

materia di servizi pubblici locali, al fine della promozione e dello sviluppo di un livello effettivo di concorrenza anche in questo settore del mercato.

GESTIONE DEI SERVIZI IDRICI E AMBIENTALI NELLA REGIONE SICILIA

Nel novembre 2008, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha svolto alcune considerazioni in relazione a tre casi di affidamento di servizi idrici e ambientali avvenuti nella Regione Sicilia, di cui è venuta a conoscenza a mezzo di segnalazioni pervenute da enti e associazioni. Il primo caso atteneva alla gestione dei servizi di igiene ambientale da parte della società Belice Ambiente Spa nell'Ambito territoriale Ottimale Trapani 2, sulla base di un affidamento non rientrante in nessuna delle tipologie previste dalla legge. Tale impresa, a capitale interamente pubblico e partecipata da una pluralità di enti locali ricompresi nell'ATO, aveva, infatti, ottenuto l'affidamento dei servizi secondo modalità *in house* sulla base di una delibera non dei singoli Comuni - ovvero da un'eventuale autorità di ambito rappresentante i diversi enti locali -, bensì dall'assemblea dei suoi stessi soci, e, dunque, dai Comuni dell'ATO in veste di partecipanti a un'impresa di natura privatistica.

Il secondo caso riguardava la gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale n. 8 - Siracusa da parte del Consorzio composto dai diversi enti locali ricompresi nell'ATO. Nello specifico, l'affidamento era avvenuto con trattativa negoziata a vantaggio di un raggruppamento temporaneo d'impresе che aveva presentato una fideiussione poi risultata invalida, senza che da ciò fosse conseguita alcuna revisione dell'affidamento. Soprattutto, l'affidamento aveva determinato una peculiare commistione tra gestione di servizi e realizzazione di opere, in quanto il soggetto gestore doveva provvedere direttamente all'esecuzione dei lavori connessi e funzionali alla gestione individuati nel piano d'ambito.

Il terzo caso riguardava l'affidamento del servizio idrico integrato effettuato dal Consorzio Ambito Territoriale Ottimale 2 - Acque Catania nei confronti di una società con capitale interamente detenuto dalla Provincia di Catania. Ad esso aveva fatto poi seguito una controversa gara per la selezione di un socio privato che ne rilevasse il 49% e che nuovamente riproponeva la questione della commistione tra gestione di servizi e realizzazione di opere.

L'Autorità ha rilevato come la somma di tali casi riproponesse la questione del debito perseguimento di un assetto dei servizi pubblici rispettoso della concorrenza, in vista di gestioni più efficienti ed economiche, anche alla luce dell'articolo 23-bis della legge 6 agosto 2008, n. 133. L'Autorità ha, pertanto, auspicato che le novità legislative introdotte più di recente inducessero gli enti competenti a un'accurata revisione di quanto in precedenza provveduto, al fine di pervenire a un impianto trasparente e uniforme della disciplina a livello nazionale.

GESTIONE DEI RIFIUTI

Intese

RICICLAGGIO DELLE BATTERIE ESAUSTE

Nel gennaio 2008, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE nei confronti del Consorzio Obbligatorio Batterie al Piombo Esauste e Rifiuti piombosi (COBAT), al fine di accertare se alcune delibere associative e alcune soluzioni contrattuali adottate dal Consorzio potessero configurare un'intesa restrittiva della concorrenza. Il COBAT è un consorzio istituito per legge con il compito di assicurare la raccolta, il trasporto e il riciclo delle batterie al piombo esauste in modo da garantire il recupero del piombo evitando così la dispersione nell'ambiente di elementi inquinanti. Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, l'Autorità ha rilevato che alcune previsioni contenute nei contratti che regolano i rapporti tra il COBAT, le società di raccolta e le società di smaltimento di batterie esauste potrebbero limitare la concorrenza.

In particolare, nei contratti con le società di smaltimento, il COBAT definisce le quantità di batterie esauste da conferire a ogni operatore e prevede che il quantitativo di batterie cedute sia decurtato delle quantità di batterie direttamente acquistate o ricevute da terzi anche in conto lavorazione. E' inoltre previsto un apposito sistema "sanzionatorio" nel caso in cui lo smaltitore ometta di comunicare di aver acquisito o ricevuto batterie da terzi. In questo modo, le società di smaltimento non trovano

conveniente, visto il prevedibile minor ricavo atteso, lavorare le batterie che potrebbero essere conferite loro da soggetti terzi.

Nei contratti con le società di raccolta, invece, viene espressamente previsto che i raccoglitori debbano conferire tutti i quantitativi al COBAT e non possano operare in concorrenza con il consorzio. Attraverso tali regole, finalizzate a instaurare un rapporto di esclusiva di fatto con le società, verrebbe ostacolato l'accesso al mercato di nuovi operatori. Al 31 marzo 2008, l'istruttoria è in corso.

Indagine conoscitiva

MERCATO DEI RIFIUTI DI IMBALLAGGIO

Nell'agosto del 2008, l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva sul mercato dei c.d rifiuti riciclabili da imballaggio raccolti su suolo pubblico. Tale comparto ricomprende tutto ciò che in vetro, plastica, legno, alluminio, carta e acciaio, contiene i beni destinati al consumatore finale e che può essere riciclato, a valle della raccolta differenziata. In esito all'analisi condotta in ordine al quadro normativo vigente, alle modalità organizzative ed alle dinamiche che connotano lo svolgimento dell'attività nel settore è emerso che i rifiuti da imballaggio sono una risorsa economica che i Comuni italiani non riescono a sfruttare e che potrebbe invece, con un opportuno ricorso al mercato, garantire ai cittadini un servizio di raccolta migliore e tariffe più basse. Tra i fattori che maggiormente hanno contribuito a determinare le inefficienze del settore, l'Autorità ha posto in luce come un ruolo di rilievo sia stato rivestito dalle continue modifiche del quadro normativo e dal ricorso, in molte aree del Paese, soprattutto al Sud, alle gestioni emergenziali: due elementi che hanno ostacolato una corretta organizzazione delle attività di recupero di prodotti che, all'origine, valgono 25 miliardi di EUR, e che hanno influito negativamente sul livello di concorrenza del settore.

Per superare una situazione che si traduce in un aumento dei costi a carico degli utenti, l'Autorità ha proposto una serie di correttivi, relativi in particolare *i)* alla negoziazione diretta enti locali – industrie del riciclaggio; *ii)* alla riduzione dell'area di "riserva" dei Consorzi; *iii)* all'affidamento del servizio con modalità trasparenti; *iv)* alla revisione del sistema consortile; *v)* al ripensamento del contributo ambientale CONAI;

vi) al consentire attività in concorrenza a quelle dei consorzi di filiera; vii) infine, al ricorso alle aste per l'assegnazione dei materiali raccolti.

Con riferimento alla negoziazione diretta enti locali-vindustrie del riciclaggio, l'Autorità, anche in vista della scadenza della Convenzione che regolava i rapporti per la raccolta del materiale riciclabile tra l'Anci - Associazione Nazionale Comuni Italiani e il CONAI, il Consorzio Nazionale Imballaggi, ha ricordato che molti dei rifiuti interessati dalla Convenzione, in particolare vetro e carta, hanno un valore economico. Per tale ragione, l'Autorità ha ritenuto che i Comuni, mantenendo un ruolo di sussidiarietà del Conai, andavano posti nelle condizioni di poter direttamente negoziare la vendita dei prodotti da riciclare con le imprese operanti nel settore del recupero. Ciò sarebbe potuto avvenire mantenendo la proprietà della raccolta differenziata che fino a quel momento, invece, nella maggior parte dei casi, passava ai Consorzi del sistema CONAI. In questo modo i Comuni avrebbero potuto ricevere introiti da impiegare nel finanziamento delle attività di raccolta e in possibili alleggerimenti della tariffa applicata ai cittadini per il conferimento dei rifiuti solidi urbani.

Con riguardo alla riduzione dell'area di "riserva" dei Consorzi, l'indagine ha appurato che molti Comuni, attraverso la prassi della cosiddetta assimilazione, hanno indirettamente contribuito all'estensione delle attività del sistema consortile – finalizzato dalla legge a sostenere la raccolta dei rifiuti affidati dai cittadini alla raccolta su suolo pubblico – anche ai rifiuti speciali prodotti da imprese artigiani e commerciali. L'Autorità ha rilevato che tale scelta riduceva ulteriormente il grado di concorrenza del settore, sottraendo al mercato una quota di prodotti che doveva invece essere lasciata al rapporto diretto tra chi produce il rifiuto e le imprese di smaltimento.

In ordine all'affidamento dei servizi con modalità trasparenti, l'Autorità ha riscontrato il ricorso, da parte dei Comuni, ad affidamenti diretti dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, con applicazione distorte della modalità cosiddetta *in house* o del partenariato pubblico-privato, ad imprese ex municipalizzate partecipate dai medesimi enti. In alcune aree del Paese, soggette a regime emergenziale, è risultato anche che imprese ex municipalizzate abbiano acquisito senza gara la gestione di impianti finalizzati al recupero dei rifiuti realizzati con fondi pubblici, entrando così in

concorrenza nel mercato con le imprese private già operanti nei medesimi settori di attività.

Con riferimento alla revisione del sistema consortile, l'Autorità ha sostenuto che il cosiddetto sistema CONAI, il Consorzio costituito tra i produttori dei rifiuti da imballaggio che raggruppa al suo interno i consorzi delle varie filiere (vetro, carta, alluminio, acciaio, legno, plastiche), aveva costituito una risposta efficace alle prime necessità organizzative di numerose industrie poste di fronte al principio legislativo di matrice comunitaria "chi inquina paga". A distanza di oltre un decennio, tuttavia, era necessario rivederne l'impianto organizzativo e le attività consortili, per rispettare meglio i principi di trasparenza e promozione della concorrenza. In quest'ottica, l'Autorità ha giudicato, ad esempio, opportuno che negli organi consortili siano rappresentati, non solo i produttori e gli utilizzatori degli imballaggi, ma anche i recuperatori/riciclatori e i soggetti gestori dei servizi di raccolta, oltre a riconoscere un ruolo più attivo ai rappresentanti dei consumatori.

In relazione al contributo ambientale Conai, versato dai produttori di materiali da imballaggio, l'indagine ha posto in luce che esso veniva fissato dal Conai a livello nazionale per ciascuna filiera di materiali riciclabili ed era la principale fonte di finanziamento degli enti locali. Per rendere il sistema di determinazione del contributo più trasparente, l'Autorità ha sottolineato l'esigenza di coinvolgere soggetti istituzionali con posizione di terzietà e in funzione di garanzia del miglior funzionamento. Parimenti, ha affermato la necessità di prevedere un sistema che valorizzi l'efficienza dei diversi consorzi, in base alle effettive quantità e qualità di rifiuti di imballaggio recuperati o riciclati, mantenendo ben distinti, sotto il profilo informativo, i risultati della raccolta direttamente riconducibile ai consorzi e quelli invece realizzati dalle imprese del settore del recupero.

Un ulteriore profilo evidenziato dall'indagine condotta ha riguardato l'importanza di consentire attività in concorrenza a quelle dei consorzi di filiera. A causa infatti delle recenti modifiche apportate al testo unico ambientale dal decreto legislativo n. 4/2008, l'Autorità ha osservato come l'originaria possibilità riconosciuta ai produttori di imballaggi di costituire consorzi, in alternativa a quelli del sistema Conai, per adempiere ai propri obblighi di recupero, era stata abolita. L'Autorità ha segnalato pertanto la

necessità di ritornare a un disegno del settore più conforme ai principi della concorrenza, capace di migliori *performance* in termini di raccolta e valorizzazione dei materiali.

Infine, l'Autorità ha segnalato alcune criticità nei rapporti tra i consorzi di filiera e le imprese che recuperano e riciclano la raccolta per nuove produzioni. Ad alcuni consorzi, e in particolare a quelli della carta e del vetro, le imprese avevano contestato modalità non trasparenti di assegnazione dei materiali. In proposito, l'Autorità ha indicato, come alternativa concorrenziale alle modalità correnti, la soluzione adottata dal consorzio della plastica, che per l'assegnazione dei rifiuti da imballaggi di propria competenza provvedeva a mezzo di aste. In questo modo, ferma restando la necessità di organizzare le aste in maniera efficiente e non pregiudizievole per le politiche di approvvigionamento delle imprese interessate, sarebbero state evitate le opacità riscontrate nelle assegnazioni e i negativi effetti di condizionamento della disponibilità degli *input* produttivi, oltre a consentire una miglior valorizzazione della materia prima secondaria

Segnalazioni

GARA A EVIDENZA PUBBLICA PRESSO L'AZIENDA FORESTALE REGIONE CALABRIA

Nel gennaio 2008, l'Autorità ha inviato all'Azienda forestale della Regione Calabria (AFOR), nonché al Governo, all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, alla Conferenza unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie locali, alle Province autonome di Aosta, Bolzano e Trento, all'Unione delle Province d'Italia (UPI) e all'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), alcune considerazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in ordine alle distorsioni alla concorrenza riscontrate in una gara bandita dall'AFOR per l'affidamento dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nell'ambito del progetto "Puliamo la Calabria". In particolare, l'intervento ha tratto origine da una denuncia pervenuta in ordine alla condotta tenuta dall'AFOR che, in qualità di stazione appaltante, aveva affidato i lotti di gara a raggruppamenti temporanei d'impresе costituiti da società che, in una prima fase, avevano manifestato interesse a partecipare individualmente, e da altre società che, a seguito della fase di prequalifica, neppure avevano ricevuto l'invito a partecipare.

Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato in primo luogo come la discrezionalità da riconoscersi alla stazione appaltante nella gestione delle procedure di gara dovesse pur sempre tendere a limitare l'esplicitarsi di una dialettica collaborativa tra le imprese partecipanti. Dopo aver evidenziato i rischi di un'applicazione distorsiva dell'istituto del raggruppamento temporaneo d'impresе, l'Autorità ha ricordato che anche la giurisprudenza amministrativa ha statuito con chiarezza la necessità che la decisione di concorrere individualmente o in forma aggregata sia compiuta all'inizio della procedura di gara. L'Autorità ha pertanto richiamato l'AFOR, e più in generale tutte le pubbliche amministrazioni, ad una rigorosa considerazione dei requisiti di trasparenza nelle procedure amministrative e all'adozione di modelli uniformi di procedure a evidenza pubblica nella scelta del contraente in quanto momenti fondamentali ai fini dell'affermazione di un effettivo confronto concorrenziale.

*SOCIETÀ MISTE OPERANTI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN REGIME EMERGENZIALE
NELLA REGIONE CALABRIA*

Nel luglio 2008, l'Autorità ha svolto alcune considerazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in relazione alle modalità di affidamento e gestione dei servizi di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani nella Regione Calabria, a seguito di una segnalazione da parte della Corte dei Conti relativa a presunte distorsioni della concorrenza nel settore.

Dal punto di vista normativo, l'Autorità ha ricordato che le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani rientravano a pieno titolo tra i servizi pubblici locali e potevano essere gestite da società private individuate attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, da società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato fosse stato scelto attraverso procedure ad evidenza pubblica, oppure da società a capitale pubblico, secondo la modalità cosiddetta *in house*. Inoltre, l'articolo 200 del decreto legislativo n. 152/2006 (cosiddetto Testo Unico Ambientale) aveva prescritto una gestione integrata dei rifiuti urbani, da stabilirsi all'interno dei diversi ambiti territoriali ottimali definiti sul territorio nazionale, con affidamento dell'insieme delle attività di rilevanza ambientale a un unico soggetto, da scegliersi mediante gara.

Con specifico riferimento alla Regione Calabria, l'Autorità ha rilevato che lo stato di emergenza e crisi socio-economico-ambientale per la gestione dei rifiuti era stato

dichiarato nel settembre 1997 e successivamente prorogato fino al giugno 2008, e che, sin dall'inizio della gestione commissariale, si era imposta come centrale la questione dell'organizzazione dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, a fronte di una situazione preesistente in cui le amministrazioni locali non erano apparse in grado di affidarli nel rispetto della normativa rilevante, con gravi rischi d'infiltrazione delle malavita organizzata nelle connesse attività e gestioni.

Con il passaggio a modalità decisionali accentrate in capo alla struttura commissariale, quest'ultima aveva perseguito un disegno organizzativo incentrato sullo svolgimento delle attività rilevanti da parte di una serie di società a capitale misto di nuova costituzione. In particolare, in seguito all'ordinanza del Commissario n. 573/1999, era stata disposta la costituzione di quattordici sottoambiti di raccolta all'interno di cinque ambiti territoriali ottimali. Sulla base dell'ordinanza n. 1057/2000, inoltre, erano state individuate quattordici società a capitale misto pubblico-privato cui era stata affidata la gestione dei servizi in questione. Infine, per l'avvio della raccolta differenziata, affidata in regime di privativa alle società, era stata prevista la stipula di una convenzione da parte dei Comuni interessati anche in via forzosa, come stabilito dal Commissario nell'ordinanza n. 1464/2001.

Al riguardo, l'Autorità ha in primo luogo sottolineato che le gare esperite in relazione all'avvio del sistema incentrato sulla gestione dei servizi affidati a tali società avevano avuto ad oggetto la sola selezione di imprese locali da far partecipare in misura limitata al capitale sociale delle stesse società; il socio privato di maggior rilievo - ovvero l'impresa che secondo il modello del partenariato pubblico-privato avrebbe dovuto apportare specifiche capacità tecniche e operative - era stato scelto invece dal Commissario al tempo competente, entro un novero di imprese multiservizi di primaria grandezza, senza il ricorso ad una gara a evidenza pubblica. Conseguentemente, tale sistema aveva configurato una procedura del tutto straordinaria, in deroga alla normativa sia nazionale che comunitaria.

L'Autorità ha, inoltre, rilevato come la gestione dei servizi stessa avesse dimostrato elementi di forte criticità e gravi inefficienze al punto che al momento della segnalazione risultava già dichiarato lo stato di fallimento di alcune società affidatarie. A fronte di tale quadro, il Commissario in carica aveva fatto presente di aver disposto *i)* la rigorosa applicazione della nuova normativa ambientale ai fini dell'individuazione degli ambiti territoriali ottimali su base provinciale, *ii)* la cessazione dell'operatività

delle aree di raccolta a dimensione sub-provinciale e, infine, *iii*) l'affidamento dei servizi in questione a un unico gestore integrato per ogni ambito provinciale, da selezionarsi a mezzo di gara a evidenza pubblica.

Tenuto conto di tali elementi, l'Autorità ha richiamato l'attenzione sulle gravi distorsioni della concorrenza determinate dalle concrete modalità organizzative perseguite dalla struttura commissariale all'interno della Regione, nonché la necessità - nel passaggio operativo alla nuova gestione basata sulla presenza di un solo soggetto scelto a mezzo di gara per ciascun ambito territoriale ottimale - del superamento della situazione emergenziale, attraverso anche la non ulteriore adozione di atti suscettibili di porsi in contrasto con la normativa vigente quali nuovi affidamenti senza gara o proroghe nella gestione dei servizi già affidati alle società.

Più in generale, l'Autorità ha sottolineato come il ricorso a gestioni emergenziali avesse determinato la non applicazione delle norme di concorrenza nell'affidamento degli appalti ed ha, pertanto, auspicato che le situazioni di disagio riscontrate trovassero nuove e più trasparenti modalità di definizione, adeguatamente rispettose dei principi di concorrenza nel perseguimento della dovuta efficienza ed economicità dei servizi resi alla cittadinanza.

ATTIVITÀ DEL CONSORZIO REGIONALE SMALTIMENTO RIFIUTI DI ORIGINE ANIMALE- Co.Sm.An

Nel settembre 2008, l'Autorità ha trasmesso alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Ministro per lo sviluppo economico e alla Giunta regionale della Regione Piemonte in relazione alle attività del Consorzio regionale smaltimento rifiuti di origine animale (di seguito Co.Sm.An.). A tale Consorzio, costituito dalla Regione Piemonte al fine di assicurare l'eliminazione di animali morti in allevamento o abbandonati, carni o parti di animali macellati non idonee al consumo alimentare, sono tenuti ad aderire tutti gli allevatori piemontesi. A fronte di tale adesione, il Consorzio provvede all'erogazione agli allevatori di rimborsi per le spese di smaltimento di tali rifiuti animali, finanziati a mezzo di appositi stanziamenti regionali. In particolare, il Consorzio redige su base annuale un elenco di imprese di smaltimento cui gli allevatori consorziati possono rivolgersi e, sulla base dei prezzi da queste comunicati e raccolti dal Consorzio in un *database* pubblicato *on line*, riconosce ai consorziati il rimborso di una percentuale delle spese di smaltimento.

In proposito, l'Autorità ha sottolineato come la raccolta e la pubblicazione dei prezzi da parte del Consorzio, pur comportando effetti positivi in termini di conoscibilità da parte degli utenti delle condizioni tariffarie, rischiava di produrre un'eccessiva trasparenza in merito a una variabile fondamentale nel confronto tra le imprese di smaltimento, con possibili effetti di agevolazione del coordinamento anticoncorrenziale tra le stesse. Più in generale, l'Autorità ha invitato la Regione a tener in maggiore considerazione i principi concorrenziali, rilevando come, da un lato, il riconoscimento di contributi, nella forma di rimborsi, a imprese individuate su base locale risultava suscettibile di distorcere il mercato a valle della produzione e vendita di carni per usi alimentari; dall'altro, tali erogazioni, quand'anche legittime nel contesto delle sovvenzioni nazionali e comunitarie alla politica agricola, sarebbero comunque potute avvenire con modalità diverse dalla costituzione di un consorzio obbligatorio, e in grado di garantire maggiormente l'indipendenza delle singole imprese.

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RIGUARDANTE PILE E ACCUMULATORI E RIFIUTI DI PILE E ACCUMULATORI

Nel settembre 2008, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha espresso alcune considerazioni al Parlamento e al Governo in merito allo schema di decreto legislativo recante il recepimento della direttiva 2006/66/CE, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori.

In generale, l'Autorità ha rilevato che lo schema risultava sostanzialmente coerente con i contenuti della direttiva comunitaria nel dovuto perseguimento di primari obiettivi ambientali e in coerenza con i principi di tutela della concorrenza nelle attività economiche di raccolta e smaltimento di rifiuti; in particolare, lo schema è apparso determinare anche il sostanziale superamento della precedente unicità del consorzio obbligatorio delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti piombosi previsto dalla legge.

Ciò nondimeno, l'Autorità ha sottolineato la necessità che all'interno del provvedimento venissero più chiaramente esplicitate, da un lato, la facoltà di costituire sistemi alternativi di raccolta e smaltimento in concorrenza tra loro e, dall'altro, la legittimazione di ciascuno di tali sistemi a rapportarsi, sia per gli obblighi informativi che per le modalità organizzative, con i diversi soggetti istituzionali operanti nel settore,

al fine di garantire l'effettivo avvio di una somma di sistemi tra loro alternativi nel settore considerato.

In merito, in particolare, al consorzio COBAT, l'Autorità ha ritenuto opportuno che l'articolo 28 dello schema, recante le disposizioni da intendersi abrogate alla data di entrata in vigore della nuova normativa, prevedesse espressamente l'abrogazione dell'articolo 235 del decreto legislativo n. 152/2006, così come modificato dal decreto legislativo n. 4/2008, per la parte incompatibile con la facoltà, introdotta dallo schema, di costituire una pluralità di consorzi di raccolta e smaltimento.

Con riguardo alle modalità di finanziamento dei sistemi di raccolta e smaltimento dei rifiuti di pile e accumulatori, l'Autorità, rilevato che lo schema prevedeva una responsabilità dei produttori "sulla base alle rispettive quote di mercato", ha sottolineato come tale riferimento comportasse il rischio di favorire indebiti scambi informativi tra operatori concorrenti, in relazione a variabili competitive di natura sensibile. In ragione di ciò, l'Autorità ha raccomandato l'adozione, in sede di approvazione definitiva dello schema, di modalità di determinazione della responsabilità di finanziamento in capo ai singoli produttori che non fossero suscettibili di rivelare i comportamenti commerciali competitivi di imprese concorrenti. Infine, in merito all'istituzione del Centro di coordinamento di cui all'articolo 18 dello schema, l'Autorità ha osservato come i pur condivisibili obiettivi di raccordo nell'attività dei diversi sistemi di raccolta e smaltimento avrebbero potuto essere comunque assolti senza ricorrere a modalità di coordinamento quali un organismo partecipato dagli stessi produttori di pile e accumulatori: questo, introdotto *ex novo* dal legislatore nazionale rispetto alle previsioni della direttiva n. 2006/66, appariva suscettibile di influenzare anche significativamente le dinamiche competitive del mercato di riferimento.

RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2006/66/CE RELATIVA A PILE E ACCUMULATORI E AI RIFIUTI DI PILE E ACCUMULATORI

Nell'ottobre 2008, l'Autorità ha trasmesso al Parlamento e al Governo alcune considerazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 in merito allo schema di decreto legislativo recante il recepimento della direttiva 2006/66/CE, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori.

In generale, l'Autorità ha richiamato l'assoluta opportunità che i sistemi nazionali di raccolta, recupero e smaltimento di rifiuti risultassero effettivamente improntati alla tutela e promozione della concorrenza, in primo luogo attraverso lo stabilimento di una pluralità di soggetti legittimati ad operare nelle suddette attività, anche in competizione tra loro, al fine di ottenere maggiori efficienze di servizio con conseguenti benefici anche sotto il profilo ambientale. Contrariamente a ciò, l'Autorità ha rilevato come lo schema di decreto legislativo comportasse il mantenimento di un unico sistema per la raccolta e il trattamento delle batterie al piombo esauste, corrispondente al Consorzio obbligatorio batterie al piombo esauste e rifiuti piombosi (COBAT), laddove invece la presenza di più sistemi alternativi di raccolta e smaltimento risultava già contenuta nella versione originaria del decreto legislativo n. 152/2006, maggiormente improntato ai principi di concorrenza.

In particolare, l'Autorità ha osservato che la configurazione del COBAT quale unico possibile sistema di raccolta e trattamento delle batterie al piombo esauste, oltre ad alterare in modo ingiustificato la struttura di mercati già esistenti, ostacolando la libera iniziativa degli operatori sul mercato, avesse definito, al di là di ogni ragionevole criterio di proporzionalità, un regime monopolistico in grado di precludere ogni sviluppo concorrenziale del settore. L'Autorità ha, inoltre, sottolineato che la sottrazione al mercato di diversi stadi della catena produttiva e l'impossibilità da parte delle imprese, pur dotate dei requisiti tecnici, di sicurezza e amministrativi, di operare al di fuori del sistema aveva pregiudicato anche la possibilità di conseguire gli importanti obiettivi ambientali posti alla base della disciplina comunitaria da recepire.

L'Autorità ha, infine, rilevato come l'individuazione di un unico sistema legittimato ad operare nella raccolta e smaltimento di batterie esauste potesse avere la conseguenza di privare il Paese di una risorsa di assoluto rilievo come il piombo secondario, il quale - se non trattato all'interno dell'unico canale disponibile rappresentato dal COBAT - avrebbe potuto essere solo dirottato al recupero in altri Stati. L'Autorità ha, pertanto, auspicato che, in sede di adozione definitiva dell'atto, venissero effettivamente recepite le osservazioni evidenziate.

COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO

Segnalazioni

REGOLAMENTAZIONE CHE LIMITA IL NUMERO DEI PUNTI VENDITA DEI PRODOTTI DEL TABACCO

Nell'aprile 2008, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha formulato alcune osservazioni in merito alla regolamentazione che limita il numero dei punti vendita dei prodotti del tabacco. In proposito, l'Autorità ha richiamato preliminarmente l'attenzione sugli articoli 21 e 22 della legge 22 dicembre 1957, n. 1293, recante *Organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio*, secondo cui “*le rivendite ordinarie sono istituite dove e quando l'Amministrazione lo ritenga utile e opportuno nell'interesse del servizio*”, mentre le rivendite speciali sono istituite “*per soddisfare particolari esigenze del pubblico servizio anche di carattere temporaneo*”. L'Autorità ha osservato come la formulazione di tali disposizioni apparisse ormai ingiustificata, dal momento che non sussisteva più in Italia un monopolio legale né nel mercato della commercializzazione dei prodotti del tabacco né nel mercato della distribuzione intermedia. In tal senso, l'Autorità ha ritenuto necessaria una modifica delle disposizioni in questione e, nel frattempo, una loro interpretazione alla luce dei mutamenti intervenuti nel monopolio di Stato che assicurasse uno spazio anche alle scelte di localizzazione dei punti vendita operate da coloro che aspirino a gestirli.

L'Autorità ha osservato, inoltre, che la limitazione del numero dei punti vendita dei prodotti del tabacco derivava anzitutto dalle distanze minime tra le rivendite, fissate con una circolare dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato del 2001. Questa prevedeva altresì che la costituzione di nuove rivendite fosse informata anche a valutazioni riguardanti la potenziale produttività del nuovo esercizio.

In proposito, l'Autorità ha ribadito il proprio orientamento contrario alle forme di programmazione strutturale dell'offerta che stabiliscono limitazioni quantitative degli operatori dei mercati e, tra esse, alle distanze minime fra punti vendita. Gli elementi di rigidità derivanti dall'ammissione ad operare di un numero di soggetti inferiore a quello che determinerebbe il mercato, infatti, non risultano necessari e proporzionati al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Inoltre, l'Autorità ha sottolineato come il coinvolgimento delle associazioni di categoria in veste consultiva nei procedimenti

riguardanti le domande di apertura o di trasferimento di sede dei punti vendita dei prodotti del tabacco, previsto dalla stessa circolare, costituisse un ulteriore elemento idoneo a cristallizzare la struttura dell'offerta.

TRASPORTO E NOLEGGIO MEZZI DI TRASPORTO

TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

Abusi

AEROPORTI DI ROMA - TARIFFE AEROPORTUALI

Nell'ottobre 2008, l'Autorità ha concluso un'istruttoria ai sensi dell'articolo 82 del Trattato Ce nei confronti della società Aeroporti di Roma Spa (AdR), accertando un abuso di posizione dominante consistente a) nell'applicazione di corrispettivi non equi ed eccessivamente onerosi nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento del servizio di rifornimento carburante; b) nell'applicazione di corrispettivi non equi ed eccessivamente onerosi nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento delle attività di *handling cargo*; c) nell'applicazione di un sistema di tariffazione con effetti escludenti sul mercato dell'*handling cargo*. AdR, quale concessionaria esclusiva della gestione degli aeroporti di Fiumicino e Ciampino, è monopolista legale nella gestione e messa a disposizione di tutte le infrastrutture aeroportuali e, dunque, in tutti i mercati relativi alla gestione delle infrastrutture aeroportuali.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha accertato che AdR aveva applicato corrispettivi unilateralmente determinati e non orientati ai costi, realizzando ricavi effettivi in eccesso rispetto ai costi pertinenti per alcune linee di attività, sia sul mercato dell'accesso alle infrastrutture centralizzate ed ai servizi ad esse connessi, sia sui diversi mercati relativi alla messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo a particolari categorie di utenti (operatori *handler* per i servizi di carburante, *handler cargo*), sia sul mercato dei servizi *handling cargo*.

L'Autorità ha tenuto in considerazione il contesto normativo e regolamentare in cui detti comportamenti si erano inseriti. In particolare, il quadro regolatorio di riferimento per la determinazione dei corrispettivi per l'accesso agli spazi ed alle infrastrutture aeroportuali era risultato piuttosto articolato e aveva subito importanti modificazioni nel corso del tempo; successivamente al decreto legislativo n. 18/99 erano, infatti, intervenuti: *i*) la delibera CIPE n. 86 del 4 agosto 2000, "*Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva*"; *ii*) il decreto legislativo 30 settembre 2005, n. 203, recante "*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia finanziaria e tributaria*", convertito nella legge n. 248/05 e, da ultimo, *iii*) la direttiva CIPE n. 38/2007 "*in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva*".

In linea generale, l'Autorità ha valutato le condotte di AdR nei diversi mercati considerando che, ai sensi della disciplina del settore, i corrispettivi regolamentati dovevano essere determinati sulla base del criterio di orientamento ai costi. In tale quadro, l'Autorità ha prestato altresì rilievo alla circostanza che l'istruttoria aveva avuto inizio in una fase di stallo dell'attività di definizione dei corrispettivi aeroportuali regolamentati, dovuta alle difficoltà registratesi nell'attuazione della regolazione settoriale (ed in particolare della delibera CIPE n. 86/2000), anche alla luce delle modifiche apportate dalla legge n. 248/2005, che avevano favorito l'instaurarsi di numerosi contenziosi aventi ad oggetto i diversi corrispettivi richiesti dai gestori aeroportuali, tra cui AdR. I Contratti di programma, che avrebbero dovuto consentire la determinazione di corrispettivi orientati ai costi, non erano stati approvati, anche in quei casi in cui erano stati compiutamente definiti dal gestore e licenziati dall'ente regolatore ENAC. Pertanto, il contesto nel quale l'Autorità ha ritenuto necessario intervenire era quello di un settore in cui, contrariamente alla normativa di riferimento, i corrispettivi applicati agli operatori erano determinati unilateralmente dai gestori aeroportuali, in un regime di scarsa trasparenza e verificabilità. L'Autorità ha altresì tenuto conto del fatto che i comportamenti oggetto di valutazione si erano realizzati in un ambito di notevole redditività di AdR, la quale, nonostante gli oneri sostenuti per la privatizzazione, ha chiuso regolarmente i bilanci con utili significativi, sia in termini assoluti, sia rispetto al fatturato, anche in relazione ad altri gestori aeroportuali italiani.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha accertato che AdR aveva abusato della propria posizione dominante anzitutto nel mercato della messa a disposizione di beni ad

uso comune ed esclusivo per l'offerta del servizio di assistenza carburante. In tale ambito, infatti, è risultato che la *airport fee* applicata da AdR non era stata mai orientata ai costi sostenuti dal gestore per l'erogazione del servizio, ma era stata determinata in misura significativamente superiore a questi ultimi. Tale comportamento, posto in essere nel periodo compreso fra il 2004 e il 2005 è stato ritenuto una fattispecie di applicazione di prezzi eccessivamente onerosi da parte di un'impresa in posizione dominante, in violazione dell'articolo 82 del Trattato Ce.

Per quanto riguarda il mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di *handling cargo*, l'Autorità ha accertato che AdR aveva applicato ad operatori *handler cargo* canoni di sub-concessione di spazi operativi nello scalo di Fiumicino più che doppi rispetto a quelli applicati ai vettori cargo, che si assumono rappresentare il riferimento del valore economico imputabile al servizio in questione. Anche tale comportamento è stato ritenuto integrare una fattispecie di applicazione di prezzi non equi ed eccessivamente onerosi da parte di un'impresa in posizione dominante, in violazione dell'articolo 82 del Trattato Ce.

Infine, per quanto riguarda il comportamento di AdR nel mercato dell'*handling cargo*, l'Autorità ha accertato la natura abusiva dei corrispettivi applicati da AdR nei confronti degli *handler cargo*, con specifico riferimento alla tariffa "vuoto per pieno". Le evidenze istruttorie hanno dimostrato, infatti, che il sistema tariffario "vuoto per pieno", determinando un artificiale innalzamento per il vettore del corrispettivo per l'attività di assistenza merci, laddove parte di questa venisse realizzata con il coinvolgimento di concorrenti di AdR, aveva una valenza escludente, configurandosi come una strategia di tipo *margin squeeze* idonea a pregiudicare la capacità competitiva di questi ultimi, limitando lo sviluppo della concorrenza. Pertanto, l'applicazione, fino al luglio 2006, di tale sistema di tariffazione è apparsa suscettibile di configurare una fattispecie abusiva ai sensi dell'articolo 82 del Trattato Ce.

In merito alla gravità delle infrazioni, l'Autorità ha considerato che le condotte realizzate nei mercati della messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per l'offerta dell'attività di assistenza carburante e per lo svolgimento dell'attività di *handling cargo* integravano fattispecie di abuso di sfruttamento ed erano risultate suscettibili di causare un pregiudizio significativo ai vettori utenti degli scali aeroportuali di Fiumicino e Ciampino. L'Autorità ha prestato altresì rilievo alla consapevolezza di AdR in merito al mancato orientamento ai costi di tutti i corrispettivi