



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXIV - n. 34

**Publicato sul sito www.agcm.it
26 agosto 2024**

SOMMARIO

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	5
C12658 - IQ-EQ FUND MANAGEMENT/PITTAROSSO	
<i>Provvedimento n. 31312</i>	5
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	10
AS2030 - CITTA' DI TREVISO - PARERE IN MERITO AL PERIMETRO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA AI SENSI DEL D.LGS N. 201/2022	10
AS2031 - COMUNE DI PIOMBINO (LI) - PROCEDURE DI ASSEGNAZIONE DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER L'ACQUACOLTURA A MARE	15
AS2032 - PROVINCIA DI BELLUNO - RINNOVO DELLE CONCESSIONI DEL PICCOLO IDROELETTRICO	18
AS2033 - REGOLAMENTO DI INTESA DEL SERVIZIO TAXI NEL COMPRESORIO DELL'AEROPORTO INTERNAZIONALE DI ANCONA - FALCONARA MARITTIMA RAFFAELLO SANZIO	24
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	28
IP371 - COMUNE DI LETINO/PRESCRIZIONE BIENNALE SETTORE IDRICO	
<i>Provvedimento n. 31314</i>	28
PS11785 - POLTRONESOFÀ-OFFERTE DIVERSE	
<i>Provvedimento n. 31315</i>	29
PS12733 - ALTRAEPOCA-PAYPAL SURCHARGE	
<i>Provvedimento n. 31316</i>	31

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12658 - IQ-EQ FUND MANAGEMENT/PITTAROSSO

Provvedimento n. 31312

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 agosto 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 della società IQ-EQ Fund Management (Ireland) Limited, pervenuta in data 19 luglio 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue

I. LE PARTI

1. IQ-EQ Fund Management (Ireland) Limited (di seguito "IQ-EQ") è una società di gestione del risparmio di diritto irlandese che promuove e gestisce fondi di investimento alternativi¹. IQ-EQ controlla e gestisce, tra gli altri, il fondo comune di investimento alternativo italiano multi-comparto di tipo chiuso RSCT (di seguito "Fondo RSCT"). Il Fondo RSCT si compone di due comparti, ma solo uno, denominato "RSCT Fund – Comparto Crediti", risulta al momento operativo.

2. Nel 2023, IQ-EQ ha realizzato un fatturato mondiale pari a circa [1-2]* miliardi di euro, di cui circa [1-8] miliardi di euro nell'Unione europea e [1-2] miliardo di euro in Italia².

3. PittaRosso S.p.A. (di seguito anche "PittaRosso" o "Target") è una società attiva nella distribuzione al dettaglio di calzature non di lusso e, marginalmente, di articoli di abbigliamento e accessori non di lusso. In Italia PittaRosso è attiva nella distribuzione al dettaglio attraverso 157 punti vendita fisici³ oltre che tramite il canale *online*. Inoltre, otto punti vendita situati nell'Unione europea, di cui sette in Croazia e uno in Slovenia, operano in regime di franchising per conto di PittaRosso. Tali punti vendita e il canale *online* distribuiscono sia prodotti dei più comuni e noti

¹ IQ-EQ gestisce inoltre organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) ed è autorizzata a fornire altri servizi ai fondi.

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

² I dati indicati si riferiscono al fatturato consolidato di IQ-EQ generato attraverso la propria attività di gestione di fondi e delle società controllate dai fondi.

³ Secondo le informazioni fornite dalle Parti solo 153 punti vendita rimarranno attivi al 2024.

marchi commerciali (quali, a titolo esemplificativo, Geox, Adidas, Puma, New Balance, Vans...), sia prodotti a marchio PittaRosso.

4. Il capitale sociale di PittaRosso è interamente detenuto dalla società di diritto inglese Lion-Shoes Midco Limited (di seguito "Lion"). Nel 2023, il fatturato di PittaRosso è stato prodotto quasi interamente in Italia ed è stato pari a circa [100-567] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione comunicata (di seguito "l'Operazione") prevede che IQ-EQ acquisisca il controllo esclusivo della Target attraverso la società veicolo di nuova costituzione Newco, in cui l'attuale socio di controllo di PittaRosso, Lion, deterrà una quota di minoranza. In particolare, il 25% del capitale sociale di Newco sarà detenuto da Lion, senza che tale partecipazione comporti diritti di *governance* significativi ai fini *antitrust*⁴, mentre il restante 75% sarà di proprietà di IQ-EQ. Di conseguenza, al completamento della ricapitalizzazione, IQ-EQ acquisirà il controllo esclusivo del veicolo e, di conseguenza, di PittaRosso.

6. In particolare, l'Operazione si inserisce nel contesto di un procedimento di concordato preventivo pendente presso il Tribunale di Padova⁵ promosso da PittaRosso che, a seguito del provvedimento di omologa della proposta concordataria, si trova attualmente nella sua fase di esecuzione.

7. Come previsto dal piano concordatario, la ricostituzione del capitale sociale di PittaRosso avverrà tramite (i) una riduzione dei crediti concordatari, (ii) un aumento di capitale riservato che sarà offerto in sottoscrizione a Newco e (iii) una rinuncia dei crediti da parte del Fondo RSCT.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

8. 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 un'impresa.

9. 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, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

⁴ In particolare, a Lion saranno riconosciuti diritti limitati, tipicamente concessi agli azionisti di minoranza per proteggere i loro interessi finanziari di investitori, senza che questi diritti comportino il controllo congiunto ai fini antitrust. I diritti di veto concessi a Lion dall'accordo di investimento, difatti, non sono tali da consentire a Lion di bloccare decisioni essenziali per determinare gli indirizzi strategici dell'attività di PittaRosso.

⁵ Recante R.G. 13/2022.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

I mercati interessati

10. In base ai precedenti dell'Autorità⁶, sono stati considerati distintamente il mercato dell'abbigliamento da quello delle calzature, distinguendo ulteriormente quest'ultimo nei segmenti delle calzature finalizzate all'uso nelle discipline sportive e non. Nello specifico, sono stati, quindi, considerati tre mercati del prodotto:

- il mercato della vendita al dettaglio di calzature *casual* non sportive non di lusso (di seguito anche "M.01");
- il mercato della vendita al dettaglio di calzature sportive non di lusso (di seguito anche "M.02");
- il mercato della vendita al dettaglio di abbigliamento e accessori non di lusso (di seguito anche "M.03").

11. Sotto il profilo geografico, in considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e dell'importanza da questa attribuiti alla prossimità dei punti vendita, il mercato della distribuzione commerciale al dettaglio di calzature, sportive e non, e il mercato della distribuzione commerciale al dettaglio di abbigliamento hanno dimensione locale. Secondo la prassi consolidata dell'Autorità, la dimensione dei mercati al dettaglio può essere individuata facendo ricorso alla costruzione di isocrone definite sulla base della distanza percorribile in un determinato periodo di tempo partendo dai punti vendita oggetto di acquisizione, in particolare considerando un tempo di percorrenza dal centroide pari a 20-30 minuti.

12. Nel caso in esame, al fine di una maggiore accuratezza, il bacino di utenza dei punti vendita PittaRosso oggetto di acquisizione è stato individuato attraverso un'analisi delle tessere fedeltà dei punti vendita in esame. È stata, quindi, definita la dimensione delle isocrone come quella coincidente con l'area nella quale risiedono i clienti con tessere fedeltà che generano almeno l'80% della spesa complessiva ricollegabile alle tessere.

13. Si osservi che le analisi sono state svolte considerando esclusivamente le vendite effettuate nei punti vendita fisici, escludendo le vendite *online* quindi in un contesto conservativo.

Gli effetti dell'operazione

14. L'operazione crea alcune sovrapposizioni orizzontali, poiché l'ambito di operatività della Target coincide con quello di Scarpe&Scarpe S.p.A. (di seguito "S&S"), società controllata dal comparto "RSCT Fund – Comparto Crediti"⁷. S&S è attiva nei settori della distribuzione al dettaglio di calzature non di lusso e, marginalmente, della distribuzione al dettaglio di articoli di abbigliamento e accessori non di lusso. Tuttavia, come si vedrà nel seguito, l'operazione in esame non appare in grado di dare luogo ad effetti significativi per la concorrenza.

⁶ Cfr. provvedimento n. 31186 del 30 aprile 2024, C12621 - *N.U.O.-Space 4 Investments-Quadra/Osit Impresa*, in Bollettino n. 20/2024; provvedimento n. 23756 del 18 luglio 2012, C11677 - *Stradivarius Italia/ Ramo Di Azienda Di Gallerie Commerciali Italia* in Bollettino n. 29/2012; provvedimento n. 24073 del 20 novembre 2012, C11819 - *Stradivarius Italia/Ramo Di Azienda Di Iniziativa Tredici* in Bollettino n. 47/2012; provvedimento n. 23839 del 08 agosto 2012, C11723 - *Sportland-Newco/Cisalfa Sport* in Bollettino n. 32/2012; provvedimento n. 19323 del 18 dicembre 2008, C9830 - *Easy Shoes & Wear/ Ramo D'azienda Di Genius 2000* in Bollettino n. 48/2008.

⁷ Scarpe&Scarpe S.p.A. è indirettamente controllata dal comparto "RSCT Fund – Comparto Crediti", in quanto lo stesso controlla in via esclusiva la società veicolo Shoes Investment S.p.A. che, a sua volta, detiene l'intero capitale sociale e il controllo esclusivo su S&S.

15. Con riferimento al mercato M.01 nello scenario più ristretto che considera le sole vendite *offline*, la quota *post-merger* di PittaRosso e S&S è inferiore al [20-25%] in 148 isocrone delle 153 individuate in totale, corrispondenti al numero di punti vendita attivi al 2024. Nelle rimanenti 5 isocrone⁸ la quota *post-merger* è compresa tra il [25-30%] e il [30-35%]. In queste ultime, si rileva, tuttavia, la presenza di numerosi e qualificati concorrenti, tra i quali figurano anche punti vendita di grandi catene di distribuzione di scarpe al dettaglio (quali, ad esempio, Bata, Globo o Pittarello) che saranno in grado di condizionare l'entità *post-merger* dall'esercizio del potere di mercato. Inoltre, in diverse isocrone i punti vendita interessati dalla concentrazione risultano essere ad una distanza tale per cui il vincolo concorrenziale rimosso dalla concentrazione non è particolarmente rilevante.

16. Al fine di quantificare il grado di pressione concorrenziale esercitato dai punti vendita dell'acquirente su quelli della società target, è stata effettuata una stima del *diversion ratio* (DR), indice in grado di cogliere gli effettivi rapporti di sostituibilità (e concorrenza reciproca) tra punti vendita inseriti nel medesimo mercato rilevante, considerando la distanza dal centroide dei punti vendita della società acquirente e dei punti vendita concorrenti⁹.

17. La Tabella che segue riporta, oltre alla quota combinata delle Parti, il numero dei concorrenti principali all'interno di ciascuna isocrona e il DR tra Pittarosso e S&S per ciascuna delle 5 isocrone nelle quali la quota combinata supera il 25%. Il DR è particolarmente contenuto in tutte le isocrone, indicando quindi un limitato incentivo all'aumento dei prezzi per effetto della presente Operazione.

Isocrona	Quota <i>combined</i> *	Numero di concorrenti	DR da PittaRosso a S&S
[omissis]	[30-35%]	6	17%
[omissis]	[25-30%]	>10	15%
[omissis]	[25-30%]	8	11%
[omissis]	[25-30%]	-	0%**
[omissis]	[25-30%]	3	18%

* Considerando le sole vendite *offline*

** Il DR in questo caso è pari a 0 in quanto il punto vendita di S&S in concorrenza con il centroide è al confine della catchment area

⁸ Specificamente, le isocrone di [omissis].

⁹ In estrema sintesi, tale approccio consiste nell'attribuire un peso, inversamente proporzionale alla distanza dal centroide, a ciascun punto vendita presente all'interno dell'isocrona. L'idea di fondo è che, a parità di altri fattori, un punto vendita più vicino al centroide sia in grado di esercitare maggiore pressione concorrenziale su quest'ultimo rispetto a uno più lontano. Un simile approccio, al quale si rinvia per tutto ciò che concerne il trattamento della distanza, è stato usato dall'Autorità nei casi C12247B BDC ITALIA-CONAD/AUCHAN e C12246 FRATELLI ARENA/RAMI DI AZIENDA DI SMA -DISTRIBUZIONE CAMBRIA-ROBERTO ABATE.

18. Con riferimento ai mercati M.02 ed M.03, nell'area geografica individuata nelle medesime isocrone utilizzate per il mercato M.01, invece, le quote aggregate di PittaRosso ed S&S sono inferiori al [15-25%].

19. In conclusione, in considerazione del fatto che le sovrapposizioni più rilevanti si verificano all'interno di mercati interessati circoscritti, che le quote complessive *post-merger* restano comunque inferiori al [30-35%] e in un contesto di mercato caratterizzato da concorrenti in grado di condizionare l'entità *post-merger*, la concentrazione in esame non appare idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza nel mercato della distribuzione al dettaglio di calzature e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, 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.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2030 - CITTA' DI TREVISO - PARERE IN MERITO AL PERIMETRO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA AI SENSI DEL D.LGS N. 201/2022

Roma, 18 luglio 2024

Città di Treviso

Con riferimento alla richiesta di chiarimenti formulata dalla Città di Treviso in merito al perimetro dei servizi pubblici locali rilevanti ai sensi del d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, recante *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 16 luglio 2024, ha ritenuto di svolgere le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990.

Premesso che esula dalle competenze attribuite all'Autorità dalla legge n. 287/1990 fornire interpretazioni autentiche delle previsioni normative, si intende comunque rendere a codesto Ente alcuni chiarimenti alla luce dei principi pro-concorrenziali che governano la materia dei servizi pubblici locali, di cui al citato decreto di riordino.

Sulla nozione di "servizi pubblici locali di rilevanza economica"

L'Autorità ritiene opportuno premettere che il d.lgs. n. 201/2022, nel definire il suo ambito oggettivo di applicazione, all'articolo 2, comma 1, lettera c), introduce una definizione di "servizi pubblici locali di rilevanza economica" che si identifica con quella di matrice europea di "servizi di interesse economico generale di livello locale".

La norma definisce innanzitutto tali servizi come "erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato", riprendendo la analoga definizione contenuta nel d.lgs. n. 175/2016 (recante il *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, c.d. "TUSPP"), nonché la nozione di attività economica elaborata da tempo dalla giurisprudenza e dalla prassi eurounitaria¹ e gli indirizzi già espressi dalla Corte costituzionale². Vi rientra, quindi, qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato da parte di un'impresa - a

¹ Cfr., *ex multis*, Corte di Giustizia UE, 7 dicembre 1993, causa C-109/92, Wirth c. Landeshauptstadt Hannover; *Id.*, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Repubblica Italiana; *Id.*, 25 ottobre 2001, causa C-475/99, Firma Ambulanz Glöckner c. Landkreis Südwestpfalz; *Id.*, 11 luglio 2006, causa C-205/03, FENIN c. Commissione; *Id.*, 19 dicembre 2012, causa C-159/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce e Università del Salento c. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri; nonché le Comunicazioni della Commissione in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, e il Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003.

² Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 272/2004, n. 325/2010 e n. 199/2014.

prescindere dalla natura del soggetto esercente e dalle sue modalità di finanziamento - e che garantisca un “*corrispettivo*” al prestatore.

Il conseguimento di un “*corrispettivo*” implica che il servizio abbia dunque carattere economico, ossia che l’attività sia retribuita al prestatore, fermo restando che, come costantemente precisato dalla giurisprudenza eurounitaria³, non occorre che il prestatore ottenga un utile o un guadagno, né importa chi lo retribuisca per detto servizio. La nozione di attività economica elaborata dalla giurisprudenza eurounitaria⁴ sembra quindi apparire più ampia rispetto al concetto finalistico di “*redditività*” utilizzato dal giudice amministrativo⁵.

L’articolo 2 evidenzia poi la ulteriore necessità, ai fini della qualificazione di un’attività come servizio di interesse economico generale di ambito locale, della presenza di una condizione di, anche parziale, fallimento di mercato, vale a dire di insufficienza o inadeguatezza del mercato rispetto all’erogazione della prestazione⁶.

Infine, la norma indica che tali servizi, ove non previsti (e definiti di rilevanza economica) dalla legge, sono individuati dal singolo ente locale, valorizzando il carattere della necessità - e quindi della doverosità - della prestazione rispetto alla finalità di soddisfazione delle esigenze della collettività di riferimento⁷. In tal modo la norma permette agli enti locali di essere interpreti dei principali bisogni delle rispettive collettività territoriali e anticipa la facoltà - ad essi espressamente riconosciuta dal successivo articolo 10 del medesimo d.lgs. n. 201/2022 - di ampliare il perimetro dei servizi pubblici locali di competenza.

La stessa lettera del d.lgs. n. 201/2022 ribadisce, dunque, il carattere dinamico della distinzione tra attività economiche e non economiche, non essendo possibile fissare aprioristicamente un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di rilevanza economica o meno, dovendo piuttosto prendersi in considerazione i servizi già previsti dalla legge ed eventualmente la soluzione organizzativa che l’ente locale ha adottato - nel caso concreto - per rispondere alle esigenze dei cittadini del proprio territorio.

Va a tale riguardo considerato che il citato articolo 10 del d.lgs. n. 201/2022 prevede che gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, possano istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti e ad essi attribuiti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali⁸. In ossequio ai principi

³ Cfr., *ex multis*, Corte di Giustizia UE, 18 dicembre 2007, causa C-281/06, Hans-Dieter Jundt e Hedwig Jundt c. Finanzamt Offenburg; *Id.*, 23 febbraio 2016, causa C-179/14, Commissione c. Ungheria; *Id.*, 14 luglio 2022, causa C-436/20, ASADE c. Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas.

⁴ Cfr. Corte di Giustizia UE, 14 luglio 2022, causa C-436/20, cit., secondo cui “*le prestazioni di servizi fornite normalmente dietro retribuzione costituiscono attività economiche*”.

⁵ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 28 gennaio 2021, n. 858 e, in termini, anche Consiglio di Stato, Sez. V, 14 marzo 2022, n. 1784, secondo i quali “*il servizio ha, per tal via, rilevanza economica quando il gestore ha la possibilità potenziale di coprire tutti i costi*”.

⁶ L’articolo 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 201/2022 li definisce infatti come quei servizi che “*...non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza*”.

⁷ Ai sensi dell’articolo 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 201/2022: “*sono servizi previsti dalla legge o che gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale*”.

⁸ Ai sensi dell’articolo 10 del d.lgs. n. 201/2022, tale facoltà è subordinata allo svolgimento di un’apposita istruttoria, che dia conto della necessità dell’istituzione del servizio “*sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili*,

di libero mercato e di libera concorrenza, che - sulla base del principio di proporzionalità - impongono all'Amministrazione di valutare come prima opzione quella meno restrittiva per la libera iniziativa economica e di consentire quindi la c.d. "concorrenza nel mercato" (senza limitazione del numero degli operatori ammessi a svolgere una determinata attività), prima di giungere all'istituzione di un servizio pubblico attribuendo un diritto speciale o esclusivo l'ente locale è tenuto a verificare se le imprese operanti sul mercato non siano già in grado di assicurare adeguatamente la soddisfazione dei bisogni della collettività⁹.

Del resto, anche la giurisprudenza amministrativa¹⁰ e le fonti¹¹ riportate dalla Città di Treviso nella richiesta di parere, ribadiscono che la definizione di "servizio economico di interesse generale" sia da apprezzare caso per caso.

Nel quadro appena delineato, trova collocazione anche l'articolo 18 del d.lgs. n. 201/2022 richiamato dalla Città di Treviso, a norma del quale gli enti locali possono attivare con enti del terzo settore rapporti di partenariato per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica, motivando la loro scelta nell'ambito della relazione di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022¹². La norma prevede dunque la possibilità che anche i servizi tradizionalmente *non profit*, quali i servizi "sociali, socioassistenziali e culturali", a determinate condizioni, possano ricondursi alla categoria dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con ciò confermando la necessità di condurre caso per caso la valutazione sulla rilevanza economica o meno del servizio.

Sul coordinamento tra il d.lgs. n. 201/2022 e le modalità di gestione previste dalle normative di settore

L'Autorità intende inoltre rammentare che gli eventuali o potenziali problemi di coordinamento tra fonti sono stati risolti in radice con l'articolo 4 del d.lgs. n. 201/2022, laddove chiarisce che le disposizioni del decreto integrano le normative di settore (per quanto non previsto da queste ultime) e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, fatte salve eventuali norme di salvaguardia e di

da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato da parte dei cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento delle comunità locali". Eventualmente, la deliberazione di istituzione del servizio, prima della sua adozione, può anche essere sottoposta a consultazione pubblica.

⁹ E ciò eventualmente anche sostenendo gli operatori con misure di incentivazione, ma senza giungere all'istituzione di un servizio pubblico o comunque senza limitare il numero delle imprese. Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VII, 7 agosto 2023, n. 7631. In termini analoghi, anche TAR Lombardia - Milano, Sez. I, 16 ottobre 2023, n. 2331.

¹⁰ Cfr. Consiglio di Stato, n. 858/2021 e n. 1784/2022, cit..

¹¹ Cfr. il Quaderno ANCI n. 46/2023, recante "*Verifica periodica sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di cui all'articolo 30 del D. lgs. n. 201/2022*", il quale ribadisce che "*il concetto di servizio pubblico locale è dinamico e dipende dai territori; pertanto, deve essere l'ente affidante, nella sua autonomia, a verificare se il servizio non a rete rientri o meno tra i servizi pubblici locali oggetto della ricognizione in questione*" (p. 8) e che "[d]eve, in ogni caso, essere l'ente locale a verificare quali servizi erogati ai cittadini rientrino nel novero dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tenendo conto anche dell'onere dell'adempimento" (p. 9).

¹² In particolare, l'articolo 18, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022 prevede che gli enti debbano dar conto della "*sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento degli obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento*". Peraltro, come precisato dal comma 3 dell'articolo in esame, tale disposizione non trova applicazione nelle ipotesi in cui le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli enti del Terzo settore risultino, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi variabili, fissi e durevoli, previsti ai fini dell'esecuzione del rapporto di partenariato.

prevalenza della disciplina di settore¹³. La clausola di prevalenza contiene tuttavia una riserva: essa opera, cioè, “*nel rispetto del diritto dell’Unione Europea*”, il che assume un particolare rilievo se si considera che il d.lgs. n. 201/2022 è volto ad assicurare i principi europei della tutela e promozione della concorrenza, della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale (cfr. articolo 1, comma 3).

Pertanto, nel sistema delineato dal d.lgs. n. 201/2022, le normative settoriali si integrano nella disciplina generale come “frazioni” di un sistema unitario, la cui coesione è garantita da principi generali che si applicano a tutti i servizi pubblici locali, salva la presenza di apposite clausole di salvaguardia o prevalenza della disciplina settoriale e ferma, in ogni caso, la *ratio* pro-concorrenziale del decreto di riordino.

Da quanto sopra discende che, ove l’ente si trovi dinanzi a una normativa settoriale relativa a un servizio pubblico locale non in linea con il d.lgs. n. 201/2022 e la sua *ratio* pro-concorrenziale, dovrà applicare tale ultimo decreto in quanto prevalente, fatta salva la presenza nel medesimo decreto di apposite clausole di salvaguardia o prevalenza della disciplina di settore; sempreché, naturalmente, il servizio in questione ricada nella tipologia di servizi pubblici locali di rilevanza economica nel senso sopra illustrato.

Sulla definizione di “servizi strumentali”

Con riguardo ai servizi c.d. strumentali, esclusi in quanto tali dall’ambito applicativo del d.lgs. n. 201/2022, l’Autorità ritiene di evidenziare come se ne possa rinvenire una definizione sia nella giurisprudenza amministrativa che nei propri recenti interventi di *advocacy* in tema di ricognizioni ex articolo 30 del decreto.

I giudici amministrativi hanno infatti definito i servizi strumentali come quei “*servizi erogati da società a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l’ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali*” e che, quindi, “*sono rivolti alla pubblica amministrazione e non al pubblico*”, al contrario dei servizi pubblici locali “*che mirano a soddisfare direttamente ed in via immediata esigenze generali della collettività*”¹⁴.

In linea con tale giurisprudenza, l’Autorità ha a sua volta già avuto modo di chiarire che si è in presenza di un servizio pubblico locale quando sul territorio l’utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito; si ricade, invece, nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette esclusivamente nei confronti dell’ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati. Detto in altri termini, ricorre l’ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, viceversa, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante¹⁵.

¹³ La salvaguardia delle discipline di settore riguarda, ad esempio, la disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni (articolo 21); i contenuti del contratto di servizio (articolo 24); la vigilanza (articoli 27-30); il regime tariffario (articolo 26).

¹⁴ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 12 giugno 2009, n. 3766 (citata anche nel Quaderno ANCI n. 46/2023, p. 9).

¹⁵ Cfr., da ultimo, AS1999 *Ricognizione SPL 2023*, in *Bollettino* n. 25/2024.

In definitiva, se è pacifico che i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica attengono alle c.d. *utilities* (rifiuti, idrico, trasporto pubblico locale), non risulta tuttavia possibile stabilire *ex ante* un perimetro fisso per i servizi pubblici locali di rilevanza economica non a rete e, quindi, di converso, dei servizi privi di rilevanza economica ovvero strumentali, esclusi, in quanto tali, dall'ambito applicativo del d.lgs. n. 201/2022.

Soccorrono, in questa direzione, i servizi non a rete già qualificati dalla legge come servizi pubblici locali, nonché l'elenco di cui al decreto direttoriale n. 639 del 31 agosto 2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, che tuttavia non può ritenersi esaustivo. Il menzionato decreto ha infatti come fine espresso quello di fornire degli indicatori di qualità di tali servizi, per i quali non opera un'Autorità di regolazione e non già di elencare tutti i servizi oggetto della disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022.

Al di là di questi casi - e conformemente ai criteri precedentemente forniti - sarà pertanto compito dell'ente affidante verificare, caso per caso, se i servizi affidati nel territorio di competenza rientrano o meno nel perimetro applicativo del decreto.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dalla ricezione del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

AS2031 - COMUNE DI PIOMBINO (LI) - PROCEDURE DI ASSEGNAZIONE DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER L'ACQUACOLTURA A MARE

Roma, 18 luglio 2024

Comune di Piombino

Con riferimento alla richiesta di parere formulata dal Comune di Piombino in merito alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime per l'acquacoltura a mare, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 16 luglio 2024, ha ritenuto di svolgere le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Innanzitutto, l'Autorità valuta favorevolmente la decisione del Comune di Piombino di avviare una procedura per l'assegnazione in concessione di tre distinte aree demaniali marittime per l'esercizio dell'acquacoltura in mare a seguito della scadenza delle precedenti concessioni.

Sebbene, infatti, a tale materia non si applichi la Direttiva n. 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi)¹, secondo una costante giurisprudenza amministrativa lo spazio acqueo è un bene demaniale economicamente contendibile, il quale può essere dato in concessione ai privati, a scopi imprenditoriali, solo all'esito di una procedura comparativa a evidenza pubblica². Il procedimento per la concessione di beni demaniali, infatti, in quanto volto a fornire un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato deve svolgersi mediante una procedura in cui siano applicati i principi di imparzialità, parità di trattamento, non discriminazione, massima trasparenza e pubblicità, che costituiscono assi portanti dell'ordinamento nazionale e comunitario a presidio della libertà di concorrenza³.

Alla luce dei principi sopra indicati, l'Autorità ritiene necessario svolgere le seguenti considerazioni in merito al contenuto della Determina dirigenziale n. 556/2024, avente ad oggetto "*Procedimento per l'assegnazione in concessione di n. 3 distinte aree demaniali marittime per l'esercizio*

¹ L'applicazione alle concessioni in questione della Direttiva Servizi è stata espressamente esclusa dalla Commissione europea in una risposta all'interrogazione P-001150/2023 del 7 aprile 2023 avente ad oggetto "*L'Applicazione della direttiva 2006/123/CE alle concessioni demaniali marittime per l'esercizio delle attività di acquacoltura e pesca*".

² Cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. VI 31 gennaio 2017, n. 395, punto 8 e giurisprudenza ivi citata.

³ Consiglio di Stato, Sez. VI, 31 gennaio 2017, n. 395; Tar Trento, 14 giugno 2018, n. 136. Si veda anche Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 settembre 2021, n. 6744, secondo cui le stesse norme UE e i principi costituzionali sanciscono la necessità dell'evidenza pubblica quale mezzo per acquisire beni e servizi con un miglioramento in termini di prezzo, qualità e innovazione, risultato, questo, che consegue solo grazie al meccanismo del confronto concorrenziale, a sua volta espressione dei principi di libertà economica, nonché di imparzialità e buon andamento dell'azione dei pubblici poteri. Del resto, come ricordato dalla stessa Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza 25 febbraio 2013, n. 5, il procedimento a evidenza pubblica non contrasta con la libera espressione dell'attività imprenditoriale. Ciò in quanto, in linea generale, si tratta di un istituto tipico di garanzia della concorrenza nell'esercizio dell'attività economica privata incidente sull'uso di risorse pubbliche; e, in particolare, la concessione tramite gara dell'uso di beni pubblici per l'esercizio di attività economiche private è istituto previsto nell'ordinamento.

dell'acquacoltura in mare e prolungamento funzionale delle concessioni in scadenza", trasmessa unitamente alla richiesta di parere.

Innanzitutto, l'Autorità prende atto che, nelle more dello svolgimento del procedimento di assegnazione delle tre concessioni, il Comune intende concedere agli attuali concessionari che ne dovessero fare richiesta una proroga di 20 mesi, ritenuta funzionale al completamento del ciclo produttivo di allevamento o coltura di organismi acquatici e alla rimozione degli impianti esistenti nell'area da parte del concessionario uscente.

Con specifico riferimento alla procedura descritta nella predetta Determina n. 556/2024, in primo luogo, l'Autorità ritiene che, per garantire la più ampia pubblicità – e dunque la più ampia partecipazione – alla procedura selettiva, l'avviso non debba avere solamente una pubblicità locale, attraverso l'Albo pretorio, ma debbano essere considerate altre forme di pubblicità ufficiali.

In secondo luogo, con riferimento ai criteri di valutazione nell'assegnazione delle concessioni delle aree demaniali, si rileva che, allo stato, la Determina dirigenziale stabilisce che tali criteri vengano identificati solo nell'ipotesi in cui si acceda alla c.d. terza fase, ossia solo nel caso in cui siano state presentate due o più manifestazioni di interesse per la medesima area nel corso della fase uno.

Ebbene, la circostanza che il Comune si riservi di declinare i criteri selettivi solo in un secondo momento non appare una modalità idonea ad assicurare la trasparenza richiesta in occasione di selezioni pubbliche e a mettere i possibili interessati nella condizione di compiere le opportune valutazioni al fine di orientare in modo consapevole le proprie scelte di partecipazione.

Pertanto, in un'ottica di massima trasparenza, l'Autorità ritiene che tali criteri, unitamente al punteggio massimo attribuibile, debbano essere esplicitati sin dal primo atto di avvio della procedura. Inoltre, si ricorda che i criteri devono essere tali da garantire l'imparzialità e la *par condicio* dei partecipanti alla procedura, senza favorire i concessionari uscenti.

Infine, per non vanificare il ricorso a procedure concorrenziali di assegnazione, si ritiene di dover sollecitare il Comune di Piombino affinché indichi nell'atto di avvio della procedura anche la durata della concessione, che non dovrebbe eccedere il tempo ragionevolmente necessario per il recupero degli investimenti che gli interessati si impegnano a sostenere⁴.

L'Autorità invita il Comune di Piombino a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative assunte con riguardo alle criticità concorrenziali evidenziate.

⁴ In tal senso, si vedano anche l'articolo 4, comma 8, del d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, secondo cui: "*Le concessioni di aree demaniali marittime e loro pertinenze, di zone di mare territoriale, destinate all'esercizio delle attività di acquacoltura, sono rilasciate per un periodo iniziale di durata non inferiore a quella del piano di ammortamento dell'iniziativa cui pertiene la concessione*"; nonché la legge regionale Toscana del 7 dicembre 2005, n. 66, come modificata dalla legge regionale 30 maggio 2018, n. 26, recante "*Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca professionale e dell'acquacoltura*". In particolare, l'art. 19-ter l.r. n. 66/2005, in tema di concessioni per la realizzazione degli impianti di acquacoltura, prevede che la concessione sia rilasciata dal Comune "*previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, mediante pubblicazione di un avviso che individua lo specchio acqueo, oppure su istanza di parte resa di evidenza pubblica mediante pubblicazione di un avviso*" e che "*la durata della concessione demaniale è stabilita sulla base di un piano economico finanziario degli investimenti e dei relativi costi da ammortizzare, presentato nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica, per un periodo comunque non superiore ad anni quindici*".

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dalla ricezione del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

AS2032 - PROVINCIA DI BELLUNO - RINNOVO DELLE CONCESSIONI DEL PICCOLO IDROELETTRICO

Roma, 8 agosto 2024

Provincia di Belluno
Regione Veneto
Ministero delle Imprese e del Made in Italy

La Provincia di Belluno ha inviato a questa Autorità, per opportuna conoscenza, una comunicazione indirizzata alla Regione Veneto e al Ministero delle Imprese e del Made in Italy riguardante alcune prospettate difficoltà nell'indizione di procedure competitive per il rinnovo di concessioni a derivare acque pubbliche ad uso idroelettrico relative a impianti (centrali idroelettriche) di piccola derivazione (mini-idro).

In particolare, la Provincia lamenta l'assenza di una *“regolamentazione idonea a disciplinare i rinnovi delle concessioni del “piccolo idroelettrico”, ossia degli impianti di potenza inferiore a 3 MW, secondo le modalità previste dalla direttiva Bolkestein”*. Tale circostanza non metterebbe la Provincia in condizione di poter espletare procedure di gara competitive per la riassegnazione delle concessioni mini-idro, soprattutto per la mancanza di una disciplina sull'affidamento degli impianti idroelettrici già esistenti, realizzati da concessionario *incumbent*.

L'ente locale fa notare che l'unico riferimento alla procedura di “concorrenza” per l'affidamento delle concessioni mini-idro nel Testo Unico delle Acque (RD n. 1775/1933) è quello dell'art. 9, che riguarda le nuove istanze di concessione e non i rinnovi. Nell'ipotesi, invece, di rinnovo *“un impianto è già stato realizzato e risulta in esercizio, sulla base di una concessione e di una Autorizzazione Unica ex D. Lgs. 387/2003, già rilasciate in riferimento a quello specifico impianto: infatti, si rammenta, la costruzione e l'esercizio di un impianto idroelettrico, oltre ad aver bisogno della concessione a derivare ai sensi del RD 1775/1933, necessitano [sic] anche della autorizzazione unica citata”*.

La Provincia si chiede, pertanto, se la procedura competitiva alla scadenza della concessione, e in mancanza di rinnovo all'incumbent, si riferisca alla gestione della risorsa idrica, così come già determinata dalla concessione e dall'Autorizzazione Unica, rilasciate per quello specifico impianto idroelettrico, e quindi anche all'impianto stesso¹. In questo caso, a detta della Provincia di Belluno,

¹ A supporto di questa ipotesi deporrebbe la stretta connessione tra concessione e autorizzazione unica che si ritrova nella DGRV n. 1628/2015 la quale “sospende” il rilascio della concessione fino ad avvenuta valutazione di impatto ambientale dell'impianto e, comunque, fino al rilascio dell'autorizzazione unica, ritenendo correttamente che, dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 387/2003 (Attuazione della direttiva n. 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), la concessione abbia perso gran parte del valore assegnatole dal RD n. 1775/1933 non essendo sufficiente, da sola, alla produzione idroelettrica.

“si pone il problema del trasferimento della titolarità dell’impianto esistente dal concessionario uscente al nuovo, tenuto conto che la normativa sul regime delle proprietà è di competenza esclusiva dello Stato (art. 42 Cost.) e che non esiste alcuna norma o elemento che consenta alla PA concedente di espropriare le opere afferenti all’impianto²”. In altri termini, senza una previsione legislativa relativa al passaggio delle opere di derivazione (stima dei beni e indennizzo) non sarebbe possibile svolgere un procedimento competitivo di rinnovo in quanto non vi sarebbe modo per l’Amministrazione di assegnare le opere dell’impianto a un soggetto diverso rispetto all’incumbent. In alternativa, la Provincia ipotizza che oggetto della riassegnazione possa essere la sola concessione di derivazione d’acqua pubblica, senza includere altresì la centrale idroelettrica già costruita. Il nuovo concessionario dovrebbe, quindi, costruire *ex novo* il proprio impianto idroelettrico. Per quanto riguarda il destino dell’impianto esistente, tuttavia, la Provincia fa notare che non tutte le concessioni, in particolare le più datate, contengono il Piano di ripristino ambientale; inoltre, l’ente locale ritiene di non poter rivendicare alcun diritto sulle opere non insistenti su un’area del demanio idrico (anche a voler ritenere applicabile l’art. 30 del Testo Unico delle Acque) e, in ogni caso, non ci sarebbero le condizioni per applicare tale norma. Infatti, nel caso di riassegnazione tramite gara, non si verificherebbe “il mancato rinnovo della concessione” di cui all’art. 30 *cit.* perché la concessione continuerebbe a sussistere su quel corso d’acqua. In generale, poi, la soluzione di assegnare la sola concessione a derivare acqua, con costruzione di un nuovo impianto a ogni scadenza, risulterebbe particolarmente inefficiente, specie in ambiti come quelli fluviali e montani, che sono fragili e necessitano di tutela.

In conclusione, la Provincia di Belluno, essendo imminente il termine del 31 luglio 2024 (termine ultimo per la continuazione dell’esercizio delle piccole concessioni idroelettriche già scadute a tale data ai sensi dell’art. 4, comma 1, della Legge Regione Veneto n. 27/2020) e non avendo indicazioni in ordine all’oggetto della gara e alle problematiche esposte³, invita la Regione Veneto e il MIMIT “ad attivarsi, ciascuno per la propria parte, affinché si definiscano i criteri minimi atti a garantire la predisposizione di procedure di gara uniformi a livello nazionale” e informa di voler “procedere con proprio atto di Consiglio nell’ambito delle proprie competenze”, dando atto “dell’impossibilità di bandire immediatamente o a breve le procedure di gara” e, quindi, per questa via procedendo a prorogare le concessioni esistenti in capo alle imprese *incumbent* sino all’adozione di una completa disciplina in materia.

Dal canto suo, la Regione Veneto ha sottolineato di non essere competente a provvedere in materia di concorrenza, diritto di proprietà e di interpretazione autentica del Testo Unico delle Acque.

Al riguardo, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell’adunanza del 6 agosto 2024, ha ritenuto di sottoporre alle istituzioni in indirizzo le valutazioni che seguono, ai sensi dell’art. 22 della l. n. 287/1990.

² “non esiste alcuna norma o elemento che consenta alla PA concedente di espropriare le opere afferenti all’impianto; si rammenta che la dichiarazione di pubblica utilità è riferita all’impianto, e non al suo gestore, ed è contenuta nella autorizzazione unica già rilasciata al concessionario uscente”.

³ Tali problematiche a giudizio della Provincia di Belluno “dovrebbero essere declinate a livello nazionale in modo da garantirne l’univocità che è alla base del principio della concorrenza (art. 117 Cost.). Non sarebbe infatti garantita la concorrenza nel momento in cui ciascuna PA concedente si autodeterminasse senza alcun coordinamento centrale atto a garantire l’uniformità dei criteri di selezione e dell’oggetto della gara”.

Questa Autorità, come la Provincia di Belluno mostra di sapere, è intervenuta sul tema della riassegnazione di concessioni mini-idro scadute o in scadenza, dapprima con segnalazione AS1722 (*Rinnovi automatici di concessioni per piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico* del 3 marzo 2021) e, più di recente, con segnalazione AS1981 (*Provincia di Frosinone – concessione derivazioni idroelettriche* del 27 maggio 2024). In occasione del primo parere, l'Autorità aveva svolto una ricognizione delle procedure seguite sul territorio nazionale e aveva constatato che le amministrazioni disponevano i rinnovi di tali concessioni alle imprese *incumbent*, in alcuni casi in base al richiamo ad esplicite normative regionali e in altri in diretta attuazione degli articoli del Testo Unico delle Acque (art. 28 e 30 cit.).

In tale circostanza, nel richiamare l'art. 12 della Direttiva n. 2006/123/CE (c.d. Direttiva *Bolkenstein*)⁴, l'Autorità aveva sottolineato la necessità, anche nel caso di riassegnazione di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche, di fare applicazione di una “*procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento*”.

L'Autorità aveva sottolineato che il *corpus* normativo italiano non è conforme ai principi eurounitari in materia di attribuzione di titoli per l'esercizio di attività economiche i quali, in ragione della scarsità delle risorse che utilizzano, sono per definizione in numero limitato e, per tale motivo, richiedono l'adozione di modalità concorrenziali per la loro assegnazione, nonché per i loro rinnovi. Pertanto, la disciplina del Testo Unico delle Acque risulta in contrasto sia con il diritto eurounitario in materia di prestazione di servizi, sia con il diritto eurounitario e/o nazionale in materia di concorrenza⁵ perché non prevede, in sede di richiesta di rinnovo delle concessioni per piccole derivazioni idroelettriche, la possibilità per i terzi di avanzare una domanda per lo sfruttamento del medesimo corso d'acqua con un progetto diverso e in concorrenza con quello esistente.

Si è quindi auspicato che il legislatore nazionale intervenga per modificare, in senso pro concorrenziale, le vigenti disposizioni di cui agli artt. 28 e 30 del Regio Decreto n. 1775/1933, invitando altresì i legislatori regionali e provinciali, competenti in materia di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche, a modificare parimenti le loro disposizioni - laddove esistenti nei rispettivi ordinamenti - sul rinnovo automatico al concessionario *incumbent*. In particolare, l'Autorità ha invitato a sostituire le discipline vigenti con nuove discipline, che, pur tenendo eventualmente conto della possibilità di svolgere procedure semplificate nei casi di concessioni di potenza nominale media annua della concessione particolarmente ridotta, risultino comunque conformi ai principi di massima contendibilità delle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche al momento della loro scadenza e, dunque, siano trasparenti, aperte e non discriminatorie, senza favorire il gestore uscente

⁴ Art. 12 della direttiva n. 123/2006/CE: “*Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. [...] Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami*”.

⁵ L'Autorità ha rappresentato altresì che la necessità di un confronto competitivo equo, trasparente e non discriminatorio ad ogni scadenza della concessione, soddisfa oltre che l'interesse dei potenziali partecipanti anche quello della stessa amministrazione concedente, dal momento che le consente di scegliere, periodicamente, quello che tra più progetti presenta le migliori caratteristiche in termini di innovazione, efficienza e compatibilità ambientale.

e garantendo la sterilizzazione di potenziali conflitti di interessi fra ente concedente e soggetto concessionario, che non infrequentemente si verificano in questo settore.

Con il secondo e più recente parere, questa Autorità è intervenuta nuovamente su questo tema, su richiesta della provincia di Frosinone. In particolare, l'Autorità ha preso in esame la questione relativa all'individuazione della procedura che l'Amministrazione è tenuta ad applicare, in assenza di una disciplina *ad hoc*⁶, in caso di riassegnazione di una concessione mini-idro scaduta o in scadenza e, più nello specifico, la questione relativa alla possibilità di applicare una procedura in linea con quella che la Regione (nel caso di specie si trattava della Regione Lazio) ha individuato per l'assegnazione delle grandi concessioni idroelettriche. In tal caso l'Autorità ha indicato che la normativa regionale che disciplina le procedure applicabili ai rinnovi per le grandi concessioni idroelettriche⁷ può rappresentare senz'altro un utile riferimento. A tale procedura potranno, se del caso, essere apportate le modifiche che l'Amministrazione ritenga opportune per tenere conto della diversa potenza e complessità degli impianti messi a gara, nonché della durata della concessione che deve essere improntata a criteri economici (legati all'effettivo recupero degli investimenti e agli altri criteri eventualmente rilevanti e verificabili *ex ante*, sulla base dei quali i bandi di gara definiranno l'esatta durata delle concessioni), compatibilmente con i termini di durata massima previsti dal legislatore. Tale possibilità non esclude, tuttavia, che l'Amministrazione decida, proprio per l'assenza di una disciplina *ad hoc*, di seguire una procedura diversa rispetto a quella disposta per le grandi derivazioni idroelettriche, purché compatibile con i principi dell'articolo 12 della direttiva *Bolkenstein* e, cioè, che assicuri "garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento".

Per quanto concerne la posizione espressa dalla Provincia di Belluno, oggetto di esame, l'Amministrazione si chiede se oggetto della gara per il rinnovo della concessione debba essere solo la concessione a derivare (con i problemi di inefficienza di ripristino dell'area ad ogni rinnovo) o la concessione e l'impianto. In tale ultimo caso, la gara non potrebbe essere bandita per l'assenza di una disciplina specifica sulle modalità di trasferimento dell'impianto dall'incumbent all'aggiudicatario della gara, nuovo concessionario.

⁶ Al riguardo il 25 giugno 2021 l'Autorità aveva rilasciato, altresì, il parere AS1780 alla città metropolitana di Torino (*Città Metropolitana di Torino -CMT- Rinnovo Automatico delle concessioni di piccola derivazione d'acqua*) in cui aveva fornito un parere negativo alla decisione della CMT di interrompere i termini delle procedure di rinnovo automatico delle concessioni mini-idro "in attesa di un diverso quadro normativo" appoggiandosi alle considerazioni avanzate dalla stessa amministrazione istante che aveva sottolineato "che tale soluzione produrrebbe l'effetto indesiderato di avvantaggiare il concessionario uscente, al quale permarrebbe la titolarità della concessione mini-idro per tutto il tempo necessario all'adozione di una nuova disciplina normativa (conforme al diritto euro-unitario) e allo svolgimento delle relative procedure competitive". In tal caso l'Autorità aveva rimarcato la sua adesione all'orientamento secondo cui non solo il giudice nazionale ma anche l'Amministrazione pubblica ha il dovere di dare immediata applicazione alle norme dell'Unione europea provviste di effetto diretto, quale corollario proprio del principio della primazia del diritto europeo (il c.d. *administrative direct effect*) e, per tale ragione, di disapplicare le norme di diritto interno con esse incompatibili concludendo che la CMT debba garantire piena effettività alla primaria normativa europea, al fine di consentirle di raggiungere l'obiettivo da essa prefissato, disponendo, dunque, una procedura competitiva per il rinnovo delle concessioni mini-idro scadute e in scadenza, rispettosa dei principi di trasparenza, pubblicità e parità di trattamento e per una durata adeguata, così come previsto dall'articolo 12 della c.d. Direttiva servizi.

⁷ Nel caso in esame sarebbe la Legge Regionale del Veneto n. 24 del 4 novembre 2022 "Disposizioni concernenti le concessioni di grandi derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 "Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica", in particolare artt. 6 e ss.

Riguardo a tali profili di criticità, questa Autorità ritiene che al momento della riassegnazione di una concessione mini-idro scaduta o in scadenza, per la quale non sussistano motivi di interesse generale a un utilizzo diverso delle acque (“*persistano i fini della derivazione e non ostino superiori ragioni di pubblico interesse*”, art. 28 del Testo Unico delle Acque), la gara che l’Amministrazione è tenuta ad esperire riguardi sia la concessione a derivare acqua, sia il relativo impianto già esistente. La diversa soluzione, che implica la realizzazione *ex novo* di un impianto ad ogni rinnovo della concessione, appare, infatti, contrastare con criteri di ragionevolezza ancor prima che di efficienza. Quanto al regime delle opere costruite dal concessionario *incumbent* su terreno pubblico, appare trovare applicazione l’art. 30 del Testo Unico delle Acque, la cui *ratio* è di disciplinare la gestione di opere costruite da un’impresa destinata a non proseguire l’attività economica alla scadenza della concessione. In tal caso quindi “[...] *lo Stato ha il diritto o di ritenere senza compenso le opere costruite nell’alveo, sulle sponde e sulle arginature del corso d’acqua o di obbligare il concessionario a rimuoverle e ad eseguire a proprie spese i lavori necessari per il ripristino dell’alveo, delle sponde e delle arginature nelle condizioni richieste dal pubblico interesse*”.

Quanto alle opere eventualmente costruite su terreno privato, l’Amministrazione, caso per caso, ne verificherà la rilevanza per l’esercizio dell’attività di derivazione d’acqua, valutando l’eventuale utilizzo di strumenti espropriativi o negoziali.

Non appare, infine, condivisibile la posizione della Provincia di Belluno relativa al presunto legittimo affidamento dei concessionari *incumbent* alla luce di quanto previsto agli artt. 28 e 30 del Testo Unico delle Acque, in quanto le procedure di assegnazione (o di rinnovo) di concessioni per derivazioni idroelettriche, che devono ancora essere espletate, devono rispondere ai principi applicabili al momento della loro assegnazione o riassegnazione. Al riguardo, a partire dall’adozione della direttiva *Bolkenstein* (2006), vi è sempre stato un obbligo di confronto competitivo tra potenziali interessati ed è stato, correlativamente, vietato alle amministrazioni il rinnovo automatico qualora si trattasse, come nel caso in esame, di un numero limitato di autorizzazioni disponibili per via della scarsità di risorse naturali. Per tale ragione, non pare potersi configurare alcun legittimo affidamento in capo alle imprese *incumbent*⁸.

In conclusione, si ritiene che la posizione assunta dalla Provincia di Belluno, con l’avallo della Regione Veneto, sia in contrasto con la normativa nazionale ed eurounitaria in materia di concorrenza. In primo luogo, infatti, in presenza di una normativa eurounitaria direttamente applicabile (nella specie, la direttiva *Bolkenstein*) le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare atti conformi a tale normativa e, al tempo stesso, devono applicare le leggi statali e/o regionali in modo conforme alla medesima disciplina ovvero disapplicare le leggi statali e/o regionali che siano incompatibili con questa⁹; in secondo luogo, il rinnovo al concessionario

⁸ Cfr. in tal senso il parere AS1981 *Provincia di Frosinone – concessione derivazioni idroelettriche* del 27 maggio 2024, *cit.* in cui si legge: “*L’Autorità ritiene che i principi applicabili alle procedure di assegnazione (o di rinnovo) di concessioni per derivazioni idroelettriche che devono ancora essere espletate, debbano seguire i principi attualmente vigenti. Al riguardo si fa presente che, a partire dall’adozione della direttiva Bolkenstein, vi è sempre stato un obbligo di confronto competitivo tra potenziali interessati ed è stato, correlativamente, vietato il rinnovo automatico laddove si trattasse, come nel caso in esame, di un numero limitato di autorizzazioni disponibili per via della scarsità di risorse naturali. Per tale ragione non pare potersi configurare alcun legittimo affidamento in capo alle imprese incumbent, neanche alla luce della normativa vigente al momento della presentazione delle più risalenti tra le domande di rinnovo prospettate da codesta amministrazione*”.

⁹ Come già sottolineato nella segnalazione AS1722 *cit.* la necessità del ricorso a una procedura competitiva e, quindi, l’illegittimità di un rinnovo automatico delle concessioni alla loro scadenza, sono stati evidenziati, proprio con specifico

incumbent priva i concorrenti e la stessa Amministrazione della possibilità di scegliere, periodicamente, quello che tra più progetti presenta le migliori caratteristiche in termini di innovazione, efficienza e compatibilità ambientale.

L’Autorità auspica, pertanto, che la Provincia di Belluno, nel dare seguito alle indicazioni sopra fornite, proceda celermente a predisporre procedure competitive coerenti con quanto richiesto dall’articolo 12 della Direttiva n. 2006/123/CE per la riassegnazione delle concessioni mini-idro scadute o in scadenza e si riserva di intervenire ai sensi dell’art. 21bis nei confronti di eventuali atti amministrativi di contenuto non conforme.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

riferimento alle concessioni idroelettriche di cui all’articolo 30 del richiamato R.D. n. 1775/33, dal Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (anche TSAP) [Sentenza n. 201/2018 pubblicata il 13 dicembre 2018.] che ha stabilito che tale disposizione “... *deve essere disapplicata nella parte in cui consente il rinnovo di un contratto di concessione, senza la previa indizione di una procedura, trasparente e conoscibile, che consenta ai terzi che vi hanno interesse di formulare una proposta concorrente, sulla base dei principi di derivazione comunitaria per i quali, quando l’amministrazione attribuisce occasioni di vantaggio a privati in relazione a beni pubblici la cui disponibilità sia limitata, deve rispettare i principi di non discriminazione e pari trattamento, corollari di quello di concorrenza su cui si basa il Trattato UE*”.

Inoltre, più di recente, anche la Corte di Cassazione (Sentenza n. 1082 del 16 settembre 2020) e la Corte Costituzionale (Sentenza n. 10 del 29 gennaio 2021) sono intervenute nello stesso senso su questioni analoghe concernenti il rinnovo delle concessioni demaniali marittime. In particolare, la Corte di Cassazione, conformemente a quanto già disposto dal TSAP, ha disposto la disapplicazione della disciplina nazionale per contrasto con l’articolo 12 della direttiva *Bolkenstein*, in quanto norma *self executing* dell’ordinamento euorunitario, precisando che “[...] è indubbio, dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 227 del 24 giugno 2010), che l’articolo 12 della Direttiva *Bolkenstein* è *self-executing*, cioè ha efficacia diretta nell’ordinamento degli Stati Membri”. Cfr. altresì in tal senso il parere AS1780 alla città metropolitana di Torino (*Città Metropolitana di Torino - Rinnovo Automatico delle concessioni di piccola derivazione d’acqua*) cit. del 25 giugno 2021.

AS2033 – REGOLAMENTO DI INTESA DEL SERVIZIO TAXI NEL COMPENSORIO DELL'AEROPORTO INTERNAZIONALE DI ANCONA – FALCONARA MARITTIMA RAFFAELLO SANZIO

Roma, 9 agosto 2024

Comune di Ancona
Comune di Falconara Marittima
Comune di Chiaravalle

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 6 agosto 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento al Regolamento Servizio Taxi in Area Aeroportuale Aeroporto Ancona – Falconara M. ma “R. Sanzio”¹, adottato ai sensi dell'art. 15 della legge della Regione Marche n. 10/1998 ed entrato in vigore il 1° agosto 2005 (di seguito, “Regolamento di intesa”).

Tale Regolamento, all'art. 2 stabilisce che “[p]resso l'aeroporto Raffaello Sanzio esercitano il servizio indifferentemente tutti i titolari di licenze di taxi rilasciate dai Comuni di Ancona, Falconara e Chiaravalle”. Contestualmente, i singoli regolamenti dei comuni di Ancona, Falconara Marittima e Chiaravalle prevedono che il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio sia effettuato con partenza dal territorio del Comune che ha rilasciato la licenza taxi, fermo restando che il servizio per destinazioni oltre il territorio comunale è facoltativo. La disciplina del Regolamento di intesa, nella misura in cui non individua un ambito territoriale più ampio del Comune che ha rilasciato la licenza taxi e non tiene in debita considerazione i principali punti di interesse che generano importanti flussi di traffico nell'area interessata (ad esempio la stazione e il porto d'Ancona), determina una disparità di trattamento tra i vettori taxi licenziatari del comune di Ancona rispetto a quelli licenziatari dei comuni di Falconara e Chiaravalle per assenza della c.d. reciprocità di carico.

In particolare, nel caso di prelevamento di utenti presso l'aeroporto Raffaello Sanzio (che, lo si ricorda, è situato nel territorio dei comuni di Falconara e Chiaravalle) e di trasporto all'interno del comune di Ancona (ad esempio, alla stazione o al porto di Ancona), i licenziatari taxi dei comuni di Falconara e Chiaravalle devono sottostare all'obbligo di rientrare nel proprio comune o all'aeroporto stesso privi di utenti a bordo, a differenza dei licenziatari del comune di Ancona che possono invece prelevare utenti ovunque diretti.

Tale disparità di trattamento, dovuta al fatto che il regolamento di intesa non ha né creato un'area comprensoriale in cui tutti i licenziatari taxi possano liberamente operare, né individuato altri punti

¹¹ L'aeroporto Raffaello Sanzio è situato nella frazione Castelferretti del comune di Falconara Marittima e per una piccola porzione nel comune di Chiaravalle (AN).

di interesse diversi dall'aeroporto nel territorio del comune di Ancona, è idonea a penalizzare in maniera significativa i licenziatari taxi dei comuni di Falconara e Chiaravalle in considerazione del fatto che sui luoghi di interesse più prossimi all'aeroporto Raffaello Sanzio e di destinazione della massima parte del traffico turistico dello stesso scalo aeroportuale, i licenziatari taxi del comune di Ancona di fatto operano in via esclusiva o comunque privilegiata, nonostante l'aeroporto non sia situato all'interno del relativo territorio comunale. Tale limitazione è inoltre idonea a limitare il livello di concorrenza del servizio taxi in tali luoghi d'interesse, a discapito dell'utenza finale dal momento che i licenziatari dei comuni di Falconara e Chiaravalle pur raggiungendo il comune di Ancona dall'aeroporto sono del tutto impossibilitati ad evadere richieste da parte dell'utenza locale. Come noto, a livello nazionale, la prestazione del servizio di taxi è disciplinata dalla legge n. 21 del 15 gennaio 1992 "*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*" e s.m.i., alla quale devono conformarsi le Regioni e gli Enti locali nella regolazione di rispettiva competenza.

L'articolo 2 statuisce che: "*Il servizio di taxi ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone; si rivolge ad una utenza indifferenziata; lo stazionamento avviene in luogo pubblico; le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale*" (comma 1). Inoltre: "*All'interno delle aree comunali o comprensoriali di cui al comma 1 la prestazione del servizio è obbligatoria (...)*" (comma 2). Ai sensi dell'articolo 4 ("*Competenze regionali*"), "*Le regioni esercitano le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616, e nel quadro dei principi fissati dalla presente legge*" (comma 1)².

Inoltre, ai sensi dell'art. 14, comma 8 del d.lgs. n. 422/1997, "[p]er i collegamenti con gli aeroporti aperti al traffico aereo civile, ferme restando le competenze degli enti gestori, sono autorizzati ad effettuare servizio di piazza i titolari di licenze per servizio di taxi rilasciate dai comuni capoluogo di regione e di provincia, nonché dal comune o dai comuni nel cui ambito territoriale l'aeroporto ricade. I comuni interessati, d'intesa, disciplinano le tariffe, le condizioni di trasporto e di svolgimento del servizio, ivi compresa la fissazione del numero massimo di licenze che ciascun comune può rilasciare proporzionalmente al bacino di utenza aeroportuale. Nel caso di mancata

² "*Le regioni, inoltre, una volta stabiliti i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, delegano agli enti locali l'esercizio delle funzioni amministrative attuative di cui al comma 1, al fine anche di realizzare una visione integrata del trasporto pubblico non di linea con gli altri modi di trasporto, nel quadro della programmazione economica e territoriale*" (comma 2). "*Nel rispetto delle norme regionali, gli enti locali delegati all'esercizio delle funzioni amministrative di cui al comma 1 disciplinano l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea a mezzo di specifici regolamenti, anche uniformati comprensorialmente per ottenere una maggiore razionalità ed efficienza*" (comma 3). Inoltre, in base al comma 5 dell'articolo 4: "*Per le zone caratterizzate da intensa conurbazione le regioni possono stabilire norme speciali atte ad assicurare una gestione uniforme e coordinata del servizio, nel rispetto delle competenze comunali*".

L'articolo 5 ("*Competenze comunali*") attribuisce ai Comuni il compito di stabilire: "*il numero ed il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio*" (lett. a); "*le modalità per lo svolgimento del servizio*" (lett. b); "*i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi*" (lett. c); "*i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio*" (lett. d).

Infine, il comma 1-bis (introdotto nel 2012) dell'articolo 5-bis ("*Accesso nel territorio di altri comuni*") dispone che: "*Per il servizio di taxi è consentito l'esercizio dell'attività anche al di fuori del territorio dei comuni che hanno rilasciato la licenza sulla base di accordi sottoscritti dai sindaci dei comuni interessati*".

intesa tra i comuni, provvede il presidente della regione, sentita la commissione consultiva regionale di cui all'articolo 4 della legge 15 gennaio 1992, n. 21".

Sulla base della normativa nazionale sopra descritta, Codesta Amministrazione deve, dunque, utilizzare tutti gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione per incrementare il livello di concorrenza nel mercato degli autoservizi pubblici non di linea nell'ambito territoriale dell'aeroporto Raffaello Sanzio di Ancona, tenendo in debita considerazione i flussi di traffico generati dai principali punti di interesse presenti nell'area geografica interessata. In questa logica, ai tassisti di Falconara e Chiaravalle deve essere consentito di svolgere l'attività in un ambito territoriale più ampio di quello del Comune che ha rilasciato le licenze, utilizzando specifici strumenti pro-concorrenziali quali, ad esempio, un accordo tra i Comuni interessati che individui un vero e proprio ambito comprensoriale, estendendo l'operatività a tutto l'ambito³. In tal caso anche i licenziatari del comune di Ancona avrebbero la possibilità di effettuare il servizio a vantaggio di utenti situati nei comuni di Falconara e Chiaravalle.

In via subordinata, il regolamento di intesa potrebbe quantomeno includere ulteriori punti di interesse all'interno del comune di Ancona al fine di consentire ai vettori taxi di Falconara e Chiaravalle di trasportare utenti anche a partire da tale comune. Ciò sarebbe particolarmente efficiente nel caso di corse dall'aeroporto Raffaello Sanzio dirette a destinazioni situate all'interno del comune di Ancona. In particolare, si ritiene che l'attuale stringente vincolo che impedisce ai tassisti titolari di licenze taxi rilasciate dai comuni di Falconara e Chiaravalle di operare nel comune di Ancona nel quale effettuano le corse dall'aeroporto sia suscettibile di limitare la differenziazione quantitativa e qualitativa dell'offerta di servizi taxi nel suddetto ambito territoriale, rendendo meno remunerativo tale servizio per i licenziatari di tali comuni rispetto ai licenziatari taxi di Ancona e nello stesso tempo privino gli utenti del comune di Ancona di un potenziale servizio.

Tale vincolo non risulta giustificato né proporzionato alla luce della collocazione geografica dell'aeroporto Raffaello Sanzio, situato nei territori dei comuni di Falconara e Chiaravalle, del flusso di utenza che vi approda per raggiungere la città di Ancona e della scarsa distanza tra i predetti comuni e la stessa città di Ancona, ove sono situate la stazione ferroviaria e il porto turistico più vicini.

L'esclusione dei tassisti di Falconara e Chiaravalle dallo svolgimento dell'attività nel comune di Ancona, nel momento in cui effettuano il servizio presso l'aeroporto "Raffaello Sanzio", appare presentare un profilo discriminatorio, in quanto determina una disparità di trattamento tra i tassisti di Falconara e Chiaravalle, non autorizzati a svolgere il servizio all'interno del comune di Ancona pur recandosi per accompagnare i turisti sbarcati presso lo scalo aeroportuale regionale, e quelli del comune di Ancona, che invece possono conciliare il servizio a favore dell'utenza turistica diretta dall'aeroporto sulla costa adriatica e in generale del mediterraneo con partenza dal comune di Ancona (in particolare alla stazione ferroviaria e al porto) con il servizio a favore dell'utenza locale

³ Al riguardo, si evidenzia che in alcuni casi (ad es. Lombardia, Piemonte) viene definito un bacino comprensoriale in cui ricadono più comuni (nei pressi di città metropolitane, il bacino comprensoriale solitamente coincide con il territorio della città metropolitana) e in cui i tassisti con licenza rilasciata da tali comuni possono svolgere i propri servizi con reciprocità. In altri casi (come ad esempio in Lazio) è stato definito un bacino comprensoriale costituito da porti e aeroporti in cui possono effettuare il servizio tutti i titolari delle licenze taxi rilasciate dai comuni in cui insistono detti porti e aeroporti e da comuni limitrofi (es. Roma, Fiumicino e Ciampino). In entrambi i casi le misure sopra descritte sono idonee a incrementare il livello di concorrenza e l'offerta di taxi a disposizione dell'utenza.

che ne fa richiesta all'interno del territorio comunale. Tale regolamentazione del settore determina, peraltro, un'indebita riduzione della quantità e della qualità del servizio taxi nel comune di Ancona. In tal senso, l'assenza di reciprocità tra i tre Comuni è altresì idonea a restringere l'effettiva libertà di circolazione degli utenti, che, come recentemente stabilito dalla Corte Costituzionale, i servizi di autotrasporto non di linea concorrono a garantire⁴.

Si invitano, pertanto, le Amministrazioni a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra illustrate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

⁴ Cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 137 del 3 luglio 2024: “*la forte carenza di offerta – che colloca l'Italia fra i Paesi europei meno attrezzati a riguardo [...] si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione e alle possibilità di sviluppo economico. Essa ha, infatti, innanzitutto danneggiato la popolazione anziana e fragile, che, soprattutto nelle metropoli, non è in grado di utilizzare (o anche semplicemente raggiungere) gli altri servizi di trasporto di linea, ma che ha stringenti necessità di mobilità che, in particolare, si manifestano in riferimento alle esigenze di cura. [...] Ha recato danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura*”.

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

IP371 - COMUNE DI LETINO/PRESCRIZIONE BIENNALE SETTORE IDRICO

Provvedimento n. 31314

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 agosto 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni (di seguito, Codice del consumo);

VISTO in particolare l'art. 27, comma 12, del Codice del consumo, in base al quale in caso di inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza o a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro e nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO l'art. 19, comma 3, del "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTA la propria delibera n. 31269 del 18 giugno 2024, con la quale l'Autorità ha contestato al Comune di Letino la violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per non avere ottemperato alla propria delibera n. 30471 del 24 gennaio 2023;

VISTI gli atti del procedimento;

RITENUTA necessaria la sostituzione del responsabile del procedimento per sopravvenute esigenze organizzative;

DELIBERA

di sostituire la dott.ssa Carmela Celotto con la dott.ssa Marina Catalozzi come responsabile del procedimento.

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

PS11785 - POLTRONESOFÀ-OFFERTE DIVERSE*Provvedimento n. 31315*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 agosto 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del consumo);

VISTO il proprio provvedimento n. 29626 del 2 aprile 2021, adottato a conclusione del procedimento istruttorio *PS11785 – Poltronesofà - offerte diverse*, con il quale è stato deliberato, tra l'altro: (1) che la società Poltronesofà S.p.A., nell'ambito di alcune campagne pubblicitarie del 2020, ha posto in essere una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lettere b) e d), 22, comma 2, e 23, comma 1, lett. g), del Codice del consumo; (2) l'irrogazione, a carico di Poltronesofà S.p.A., di una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.000.000 € (unmilione di euro);

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 6156/2024 pubblicata il 10 luglio 2024, con la quale è stato accolto l'appello proposto da Poltronesofà S.p.A. limitatamente alla determinazione dell'importo della sanzione;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO che il Consiglio di Stato ha disposto che l'entità della sanzione *“va ridotta di 1/2 rispetto alla misura complessivamente irrogata nel provvedimento”*;

RITENUTO che il Consiglio di Stato ha individuato un criterio puntuale, oggettivo, di applicazione automatica, che non lascia margini di discrezionalità nell'attuazione del vincolo conformativo derivante dalla sentenza da eseguire;

RITENUTO, pertanto, di dover rideterminare, in ottemperanza alla menzionata sentenza n. 6156/2024, l'importo della sanzione irrogata per la pratica commerciale scorretta, accertata con il citato provvedimento n. 29626 del 2 aprile 2021, nei confronti della società Poltronesofà S.p.A., nella misura di euro 500.000,00 (cinquecentomila/00);

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

che la sanzione amministrativa pecuniaria da irrogare alla società Poltronesofà S.p.A., per i comportamenti alla stessa ascritti nel provvedimento dell'Autorità provvedimento n. 29626 del 2 aprile 2021, è rideterminata nella misura di euro 500.000 € (cinquecentomila euro).

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

PS12733 - ALTRAEOCA-PAYPAL SURCHARGE*Provvedimento n. 31316*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 agosto 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la Parte III, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, “Regolamento”), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTA la comunicazione del 5 aprile 2024, con cui è stato avviato il procedimento PS12733 nei confronti di Altraepoca S.r.l.;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Altraepoca S.r.l. (C.F. e P. IVA 04525520617), in qualità di professionista (di seguito, “Professionista” o “Altraepoca”), ai sensi dell’art. 18, lett. b), del Codice del consumo, avente sede a Mondragone (CE), è attiva nel commercio al dettaglio di parti e accessori di autoveicoli d’epoca, anche attraverso il sito *web* <https://www.altraepoca.com/> (di seguito, “Sito”). Il bilancio del Professionista al 31 dicembre 2023 presenta ricavi per un importo pari a 491.859 euro¹.

II. LA CONDOTTA OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il procedimento ha a oggetto la condotta posta in essere da Altraepoca a partire da febbraio 2023², inerente all’introduzione, con riferimento al territorio italiano, di un costo aggiuntivo, a carico del consumatore, legato al mezzo di pagamento utilizzato per gli acquisti effettuati sul Sito.

3. In particolare, sulla base di una segnalazione pervenuta³ e delle verifiche svolte d’ufficio, è emerso che sul Sito era richiesto, in aggiunta al prezzo inizialmente indicato durante il processo di acquisto, un costo aggiuntivo pari al 4% del totale dell’ordine per i pagamenti effettuati attraverso PayPal, mentre non erano richieste spese per l’utilizzo degli altri strumenti di pagamento disponibili (diversi dal contante), quali il bonifico bancario.

¹ Doc. 7, all. 2.

² Doc. 7.

³ Doc. 1.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) *L'iter del procedimento*

4. Sulla base degli elementi acquisiti in atti⁴ e, in particolare, delle informazioni contenute nella segnalazione suindicata⁵, in data 5 aprile 2024 è stato comunicato a Altraepoca l'avvio del procedimento istruttorio PS12733⁶, per verificare la sussistenza di una possibile violazione dell'articolo 62, comma 1, del Codice del consumo in relazione alla previsione da parte del Professionista di un sovrapprezzo a carico del consumatore in caso di pagamento tramite PayPal (c.d. *surcharge*). In quell'occasione, è stato anche chiesto al Professionista di fornire entro 30 giorni alcune informazioni.
5. In data 20 maggio 2024 sono stati eseguiti rilievi d'ufficio sul Sito relativamente ai profili contestati a Altraepoca e sono state acquisite agli atti del procedimento alcune pagine *web*⁷.
6. In data 21 maggio 2024 è stato inviato al Professionista un sollecito a rispondere alla menzionata richiesta di informazioni⁸.
7. In data 30 maggio 2024 è stata comunicata al Professionista la data di conclusione della fase istruttoria, fissata al 19 giugno 2024, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento⁹.
8. In data 19 giugno 2024 il Professionista ha fornito riscontro alla richiesta di informazioni e ha presentato una memoria difensiva¹⁰.
9. In data 8 luglio 2024 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo e dell'articolo 16, commi 3 e 4, del Regolamento¹¹ che è pervenuto in data 26 luglio 2024¹².

2) *Le evidenze acquisite*

e10. Nella denuncia pervenuta all'Autorità, il segnalante ha rappresentato che, all'atto del pagamento di un prodotto acquistato sul Sito, per i pagamenti effettuati attraverso PayPal il Professionista applicava una commissione del 4% sul totale dell'ordine¹³.

11. Il Professionista ha rappresentato che tale commissione è stata applicata da febbraio 2023 a giugno 2024 per gli acquisti effettuati sul Sito e non anche per quelli effettuati presso il negozio fisico sito in Mondragone (CE); che non vi è mai stata variazione di tale importo e che questo non è sempre stato effettivamente addebitato, in ragione di eventuali sconti accordati ai clienti. In

⁴ Docc. nn. 2 e 4.

⁵ Doc. n. 1.

⁶ Doc. n. 3.

⁷ Doc. n. 4.

⁸ Doc. n. 5.

⁹ Doc. n. 6.

¹⁰ Doc. n. 7.

¹¹ Doc. n. 8.

¹² Doc. n. 9.

¹³ Doc. n. 1.

particolare, da febbraio 2023 a giugno 2024 per i pagamenti effettuati tramite PayPal sono state applicate commissioni per un totale di $[0-1.000]$ * euro¹⁴.

3) *Le argomentazioni del Professionista*

12. Nella memoria difensiva del 19 giugno 2024 il Professionista ha rappresentato di aver agito in buona fede nell'introduzione della commissione per i pagamenti effettuati tramite PayPal. Inoltre, Altraepoca ha rappresentato come gli ordini *online* non si concludano in maniera immediata: *i)* dopo la selezione del prodotto, l'inserimento dei dati dell'acquirente e della modalità di pagamento da parte del consumatore, *ii)* Altraepoca invia una *email* “con specifica del costo finito del bene e delle spese di spedizione”, *iii)* il consumatore accetta l'offerta tramite *email* e, infine, *iv)* il Professionista “invia la richiesta di pagamento PayPal” e conclude la compravendita¹⁵.

13. In tale contesto, il Professionista ha evidenziato come l'ordine iniziale non fosse vincolante per il consumatore. Piuttosto, con tale ordine si avviava una negoziazione con il Professionista, nel corso della quale questo era solito applicare sconti “per buona prassi commerciale”, spesso definendo “un prezzo finale col cliente che era al di sotto di quanto pubblicizzato sul sito”¹⁶.

14. Il Professionista ha anche dichiarato di aver eliminato, a far data dal 15 giugno 2024, la commissione PayPal, pur mantenendo quest'ultimo come strumento di pagamento disponibile sul Sito¹⁷.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

15. Poiché la condotta oggetto del presente provvedimento è stata diffusa tramite *internet*, in data 8 luglio 2024 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, “AGCOM”), ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo e dell'articolo 16, commi 3 e 4, del Regolamento¹⁸.

16. L'AGCOM, con parere pervenuto il 26 luglio 2024, ha considerato che *internet* costituisca un mezzo di comunicazione e acquisto idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori e ha ritenuto che sia idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale oggetto di istruttoria¹⁹.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

17. Il procedimento in esame concerne l'illiceità della condotta posta in essere da Altraepoca consistente nella previsione a carico del consumatore di un supplemento di prezzo direttamente correlato allo strumento di pagamento da quest'ultimo prescelto (c.d. *surcharge*), in contrasto con l'articolo 62, comma 1, del Codice del consumo. Dalle evidenze acquisite nel corso del

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

¹⁴ Doc. n. 7.

¹⁵ Doc. n. 7.

¹⁶ Doc. n. 7.

¹⁷ Doc. n. 7.

¹⁸ Doc. n. 8.

¹⁹ Doc. n. 9.

procedimento risulta che Altraepoca abbia applicato spese di commissione per l'utilizzo dello specifico strumento di pagamento costituito da PayPal.

18. Tale condotta integra una violazione dell'articolo 62, comma 1, del Codice del consumo, in quanto la disposizione espressamente prevede che i professionisti "*non possono imporre ai consumatori, in relazione all'uso di determinati strumenti di pagamento, spese per l'uso di detti strumenti*".

19. Altraepoca ha attuato tale condotta dal febbraio 2023 al 15 giugno 2024, data in cui è stato eliminato dal Sito l'addebito di una commissione per l'uso di PayPal quale strumento di pagamento.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

20. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che vieta la condotta scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione ed anche delle condizioni economiche e patrimoniali del professionista.

21. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11, della legge n. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

22. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame: *i)* della dimensione economica della società Altraepoca, preso atto che dai dati disponibili e, in particolare, dal bilancio del Professionista, risulta che i ricavi della Società per il 2023 ammontano a 491.859 euro²⁰. Si considera altresì il fatto che la commissione PayPal addebitata tramite il Sito ai consumatori dal febbraio 2023 al 15 giugno 2024 è stata complessivamente pari a [0-1.000] euro²¹; *ii)* della natura della violazione che si presta ad avere impatto sull'obiettivo unionale di realizzare un sistema unico di pagamenti privo di discriminazioni tra strumenti; *iii)* della diffusione della condotta e, in particolare, del fatto che l'impresa opera anche attraverso il *web* e, dunque, promuove e consente l'acquisto dei propri prodotti tramite un mezzo suscettibile di raggiungere potenzialmente un numero considerevole di consumatori.

23. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti, risulta che la condotta è stata posta in essere nel periodo da febbraio 2023 al 15 giugno 2024²².

24. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Altraepoca S.r.l. nella misura del minimo edittale, pari a 5.000 € (cinquemila euro).

²⁰ Doc. 7, all. 2.

²¹ Doc. n. 7.

²² Doc. n. 7.

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la condotta in esame consistente nella previsione e applicazione di costi per l'uso di determinati strumenti di pagamento, risulta in violazione dell'articolo 62, comma 1, del Codice del consumo;

DELIBERA

a) che la condotta descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Altraepoca S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una condotta in violazione dell'articolo 62, comma 1, del Codice del consumo, e ne vieta la reiterazione;

b) di irrogare alla società Altraepoca S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000 € (cinquemila euro).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al decreto legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/1981, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

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

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lett. b), del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti

salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXXIV- N. 34 - 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
