di altri concorrenti. Inoltre, nel 45% di tutte le tratte nazionali e nel 42% di tutte le tratte europee da/per l'Italia, Ryanair ha una quota di passeggeri superiore al 50% (v. Tabella 2 *supra*). Infine, guardando ai passeggeri aeroportuali in tutte le città italiane in cui c'è un aeroporto, Ryanair detiene una quota di passeggeri superiore al 50% nella maggioranza delle città con aeroporti in Italia (v. Tabella 3 *supra*).

43. I dati precedenti trovano altresì conferma nelle stime elaborate dalle OTA. In particolare, secondo i dati di Lastminute, l'80-90% delle proprie prenotazioni totali in Italia comprendono un volo, e di queste, Ryanair rappresenta circa il 40-50% di tutte le prenotazioni che comprendono anche un volo. Nelle c.d. prenotazioni "disaccoppiate", vale a dire quelle che comprendono i voli di più vettori – eventualmente anche con altri servizi turistici (hotel e/o noleggio auto) – Ryanair è presente nel 50-60% delle prenotazioni totali.³² Secondo euTT, nel 2022, i biglietti Ryanair venduti rappresentavano il 50-60% delle vendite dei biglietti per i voli con O&D in Italia e il 40-50% delle vendite dei biglietti per i voli con partenza o con arrivo in Italia.³³

44. Secondo la Comunicazione della Commissione "*Orientamenti sulle priorità della Commissione in materia di applicazione dell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE*" ai comportamenti abusivi di esclusione delle imprese in posizione dominante (2009/C 45/02), è probabile che vi sia una posizione dominante se la quota di mercato dell'impresa è superiore al 40 % nel mercato rilevante, ma possono esservi casi specifici al di sotto di tale soglia in cui si può ritenere che un'impresa detenga una posizione dominante, in particolare laddove le quote di mercato siano considerevolmente superiori a quella dei suoi concorrenti, e ciò è rafforzato da altri fattori quali l'ampiezza della gamma dei suoi servizi di trasporto e la sua rete di *hub*³⁴.

45. Ulteriori elementi sintomatici della posizione dominante di Ryanair riguardano le condizioni strutturali del mercato domestico dei servizi di trasporto aereo. Come sottolineato da ENAC, infatti, "*Ryanair è la prima compagnia aerea in Italia per traffico passeggeri, superando anche il vettore nazionale di riferimento, ITA Airways ([...]). Ciò accade in un contesto che rappresenta un unicum in Europa. Infatti, ITA non può essere considerata, sia formalmente che con riguardo alla dimensione tecnico-operativa, alla stregua di un vettore di bandiera, come lo era Alitalia o come lo sono gli altri operatori FSC (full service carrier) incumbent nazionali ([...]). Infatti, dopo la liquidazione di Alitalia, ITA ha solo in parte preso il suo posto, con una flotta differente per tipologia e numerosità di aeromobili (molto ridotta, se non dimezzata). Ciò ha portato ITA a servire un numero di rotte e di passeggeri notevolmente inferiori rispetto ad Alitalia, sia sulle rotte nazionali che internazionali. Si tratta di condizioni uniche che sia Ryanair che le altre low cost non incontrano all'estero*"³⁵. In sostanza, l'espansione di Ryanair è, in misura assai più ridotta, di altri vettori è anche da attribuirsi alle peculiarità del mercato nazionale, che ha visto la scomparsa del vettore storico (Alitalia), con una sostituzione solo parziale da parte di ITA. Risulta quindi essere venuta meno la pressione concorrenziale del vettore domestico, che invece si riscontra ancora in altri paesi europei.

³² Cfr. doc. 133, citato.

³³ Cfr. doc. 137, citato.

³⁴ Cfr. caso AT.34780 – Virgin/British Airways.

³⁵ Cfr. doc. 93, verbale dell'audizione di ENAC avvenuta il 20 ottobre 2023.

46. Infine, guardando alla generalità dei vettori in Europa e alla loro capacità di reazione, si osserva che: i) Ryanair è il più grande gruppo aereo europeo, con una posizione di *leadership* in diversi paesi europei; ii) Ryanair ha la flotta più grande d'Europa; iii) le condizioni strutturali dei mercati del trasporto aereo sembrano limitare la capacità e ridurre la pressione concorrenziale di altri vettori in Europa³⁶.

47. In conclusione, le informazioni disponibili inducono a ritenere che Ryanair sia in posizione dominante in un numero molto ampio di mercati del trasporto aereo di linea di passeggeri nazionale e da/per l'Italia e/o nell'aggregazione costituita da tutti i collegamenti nazionali ed europei da/per l'Italia complessivamente considerati.

V.2. Le condotte ed i suoi effetti per la concorrenza

V.2.a. L'evoluzione osservata delle condotte

48. Dopo l'avvio del procedimento, le condotte di Ryanair – volte ad ostacolare le prenotazioni degli utenti tramite le agenzie di viaggio, sia fisiche che *on-line*, mediante una serie di comportamenti consistenti nel bloccare o rendere più difficoltosa la fruizione del servizio acquistato tramite agenzie di viaggio, in particolare, mediante l'introduzione di procedure di riconoscimento facciale – sono divenute sempre più significative, arrivando al blocco informatico continuo o intermittente delle prenotazioni effettuate tramite il sito Internet Ryanair.com dalle OTA per conto dei propri clienti.

49. In particolare, nel corso del mese di dicembre, alcune OTA, sia direttamente che tramite l'associazione di categoria euTT, hanno lamentato che Ryanair stava inasprendo le condotte di preclusione agli acquisti sul sito *ryanair.com* descritte nel provvedimento di avvio. In particolare, Ryanair sembrava aver introdotto accorgimenti tecnici tali da impedire a tutte le OTA, ad eccezione soltanto dei *metasearch*, un blocco totale sugli acquisti fin dal primo accesso al sito del vettore, tali da precludere alle OTA di offrire biglietti Ryanair ai propri clienti³⁷ (c.d. blocco totale). Secondo dati forniti da euTT relativi a quattro OTA, tra la prima e la seconda settimana di novembre 2023, le vendite di biglietti di Ryanair si sono pressoché e repentinamente azzerate, sia con riferimento alle OTA sia con riguardo ai dati delle ricerche presso i comparatori, che non mostravano voli Ryanair venduti dalle OTA tra i risultati di ricerca³⁸.

50. Nel comunicato stampa diffuso dal vettore irlandese il 3 gennaio 2024, la vicenda viene presentata come conseguenza dell'azione congiunta delle OTA, nel senso che “*a inizio dicembre, le più importanti OTA Pirata (...) hanno improvvisamente rimosso i voli di Ryanair dalla vendita sui propri websites*”³⁹, che avrebbe determinato una riduzione del *load factor* tra l'1% e il 2% per il

³⁶ Cfr. doc. 66, all. 3-8, citato; 188, all. 1-5, verbale di acquisizione di documentazione dal sito Ryanair del 28 marzo 2024. Infatti, secondo la stessa Ryanair due fattori contribuiranno ad una sostanziale limitazione della capacità complessiva dell'offerta di voli aerei in tutta Europa, la prima costituita dal consolidamento dei vettori aerei e l'altro da problemi operativi su alcune tipologie di aeromobili che ridurrà la capacità competitiva dei concorrenti per il 2024-2026: “*European airlines will continue to consolidate over the next 2-3 years, with the takeover of ITA (Italy) and the sale of TAP (Portugal) and SAS (Scandinavia) already underway. While Pratt & Whitney engine (GTF) issues and inspection programme threaten to substantially curtail competitor and lessor capacity between 2024 and 2026, the large backlog of OEM aircraft deliveries is also likely to constrain capacity in Europe for the next 3 or 4 years. These capacity constraints, combined with our widening cost advantage, our judicious fuel hedging, strong balance sheet, low-cost aircraft orders and industry leading operational resilience, creates significant traffic and profit growth opportunities for Ryanair as we expand to carry 300m pax p.a. by FY34*”. Cfr. doc. 188, all. 1, citato.

³⁷ Cfr. doc. 133.

³⁸ Cfr. doc. 137, 145.

³⁹ Cfr. doc. 135. Il comunicato Ryanair, recita: “*In early Dec, most of the larger OTA Pirates (such as Booking.com, Kiwi, Kayak, etc.) suddenly removed Ryanair's flights from sale on their websites. This welcome removal may be the result of pressure from Consumer Protection Agencies or a response to the recent Irish High Court ruling, which granted Ryanair a*

periodo dicembre – gennaio, ossia la perdita di circa 130 – 260 mila passeggeri al mese, e quindi, potenzialmente, oltre 3 milioni all’anno⁴⁰.

51. Tali blocchi appaiono, poi, essere imprevedibili e intermittenti. Secondo Lastminute, tra febbraio e marzo 2024⁴¹, Ryanair ha permesso alle OTA di accedere al proprio sito e di finalizzare l’acquisto di voli, ma su base intermittente e imprevedibile, limitata ad alcuni giorni della settimana, a fronte di un blocco totale e sistematico in altri giorni, nonché di un andamento delle vendite di voli di altri operatori costante nel tempo e soggetto soltanto alla stagionalità tipica del settore. L’alternarsi assolutamente imprevedibile di aperture/chiusure al sito, pur permettendo alle OTA di acquistare qualche unità in più di biglietti, rispetto al precedente blocco totale, impedirebbe tuttavia qualsiasi programmazione della vendita di voli Ryanair, non essendovi alcuna garanzia rispetto alla quantità, alla tipologia e alla tempistica con cui i biglietti verranno resi disponibili.

52. Anche le agenzie fisiche appaiono aver sperimentato problemi di acquisto dei biglietti per conto dei clienti sul sito Ryanair, in particolare il 57% dei rispondenti ha confermato di aver sperimentato problemi di acquisto sul sito di Ryanair.com quali impossibilità di finalizzare il pagamento, blocco dell’account dell’agenzia, ecc.⁴².

53. Infine, la stessa Ryanair ha annunciato la conclusione di alcuni accordi con le OTA destinatarie di aperte comunicazioni denigratorie, tra cui Kiwi.com⁴³, che ha trasmesso copia del contratto richiesto in data 20 febbraio 2024⁴⁴. Il contratto prevede il reindirizzamento al sito di *ryanair.com* per il completamento della prenotazione⁴⁵, nonché l’impossibilità di imporre commissioni di agenzia⁴⁶; le OTA contrattualizzate non potranno altresì accedere alle tariffe *[omissis]*. Secondo euTT, simili accordi limiterebbero l’attività delle OTA, imponendo un sistema di puro reindirizzamento al sito Ryanair ed eliminando le leve commerciali, di fatto abdicando al ruolo di agenzia⁴⁷.

V.2.b. *I possibili effetti anticoncorrenziali delle condotte di Ryanair*

54. Le condotte di ostacolo alle prenotazioni degli utenti tramite le agenzie di viaggio, sia fisiche che *on-line* – consistenti in una serie di comportamenti di Ryanair volti a bloccare o rendere più difficoltosa la fruizione del servizio acquistato tramite agenzie di viaggio – appaiono essersi inasprite nel tempo fino al totale blocco o al blocco intermittente della possibilità di prenotazione tramite agenzie di viaggio dei voli Ryanair⁴⁸. La disponibilità di voli Ryanair presso le agenzie di viaggio

permanent injunction against screencraper Flightbox from unlawfully scraping Ryanair.com content for OTA's, or in response to Ryanair's KYP (Know Your Passenger) customer initiatives such as verification. While these OTA Pirates only account for a small fraction of Ryanair's bookings, we expect the sudden removal of our flights from these OTA websites to reduce short term load factors by 1% or 2% in Dec and Jan (...). In the meantime, Ryanair continues to make its fares available to honest/transparent OTA's such as Google Flights, who do not add hidden mark ups to Ryanair prices and who direct passengers to make their bookings directly on the Ryanair.com website". Cfr. doc. 135. Le OTA vengono definite “Pirata” da Ryanair perché, nella sua prospettazione, aggiungerebbero esorbitanti rincari nascosti sui prezzi praticati da Ryanair o altri tipi di sovrapprezzi, fornirebbero ai consumatori false informazioni di contatto e opererebbero altri tipi di truffe sui prezzi/rimborsi. Si veda, *ex multis*, doc. 175.

⁴⁰ Cfr. doc. 135, si veda anche doc. 188, all. 3, citato.

⁴¹ Cfr. doc. 176, 179, 188, all. 3, citato.

⁴² Risposte alla domanda n. 31. Cfr. doc. 178 (verbale di acquisizione delle risposte massive dell’11 marzo 2024).

⁴³ Cfr. doc. 188, all. 3, citato.

⁴⁴ Cfr. doc. 181 (risposta di Kiwi.com s.r.o. alla richiesta di informazioni, pervenuta il 20 febbraio 2024).

⁴⁵ “*All bookings will be completed directly on Ryanair.com*” Cfr. doc. 188, all. 3, citato. Si veda anche, il doc. 161, citato.

⁴⁶ Cfr. doc. 188, all. 3, citato.

⁴⁷ Cfr. doc. 161, 175, citati.

⁴⁸ Cfr. doc. 132, 133, 135, 137, 175, 176, 179, citati.

incide sull'attrattività delle stesse agenzie presso i consumatori. Ciò, a sua volta, non permette alle agenzie di presentare i propri servizi ai consumatori.

55. Con riferimento alle agenzie fisiche, è emerso che la biglietteria aerea è molto importante per l'offerta dei servizi turistici. In particolare, secondo i risultati di una richiesta di informazioni massiva a cui hanno risposto oltre 1.200 agenzie fisiche italiane⁴⁹, il 51% delle agenzie rispondenti ritengono che il servizio di biglietteria aerea sia essenziale per l'offerta dei servizi al consumatore, mentre un ulteriore 29% lo ritiene importante⁵⁰. Considerando il peso della biglietteria aerea per la vendita di altri servizi turistici, la percentuale di agenzie di viaggi che ritiene la biglietteria aerea essenziale sale al 60%, mentre un ulteriore 26% ritiene comunque importante poter vendere biglietti aerei per offrire altri servizi turistici⁵¹.

56. Con riferimento al canale *on-line*, il confronto competitivo si basa sull'attrazione del traffico *internet*, che consente di avere un punto di contatto con il consumatore, che tende comunque ad avere un unico punto di acquisto e che, in una prospettiva dinamica, tende ad utilizzare i siti *internet* dei fornitori utilizzati in passato. Per tale motivo, le OTA costruiscono un proprio *brand* mediante l'offerta di prodotti convenienti e la sponsorizzazione delle offerte commerciali⁵². Il traffico *web* è quindi un elemento fondamentale per competere efficacemente nel mercato. Infatti, intercettare traffico significa poter proporre la propria offerta commerciale ai consumatori. La capacità di indirizzare i clienti al proprio sito efficacemente incide sulla capacità di convertire le visite in vendite, ciò quindi viene fatto attraverso le leve pubblicitarie e la presenza nei *metasearch*.

57. Le condotte in esame – andando a determinare l'assoluta irreperibilità dei voli Ryanair nelle offerte delle agenzie – incidono sulla possibilità delle agenzie di viaggio di vendere i biglietti aerei, che tipicamente sono il primo acquisto effettuato nell'organizzazione di una vacanza e che, pertanto, rappresentano il “punto di accesso” con le maggiori potenzialità di *cross-selling* per la vendita degli altri servizi. Le condotte di Ryanair in esame appaiono incidere notevolmente sull'attività delle agenzie di viaggio fisiche e *on-line*, impedendo loro di azionare le tipiche leve commerciali di un'agenzia di viaggio.

58. Le condotte, pertanto, avendo la potenzialità di marginalizzare e/o escludere le agenzie fisiche e *on-line* e incidendo sui meccanismi di mercato, appaiono *prima facie* avere effetti sull'esplicarsi di una concorrenza *intra-brand* sulla vendita di biglietteria aerei Ryanair, nonché una concorrenza *inter-brand* in generale sulla vendita di biglietteria aerea per tutti i voli aerei da/per l'Italia e *inter-brand* sulla vendita di servizi turistici connessi al volo. In altri termini, le condotte in esame potrebbero incidere significativamente su tali dimensioni concorrenziali.

(a) Effetti sulla concorrenza intra-brand nella vendita di biglietti aerei Ryanair

59. Il primo effetto delle condotte di Ryanair volte a impedire alle agenzie di vendere i biglietti Ryanair riguarda l'impedimento di una concorrenza *intra-brand*, nella vendita di voli aerei Ryanair. Con specifico riferimento alle OTA, è emerso che prima del blocco delle prenotazioni, una percentuale molto significativa e maggioritaria di consumatori che comparavano le offerte di Ryanair con quelle delle OTA cliccava sulle offerte delle OTA invece di prenotare sul sito di Ryanair (Figura 2). Tale comportamento appare mostrare una preferenza di scelta verso le offerte delle OTA, con ogni probabilità perché le offerte delle OTA erano più convenienti (non solo perché potevano

⁴⁹ Cfr. doc. 178, all. 6, citato.

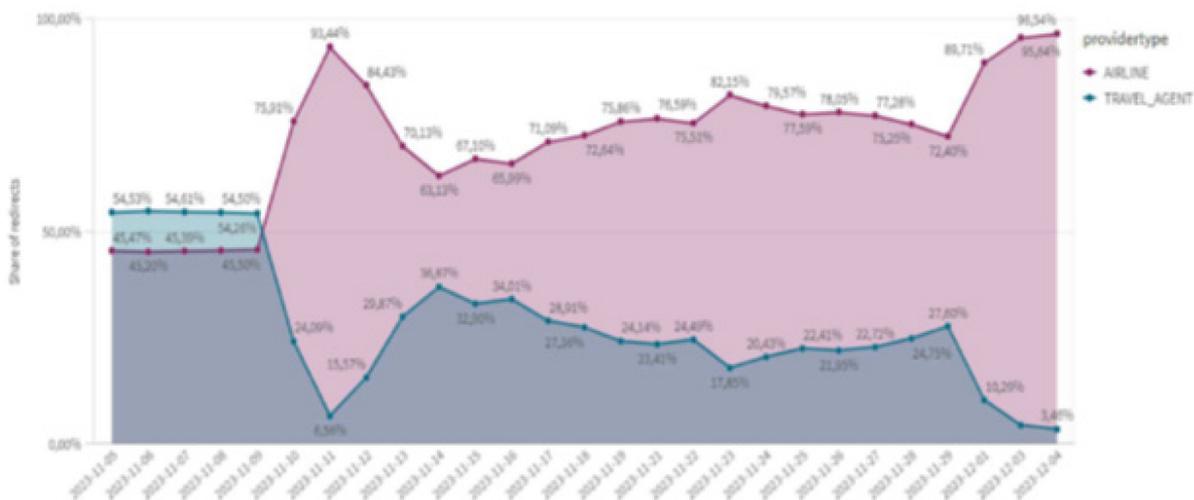
⁵⁰ Risposte alla domanda n. 12. Cfr. doc. 178, citato.

⁵¹ Risposte alla domanda n. 13. Cfr. doc. 178, citato.

⁵² Cfr. doc. 133, 137, citati.

avere un prezzo leggermente più basso ma anche perché a parità di prezzo potevano offrire le garanzie previste dalla normativa settoriale).

Figura 2 – Ripartizione percentuale dei click dei consumatori a secondo del canale scelto dai consumatori per l'acquisto di voli Ryanair prima e dopo il blocco⁵³



60. Secondo la documentazione agli atti, al fine di attrarre consumatori, le OTA potrebbero decidere di subsidiare il volo offrendo un prezzo competitivo. Una percentuale di quelli che acquisteranno il volo decideranno anche di acquistare altri servizi (assicurazione, hotel, noleggio auto, ecc.) da cui si genereranno ricavi aggiuntivi⁵⁴. Questa è una politica commerciale legittima e che permette una rilevante concorrenza *intra-brand*. Naturalmente lo sconto è offerto anche ai consumatori che decidessero di acquistare solo il volo, senza alcun servizio aggiuntivo.

61. In particolare, secondo un'analisi comparativa dei dati del 2022 e del 2023, svolta da euTT, prima del blocco totale delle vendite di biglietti Ryanair, il prezzo più basso offerto dalle OTA per un volo Ryanair era leggermente inferiore (circa 1-10 euro) al prezzo più basso per lo stesso biglietto offerto su *ryanair.com*⁵⁵. In altri casi, le OTA potrebbero garantire sconti sui voli a fronte di programmi fedeltà o dell'acquisto di altri servizi⁵⁶. Ad esempio, eDreams ha affermato che “*grazie soprattutto al suo servizio Prime, è sempre stata in grado di offrire tariffe più convenienti riguardo anche ai voli Ryanair, e non solo riguardo ai pacchetti turistici*”⁵⁷.

62. In buona sostanza, attualmente i consumatori italiani che viaggiano su Ryanair (nel 2023, il 50% dei viaggiatori domestici) vedono la concorrenza *intra-brand* per la vendita di tali biglietti del tutto eliminata e non possono usufruire di un possibile sconto. Sul punto si osserva che gli accordi posti in essere da Ryanair con alcune OTA, rimandando al sito di *ryanair.com* per effettuare tali

⁵³ Cfr. i dati forniti da euTT nel corso dell'audizione del 21 dicembre 2023, doc. 137, citato.

⁵⁴ Cfr. doc. 137, citato. Per fare una analogia con il mondo fisico, l'offerta di un volo è come una offerta particolarmente conveniente del supermercato fatta per portare clienti in negozio, i quali poi – almeno in parte – acquisteranno altri prodotti.

⁵⁵ Cfr. doc. 145, integrazione di euTT pervenuta il 26 gennaio 2024.

⁵⁶ Cfr. doc. 133, 137, 175, citati.

⁵⁷ Cfr. doc. 175, citato.

acquisti non appaiono permettere l'esplicitarsi di una concorrenza *intra-brand*. Esiste quindi un danno concreto e attuale per i consumatori italiani, o parte degli stessi, che non potranno usufruire di sconti sui voli Ryanair proposti dalle OTA.

(b) Effetti sulla concorrenza interbrand nella vendita di biglietteria aerea

63. Il secondo effetto sulla concorrenza risultante dalle condotte di Ryanair di ostacolo alle agenzie riguarda la concorrenza *interbrand* tra vettori aerei. Infatti, le agenzie di viaggi tradizionali e le OTA svolgono un ruolo di selezione e comparazione dell'offerta aerea per le tratte in cui sono disponibili, oltre a Ryanair, anche altri vettori, permettendo quindi di offrire biglietti integrati utilizzando diverse compagnie aeree. Ad esempio, si potrebbe avere l'andata con Ryanair e il ritorno con un'altra compagnia (c.d. tariffe *cross-fares*) o scegliere voli combinati con scalo per raggiungere una destinazione finale non servita (c.d. *virtual interlining*).

64. In particolare, secondo quanto emerso dalle risposte massive delle agenzie fisiche, il 34,5% dei rispondenti ha affermato che la vendita combinata di biglietti aerei di più compagnie è molto frequente o abbastanza frequente⁵⁸. Con specifico riferimento ai voli Ryanair, è emerso che le agenzie di viaggio fisiche li combinano con i biglietti di altri vettori molto frequentemente o abbastanza frequentemente nel 44% dei casi⁵⁹. Secondo i dati forniti da euTT, nel 2022, il 20-30% dei biglietti Ryanair venduti presso due OTA erano in combinazione con i biglietti di altri vettori aerei⁶⁰. Si tratta di un dato molto significativo, specialmente considerando che Ryanair è un operatore dominante, e spesso l'unico operatore, in un numero molto alto di tratte (v. Tabella 2 *supra*).

65. Queste combinazioni di vettori aerei differenti sono scelte dai consumatori perché più convenienti rispetto all'acquisto di voli dello stesso vettore o perché più comodi. In particolare, secondo le stime di euTT, il prezzo risparmiato per consumatore può arrivare a circa il 40-50%. In particolare, una OTA associata a euTT è stata in grado di offrire, tra settembre e ottobre 2023, tariffe *cross-fares* più convenienti rispetto alle opzioni *Ryanair-only* su ben 150-200 rotte da o per l'Italia⁶¹. La riduzione media sarebbe compresa tra 1-20 euro nel 2023.

66. Oltre a tale aspetto occorre osservare che, quando un consumatore si rivolge ad una OTA per acquistare i voli Ryanair, potrà considerare anche l'acquisto di biglietti aerei di altri vettori aerei (ad esempio, con un prezzo leggermente più alto ma con orari più comodi). Secondo i dati di euTT, nel 2022 il 10-20% dei clienti che sono giunti sul relativo sito tramite un comparatore, alla ricerca di un volo Ryanair, hanno in fine acquistato il biglietto per un volo di un concorrente⁶². Dai documenti agli atti, sembra quindi che – come conseguenza delle condotte – anche le vendite di biglietti aerei di altri vettori aerei in Italia tramite le OTA siano diminuite, sebbene un simile andamento non si sia verificato nel resto d'Europa (Figura 3 *infra*).

⁵⁸ Risposte alla domanda n. 18. Cfr. doc. 178, citato.

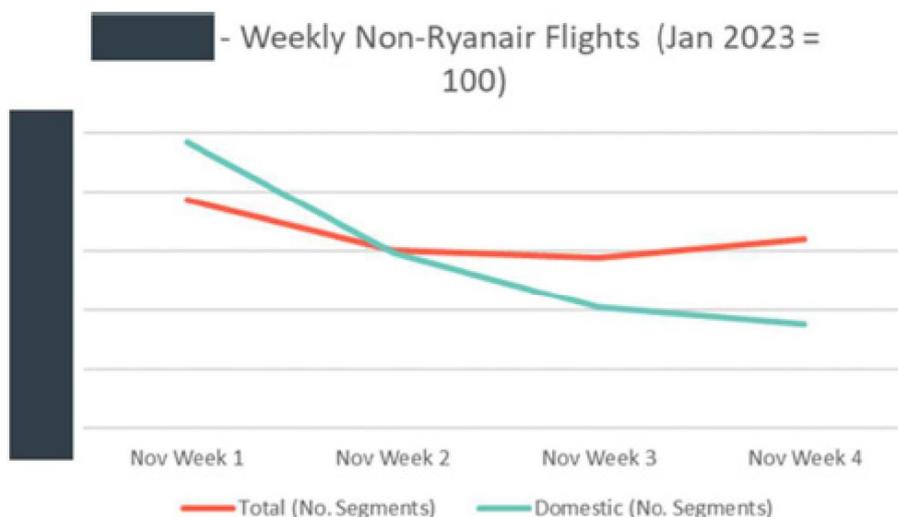
⁵⁹ Risposte alla domanda n. 23. Cfr. doc. 178, citato.

⁶⁰ Cfr. doc. 137, citato.

⁶¹ Cfr. doc. 137, citato.

⁶² Cfr. doc. 145, citato.

Figura 3 – Grafico che mette in relazione le vendite di una OTA di biglietti aerei in Italia e in Europa⁶³



67. In conclusione, in virtù delle condotte di ostacolo assoluto o intermittente della vendita di biglietti Ryanair tramite le OTA, risulta un concreto effetto anticoncorrenziale, consistente in una riduzione della capacità competitiva delle OTA (come delle agenzie tradizionali) derivante da una riduzione della possibilità sia di comparazione delle offerte di più vettori sia di vendita in combinazione di voli operati da vettori differenti. Ciò si riflette in un maggior prezzo per i consumatori, rispetto alle offerte combinate delle OTA, nonché in una minore contestabilità della posizione di Ryanair, che potrebbe quindi ulteriormente rafforzarsi, ai danni delle OTA, ridotte a una posizione sempre più marginale.

In definitiva, le limitazioni presenti negli accordi posti in essere da Ryanair con alcune OTA o le restrizioni alla vendita tramite GDS alle agenzie fisiche, non permettendo di accedere ad alcune [omissis], non appaiono consentire l'esplicitarsi di una concorrenza *interbrand* nella vendita di biglietteria aerea, perché l'indisponibilità delle tariffe più convenienti presso le agenzie riduce la possibilità per le agenzie stesse di offrire ai consumatori combinazioni di biglietti di vettori differenti a prezzi competitivi.

(c) *Effetti sulla concorrenza interbrand nella vendita di servizi turistici in combinazione con i servizi aerei*

68. Le agenzie di viaggio fisiche e *on-line* consentono di associare ai servizi aerei anche altri servizi turistici (hotel, servizio di noleggio, ecc.). Le condotte di Ryanair appaiono poter determinare un effetto leva sulla posizione dominante detenuta sui mercati del trasporto aereo per estendere il proprio potere di mercato all'offerta degli altri servizi turistici (hotel, noleggio auto, etc.), impedendo e/o ostacolando le agenzie di viaggio nella vendita del biglietto aereo, che tipicamente è il primo acquisto che viene effettuato nell'organizzazione di una vacanza e che, pertanto, rappresenta il "punto di accesso" con le maggiori potenzialità di cross-selling per la vendita degli altri servizi.

⁶³ Cfr. doc. 137, citato.

69. In particolare, nel 2023, Ryanair è stato il vettore scelto da circa il 50% dei passeggeri domestici e da circa il 39% di tutti i passeggeri aeroportuali da/per l'Italia. Secondo i dati forniti da euTT relativi a due OTA associate, il numero di biglietti Ryanair venduti in combinazione con altri servizi turistici o in modo *cross-fare* sono stati il 30-40% per un'OTA e il 40-50% per un'altra OTA. Inoltre, il 25% delle agenzie fisiche rispondenti alla richiesta di informazioni massiva ha dichiarato che le vendite di voli Ryanair in combinazione con altri servizi turistici pesa più del 30% dei ricavi⁶⁴ (a cui si deve tuttavia aggiungere anche il peso dei voli venduti da soli), che è la soglia di perdite massima oltre la quale sarebbe compromessa seriamente l'attività di impresa per più del 50% dei rispondenti.⁶⁵ La perdita dei servizi combinati – da sola – senza la perdita della vendita dei soli biglietti aerei Ryanair determinerebbe la compromissione dell'attività di circa un quarto delle agenzie di viaggio intervistate.

70. Le condotte di Ryanair – eliminando la possibilità delle agenzie, fisiche e *online*, di vendere voli Ryanair in combinazione con altri servizi turistici – appaiono incidere sulla concorrenza nell'offerta di servizi turistici in congiunzione ai voli aerei, limitando le alternative di mercato e determinando, di fatto, per i soggetti che volessero acquistare un servizio in congiunzione con un volo Ryanair di dover scegliere o l'acquisto dei servizi turistici ulteriori tramite Ryanair oppure di dover rinunciare all'acquisto congiunto nonché alle tutele fornite per i pacchetti viaggio completi dal D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (c.d. Codice del Turismo)⁶⁶ in cui è recepita anche la Direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati⁶⁷. Si tratta di un prezzo aggiuntivo implicito legato alla riduzione delle alternative concorrenziali nella vendita di pacchetti che includono voli Ryanair.

VI. LA SUSSISTENZA DEL PERICULUM IN MORA E LA NECESSITÀ DI UN INTERVENTO CAUTELARE

71. Si ritiene che nel caso di specie sia individuabile, altresì, il requisito del *periculum in mora* ai fini dell'adozione di una misura cautelare, inteso come pericolo di un danno grave e irreparabile alla concorrenza, laddove le condotte di Ryanair – ostacolando la vendita dei biglietti delle agenzie – stanno irrimediabilmente compromettendo le dinamiche competitive del mercato.

72. Le condotte di blocco in esame, inasprite da Ryanair a partire dalla fine del 2023, ossia successivamente all'avvio del procedimento istruttorio, e tuttora in essere, appaiono incidere notevolmente sull'attività delle agenzie di viaggio fisiche e *online*, impedendo loro di azionare le tipiche leve commerciali di un'agenzia di viaggio.

73. In particolare, a fronte del citato blocco all'accesso, Ryanair ha offerto, da fine gennaio 2024, quale unica modalità consentita di distribuzione, un contratto che prevede tra l'altro il reindirizzamento del consumatore sul sito di Ryanair per l'acquisto del biglietto aereo, l'eliminazione della potestà tariffaria delle singole agenzie, nonché un accesso incompleto [*omissis*]. In tal senso, gli accordi non solo non risolvono ma consolidano irreparabilmente gli effetti della condotta abusiva, imponendo di fatto un nuovo modello di *business* per le OTA – e, in generale,

⁶⁴ Risposte alla domanda n. 22. Cfr. doc. 178, citato.

⁶⁵ Risposte alla domanda n. 15. Cfr. doc. 178, citato.

⁶⁶ *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*, in GURI 129/2011, S.O.

⁶⁷ Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio.

anche delle agenzie di viaggio – improntato alla partizione dei clienti tra Ryanair e le agenzie che vendono ai clienti, volta a ridurre la pressione concorrenziale delle stesse agenzie (direttamente o indirettamente su Ryanair).

74. Le descritte condotte di Ryanair appaiono quindi determinare un pericolo grave e irreparabile per la concorrenza nel settore turistico, che rende particolarmente urgente l'adozione di misure cautelari atteso che il blocco (totale o semitotale) delle prenotazioni, unitamente all'unica alternativa offerta relativa al menzionato contratto di distribuzione, potrebbe costituire una significativa modifica del modello di *business* in grado di pregiudicare, nelle more del procedimento, le ordinarie dinamiche concorrenziali con riferimento agli acquisti di voli Ryanair, da soli o in congiunzione con altri servizi turistici.

75. Ciò potrebbe condurre alla scomparsa, per il mercato italiano, delle offerte commercialmente autonome delle OTA relative ai voli Ryanair, che rappresentano circa il 50% dei passeggeri domestici in Italia nel 2023, tanto più grave se si considera la rilevanza del periodo in esame per il settore turistico, in vista dell'avvio della stagione estiva. In virtù delle dinamiche di acquisto dei servizi turistici *online* (scelta dei consumatori basata sull'esperienza passata, inerzia nelle scelte di acquisto, effetti di reputazione delle OTA⁶⁸), le condotte di Ryanair potrebbero determinare un consolidamento difficilmente reversibile nel tempo degli effetti delle condotte, nonché l'estensione degli stessi anche per la generalità dei servizi turistici offerti dalle OTA.

76. Inoltre, in virtù dell'impossibilità di svolgere alcuna concorrenza *intra-brand*, i consumatori italiani (il 50% dei passeggeri su voli domestici ha utilizzato Ryanair nel 2023, v. Tabella 1) si troveranno a non poter usufruire di possibili offerte più convenienti, in un periodo in cui inizia la prenotazione delle ferie estive, picco della domanda annuale.

77. In aggiunta, essendo limitata la concorrenza *inter-brand* tra vettori aerei, favorita dalle offerte combinate di OTA e agenzie di viaggio fisiche, il gruppo Ryanair potrà consolidare la propria posizione dominante sull'insieme dei collegamenti da/per l'Italia unitariamente considerati, incrementando il vantaggio competitivo rispetto ai vettori aerei con minore frequenza e capillarità. In questo modo, la posizione di Ryanair sarà ancor meno contendibile anche nell'immediato futuro.

78. Precludendo i propri servizi di linea aerea alle OTA e alle agenzie di viaggio, i consumatori vedrebbero ridursi l'offerta di servizi turistici combinati con biglietti aerei Ryanair, che costituiscono il 50% dei biglietti aerei domestici, dovendo quindi decidere se acquistare servizi congiunti su Ryanair o rinunciare alle tutele tipiche di un pacchetto turistico, sopportando un onere implicito.

79. In definitiva, la condotta di Ryanair appare, arrecare un pregiudizio grave e irreversibile per le OTA e, di conseguenza, per i consumatori, essendo loro preclusa, nel pieno della stagione di prenotazione dei voli per le vacanze estive, la possibilità di avere accesso in maniera ampia, effettiva, continua e trasparente ai voli Ryanair. I consumatori, inoltre, oltre a non poter acquisire un volo Ryanair al prezzo più conveniente e/o voli combinati e prodotti composti, saranno privati delle tutele assicurate dalla normativa consumeristica applicabile.

VII. IL CONTENUTO DELLA MISURA CAUTELARE

80. Alla luce di quanto illustrato nei paragrafi precedenti, risulta necessario adottare, nelle more del procedimento, una misura finalizzata a sospendere le azioni di Ryanair volte a bloccare del tutto

⁶⁸ Si veda, ad esempio, Dwikesumasari, Phima & Ervianty, Rizka. (2017). *Customer Loyalty Analysis of Online Travel Agency App with Customer Satisfaction as A Mediation Variable*. 10.2991/icoi-17.2017.18; Shalini Talwar, Amandeep Dhir, Puneet Kaur, Matti Mäntymäki, *Why do people purchase from online travel agencies (OTAs)? A consumption values perspective*, International Journal of Hospitality Management, Volume 88, 2020, 102534, ISSN 0278-4319, <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102534>.

o in parte la vendita di voli Ryanair da parte delle agenzie fisiche e *on-line*, permettendo loro di accedere all'offerta di voli Ryanair alle medesime condizioni tecnico-economiche offerte al pubblico sul sito *ryanair.com* e senza che Ryanair debba remunerare in alcun modo le agenzie fisiche e/o *on-line*.

81. Siffatta misura sarebbe esclusivamente finalizzata a far sì che, nelle more della conclusione del procedimento, le agenzie di viaggio possano acquistare per conto dei clienti i biglietti aerei di Ryanair alle medesime condizioni con cui Ryanair le offre ai consumatori finali.

82. La misura cautelare appare, nel caso di specie, pienamente coerente rispetto alla eventuale diffida che potrà essere intimata a conclusione del procedimento, in quanto volta a preservare l'efficacia stessa dell'intervento dell'Autorità rispetto ad una infrazione, la cui attuazione è in corso ed è in procinto di produrre effetti gravi e irreparabili sul mercato.

83. La misura appare essere altresì proporzionata avuto riguardo alla posizione delle parti e tenuto specificamente conto di quella di Ryanair. Infatti, nei suoi documenti pubblici Ryanair ha lamentato agli investitori che il blocco delle vendite delle OTA lo avrebbe danneggiato, riducendo il *load factor*⁶⁹ e quindi le marginalità dei voli. In disparte la circostanza che, dalle informazioni preliminari agli atti, tale irreperibilità dei voli Ryanair dipende dalle condotte della stessa, lamentando, invece, le OTA i danni gravi e irreparabili derivanti loro dall'impossibilità di vendita dei titoli di viaggio Ryanair, si vuole osservare che *a contrario* – secondo quanto dichiarato pubblicamente dalla stessa Ryanair – le maggiori vendite di biglietti aerei tramite OTA apporterebbero un beneficio per Ryanair, in termini di maggiore capillarità della vendita, maggiori tassi di riempimento dei voli e marginalità e ciò senza il pagamento di alcuna commissione di vendita alle OTA.

RITENUTO, pertanto, che alla luce delle considerazioni esposte, le condotte descritte poste in essere da Ryanair DAC e Ryanair Holdings plc appaiono, ad una delibazione sommaria propria della fase cautelare, suscettibili di configurare un abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 del TFUE e/o dell'articolo 3 della legge n. 287/1990;

RITENUTO, inoltre, che dall'esame degli atti del procedimento emergono, ad una prima delibazione, elementi tali da avvalorare la necessità di provvedere con estrema urgenza in quanto, laddove il rifiuto di fornire i voli Ryanair alle agenzie di viaggio fisiche e/o *on-line* – sia esso un rifiuto totale che un rifiuto costruttivo e parziale anche attraverso la conclusione di accordi di distribuzione, che prevedono restrizioni all'autonomia commerciale di notevole impatto – si protraesse, le dinamiche competitive sui mercati rilevanti sarebbero irrimediabilmente compromesse e il pregiudizio arrecato alla concorrenza non sarebbe suscettibile di essere ristorato ad esito del procedimento istruttorio con l'adozione del provvedimento finale da parte dell'Autorità;

RITENUTO, pertanto, che sussistano i presupposti per avviare un procedimento volto all'eventuale adozione di misure cautelari, al fine di evitare che i comportamenti posti in essere da Ryanair DAC e Ryanair Holdings plc anzi descritti, determinino danni gravi e irreparabili durante il tempo necessario per la conclusione dell'istruttoria;

DELIBERA

a) l'avvio del procedimento cautelare, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/1990, volto a verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari all'adozione di misure cautelari atte a ripristinare e mantenere condizioni concorrenziali nel mercato interessato;

⁶⁹ Cfr. doc. 188, all. 3, citato.

b) la fissazione del termine di otto giorni decorrenti dalla data di notificazione del presente provvedimento per la presentazione, da parte dei rappresentanti legali delle Parti, o di persone da esse delegate, di memorie scritte e documenti e della richiesta di audizione dinanzi al Collegio, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito, Assicurazioni, Poste, Servizi, Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza – 2 di questa Autorità entro cinque giorni dalla data di notificazione del presente provvedimento e che, laddove richiesta, si svolgerà in data 18 aprile 2024, alle ore 9:00, con le modalità successivamente comunicate;

c) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Credito, Assicurazioni, Poste, Servizi, Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza – 2 di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persone da essi delegate.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12607 - SERVIZI ITALIA/RAMO D'AZIENDA DI STERIS

Provvedimento n. 31147

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 26 marzo 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione di Servizi Italia S.p.A. pervenuta in data 2 febbraio 2024;

VISTA la richiesta di informazioni, inviata in data 21 febbraio 2024, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive inviate dalla società Servizi Italia S.p.A. pervenute in data 27 febbraio 2024 e integrate in data 5 marzo 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Servizi Italia S.p.A. (nel seguito, "Servizi Italia") è una società attiva, anche attraverso alcune controllate, nell'offerta di servizi di noleggio, lavaggio e sterilizzazione di articoli tessili e strumentario chirurgico in favore di strutture socio-assistenziali e ospedaliere, sia pubbliche che private. In particolare, i servizi offerti dalla società si riferiscono a diverse aree di *business*: (i) servizi di noleggio e lavaggio di biancheria piana, confezionata e materasseria, cd. "lavanolo"; (ii) servizi di sterilizzazione di biancheria; (iii) servizi di sterilizzazione di strumentario chirurgico.

Servizi Italia è controllata da Aurum S.p.A., detentrica del 56,5% del capitale sociale, la quale a sua volta è interamente controllata da Coopservice Società Cooperativa p.A. ("Coopservice"), *holding* industriale a capo dell'omonimo gruppo, il cui capitale sociale è ripartito tra molte persone fisiche, nessuna delle quali è singolarmente in grado di esercitare il controllo.

Il Gruppo Coopservice è attivo principalmente nei seguenti settori: (i) vigilanza e sicurezza; (ii) *facility management* (pulizie civili e industriali, logistica integrata, movimentazione merci, traslochi e montaggio di arredi, gestione di magazzini e archivi); (iii) sanitario, in particolare, pulizia e sanificazione di ospedali e strutture sanitarie.

Nel 2022 Servizi Italia ha conseguito un fatturato a livello mondiale di circa [100-532]* milioni di euro, di cui circa [100-532] milioni di euro a livello nazionale, mentre il Gruppo Coopservice ha realizzato, sempre nel 2022, un fatturato consolidato pari a [1-2] miliardi di euro a livello mondiale, di cui circa [1-2] miliardi di euro nell'Unione europea e circa [1-2] miliardi di euro in Italia.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

2. Oggetto di acquisizione è il Ramo d'azienda Steris (Ramo Steris o *Target*), attualmente controllato dalla Steris S.p.A. (di seguito Steris), società facente capo al gruppo americano Steris Healthcare.

Secondo quanto comunicato, all'interno del Ramo Steris confluiranno le attività relative alla fornitura dei servizi di sterilizzazione di strumentario chirurgico attualmente svolte in Italia da Steris, le quali includono: il ricondizionamento sterile di dispositivi medici, strumenti e apparecchiature medicali, la manutenzione e la logistica relative ai servizi di sterilizzazione, il noleggio di strumenti chirurgici e i servizi di convalida della qualità.

Nel 2022 il Ramo Steris ha realizzato in Italia un fatturato di circa [10-32] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione comunicata ha per oggetto l'acquisizione del Ramo Steris da parte di Servizi Italia. In base alle previsioni contrattuali, il perfezionamento dell'operazione è sospensivamente condizionato, tra l'altro, all'autorizzazione da parte dell'Autorità.

4. Il contratto stipulato tra le Parti prevede un patto di non concorrenza in base al quale Steris si impegna a non intraprendere, per un periodo di 3 anni dal perfezionamento dell'operazione, alcuna attività in concorrenza con il Ramo Steris. La società potrà comunque acquistare o detenere, ai soli fini di investimento passivo, fino al 10% delle azioni di altre società quotate in borsa che offrono servizi in concorrenza con quelli della *Target*.

5. È altresì previsto che, per un periodo di tre anni dal perfezionamento dell'operazione, Steris non potrà intraprendere alcuna iniziativa finalizzata a: (i) contattare, reclutare, assumere, ingaggiare, direttamente o indirettamente, i dipendenti del Ramo Steris e/o proporre o intraprendere con i medesimi rapporti contrattuali o d'affari; (ii) indurre qualsiasi dipendente del Ramo Steris a terminare o rifiutare la continuazione del suo rapporto di lavoro, senza il previo consenso scritto di Servizi Italia.

6. Secondo quanto comunicato, la *ratio* dell'operazione è riconducibile, per un verso, alla volontà di Steris di uscire dal segmento della sterilizzazione dello strumentario chirurgico e, simmetricamente, alla volontà di Servizi Italia di crescere nell'ambito del predetto segmento, consolidando per linee esterne la propria posizione sul mercato.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'operazione comunicata costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di parte di un'impresa. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, e non è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato inferiore a 32 milioni di euro. Tuttavia, l'operazione è stata notificata ai sensi dell'articolo 16, comma 1-bis, della legge n. 287/1990, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 532 milioni di euro e l'Autorità ha ritenuto, con decisione del 5 dicembre 2023, che *prima facie* sussistessero concreti rischi per la concorrenza nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante.

8. I patti di non concorrenza e di non sollecitazione sopra descritti saranno oggetto di approfondimento nel corso dell'istruttoria per valutarne l'accessorietà rispetto all'operazione notificata.

IV. VALUTAZIONI

IV.1. Il mercato rilevante

9. Dalle informazioni agli atti, la *Target* risulta essere attiva esclusivamente nell'offerta dei servizi di sterilizzazione di dispositivi medici, strumenti e apparecchiature chirurgiche per le strutture sanitarie. Si tratta di servizi legati al processo di ricondizionamento e sterilizzazione sia di strumenti chirurgici e dispositivi medici, sia dei *container* di sterilizzazione, griglie e coperchi.

10. L'Autorità, nei suoi precedenti¹, ha individuato *prima facie* il mercato nazionale del "*Laundering and Sterilization*" – lasciando tuttavia aperta la definizione merceologica dello stesso – che comprende l'offerta di tre tipologie di servizi: (i) lavanolo, (ii) sterilizzazione della biancheria utilizzata nei presidi ospedalieri e (iii) sterilizzazione dei *kit* chirurgici. Le Parti ritengono che il mercato rilevante debba includere, dal punto di vista merceologico, i servizi di lavanolo e sterilizzazione della biancheria e dei *kit* chirurgici.

11. Ai fini della presente operazione, considerata l'attività della *Target*, si ritiene che il mercato del prodotto debba essere individuato, almeno in prima approssimazione, come quello dei servizi di sterilizzazione di dispositivi medici, strumenti e apparecchiature chirurgiche per le strutture sanitarie e servizi connessi, escludendo le attività *in-house*. Vi sono, infatti, sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, elementi tali da far ritenere non sostituibili i diversi servizi di *Laundering and Sterilization*, consentendo quindi l'individuazione di un mercato distinto per i servizi di sterilizzazione di dispositivi medici, strumenti e apparecchiature chirurgiche.

12. Dal lato della domanda emerge che le strutture sanitarie richiedono separatamente e con specifiche procedure il servizio di sterilizzazione di dispositivi medici, strumenti e apparecchiature chirurgiche, rispetto ad altri servizi². Infatti, da un'analisi delle 145 procedure di gara agli atti³ e alle quali hanno partecipato Servizi Italia e/o Steris nel periodo 2019-2023, è emerso che ciascuna di tali gare viene distinta "*per linea di business*", avendo ad oggetto o solo i servizi di lavanolo e sterilizzazione di biancheria, o solo i servizi di sterilizzazione di *kit* chirurgici. Solo in 2 gare, su 145 analizzate, l'oggetto della procedura ha incluso contestualmente l'offerta di tutti i servizi citati in precedenza.

Sempre dal punto di vista della domanda, sono le caratteristiche intrinseche del servizio richiesto che portano a distinguere il mercato della sterilizzazione dei *kit* chirurgici dagli altri servizi di lavanolo e sterilizzazione di biancheria, trattandosi di esigenze differenti e specifiche (sterilizzazione di strumenti chirurgici, da un lato, biancheria e materasseria, dall'altro).

Ad avvalorare l'esistenza di un distinto mercato del prodotto vi è anche la circostanza che, mentre la domanda di servizi di sterilizzazione di *kit* chirurgici proviene esclusivamente dalle strutture sanitarie, quella di servizi di noleggio e lavaggio di biancheria è invece molto più ampia e diversificata provenendo, oltre che dalle strutture sanitarie, anche da alberghi, ristoranti, imprese, scuole, etc⁴.

¹ Si vedano, *inter alia*, i casi: C11514 - Servizi Italia/Ramo di azienda di Ra.Se.Co. del 14.03.2012; C11479 - Servizi Italia/Lavanderia Industriale Z.B.M. del 4.02.2012; C9531 - Servizi Italia-Ramo d'azienda di Padana Everest del 07.08.2008; C9271 - Servizi Ospedalieri-Servizi Italia/Amg del 29.05.2008; C9617 - Manutencoop-Manutencoop Facility Management del 18.12.2008.

² Cfr. doc. 10.

³ Cfr. doc. 9, allegati 4 e 5.

⁴ Cfr. studio Cerved fornito dalle Parti relativo al settore delle lavanderie industriali, nel quale si afferma che "*in relazione alle caratteristiche del servizio erogato e al mercato finale di riferimento, nel settore si possono distinguere i seguenti segmenti: i) sanità pubblica e privata (strutture ospedaliere, cliniche, istituti di cura), a sua volta segmentabile in: a) lavanolo, b) sterilizzazione strumentario chirurgico, c) sterilizzazione biancheria; ii) alberghiero e ristorazione; iii)*

13. Anche dal lato dell'offerta, le informazioni acquisite dalle principali società attive sul mercato⁵ sembrano indicare che i servizi di sterilizzazione di strumentario chirurgico siano sostanzialmente differenti rispetto ai servizi di lavanolo e di sterilizzazione biancheria, in quanto presentano caratteristiche diverse. L'offerta di tali servizi richiede infatti processi produttivi e *know how* diversi e non sostituibili, nonché particolari tipologie di apparecchiature, cui corrispondono necessità specifiche di formazione del personale addetto e di organizzazione della relativa logistica. Inoltre, risultano diverse anche le certificazioni necessarie ai fini dello svolgimento delle due attività⁶.

14. Un'ulteriore caratteristica che, sempre dal lato dell'offerta, differenzerebbe il servizio di sterilizzazione di strumentario chirurgico è rappresentata dal volume iniziale di investimenti. L'attività di sterilizzazione di strumenti chirurgici richiede infatti specifici trattamenti di sterilizzazione per ogni apparecchio e strumento chirurgico trattato e, a differenza del servizio di lavanolo e, in particolare, del trattamento dei tessili, non può essere standardizzata. In genere, poi, l'impresa fornisce, oltre al servizio di sterilizzazione di *kit* chirurgici, anche quello di noleggio degli stessi, dovendo quindi disporre di un'ideale dotazione di strumenti, necessaria anche ai fini della gestione di situazioni di emergenza-urgenza⁷.

15. Infine, si rappresenta che il mercato del prodotto sopra individuato - relativo ai soli servizi di sterilizzazione dello strumentario chirurgico - non può comprendere l'attività svolta *in-house* dalle strutture sanitarie. Infatti, diversamente da quanto sostenuto dalle Parti, secondo il consolidato orientamento nazionale e comunitario, "*solo i servizi forniti all'esterno costituiscono un mercato in cui l'offerta incontra la domanda*"⁸.

16. Sebbene vi siano strutture sanitarie che provvedono *in-house* all'erogazione del servizio in parola, rileva osservare che vi è una parte significativa di domanda che non è in grado di svolgere internamente l'attività di sterilizzazione. Infatti, come sopra riportato, l'attività di sterilizzazione dei *kit* chirurgici si qualifica come un servizio altamente specialistico che richiede importanti investimenti in apparecchiature, costi di personale e disponibilità di certificazioni, tali da non consentire a molte strutture sanitarie di avere altra alternativa se non quella di rivolgersi al mercato. In ogni caso, le strutture sanitarie che provvedono *in-house* all'attività di sterilizzazione di *kit* chirurgici lo fanno esclusivamente per loro stesse e non svolgono tale servizio per conto di altre strutture, come invece fanno le imprese attive in tale mercato, sicché non costituiscono un vincolo concorrenziale per la nuova entità.

17. Peraltro il mercato della sterilizzazione dei *kit* chirurgici risulta in evoluzione nel senso di un ricorso sempre maggiore all'esternalizzazione del servizio. Infatti, le strutture sanitarie operano in un contesto caratterizzato da scarse risorse finanziarie a fronte di un tendenziale incremento degli interventi chirurgici da effettuare⁹ e l'esternalizzazione del servizio consentirebbe di abbattere i

collettività e industria (industria, commercio, servizi, scuole, istituti di pena, comunità militari, sociali e religiose)". Doc. 46, allegato F4-9.

⁵ Cfr. docc. 28, 29, 30, 35, 36, 38, 39, 40 e 41.

⁶ Per la gestione del servizio di sterilizzazione dei *kit* chirurgici gli standard di riferimento sono le norme UNI CEI EN ISO 13485 "*Dispositivi medici – Sistemi di gestione per la qualità*" e il Regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento Europeo sui dispositivi medici, mentre i requisiti minimi per il trattamento dei tessili sono le norme UNI EN ISO 9001 "*Sistemi di gestione per la qualità – requisiti*" e UNI EN 14065 – *Tessili-Tessili trattati in lavanderie – Sistema di controllo della biocontaminazione*" e i requisiti strutturali, tecnologici organizzativi minimi per i servizi di lavanolo sono fissati dal D.P.R. del 14 gennaio 1997. Cfr. doc. 35.

⁷ Cfr. doc. 29.

⁸ Cfr. caso Lagardère/Natexis/VUP, 7 gennaio 2004, Comp/M.2978. Si veda anche C11957, EMMELIBRI-EFFE 2005 GRUPPO FELTRINELLI/NEWCO, provvedimento n. 25205 del 9 dicembre 2014, in Boll. 47/2014.

⁹ Cfr., ad esempio, doc. 29.

rischi, quindi i costi assicurativi connessi all'attività, permettendo al contempo di ottenere un miglioramento della qualità delle prestazioni sanitarie e l'ottimizzazione delle tempistiche di ricondizionamento¹⁰.

18. Sotto il profilo geografico, considerato che i siti per la sterilizzazione di *kit* chirurgici si trovano, in genere, presso le strutture sanitarie cui sono forniti i relativi servizi, e che queste effettuano le procedure di acquisto a livello nazionale, è verosimile ritenere che la dimensione del mercato sia nazionale. Inoltre, la maggior parte delle imprese che offre i servizi in questione è attiva in diverse regioni italiane.

IV.2. La posizione delle parti

19. Sul mercato rilevante dei servizi di sterilizzazione della strumentazione chirurgica, di dimensione nazionale, le quote delle Parti e dei principali concorrenti nel 2022 sono riportate nella tabella seguente.

Tabella 1 – Fatturato delle imprese e quote di mercato¹¹

Società	Fatturato (milioni di €)	Quota di mercato
Servizi Italia	[32-100]	[40-45%]
<i>Target</i>	[10-32]	[5-10%]
Totale post-merger		[50-55%]
Servizi Ospedalieri	[10-32]	[20-25%]
SOGESI	[1-10]	[5-10%]
Steritalia	[1-10]	[5-10%]
LAV.I.T.	[1-10]	[1-5%]
Adapta	[1-10]	[1-5%]
DEMI Sterilis	[1-10]	[1-5%]
Sterimed	[1-10]	[1-5%]
TOTALE	110,9	100%

20. La tabella evidenzia che nel 2022 la società Servizi Italia, con una quota di circa il [40-45%], risulta essere il primo operatore sul mercato, mentre la *Target*, con una quota pari a circa il [5-10%] il terzo operatore. A seguito dell'operazione di concentrazione, la società acquirente deterrà una quota del [50-55%], a fronte della quota del [20-25%] del secondo operatore (Servizi Ospedalieri), e di quote molto più contenute delle altre imprese attive nel mercato¹².

21. Oltre all'analisi delle quote di mercato, anche il comportamento economico di Servizi Italia e della *Target* nell'ambito delle procedure di gara può fornire ulteriori informazioni per comprendere la posizione delle Parti nel mercato rilevante.

¹⁰ Cfr., ad esempio, doc. 30.

¹¹ Elaborazioni su docc. 28, 29, 30, 35, 36, 38, 39, 40, 41 e 42.

¹² Si precisa che la società ALSCO Italia S.r.l., cui pure è stata rivolta una richiesta di informazioni, ha affermato di aver cessato l'attività di fornitura di servizi di sterilizzazione di kit chirurgici nel settembre 2023 e che, in ogni caso, il fatturato da essa realizzato nel periodo 2020-2022 risultava percentualmente prossimo allo zero rispetto al totale di mercato. Pertanto, tale società non è stata considerata nel computo delle quote di mercato e nel calcolo dell'indice HHI in quanto non avrebbe modificato tali risultati. Cfr. doc. 40.

A tale scopo sono state esaminate n. 33 procedure di gara agli atti aventi ad oggetto la sola sterilizzazione di strumentazione chirurgica¹³. Servizi Italia e la *Target* sono stati concorrenti diretti in 14 gare (vale a dire circa il 50% delle 29 gare in cui ha partecipato Servizi Italia e oltre il 70% delle 18 gare cui ha partecipato la *Target*¹⁴). Tra queste, si segnalano 2 gare in cui le Parti erano le uniche imprese partecipanti. Pertanto, Servizi Italia e la *Target* sembrano qualificarsi come *close competitors* in un numero significativo di gare.

Inoltre, nella maggior parte delle 33 gare analizzate risulta esservi stata la partecipazione di un numero assai ristretto di imprese concorrenti (in circa il 57% delle gare vi sono al massimo 3 partecipanti, e in circa il 78% delle stesse al massimo 4 partecipanti¹⁵).

Peraltro, l'operazione comporta l'acquisizione di un operatore che è sia un *close competitor* rispetto alla domanda espressa da strutture pubbliche, sia uno dei principali soggetti attivi nell'offerta di servizi di sterilizzazione di *kit* chirurgici presso enti privati.

IV.3. Possibili effetti dell'operazione

22. L'operazione di concentrazione appare in grado di rafforzare la posizione già significativa detenuta nel mercato rilevante da Servizi Italia. Quest'ultima, infatti, rappresenta il principale operatore, con circa il [40-45%] della quota di mercato in valore e circa il 40% delle gare aggiudicate tra quelle analizzate. Ad esito dell'operazione, Servizi Italia deterrà circa il [50-55%] dell'intero mercato della sterilizzazione dei *kit* chirurgici. La posizione di Servizi Italia, peraltro, deve essere valutata anche alla luce della forte asimmetria rispetto alle altre imprese concorrenti, le quali hanno dimensioni e quote di mercato significativamente inferiori.

23. Inoltre, il mercato rilevante risulta essere piuttosto concentrato già in fase *pre-merger*, come attestano sia gli indici di concentrazione CR2 e CR3¹⁶, rispettivamente pari al [60-65%] e [70-75%], sia l'indice HHI, pari a 2.411 punti. Come effetto dell'operazione comunicata, gli indici CR2 e CR3 passeranno rispettivamente al [70-75%] e [80-85%] e l'indice HHI si attesterà a circa 3.201 punti, con un delta HHI pari a 790. Secondo gli Orientamenti della Commissione europea in tema di concentrazioni orizzontali¹⁷, i livelli raggiunti da tali indici rivelano la presenza di importanti effetti di natura orizzontale.

24. Pertanto l'operazione in parola consentirà alla società acquirente, che già *pre-merger* risulta essere il *leader* sul mercato, di rafforzare ulteriormente la propria posizione, acquisendo una quota complessiva significativamente superiore a quella degli altri concorrenti, in un mercato il cui grado di concentrazione è molto elevato.

25. Le preoccupazioni di natura concorrenziale relative all'operazione in parola valgono sia nell'offerta di servizi di sterilizzazione di strumentazione chirurgica nel settore privato, sia

¹³ A partire dal dataset fornito dalle Parti relativo alle procedure di gara cui le stesse hanno partecipato nel periodo 2019-2023, ai fini della presente analisi sono state escluse quelle rispetto alle quali non è stato fornito un elenco delle imprese partecipanti e la graduatoria finale (procedure "in corso" e trattative private).

¹⁴ Analoghi risultati si hanno considerando il valore complessivo, in termini di base d'asta, delle gare in cui Servizi Italia e la *Target* sono stati concorrenti diretti. Infatti le Parti hanno partecipato entrambe ad un insieme di gare il cui valore complessivo in termini di base d'asta è pari a circa 153 milioni di euro. Tale valore rappresenta circa la metà di quello delle gare a cui ha partecipato Servizi Italia (315 milioni di euro) e oltre il 70% del valore delle gare a cui ha preso parte la *Target* (197 milioni di euro circa).

¹⁵ Il numero di partecipanti è dato dalle offerte pervenute alla stazione appaltante da parte di imprese che partecipano singolarmente o tramite RTI.

¹⁶ Gli indici di concentrazione misurano l'aggregato delle quote di mercato dei primi 2 (indice CR2) e 3 operatori nel mercato (CR3).

¹⁷ In merito al livello di HHI *post merger* e delta HHI da considerare, cfr. gli "Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese", in GUCE 2004/C 31/03.

nell'offerta di tali servizi presso strutture sanitarie pubbliche. Infatti, l'operazione comporta l'eliminazione di un concorrente che ha partecipato a circa il 50% delle gare cui ha preso parte Servizi Italia, in un contesto in cui il numero medio di partecipanti ad ogni singola procedura è comunque contenuto. Inoltre, la *Target* risulta uno dei principali operatori nella fornitura alle strutture private.

26. In definitiva, l'operazione di concentrazione appare idonea a determinare effetti unilaterali in ragione del posizionamento della nuova entità e della rimozione di un importante concorrente sul mercato. Pertanto, essa sembra idonea ad ostacolare una concorrenza effettiva nel mercato nazionale dei servizi di sterilizzazione della strumentazione chirurgica, creando o comunque rafforzando la posizione dominante di Servizi Italia.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame appaia suscettibile di ostacolare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva, in particolare a causa della costituzione o del rafforzamento di una posizione dominante nel mercato dei servizi di sterilizzazione di dispositivi medici, strumenti e apparecchiature chirurgiche per le strutture sanitarie e servizi connessi;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Servizi Italia S.p.A. e Steris S.p.A.;

b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/1990, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Manifatturiero, Agroalimentare, Farmaceutico e Distribuzione Commerciale del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità, almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dottor Fabrizio Iannoni;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Manifatturiero, Agroalimentare, Farmaceutico e Distribuzione Commerciale del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro novanta giorni decorrenti dalla data di delibera del presente provvedimento.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

C12613 - LATTERIA SORESINA SOCIETÀ COOPERATIVA AGRICOLA-ZANETTI/SAVIOLA

Provvedimento n. 31148

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 26 marzo 2024;

SENTITO il Relatore Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione delle Parti, pervenuta in data 1° marzo 2024;

VISTI gli atti al fascicolo;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Latteria Soresina Società Cooperativa Agricola (di seguito, anche “Latteria Soresina”) è una società cooperativa di diritto italiano attualmente controllata da persone fisiche, che si occupa della raccolta, lavorazione e trasformazione del latte e dei prodotti caseari, nonché della loro successiva commercializzazione.
2. In particolare, la società è attiva nella produzione, trasformazione e commercializzazione di Grana Padano, provolone, burro, panna, latte UHT e fresco, gorgonzola, nonché stagionatura, trasformazione e commercializzazione di Parmigiano Reggiano.
3. Latteria Soresina ha realizzato nel 2022 un fatturato di circa [100-532]* milioni di euro a livello mondiale, di cui circa [100-532] milioni di euro in Europa e circa [100-532] milioni di euro in Italia.
4. Zanetti S.p.A. (di seguito, anche “Zanetti”) è una società di diritto italiano attualmente controllata da persone fisiche, attiva (i) nell’acquisto e vendita del latte per uso industriale e alimentare, (ii) nella lavorazione industriale del latte e dei suoi derivati per la produzione di prodotti caseari e alimentari in genere, (iii) nella produzione, stagionatura e commercializzazione di formaggi duri DOP, quali Grana Padano e Parmigiano Reggiano.
5. Zanetti ha realizzato nel 2022 un fatturato di circa di circa [532-700] milioni di euro a livello mondiale, di cui circa [100-532] milioni di euro in Europa e circa [100-532] milioni di euro in Italia.
6. Saviola S.p.A. (di seguito, anche “Saviola” o l’Acquisita) è una società di diritto italiano attualmente controllata da persone fisiche, che si occupa della produzione, stagionatura, lavorazione, trasformazione, confezionamento e commercio di formaggi a pasta dura DOP, quali Grana Padano, Parmigiano Reggiano e Pecorino Romano.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

7. Saviola ha realizzato nel 2022 un fatturato di circa [100-532] milioni di euro a livello mondiale, di cui circa [100-532] milioni di euro in Europa e circa [100-532] milioni di euro in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

8. L'operazione, notificata in modo unitario dalle Parti, consiste nell'acquisizione da parte di Latteria Soresina e Zanetti (di seguito, anche le Acquirenti) del capitale sociale di Saviola ripartito secondo le modalità definite come da accordo vincolante stipulato tra le Acquirenti¹.

9. Nello specifico, l'operazione prevede una prima fase [omissis], a conclusione della quale, in una seconda fase, in base ad un accordo vincolante che obbliga le parti, gli *asset* ed i riferimenti produttivi di Saviola verranno ripartiti secondo le modalità stabilite nell'accordo vincolante stipulato tra le Acquirenti.

10. Ad esito dell'operazione, pertanto, Latteria Soresina e Zanetti acquisiranno il controllo di due distinti rami d'azienda, risultato della suddivisione degli *asset* di Saviola.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

11. L'operazione comunicata dà luogo a due concentrazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/1990, in quanto (i) ad una prima fase [omissis], (ii) segue l'acquisizione del controllo esclusivo da parte di Latteria Soresina e Zanetti, ciascuno, di un ramo di impresa separato di Saviola. In particolare, si ritiene che, secondo i consolidati orientamenti comunitari, la prima operazione non costituisca una concentrazione e, al contempo, debbano essere considerate solo le acquisizioni del controllo da parte di Latteria Soresina e Zanetti, ciascuna su un ramo d'azienda separato, in ragione della circostanza che la successiva suddivisione degli *asset* è giuridicamente vincolante e avrà luogo con certezza in un breve lasso di tempo².

12. Tali concentrazioni rientrano nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004. Esse, tuttavia, non sono soggette all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, commi 1 e 2, della legge, in quanto, in relazione a ciascuna delle due concentrazioni sopra individuate, il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato inferiore a 532 milioni di euro.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione non è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990;

DELIBERA

che non vi è luogo a provvedere.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il presente provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

¹ Cfr. doc F1.4_Scrittura Privatay.

² Cfr. Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, paragrafi. 30 e ss..

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

INDAGINI CONOSCITIVE

IC55 - MERCATI DEGLI APPARECCHI ACUSTICI

Provvedimento n. 31149

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 26 marzo 2024;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

VISTO il proprio provvedimento del 12 settembre 2023, con il quale l'Autorità ha deciso di procedere, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, a una indagine conoscitiva sui mercati degli apparecchi acustici in Italia;

VISTO l'allegato al presente provvedimento, contenente il testo conclusivo dell'indagine conoscitiva riguardante i mercati degli apparecchi acustici in Italia;

DELIBERA

di procedere alla chiusura dell'indagine conoscitiva.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e nel sito istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1961 - AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI - REVISIONE DELLA DELIBERA N. 154/2019 IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Roma, 6 marzo 2024

Autorità di Regolazione dei Trasporti

In data 9 dicembre 2023 è pervenuta all'Autorità una richiesta di parere da parte dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito anche ART), ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo d'intesa sottoscritto il 15 novembre 2019, sul documento recante la "*Revisione della delibera n. 154/2019 in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201*" (Allegato A alla delibera n. 189 del 5 dicembre 2023) e relativi Annessi, riguardo alla quale l'Autorità, nell'adunanza del 5 marzo 2024, ha deliberato di formulare le seguenti osservazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Il documento riporta le revisioni e integrazioni delle misure regolatorie vigenti, di cui all'Allegato "A" alla delibera dell'Autorità n. 154/2019 del 28 novembre 2019, in adeguamento alle nuove disposizioni del d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201 recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*" (di seguito: d.lgs. 201/2022) e in esito alle attività di monitoraggio svolte dall'ART.

Il d.lgs. 201/2022 ha infatti introdotto nuovi adempimenti in capo sia agli Enti Affidanti ("EA"), sia all'ART, che "*comportano la necessità di apportare puntuali modifiche e integrazioni alle Misure*" contenute nella delibera n. 154/2019 a fini di coordinamento con la regolazione vigente, di recepimento di alcune nuove previsioni e di limitazione degli oneri amministrativi a carico degli EA.

Inoltre, alla luce dei risultati del monitoraggio compiuto sull'applicazione della delibera n. 154/2019, l'ART ha ritenuto opportuno modificare alcune Misure al fine di consentirne una più estesa e uniforme applicazione e di accrescerne l'efficacia.

Alcune modifiche proposte sono volte a integrare nel testo della relativa Misura i nuovi adempimenti previsti dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201. È questo, ad esempio, il caso delle modifiche alle Misure 24 [Criteri di nomina della commissione giudicatrice], 27 [Criteri di aggiornamento delle tariffe] e 28 [Revisione e modifiche contrattuali], le quali recepiscono il contenuto rispettivamente dell'articolo 6, dell'articolo 26 e dell'articolo 27, comma 2, del d.lgs. n. 201 del 2022. Rispondono alla medesima esigenza l'introduzione di schemi-tipo di Relazioni di Affidamento (Annesso 8) e l'adeguamento degli Schemi di Contratto di Servizio (Annesso 2).

Altri interventi sono invece volti a modificare gli oneri informativi dell'Ente Affidante nei confronti dell'ART, in modo da consentire al regolatore una migliore valutazione delle scelte dell'Ente Affidante e di ridurre l'onere informativo collegato all'esercizio delle funzioni regolatorie.

In particolare, le modifiche alle Misure 13, 14, 15 e 20 prevedono l'invio all'ART della matrice dell'allocatione dei rischi per gli affidamenti in concessione, del Piano Economico-Finanziario a base d'asta e dei criteri di aggiudicazione dell'offerta, i quali dovranno essere inseriti nella Relazione di Affidamento o allegati ad essa. Tale intervento permetterà all'ART di disporre degli elementi necessari a formulare un giudizio complessivo riguardo alla coerenza, completezza e congruità dei vari strumenti operativi predisposti dall'Ente Affidante ai fini dell'affidamento.

La limitazione della frequenza di compilazione dell'Elenco del personale in servizio prevista dalla Misura 12 modificata e la stessa predisposizione di Schemi-tipo coordinati con gli altri adempimenti documentali appare volta ad alleggerire gli obblighi informativi imposti dalla regolazione.

Molte modifiche proposte sono volte a implementare gli obblighi di trasparenza cui sono tenuti l'Ente Affidante (di seguito, "EA") e l'Impresa Affidataria (di seguito, "IA"), ai sensi degli articoli 25 e 31 del d.lgs. n. 201 del 2022, in applicazione di un principio di *accountability* delle scelte dell'EA e dei risultati dell'IA che appare ampiamente condivisibile, anche alla luce dell'impatto economico e sociale che può avere l'esecuzione efficace ed efficiente di un affidamento accuratamente calibrato sui bisogni di mobilità dei cittadini.

In questo senso, vanno accolte con favore le modifiche proposte in relazione alle Misure 2 (punto 4) e 25, in quanto volte ad accrescere il livello di trasparenza verso gli *stakeholders*, in particolare nel caso di società *in house*, rispetto alle quali eventuali osservazioni degli operatori possono costituire utili elementi per valutare le ragioni del mancato ricorso al mercato.

Riguardo all'istituto della proroga, occorre premettere che l'Autorità, come ripetutamente affermato in numerose segnalazioni, ha ritenuto che la proroga del contratto di servizio a favore dell'affidatario dovrebbe costituire un evento eccezionale. Alla scadenza del contratto l'ente affidante dovrebbe di norma procedere all'indizione della gara ovvero all'affidamento *in house* qualora ne ricorrano le condizioni. Le proroghe a favore dell'affidatario del servizio dovrebbero essere disposte solo nei casi eccezionalmente e tassativamente previsti dalla legge (ad esempio, nelle more della procedura di affidamento per evitare l'interruzione del servizio). Nei casi in cui la proroga risponda alle limitate necessità individuate per legge, l'estensione a tali proroghe della regolamentazione esistente può essere valutata positivamente. Entro questi limiti, quindi, l'Autorità valuta positivamente l'inserimento del nuovo punto 8 nella Misura 1, che amplia l'ambito di applicazione di alcune misure di cui alla delibera n. 154/2019 anche alle proroghe da parte dell'Ente Affidante dei Contratti di servizio vigenti, purché costituiscano condizioni più favorevoli per la gestione del servizio oggetto di affidamento. Si ritiene che l'insieme di misure che dovrebbero essere applicate anche in caso di proroga dell'affidamento potrebbe essere ampliato anche alla Relazione di affidamento che motiva le scelte compiute, al contenuto minimo del Contratto di Servizio e alle verifiche periodiche dei risultati raggiunti.

Per ciò che concerne gli Schemi-tipo di Relazione di Affidamento (RdA), l'Autorità concorda sull'elevato livello di dettaglio previsto, al fine di minimizzare le richieste di integrazione e contenere la tempistica della procedura di affidamento.

In linea generale, l'Autorità non ritiene opportuno che la RdA rinvii, per l'illustrazione di informazioni essenziali, ad altri documenti. La RdA, per come è stata arricchita dalle modifiche proposte dall'ART, si può configurare come un unico documento di riferimento che racchiude tutti gli elementi che sono stati valutati dall'EA, i motivi delle sue scelte, gli obiettivi dell'affidamento e il modo in cui sono stati declinati nel contratto di servizio, l'andamento previsto di costi, ricavi e investimenti. Così concepita, la Relazione rappresenta il documento di riferimento per tutti gli *stakeholders* per il monitoraggio dell'efficacia delle scelte compiute dall'EA e dei risultati conseguiti dall'IA e quindi un fondamentale strumento di trasparenza e di controllo democratico

dell'Amministrazione Pubblica da parte di cittadini e imprese, anche con riguardo al rispetto dei principi concorrenziali da parte delle scelte dell'Ente Affidante.

Per assolvere tale fondamentale funzione nell'accountability dell'EA, tuttavia, la RdA deve essere un documento quanto più possibile autonomo. Esso non dovrebbe dunque rimandare a quanto già esposto nella Relazione ex articolo 14 e in altra documentazione rilevante (p.es., il Contratto di Servizio per la descrizione di obiettivi, modalità di monitoraggio e penali), ma dovrebbe includere, eventualmente in forma sintetica, il contenuto di tali documenti.

Più in generale, si ritiene necessario sottolineare l'importanza di preservare l'autonomia non solo della RdA, ma anche della relazione e della deliberazione previste rispettivamente dall'articolo 14 e dall'articolo 17 del d.lgs. n. 201 del 2022, le quali devono avere contenuti che assolvono in maniera esaustiva le previsioni delle relative norme, senza rinvii o rimandi ad altri documenti.

Per quanto riguarda specificamente lo Schema-tipo per gli affidamenti *in house*, va apprezzato l'esplicito rinvio allo schema-tipo di motivazione qualificata ex articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 201 del 2022, elaborato da PCM, AGCM e ANAC e pubblicato sul sito *web* di quest'ultima, nella sezione *Trasparenza SPL*.

Ferme restando le osservazioni contenute nel parere AS1935 del 28 novembre 2023, una trattazione organica della motivazione della scelta di questa forma di affidamento sembrerebbe richiedere che le eventuali innovazioni/miglioramenti rispetto alle condizioni minime di qualità e ai KPI qualitativi stabiliti dall'ART di cui si è eventualmente tenuto conto nella decisione di affidamento siano discusse in questa sezione dello Schema, e poi richiamate e descritte in maggior dettaglio nella sezione degli obiettivi del Contratto di Servizio.

Infine, l'Autorità ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni sull'inclusione di una sezione relativa alla compilazione della Matrice dei Rischi anche nello schema di RdA per l'affidamento *in house* di TPL su strada o per ferrovia.

La matrice dei rischi rappresenta infatti lo strumento di allocazione dei rischi, operativi e non, derivanti dal contratto e tale allocazione deve essere coerente con la tipologia di contratto. L'allocazione del rischio operativo all'IA caratterizza specificamente, secondo l'articolo 177 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), il contratto di concessione e la Misura 13, comma 2, esplicitamente collega la definizione e l'allocazione dei rischi e la redazione della Matrice dei Rischi al contratto di concessione.

Una società *in house*, seppur formalmente distinta dall'EA, dal punto di vista sostanziale non è che una mera struttura dell'EA stesso, in virtù dell'esistenza del "controllo analogo" che ne definisce la qualità di "società *in house*". Essa non gode di una effettiva autonomia gestionale e utilizza risorse pubbliche che le sono state allocate dall'ente pubblico oppure che sono state acquistate grazie all'investimento dell'ente stesso. Di conseguenza, ogni rischio gravante sulla società *in house* finirà per ricadere nel patrimonio erariale dell'EA, che ne sopporterà le conseguenze giuridiche ed economiche a prescindere dall'imputazione contabile. In questo contesto, il rischio operativo, dal punto di vista sostanziale, resta in capo all'EA non è configurabile alcun trasferimento in capo all'IA su cui l'EA ha un controllo analogo; la circostanza che l'IA sia costituita in forma di società di capitali limita le conseguenze del rischio operativo che potranno essere sopportate dall'EA, ma non trasferisce alcun rischio dall'EA all'IA.

In assenza di trasferimento del rischio operativo, non è possibile configurare un contratto di concessione, per come esso è caratterizzato nel Codice degli Appalti. Per tali motivi, la previsione della compilazione della Matrice dei Rischi nel caso dell'affidamento *in house* appare contraddittoria con le caratteristiche fondamentali di tale affidamento.

Qualora per effettuare efficacemente la valutazione dell'andamento della gestione *in house* del servizio fosse necessario procedere ad una allocazione formale dei rischi tra EA e IA, in modo da valutare, a consuntivo, se gli scostamenti dagli obiettivi pattuiti siano da attribuire alla responsabilità dell'IA - e dunque, diano luogo all'applicazione delle penali o degli eventuali premi - occorrerebbe modificare il punto 2 della Misura 13, chiarendo che la *ratio* della previsione di una matrice dei rischi nell'affidamento *in house* riguarda l'efficacia del controllo dei risultati della gestione *in house* e prevedere, ove necessario, una specifica matrice dei rischi. La Relazione di Affidamento, nella sezione dedicata al Contratto di Servizio, dovrebbe esplicitare perché una tale allocazione formale è essenziale per un'efficace individuazione degli obiettivi e valutazione dei risultati raggiunti.

Per quanto riguarda i livelli di qualità dei servizi inclusi negli Schemi di Contratto di Servizio (e i connessi KPI previsti dalla Misura 16), che saranno definiti ad esito della consultazione sulle Condizioni minime di qualità dei servizi, si rimanda al citato parere AS1935.

La differenziazione dell'oggetto delle consultazioni a seconda del tipo di affidamento, previsto nella Misura 4, appare volto all'efficacia della consultazione stessa.

Quanto alla proposta eliminazione della qualificazione "piena" della disponibilità dei beni essenziali e indispensabili che deve essere garantita dall'Ente Affidante, l'Autorità esprime la preoccupazione che essa, in assenza di opportuni chiarimenti, possa essere intesa come una limitazione della garanzia che l'Ente Affidante deve prestare, introducendo un rilevante elemento di incertezza sul grado di disponibilità di tali beni che potrebbe disincentivare la concorrenza per l'affidamento e avvantaggiare l'incumbent, che ha una esatta conoscenza del grado di disponibilità di tali beni.

La Misura 13 e l'Annesso 4 propongono una diversa identificazione e allocazione dei rischi.

L'Autorità concorda con la più sintetica identificazione dei rischi operativi lato offerta, ora raggruppati in tre grandi categorie: variazioni "*non prevedibili*" dei costi derivanti dall'andamento dei mercati dei fattori produttivi, modifiche del quadro regolatorio e/o legislativo, eventi straordinari accidentali. Si suggerisce tuttavia di facilitare il raccordo con la matrice dei rischi allegata alla delibera n. 154/2019 mediante ulteriori note alla tabella.

Meno condivisibile appare invece la traslazione in capo all'IA di tutto il rischio per "*eventi straordinari accidentali che inficiano lo svolgimento del servizio*". Non è chiaro infatti il motivo di tale completa traslazione nel caso di eventi per i quali si può tranquillamente escludere ogni responsabilità da parte dell'IA, come ad esempio gravi danni e financo la perdita di beni materiali (autostazioni, bus ecc.) a seguito di alluvioni o altri fenomeni meteorologici estremi oppure un *lockdown* a causa di una nuova pandemia. L'assenza di qualsiasi forma di risk sharing da parte dell'EA potrebbe rendere, a causa della maggiore rischiosità percepita della remunerazione, economicamente meno attrattiva la partecipazione alla gara per l'affidamento e potrebbe quindi condurre ad una riduzione della concorrenza, a tutto vantaggio dell'incumbent, nelle aree maggiormente esposte a tali eventi straordinari accidentali.

L'Autorità concorda con le osservazioni formulate nella Relazione Illustrativa circa l'opportunità di definire una soglia oltre la quale le variazioni dei costi o della domanda eccedono le condizioni operative normali e ricadono dunque nei rischi che, anche in un rapporto concessorio, dovrebbero essere allocati all'EA. Nella Misura 13 occorrerebbe chiarire che la definizione di tali soglie da parte dell'EA è essenziale e dovrebbe essere inclusa nelle misure di mitigazione del rischio previste. La definizione di questa soglia appare peraltro necessaria per applicare il punto 5 della successiva Misura 26, che disciplina i casi di sotto-compensazione dovuta ad aumenti dei costi o diminuzioni dei ricavi cui non è associato un rischio allocato all'IA, ma senza definire quando tali variazioni non ricadono nel rischio allocato all'IA.

Data l'importanza di queste soglie, nelle more della raccolta ed elaborazione dei dati provenienti dalla contabilità regolatoria potrebbe essere comunque opportuno, al fine di evitare ingiustificate discriminazioni tra IA, che già oggi l'ART individuasse un valore massimo di tale soglia, oltre il quale non è ritenuto accettabile considerare il rischio trasferito all'IA ricadente nelle normali condizioni di mercato. Tale individuazione potrebbe essere oggetto di una "sub-consultazione" nell'ambito della consultazione già avviata.

L'Autorità accoglie poi con favore la previsione, contenuta nella Misura 25, punto 3, secondo la quale il monitoraggio delle prestazioni economiche, gestionali e qualitative dell'IA deve essere effettuato "in modo puntuale, a livello per quanto possibile di singola linea/direttrice, con riferimento in particolare ai passeggeri trasportati, il load factor e il coverage ratio". Tra le informazioni di cui garantire la massima trasparenza attraverso la pubblicazione sul sito web dell'Ente, di cui al punto 5, l'Autorità suggerisce di inserire anche i risultati ottenuti relativi ai "principali indicatori di natura economica, tecnico-gestionale e qualitativa previsti dal CdS", nonché l'entità e tipologia delle penali/premiali attribuite a consuntivo sul servizio svolto. Queste informazioni sono complementari rispetto alle Indagini di *Customer Satisfaction* e risultano fondamentali quali strumento di *accountability* sulla reale capacità gestionale dell'affidatario, nonché per l'impatto sulla finanza dell'Ente, in caso di affidamenti *in house*.

L'Autorità valuta positivamente l'introduzione di un meccanismo di *profit sharing* dei risparmi di costo o dei maggiori ricavi previsto dalla Misura 26, punto 4. Un tale meccanismo fornisce potenti incentivi all'efficienza rendendo l'IA il *residual claimant* di parte delle efficienze realizzate. Da questo punto di vista, al fine di catturare tali incentivi è importante che la quota di risparmi/maggiori ricavi trattenuta dall'IA non sia inferiore ad un determinato livello e potrebbe essere particolarmente efficace un sistema di target come descritto nella Relazione Illustrativa. Occorrerebbe inoltre chiarire nel testo del punto 4 che al meccanismo premiale concorrono solo i risparmi e i maggiori ricavi che derivano da specifiche iniziative di efficientamento/promozione intraprese dall'IA.

Quanto alle previsioni per il caso di sottocompensazione (Misura 26, punto 5), fermo restando quanto osservato sulla necessità che l'EA individui una soglia per individuare le situazioni in cui il rischio non sia allocato all'IA, si richiede necessario chiarire che, qualora il rischio dell'aumento dei costi o della diminuzione dei ricavi non sia allocato all'IA, l'EA integrerà la compensazione almeno al livello minimo previsto dal Contratto di Servizio per il periodo oggetto di verifica. La formulazione attuale appare infatti problematica, lasciando intendere che una tale integrazione non avverrà, nonostante si tratti di rischi non allocati all'IA, circostanza che scoraggerebbe la competizione per l'affidamento laddove una tale situazione sia percepita come sufficientemente probabile.

L'Autorità auspica che le predette osservazioni possano essere di ausilio allo svolgimento dell'attività dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate dall'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento della presente, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

AS1962 - TRASPARENZA E CONDIZIONI CONCORRENZIALI RISCOSE TRATE NEI MERCATI DEGLI APPARECCHI ACUSTICI IN ITALIA

Roma, 8 aprile 2024

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Ministro della Salute
Ministro dell'Economia e delle Finanze
Presidente dell'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali
Presidenti delle Regioni e Province Autonome

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 26 marzo 2024, ha inteso formulare, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, osservazioni in merito ad alcune criticità concorrenziali riscontrate nei mercati degli apparecchi acustici in Italia all'esito di un'indagine conoscitiva relativa a detti mercati, avviata in data 12 settembre 2023 ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della citata legge n. 287/1990, e conclusa il 26 marzo 2024.

L'indagine, di cui si allega il testo finale, ha approfondito le dinamiche e i meccanismi di funzionamento della distribuzione al dettaglio di apparecchi acustici, ovvero dispositivi medici utilizzati quotidianamente da milioni di cittadini con prezzi che possono arrivare anche a diverse migliaia di euro per singolo apparecchio, soffermandosi altresì sulla componente della domanda rappresentata dagli acquisti pubblici destinati al fabbisogno di Sistema Sanitario Nazionale (SSN) e i collegati Sistemi Sanitari Regionali (SSR).

Quanto al tema dell'offerta commerciale di apparecchi acustici in Italia, dagli approfondimenti svolti è emersa una radicata e pervasiva situazione di scarsa trasparenza nei confronti dei consumatori. Più nello specifico, è stato riscontrato che, a fronte della natura tendenzialmente mediata della domanda e della complessità tecnica del prodotto in questione, che presenta dunque le caratteristiche tipiche di un cosiddetto "bene-fiducia" (*credence good*), nel complesso processo di selezione e acquisto ricorrono varie criticità riconducibili alla scarsa disponibilità per i consumatori di informazioni sia di tipo tecnico che di prezzo. Tutto ciò, peraltro, avviene in un contesto di marcata differenziazione del prodotto, dal momento che l'offerta degli apparecchi acustici è caratterizzata da un elevato tasso di sostituzione tecnologica, accentuatasi col passaggio dai dispositivi analogici a quelli digitali. Nella prassi del settore, per di più, alla ricorrenza delle asimmetrie informative appena richiamate si associano pervasive modalità di vendita abbinata di prodotti e servizi (*bundling*).

Al proposito, l'indagine appena conclusa ha accertato che i consumatori non sono generalmente posti nelle condizioni di percepire e apprezzare appieno la distinzione tra la componente-prodotto e la componente-servizi dell'offerta commerciale che viene loro prospettata. Infatti, oggetto formale di negoziazione e acquisto risulta essere tipicamente un bene la cui descrizione rimane incentrata sulla componente-prodotto, sia nelle proposte pre-contrattuali che nel documento contrattuale e in fattura, mentre il prezzo finale pagato dall'acquirente include sia il dispositivo (oltre a eventuali

accessori) che un'ampia serie di servizi, a loro volta distinguibili in voci diverse, a partire dalla distinzione tra quelli di personalizzazione (*fitting*) e di assistenza *post* vendita (*follow-up*), senza dimenticare la possibilità di servizi ulteriori di tipo finanziario-assicurativo. Peraltro, nel corso dell'indagine è stato anche fatto presente come ciò non consenta all'acquirente di gestire in maniera idonea la disciplina fiscale, vista la diversa tassazione a cui sono assoggettati prodotti (4% IVA) e servizi (esenti da IVA).

Tale mancata distinzione tra prodotto e servizi nell'informativa al consumatore non consente di poter comparare offerte alternative, né di considerare l'effettiva necessità dei servizi e relative voci di costo che concorrono a formare il prezzo complessivo: ciò, peraltro, risulta tanto più singolare ove si consideri che, come emerso dall'indagine conoscitiva, la componente di prezzo assolutamente prevalente è quella dei servizi, da più fonti indicata come corrispondente a circa il 70-80% del prezzo finale, col restante 20-30% attribuibile all'apparecchio acustico.

La distinguibilità tra componente-prodotto e componente-servizi risulta senz'altro praticabile per gli operatori commerciali: infatti, non soltanto il dispositivo è immediatamente individuabile sulla base delle specifiche di modello definite dal suo fabbricante, ma i diversi servizi erogabili dai professionisti audiotecnici sono stati definiti da tempo in una pluralità di atti e documenti: si richiamano, in proposito, perlomeno il D.P.C.M. 12 gennaio 2017, disciplinante i Livelli Essenziali di Assistenza ("LEA") che SSN e SSR sono chiamati a fornire - anche per quanto riguarda l'accesso a dispositivi medici - in maniera uniforme sul territorio nazionale, nonché le *Linee Guida del Tecnico Audioprotesista* condivise dalle principali associazioni professionali di categoria.

La mancata distinzione tra prodotto e servizi oggetto di acquisto incide evidentemente sulle possibilità di scelta informata da parte del consumatore, pregiudicando il confronto concorrenziale atteso per ciascuna delle diverse componenti dell'offerta. L'Autorità, dunque, intende segnalare tale criticità, ravvisando l'esigenza che il consumatore sia messo in condizione di conoscere in maniera distinta e valutare le diverse componenti dell'offerta, sulla base di informazioni fornite in modo trasparente e comprensibile riguardo a contenuti, natura e caratteristiche principali dei beni e servizi oggetto della medesima offerta, con una chiara distinzione di tutte le sue componenti e delle corrispondenti voci di costo che compongono il prezzo finale.

Tanto considerato, si invita il legislatore a valutare l'opportunità di adottare interventi normativi volti a rafforzare le garanzie informative nella vendita al pubblico di prodotti che, come i dispositivi medici soggetti a libera vendita quali gli apparecchi acustici, incidono direttamente sulle condizioni di salute e, più in generale, sul benessere fisico e la qualità di vita dei loro utenti. Appare altresì opportuno che, rispetto all'impiego e vendita di apparecchi acustici in Italia, iniziative di educazione al consumo siano sviluppate da parte dei competenti decisori e amministratori, ad esempio nel contesto delle ormai abituali campagne di sensibilizzazione al problema della salute uditiva che, come già accennato in apertura, interessa un numero di cittadini particolarmente ampio e purtroppo crescente.

Con riferimento alla questione, anch'essa oggetto di approfondimenti nel corso dell'indagine conoscitiva appena conclusa, della componente pubblica della domanda di apparecchi acustici oggetto di fornitura ai soggetti rientranti nelle categorie e condizioni previste dai LEA vigenti, è stato riscontrato un quadro normativo-regolatorio composito e, soprattutto, condizionato da una situazione di perdurante stallo applicativo. Nello specifico, le classificazioni di prodotto discendenti da una regolazione generale dei dispositivi medici di matrice unionale (attualmente incentrata sul Regolamento (UE) n. 2017/745) si sono combinate a regole nazionali riguardanti modalità di rimborso, fornitura e acquisto pubblici, da declinarsi lungo le complesse relazioni tra il SSN e i SSR

attraverso cui avvengono in concreto gli acquisti e l'erogazione dei dispositivi agli assistiti aventi diritto.

In sintesi, con la riforma dei LEA, avvenuta a mezzo del D.P.C.M. 12 gennaio 2017, che ha comportato una riclassificazione tecnica degli apparecchi acustici (ora compresi nell'elenco 2a dell'allegato 5 del citato decreto), l'acquisto e fornitura di tali dispositivi sono passati da un previgente sistema "a tariffa" (incentrato su un nomenclatore tariffario risalente al 1999 e richiamato dal previgente D.P.C.M. 29 novembre 2001) a un modello incentrato su procedure pubbliche di acquisto da parte delle amministrazioni competenti (così come indicato dall'articolo 3, allegato n. 12, del D.P.C.M. 12 gennaio 2017), tra l'altro con la possibile distinzione, ai fini del disegno di gara, tra la componente dei prodotti e dei servizi oggetto di acquisto.

Tuttavia, l'indagine conoscitiva ha riscontrato come il sistema assistenziale pubblico abbia sperimentato perduranti difficoltà nella definizione delle gare di acquisto e loro aggiudicazione, addebitabili in primo luogo alle forti resistenze opposte, anche tramite ripetuti ricorsi giudiziari, da parte dei principali operatori commerciali. Di conseguenza, da un lato, le amministrazioni competenti hanno continuato a fare riferimento al precedente e ormai obsoleto modello di rimborso a tariffa (basti pensare al fatto che, nel 1999, era prevista solo la rimborsabilità di dispositivi analogici), dall'altro, sono stati i fornitori a individuare autonomamente una categoria di prodotti (digitali) *entry-level* denominati "sociali", da fornire secondo la tariffa a suo tempo prevista per dispositivi analogici, residuando per gli assistiti la possibilità di corrispondere la differenza di prezzo tra il rimborso riconosciuto loro dal SSN e il prezzo di un eventuale pacchetto prodotto-servizi superiore (c.d. meccanismo della "riconcucibilità").

Seppure di recente sia stato approvato un nuovo nomenclatore tariffario (D.M. 23 giugno 2023), con entrata in vigore prevista a partire dal 1° aprile 2024, questo si applicherà solo a categorie di dispositivi (c.d. ausili su misura) tra i quali gli apparecchi acustici non rientrano più: in assenza di appositi interventi di tipo normativo-regolatorio, pertanto, la presente situazione di sostanziale incertezza operativa è destinata a perdurare.

Nel corso dell'indagine conoscitiva è emersa la possibilità di interventi successivi all'entrata in vigore del nuovo nomenclatore tariffario, volti a ripristinare anche per gli apparecchi acustici il previgente modello di rimborso di tipo tariffario. A tale specifico riguardo si osserva che, secondo i consolidati orientamenti dell'Autorità, lo strumento della gara costituisce a tutti gli effetti la modalità d'elezione per il soddisfacimento del fabbisogno pubblico di beni e servizi nel perseguimento di trasparenza amministrativa, efficienza di spesa e tutela della concorrenza, con benefici attesi in termini di migliore allocazione delle risorse e aumento di benessere della collettività. Ciò risulta tanto più rilevante rispetto alla gestione della spesa pubblica diretta all'acquisto di beni e servizi destinati alla tutela del diritto alla salute: diritto che, anche secondo quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale, seppur prioritario, risulta intrinsecamente condizionato dalle disponibilità economiche di bilancio pubblico¹.

In questa prospettiva, l'asserito fallimento delle procedure di gara sin qui organizzate in Italia per l'approvvigionamento di apparecchi acustici dopo le modifiche alla disciplina dei LEA entrate in vigore nel 2017 non può, di per sé, essere adottato quale motivazione per l'esclusione dello strumento della gara nel mercato di riferimento. Ove, dunque, modifiche normativo-regolatorie

¹ Cfr. Corte Cost., sentenza 15 gennaio 2020, n. 62. Con specifico riferimento alla sostenibilità della spesa sanitaria, merita richiamare anche le recenti considerazioni espresse dalla Procura Generale della Corte dei Conti, secondo cui "la grave crisi di sostenibilità del sistema sanitario nazionale non garantisce più alla popolazione un'effettiva equità di accesso alle prestazioni sanitarie, con intuibili conseguenze sulla salute delle persone e pesante aumento della spesa privata" (Corte dei Conti - Procura Generale, *Relazione alla Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024*, Roma, 13 febbraio 2024, p. 34).

intervenissero per ripristinare la possibilità di acquisto secondo un regime tariffario prestabilito, va comunque salvaguardata per le amministrazioni competenti la possibilità di ricorrere anche a procedure a evidenza pubblica.

Al proposito, si sottolinea che, sia in una prospettiva di efficientamento delle prestazioni erogate, che di contenimento dei relativi costi sostenuti da SSN e SSR, appare possibile adottare disegni di gara che prevedano una distinzione tra prodotti e servizi, al fine di ottenere risparmi di spesa rispetto a entrambe le voci di acquisto; resta salva la necessità di garantire adeguatamente la qualità e varietà dei beni tramite opportuni criteri di ponderazione delle offerte, così come già ribadito anche da recente giurisprudenza amministrativa². Si segnala, inoltre, l'opportunità di ricorrere a procedure di acquisto che consentano un adeguamento dinamico dell'offerta anche rispetto all'evoluzione tecnologica del settore di riferimento, nonché di prevedere meccanismi volti a preservare al meglio la libertà di scelta terapeutica dell'assistito.

Tanto rilevato, anche laddove sia prevista la possibilità di ricorrere a un meccanismo a tariffa va perseguita l'adozione di soluzioni pro-competitive che, da un lato, mirino a un efficientamento della spesa pubblica, dall'altro, consentano più efficaci selezioni dei prodotti e servizi forniti ai cittadini. In questo senso, al fine di migliorare le condizioni di trasparenza del mercato, agevolando la comparabilità delle offerte per la parte di domanda cui spetta un contributo pubblico, appare ipotizzabile una modifica delle modalità di erogazione di tale contributo, attualmente corrisposto direttamente al rivenditore del pacchetto prodotto-servizi (sia esso "sociale" o attraverso il meccanismo della riconducibilità) prescelto dall'assistito, da parte dell'amministrazione territorialmente competente.

Tale modifica, in particolare, potrebbe consistere nell'assegnare l'importo del rimborso direttamente all'assistito, attraverso l'introduzione di un "voucher" o "buono-udito", comprensivo tanto della voce prodotto quanto di quella servizi e frazionabile tra le stesse. La prospettata soluzione consentirebbe ai consumatori interessati di esercitare un ruolo più attivo nella ricerca e valutazione delle offerte, all'interno del massimale unico previsto per il rimborso, di scegliere autonomamente come ripartire l'importo erogato tra le diverse voci in base a quanto ritenuto più rispondente alle proprie personali esigenze, lasciando comunque ai consumatori meno propensi a svolgere attività di ricerca commerciale la possibilità di ricorrere alle ordinarie offerte sociali "tutto incluso", quali quelle tradizionalmente rese disponibili dalle imprese.

Si ritiene che l'introduzione di un simile meccanismo di *voucher* potrebbe utilmente sostenere una concorrenza tra fornitori di prodotti e servizi in termini di appropriatezza e convenienza economica dell'offerta rispetto ai singoli beneficiari del rimborso pubblico: ciò al fine di sfruttare al meglio le limitate risorse pubbliche attualmente a disposizione per fare fronte a problematiche di salute individuale che riguardano milioni di cittadini e hanno un impatto significativo anche di tipo sociale. Sempre nella prospettiva del più efficiente impiego di risorse economiche limitate, si segnala l'opportunità di adottare modalità di aggiornamento periodico e per così dire dinamico delle caratteristiche tecniche degli apparecchi acustici ricompresi nel regime assistenziale dei LEA, così da tenere conto delle future innovazioni tecnologiche rilevanti.

Tutto ciò considerato, l'Autorità auspica che i destinatari in indirizzo, ciascuno per le proprie rispettive competenze, tengano in adeguata considerazione le suesposte osservazioni, al fine di tutelare e promuovere nella maniera più efficace la concorrenza nei mercati degli apparecchi acustici in Italia.

² Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 23 marzo 2022, n. 2126.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino e nel sito istituzionale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

AS1963 - REGIONE LOMBARDIA - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO REGIONALE E LOCALE

Roma, 1 febbraio 2024

Regione Lombardia

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 30 gennaio 2024, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell’articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/1442 del 27 novembre 2023, recante “*Affidamento a Trenord s.r.l. della gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale per gli anni 2023-2033, approvazione dello schema di contratto di servizio e dei relativi allegati*”.

Tale deliberazione, ricevuta in data 7 dicembre 2023 a seguito di una specifica richiesta di informazioni, ha ad oggetto l’affidamento alla società Trenord s.r.l. (di seguito “Trenord”) della gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale fino al 2033, ai sensi dell’articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007.

Prima di procedere all’illustrazione dei motivi di illegittimità della deliberazione in questione, appare necessario svolgere una breve premessa.

Con specifico riferimento ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri per ferrovia, il citato articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, vigente fino al 24 dicembre 2023¹, prevedeva che, “*a meno che non [fosse] vietato dalla legislazione nazionale*”, le autorità competenti degli Stati membri responsabili del servizio potessero procedere ad affidamenti diretti dei contratti in questione per la durata massima di dieci anni.

Poiché, pertanto, fino al 24 dicembre 2023, la norma in esame ammetteva la possibilità per gli enti competenti di affidare direttamente il servizio pubblico di trasporto ferroviario, in assenza di una norma nazionale volta a vietare il ricorso a tale modalità di affidamento, la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/1442 del 27 novembre 2023 deve ritenersi compatibile con il quadro normativo di riferimento.

Tuttavia, in una prospettiva concorrenziale, l’Autorità non può che esprimere perplessità in relazione all’affidamento decennale senza alcuna procedura ad evidenza pubblica del servizio ferroviario, effettuato a ridosso della scadenza del periodo transitorio previsto dal Regolamento (CE) n. 1370/2007. Tale scelta, infatti, non appare opportuna e in linea con i principi generali posti a tutela della concorrenza, determinando una situazione in cui nella Regione Lombardia il trasporto

¹ In materia di trasporto pubblico ferroviario, l’articolo 5, paragrafo 6, e l’articolo 7, paragrafo 3, hanno cessato di applicarsi dal 25 dicembre 2023, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 8, comma 2, lettera iii), dello stesso Regolamento n. 1370/2007, come modificato dal Regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016.

ferroviario regionale continuerà a essere gestito dal monopolista storico per altri dieci anni, con la conseguenza di rinviare ulteriormente – e ben oltre la fine del periodo transitorio – l’espletamento delle gare per l’affidamento del servizio.

Al riguardo, appare necessario ricordare che l’Autorità, in numerose occasioni, ha fornito indicazioni in tema di affidamento del servizio di trasporto pubblico regionale ferroviario da parte degli enti territoriali competenti, da un lato, evidenziando l’opportunità di applicare le disposizioni contenute nel Regolamento (CE) n. 1370/2007 in maniera maggiormente conforme ai principi concorrenziali²; dall’altro lato, proponendo modifiche normative tese a estendere anche a tale settore gli obblighi di motivazione analitica circa il mancato ricorso al mercato e i benefici derivanti dalla forma di gestione prescelta³. A ciò si aggiunga che anche nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sono presenti specifiche misure volte a incentivare maggiormente le regioni a organizzare gare per i contratti regionali di servizio pubblico⁴.

Premesso quanto sopra, l’Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito ai profili anti-concorrenziali dell’inclusione, nel perimetro dell’affidamento a Trenord, dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale.

Come emerge dal contratto di servizio e dai relativi allegati, una componente dei servizi automobilistici ricompresi nell’affidamento è costituita da “*linee stabilmente effettuate con autobus*”, ovvero una “*componente di offerta bus strutturalmente presente con continuità nel piano di offerta lombardo*”. Tra questi, rientrano sicuramente almeno i 0,7 milioni di bus/km anno previsti nel programma di esercizio fino a fine affidamento.

L’articolo 34-*octies* del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, nel trattare la materia dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale, esplicitamente esclude dall’ambito di applicazione della disposizione i servizi temporanei, concentrandosi evidentemente sulla componente di servizi automobilistici che sostituiscono o integrano la modalità ferroviaria in modo continuativo. Per questi ultimi, la norma impone l’affidamento tramite procedure competitive ad evidenza pubblica “*nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità*”.

L’inclusione di tali servizi nell’ambito dell’affidamento diretto a Trenord è pertanto da considerarsi in aperto contrasto con quanto stabilito dal citato articolo 34-*octies* del d.l. n. 179/2012.

La Regione, nel contratto di servizio, ha inserito soltanto una previsione generica in merito all’intenzione di incorporare tale componente di offerta dal perimetro dei servizi affidati, riprogrammandoli nell’ambito dei nuovi affidamenti dei servizi automobilistici attribuiti alla competenza delle Agenzie Territoriali del TPL, a seguito della definizione degli “*indispensabili accordi istituzionali e finanziari*”.

² Cfr. la segnalazione congiunta con ART e ANAC, AS1441 – *Procedure per l’affidamento diretto dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale*, pubbl. in Boll. n. 42/2017; AS1309 – *Trasporto ferroviario regionale*, pubbl. in Boll. n. 40/2016; AS659 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, pubbl. in Boll. n. 4/2010.

³ Cfr. AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza Anno 2021*, pubbl. in Boll. n. 13/2021.

⁴ Il riferimento è alla misura M1C2-6 (mediante l’attuazione dell’art. 27, comma 2, lett. c), del d.l. n. 50/2017) e la misura M3C1, nel contesto degli investimenti a sostegno della realizzazione dell’infrastruttura ferroviaria e della riforma del contesto imprenditoriale.

Non possono sfuggire alcuni elementi che evidenziano l'inerzia della Regione nell'ottemperare alla sopra indicata norma. Infatti, già nel Parere reso nel 2021 in relazione all'affidamento a Trenord⁵, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito, "ART") aveva raccomandato alla Regione di esplicitare le modalità con cui intendeva rendere effettivo il rispetto della stessa, all'interno della Relazione di Affidamento *ex delibera* ART n. 154/2019. Tuttavia, ad oggi – quattro anni dopo l'avvio della procedura di affidamento, appena conclusasi – nessuna azione concreta è stata intrapresa in tal senso. A quanto risulta dalla lettura degli atti, infatti, non vi è più che una non circostanziata dichiarazione d'intenti.

La stessa Autorità di Regolazione dei Trasporti non manca di sottolineare tale carenza da parte della Regione nelle osservazioni rese in data 15 dicembre 2023 sulla Relazione di Affidamento *ex delibera* ART n. 154/2019, chiedendo - in merito alla previsione di svolgere nell'arco di vigenza contrattuale opportune analisi finalizzate ad identificare le corse effettuate continuativamente con modalità automobilistica da inserire nell'ambito dei nuovi affidamenti attribuiti alla competenza delle Agenzie di bacino del TPL - *“la predisposizione di un cronoprogramma, da prevedere all'interno del contratto, che identifichi le tempistiche di svolgimento di tali analisi che dovranno necessariamente avvenire in tempi rapidi, nonché la definizione delle tempistiche per la predisposizione degli accordi istituzionali e finanziari con le Agenzie di bacino del TPL necessari allo svolgimento delle attività inerenti tali affidamenti, ai fini dell'ottemperanza di quanto previsto dall'art. 34-octies del D.L. n. 179/2012”*.

La mancanza di un piano coerente e concreto per ottemperare alla norma emerge anche dal quadro d'insieme dei vari riferimenti documentali. Infatti, se nel contratto di servizio si fa riferimento all'intenzione di riassegnare i servizi svolti in modo continuativo con modalità automobilistica alla competenza delle Agenzie del TPL, le quali dovrebbero poi affidarli con gara, nel Piano di Raggiungimento degli Obiettivi regolatori ("PRO") si considera soltanto una possibilità di "riconsiderazione" con Trenord dell'offerta di bus rispetto a tale componente, oppure di un riaffidamento degli stessi da parte della Regione (direttamente o tramite altro soggetto). D'altra parte, nella Relazione di Affidamento viene dichiarato che i bus sostitutivi o integrativi nel contratto sono previsti soltanto limitatamente ad esigenze temporanee, contingenti o in casi particolari, omettendo dunque quelli a carattere continuativo, sui quali gli altri citati documenti, invece, non tacciono.

Tutto quanto considerato, appare manifesto come l'inclusione di tali servizi nell'affidamento a Trenord – considerato, tra l'altro, anche il lungo lasso di tempo di circa quattro anni che la Regione ha avuto a disposizione per espletare le procedure necessarie a garantire un affidamento degli stessi tramite procedura di gara – costituisca una violazione dell'articolo 34-octies del d.l. n. 179/2012, a danno della concorrenza nel mercato della fornitura di servizi di trasporto pubblico su gomma.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, l'Autorità ritiene che la deliberazione di Giunta Regionale n. XII/1442 del 27 novembre 2023 sia in contrasto con l'articolo 34-octies del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012.

Tutto quanto sopra premesso, ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990, la Regione Lombardia dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

⁵ <https://www.autorita-trasporti.it/pareri/parere-n-19-2021/>

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi dell’articolo 26 della legge n. 287/1990.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito alla decisione dell’Autorità di non presentare ricorso ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 avverso la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/1442 del 27 novembre 2023.

Il 30 gennaio 2024, l’Autorità ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell’articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XII/1442 del 27 novembre 2023, avente a oggetto l’affidamento diretto alla società Trenord S.r.l. della gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale per dieci anni, dal 1° dicembre 2023 fino al 30 novembre 2033, ai sensi dell’articolo 5, paragrafo 6, del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Nel proprio parere motivato, l’Autorità ha svolto alcune considerazioni in merito ai profili di criticità dell’affidamento dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale con l’articolo 34-octies del d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, stante l’inclusione nel contratto di servizio sottoscritto con la società Trenord S.r.l. anche dei servizi sostitutivi automobilistici a carattere continuativo, per i quali la citata normativa prevede invece l’obbligo di gara.

Il 27 marzo 2024, la Regione Lombardia ha fornito riscontro al parere motivato, inviando la deliberazione della Giunta regionale n. XII/2100 del 25 marzo 2024 con la quale ha stabilito l’affidamento mediante procedura a evidenza pubblica dei servizi automobilistici integrativi del servizio ferroviario a carattere continuativo, da bandirsi entro il 30 giugno 2025, con previsione di aggiudicazione entro il primo semestre del 2026, avvio dei servizi dal 1° gennaio 2027 e con durata fino alla scadenza del vigente Contratto di servizio con Trenord S.r.l.. La Regione Lombardia ha delibera, altresì, che a partire dalla medesima data i servizi in questione saranno rimossi dal programma di servizio in capo a Trenord S.r.l. e che si provvederà allo scorporo degli stessi dal PEF, secondo quanto previsto dal vigente Contratto di Servizio.

Pertanto, preso atto delle iniziative assunte dalla Regione Lombardia e del cronoprogramma indicato per lo svolgimento della procedura a evidenza pubblica, nella riunione del 10 aprile 2024, l’Autorità ha deliberato di non proporre ricorso al TAR Lombardia contro la determinazione in oggetto.

***Autorità garante
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale
Anno XXXIV- N. 15 - 2024

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi
statistici
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
