

all’articolo 21-bis della legge n. 287/1990 nei casi di violazione dei principi concorrenziali, potrebbero configurarsi, a causa delle prevedibili farraginosità delle procedure, seri rischi di rallentamento del processo di liberalizzazione del settore.

#### *Liberalizzazione e regolamentazione nel settore dei trasporti*

Con una scelta che risponde positivamente agli auspici in tal senso più volte formulati dall’Autorità, di superare, nel *settore dei trasporti*, un quadro regolatorio caratterizzato da competenze frammentate tra diversi Uffici, Amministrazioni, Agenzie, -non sempre ispirate a principi di apertura al mercato e tutela del consumatore, né connotate dalla necessaria distinzione fra regolatore e regolato- il nuovo assetto normativo in materia di regolazione dei trasporti delineato dal d.l. n. 1/2012 ha istituito una nuova autorità indipendente di regolazione (l’Autorità di Regolazione dei Trasporti), al fine di garantire un accesso corretto a tutte le infrastrutture di trasporto, prefigurando modalità di tariffazione non discriminatorie, orientate ai costi e all’efficienza e, soprattutto, idonee a incentivare gli investimenti.

La nuova Autorità dovrà in particolare definire, secondo metodologie incentivanti della concorrenza e secondo criteri di efficienza, le condizioni di accesso alle infrastrutture ferroviarie, portuali e alle reti autostradali; individuare i contenuti minimi degli oneri di servizio pubblico dei servizi di trasporto pubblico nazionale o locale; verificare l’assenza di aspetti discriminatori in relazione alla disponibilità del materiale rotabile nelle gare per il trasporto ferroviario regionale; prevedere, a regime, l’adozione di un metodo tariffario basato sul metodo del *price cap* per le concessioni autostradali.

La corretta attuazione dei compiti previsti potrà quindi valere a risolvere le molte problematiche evidenziate dall’Autorità come ostative dello svilupparsi di una reale concorrenza nel settore<sup>30</sup>.

Peraltro, con riguardo ai servizi di trasporto ferroviario la norma contempla altresì prospetticamente un’analisi da parte del nuovo soggetto regolatore, in un’ottica di comparazione europea, del grado di efficienza dei diversi gradi di separazione tra l’impresa che gestisce l’infrastruttura e l’impresa che offre i servizi.

Tale specifica attività appare altamente auspicabile, a fronte del fatto che malgrado l’Italia sia formalmente all’avanguardia nel percorso di liberalizzazione individuato a livello europeo, basato sulla separazione verticale, allo stato l’integrazione tra il gestore dell’infrastruttura e il

---

<sup>30</sup> In particolare, relativamente all’offerta dei servizi di trasporto ferroviario, le criticità da risolvere sono state individuate nel rischio esistente di ostacolo all’entrata di nuovi operatori derivante dalla possibilità per l’*incumbent* di sfruttare la leva dei sussidi incrociati a fronte dell’attuale commistione fra ambiti potenzialmente profittevoli e gli ambiti operabili solo con l’ausilio del sussidio pubblico; nel trasporto ferroviario regionale, nella scarsa trasparenza delle condizioni di accesso alla rete ferroviaria, nonché nella mancanza di sufficienti incentivi e condizioni per l’espletamento di gare; con riguardo infine alle infrastrutture autostradali, nell’assenza di un sistema di tariffazione idoneo a promuovere la produttività e incentivare gli investimenti necessari per l’ampliamento della capacità, a tutela degli utenti.

gestore dei servizi di trasporto (entrambi parte dello stesso gruppo) continua a rappresentare un ostacolo importante per l'introduzione della concorrenza nel trasporto ferroviario sia merci che passeggeri, laddove l'effettiva parità di condizioni di accesso alla rete e soprattutto la possibilità di programmare l'accesso in tempo utile costituiscono elementi di particolare rilievo per competere sia nel trasporto passeggeri che nel trasporto merci.

#### *La concorrenza nel settore dell'energia e della distribuzione dei carburanti*

La difficoltà dell'industria nazionale nel confronto internazionale trova fra le sue maggiori cause tanto un differenziale dei prezzi all'ingrosso dell'*energia elettrica* assai rilevante rispetto ai corrispondenti prezzi registrati nelle principali borse europee, quanto, soprattutto, un prezzo all'ingrosso del *gas naturale* anch'esso molto elevato nel confronto internazionale; circostanza che, a giudizio dell'Autorità, appare determinata da una conformazione ancora scarsamente concorrenziale di quest'ultimo settore<sup>31</sup>.

Per ottenere condizioni maggiormente concorrenziali in entrambi i mercati, appare in particolare necessario nel medio periodo incentivare una gestione delle attività di trasporto (anche internazionale) e di stoccaggio di gas coerente con i necessari investimenti in nuove infrastrutture e prevedere un assetto regolatorio idoneo a consentire al gestore della rete di svolgere con terzietà il ruolo sistematico conferito dall'avvio del nuovo sistema di bilanciamento.

Appaiono in tal senso particolarmente apprezzabili le scelte normative di cui agli artt. 14 e 15 del d.l. n. 1/2012, effettuate dal Governo e confermate e precise nei tempi dal Parlamento, sia di introdurre disposizioni finalizzate a ridurre i costi di approvvigionamento di gas naturale per le imprese attraverso una più efficiente gestione della capacità di stoccaggio strategico, quanto, soprattutto, di procedere a una separazione proprietaria della società Snam S.p.A. – che raggruppa le partecipazioni del gruppo Eni nelle attività di trasporto, stoccaggio, distribuzione e rigassificazione - dall'*incumbent* Eni S.p.A., misura essenziale per ottenere uno sviluppo della rete di trasporto e delle infrastrutture di stoccaggio e rigassificazione coerenti con l'obiettivo di incrementare il livello di concorrenza del settore.

Tale scelta, compiuta richiamando opportunamente il modello di separazione proprietaria individuato dalla Direttiva 2009/73/CE, appare l'unica strutturalmente in grado di eliminare incentivi per l'*incumbent* all'adozione di comportamenti escludenti o anticompetitivi, sui quali

---

<sup>31</sup> Secondo rilevazioni GME per il gennaio 2012, il prezzo italiano del Mercato del Giorno Prima ad inizio 2012 era di circa il 50% più elevato di quello medio rilevato sulle principali borse europee. Oltre che da fenomeni di congestioni locali o di situazioni idonee alla creazione di sacche di potere di mercato locale determinate dalla struttura della rete di trasmissione nazionale a fronte dell'impetuosa crescita di impianti da fonti rinnovabili, il motivo principale del differenziale tra prezzi all'ingrosso nazionali ed esteri è dovuto al fatto che, diversamente dalla maggioranza dei Paesi europei, oltre il 50% del fabbisogno elettrico nazionale è coperto con elettricità generata da impianti che utilizzano il gas naturale, il cui prezzo all'ingrosso in Italia ad inizio 2012 risulta strutturalmente superiore di circa il 30% rispetto ai prezzi prevalenti sui mercati all'ingrosso più liquidi dell'Europa settentrionale.

in ogni caso l’Autorità applica un’attenta vigilanza in attuazione dei propri compiti istituzionali di tutela della concorrenza.

Nel settore, l’Autorità ritiene tuttavia che debbano essere interpretate come temporanee le misure introdotte dallo stesso decreto di riduzione delle tariffe regolamentate per i clienti cd “vulnerabili”, finalizzate ad avvicinarle ai prezzi prevalenti sui mercati *spot* liquidi. Una volta che le mutate condizioni concorrenziali portino a una riduzione dei prezzi all’ingrosso del gas naturale, dovrebbero abbandonarsi i regimi di tutela attualmente previsti, che, fissando in via regolamentare tariffe artificiosamente basse, potrebbero altrimenti determinare l’uscita dal mercato di nuove imprese a più basso livello di integrazione e conseguentemente a minore redditività, ostacolando così l’instaurarsi di una più efficace concorrenza nel mercato.

Il prezzo dei *carburanti in rete* in Italia - anche al netto della componente fiscale- è tra i più elevati di tutti i Paesi della UE. Alla base di uno degli elementi maggiormente esplicativi del deficit concorrenziale che contraddistingue il nostro Paese rispetto ad altri principali partner europei, si trovano tanto elementi di carattere strutturale - il conclamato eccessivo numero di punti vendita e l’inefficienza che caratterizza la rete italiana di distribuzione di carburanti<sup>32</sup>- quanto il mancato sviluppo, nel nostro Paese, di una funzione di distribuzione realmente autonoma nell’ambito della filiera, che -come dimostrato dall’esperienza di altri paesi europei- determina consistenti riduzioni dei prezzi sul mercato finale.

Le previsioni normative contenute nel d.l. n. 1/2012 favoriscono tanto una riduzione sostanziale del numero dei piccoli impianti inefficienti e di quelli incompatibili quanto l’ingresso di nuovi operatori non integrati verticalmente, anche attraverso l’eliminazione di vincoli all’utilizzo di strumenti concorrenziali diversi dal prezzo nell’attività di distribuzione dei carburanti (orari, *self service, non oil*) e appaiono quindi complessivamente andare nella corretta direzione con riguardo al necessario processo di ristrutturazione della rete di distribuzione<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Gli ultimi dati disponibili, relativi al 2009, danno conto di quasi 23.000 punti vendita in Italia, oltre il 50% in più di quelli tedeschi (circa 15.000) e francesi (circa 12.500), con un erogato medio dei punti vendita in Italia pari a circa la metà di quello dei punti vendita di questi due paesi. Attrezzature per il rifornimento self-service sono presenti solo in un terzo dei punti vendita italiani, laddove invece ne è dotata l’assoluta maggioranza dei punti vendita degli altri grandi paesi della UE (Francia, Germania, Regno Unito); ancora a fine 2009, i punti vendita in grado di integrare la propria redditività con attività non oil in Italia erano il 15% del totale, a fronte dell’85% nel Regno Unito.

<sup>33</sup> Con riguardo all’uscita degli impianti inefficienti, rileva l’eliminazione dei vincoli quantitativi all’uso e all’estensione temporale del Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti, il divieto ai Comuni di rilasciare nuove autorizzazioni (o estendere quelle esistenti) e la previsioni di penalità per gli impianti che non procedono nei tempi agli adeguamenti richiesti, anche se sarebbe necessario prevedere specifiche misure di penalizzazione per i Comuni che non ottemperino agli obblighi di identificazione degli impianti incompatibili ai sensi del comma 4 dell’art. 28 del d.l. n. 98/2011. Infine, apprezzabile appare la modifica dell’articolo 83-bis del d.l. n. 112/2008 nel senso di vietare esplicitamente la possibilità di vincolare alla presenza di un erogatore di un biocarburante (metano o GPL) l’apertura di un nuovo impianto, vincolo attualmente contenuto in numerose normative regionali e che comportava, di fatto, una barriera all’ingresso sul mercato. Positive devono poi certamente considerarsi le norme relative alla totale liberalizzazione del *non oil*, in particolare alla luce delle modifiche introdotte in sede parlamentare con riguardo alla riduzione della superficie minima richiesta per la rivendita di tabacchi, anche se appare auspicabile, in futuro, consentire la realizzazione di impianti completamente automatizzati (*ghost*) anche nei contesti urbani, ai fini di un maggiore impatto procompetitivo.

In secondo luogo, le nuove norme spingono verso una maggiore indipendenza nell'attività di approvvigionamento, mediante forme di progressivo abbandono dei contratti di esclusiva, e l'adozione di differenti tipologie contrattuali per l'affidamento e l'approvvigionamento degli impianti di distribuzione carburanti<sup>34</sup>.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto l'Autorità, anche nella consapevolezza dei possibili effetti di incentivo alla collusione derivanti dalla definizione, mediante accordi interprofessionali, di strutture negoziali uniformi nei rapporti contrattuali tra società petrolifere e gestori così come emerso anche in precedenti procedimenti istruttori condotti nel settore<sup>35</sup>, aveva suggerito di liberalizzare le forme contrattuali di somministrazione del prodotto da parte delle compagnie petrolifere ai punti vendita eliminando il vincolo della tipizzazione tramite accordi aziendali, proprio nella prospettiva di sviluppare una rete distributiva maggiormente indipendente dalle compagnie petrolifere.

La nuova normativa prevede ancora, viceversa, la definizione negoziale di ciascuna tipologia mediante accordi sottoscritti tra organizzazioni di rappresentanza dei titolari di autorizzazione e concessione e dei gestori maggiormente rappresentative, da depositarsi presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Tale previsione appare, sotto il profilo concorrenziale, ingiustificatamente limitativa della libertà negoziale delle parti nonché idonea (in particolare nel caso residuale di condizioni fissate per via regolamentare dal Ministero dello Sviluppo Economico) a generare nuove prassi di uniformità contrattuale prescindendo dai differenziali di efficienza fra gli operatori e ostacolando quindi esiti realmente concorrenziali dell'importante riforma attuata; permane quindi nel settore la necessità di un costante monitoraggio *antitrust*, che valga ad evitare che l'osservata uniformità delle relazioni contrattuali possa facilitare eventuali comportamenti collusivi restrittivi della concorrenza.

#### *Le liberalizzazioni del settore dei servizi*

Le riforme recentemente approvate incidono direttamente anche su una serie di settori nei cui mercati, a causa di restrizioni normative o regolamentari di varia natura, o a prassi commerciali da queste facilitate, stentano ad affermarsi condizioni di offerta realmente concorrenziali; le nuove norme, sia attraverso l'eliminazione di vincoli ingiustificati all'accesso e all'esercizio dell'attività economica, sia -laddove necessario- imponendo nuove regole di comportamento agli operatori, tendono a definire un assetto e un funzionamento più competitivo, anche alla luce dell'importante obiettivo comunitario della realizzazione del Mercato Unico dei Servizi.

---

<sup>34</sup> E ciò mediante la previsione che si abbiano nei rapporti tra società petrolifere e gestori tipologie contrattuali differenti da quelle di comodato e fornitura, ovvero somministrazione - anche prima della scadenza dei contratti esistenti - e si contempi anche il caso di assenza di esclusiva in contratti stipulati da soggetti gestori non proprietari di impianti.

<sup>35</sup> Cfr. Prov. n. 8353, *Accordi per la fornitura di carburanti*, in Boll. n. 22/2000.

La liberalizzazione del *settore dei servizi*, secondo i principi sanciti dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, è da molto tempo al centro dell'agenda politica, al fine precipuo di rilancio dello sviluppo economico<sup>36</sup>.

Governo e Parlamento hanno intrapreso con fermezza la strada della liberalizzazione, dapprima con il d.l. n. 138/2011, successivamente con il d. l. n. 201/2011, da ultimo, con il d.l. n. 1/2012: tutti, pur con modalità diverse e non senza talune sovrapposizioni, hanno affermato con nettezza il principio generale della libertà di accesso al mercato e stabilito il superamento di molte anacronistiche disposizioni restrittive<sup>37</sup>.

Il già citato art. 34 del d.l. n. 201/2011, che ha previsto un parere preventivo obbligatorio dell'Autorità sui disegni di legge governativi e regolamenti che reintroducano restrizioni all'accesso e all'attività, ha disposto l'abrogazione, immediata e senza deroghe, sia in ambito statale che regionale, di una serie di restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche in larga misura coincidenti con quelle enumerate nel precedente d.l. n. 138/2011<sup>38</sup>.

Muovendo dalla necessità di superare l'incertezza giuridica prodotta dalle norme di carattere generale con cui si è data attuazione alla direttiva c.d. Servizi, nonché dai successivi decreti-legge sopra citati, intervenuti a liberalizzare le attività economiche anch'essi attraverso previsioni di portata generale, l'Autorità nella propria Segnalazione Annuale aveva auspicato che si procedesse al conferimento di un'apposita delega al Governo. Ciò al fine di procedere a un'armonizzazione degli interventi previsti successivamente al recepimento della direttiva Servizi con le misure contemplate dal d.lgs. n. 59/2010, da un lato coordinando tutte le disposizioni in questioni in un unico *corpus* normativo, dall'altro individuando i

---

<sup>36</sup> Come affermato nelle premesse della direttiva, una maggiore competitività del mercato dei servizi è essenziale infatti, per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro nell'Unione europea, tenuto conto che nel suo complesso il settore rappresenta circa il 70% del PIL.

<sup>37</sup> Viene in rilievo, *in primis*, l'articolo 3 del decreto n. 138/2011 che ha disposto la soppressione di talune ingiustificate restrizioni quattro mesi dopo l'entrata in vigore dello stesso decreto, fermo in ogni caso quanto previsto al comma 1, ovvero che “*Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge*

. In un quadro siffatto, contraddistinto dalla previsione di taluni rinvii e possibilità di deroghe ammesse con DPCM da emanarsi nei successivi 4 mesi, nonché dall'incertezza di fondo circa l'applicabilità delle previsioni suddette agli Enti locali, è intervenuta con maggiore decisione la normativa successiva.

<sup>38</sup> Sono stati soppressi, in particolare, a) il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area; b) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica; c) il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche; d) la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti; e) la limitazione dell'esercizio di una attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore; f) l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi; g) l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta.

procedimenti autorizzatori da mantenere e quelli da abrogare perché incompatibili con le nuove norme<sup>39</sup>.

Da ultimo, l'art. 1 del d.l. n. 1/2012 in effetti, nel disporre l'abrogazione di una serie di ulteriori previsioni restrittive, ha stabilito che tale abrogazione decorrerà dall'entrata in vigore di regolamenti con i quali il Governo dovrà individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione e disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche; regolamenti sui quali nuovamente l'Autorità è chiamata a rendere un parere preventivo obbligatorio, anche in merito al rispetto del principio di proporzionalità.

Con la previsione di tali regolamenti il legislatore ha compiuto un ulteriore passo verso il pieno coerente recepimento della direttiva Servizi nel nostro ordinamento; ciò nondimeno rimane a giudizio dell'Autorità necessaria, per una maggiore razionalizzazione del nuovo quadro, l'emanazione di un unico testo in materia.

A fronte di tali innovativi sviluppi normativi, permane incertezza sulle loro modalità attuative da parte delle Regioni, le quali purtroppo, con talune virtuose eccezioni, non appaiono avere fino ad oggi esercitato i poteri regolatori ad esse devoluti dalla riforma del Titolo V Cost. con particolare sensibilità e rispetto per il principio concorrenziale.

In tal senso, un importante argine continuerà certamente ad essere rappresentato dai giudizi di legittimità costituzionale, in base ai quali le normative di liberalizzazione, come pure quelle attuative della direttiva Servizi, sono state ricondotte alla “tutela della concorrenza” ex art. 117, con minimi spazi di intervento riconosciuti ai legislatori regionali<sup>40</sup>. Il coerente adeguamento da parte delle Regioni ai principi di liberalizzazione introdotti in ambito nazionale costituisce, dunque, una via obbligata non soltanto per rilanciare la crescita a beneficio (anche) delle comunità locali i cui interessi esse sono chiamate a tutelare, ma anche perché ciò rappresenta la *condicio sine qua non* perché i loro interventi risultino conformi al dettato costituzionale.

Accanto alle previsioni di portata generale, significative innovazioni pro-concorrenziali sono state introdotte nelle discipline di specifici servizi all'origine di importanti distorsioni concorrenziali.

---

<sup>39</sup> AS901, del 5 gennaio 2012, in Boll. n. 51/2011. L'Autorità aveva auspicato altresì che per i procedimenti da mantenere venissero specificate le modalità di conclusione (provvedimento espresso o silenzio assenso) o l'eventuale applicabilità di istituti, quali d.i.a. oppure s.c.i.a., rispetto ai quali permangono incertezza sull'effettiva loro natura di strumenti di liberalizzazione o di mera semplificazione. Una volta effettuata la ricognizione dei regimi di autorizzazione da mantenere, ciascuna pubblica amministrazione avrebbe dovuto ridefinire (o verificare la coerenza con la nuova disciplina) i termini, i requisiti e i documenti necessari per ciascun procedimento (in modo da rendere chiaro ad ogni operatore ciò che è necessario e tempi per l'inizio di una determinata attività).

<sup>40</sup> Cfr., *ex multis*, Corte Costituzionale, sentenze n. 401/2007, n. 430/2007, n. 232/2010, n. 150/2011, n. 235/2011.

Con riferimento al settore della *distribuzione commerciale*, devono essere guardate con favore le misure introdotte con l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011, finalizzate a rimuovere gli ostacoli residui che impediscono l'apertura degli esercizi commerciali negli orari liberamente scelti da ciascun esercente, e a rendere principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi punti vendita, con i soli limiti specificamente individuati nel testo normativo. Resta soltanto la criticità già segnalata dall'Autorità con riguardo alle ampie deroghe al principio generale affermato, consentite dallo stesso articolo.

Con riferimento alla *distribuzione dei farmaci*, in coerenza con quanto osservato dall'Autorità, il legislatore ha disposto il potenziamento del servizio, con l'aumento del numero delle autorizzazioni al fine di favorire l'accesso alla titolarità delle farmacie; ha inoltre introdotto la possibilità di istituire una farmacia anche nelle stazioni ferroviarie, negli aeroporti civili a traffico internazionale, nelle stazioni marittime e aree di servizio autostradali, nei centri commerciali e nelle grandi strutture di vendita a determinate condizioni, con conseguente ampliamento della concorrenza nel settore e benefici diretti per i consumatori.

Altrettanto importanti le innovazioni introdotte nel settore della *distribuzione editoriale*, dove alla liberalizzazione della vendita al dettaglio di quotidiani e periodici prevista dall'art. 31 del d.l. n. 201/2011 si sono aggiunte le disposizioni di cui all'art. 39 del d.l. n. 1/2012 che, in coerenza con le indicazioni espresse dall'Autorità, permettono agli edicolanti di vendere qualsiasi altro prodotto e la possibilità di praticare sconti, offrendo un contributo al completamento della libertà di esercizio nel settore.

Con riguardo al segmento della *distribuzione alimentare*, il d.l. n. 1/2012 ha introdotto con l'art. 62 importanti previsioni volte a disciplinare le relazioni commerciali in materia di cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari, in particolare imponendo criteri di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, nonché il rispetto di predefiniti termini di pagamento nelle relazioni contrattuali fra i diversi operatori della filiera, infine stabilendo esplicitamente l'illiceità di una serie di pratiche nelle suddette relazioni commerciali.

La nuova norma attribuisce inoltre all'Autorità importanti e specifici compiti di vigilanza e controllo di tali relazioni contrattuali, nonché poteri sanzionatori nel caso di riscontrate violazioni della legge<sup>41</sup>. L'Autorità ha in corso un'indagine conoscitiva sul settore della grande distribuzione organizzata che, prendendo le mosse da alcune segnalazioni pervenute da produttori alimentari relative a presunti comportamenti vessatori e/o anticoncorrenziali delle catene della distribuzione moderna in fase di contrattazione delle

---

<sup>41</sup> Essa appare inserirsi nell'alveo del più recente dibattito relativo al funzionamento della catena dell'offerta alimentare e del ruolo esercitato dalla moderna distribuzione, problematica fortemente avvertita anche a livello comunitario, come testimoniato dalla recente conclusione o apertura di indagini conoscitive sul tema da parte di diverse altre autorità nazionali di concorrenza, nonché dalla costituzione in ambito europeo di un *High Level Forum* sul funzionamento della *Food Supply Chain* e sulle problematiche contrattuali *Business to Business* nel settore considerato.

condizioni di acquisto dei prodotti, contiene fra i propri obiettivi l'esame della eventuale natura anticompetitiva di tali relazioni contrattuali, nell'ambito di una più generale cognizione del funzionamento dal punto di vista concorrenziale di questo importante segmento della distribuzione commerciale in Italia.

L'attività analitica già compiuta costituirà, quindi, un'utile base di conoscenza per una corretta applicazione delle nuove competenze da parte dell'Autorità, secondo le modalità che verranno stabilite nel decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, come previsto a seguito delle modifiche introdotte in sede parlamentare al suddetto art. 62.

Da molti anni, la riforma delle *libere professioni* è al centro del dibattito, in ragione del ruolo cruciale che tali attività rivestono per la competitività delle imprese e del sistema economico tutto.

Nella consapevolezza degli interessi fondamentali del singolo e della collettività spesso collegati ai servizi professionali, nonché del contributo di molte attività professionali alla diffusione dell'innovazione nell'interesse della competitività del Paese - quindi senza disconoscere le peculiarità che connotano tali attività né assimilando impropriamente le libere professioni alle attività commerciali- l'Autorità ha sempre ritenuto che i principi concorrenziali possano essere applicati, anche in tale settore, in modo compatibile con le esigenze di tutela dei rilevanti interessi pubblici ad esso sottesi e che una maggiore ispirazione del quadro regolamentare ai suddetti principi possa arrecare benefici stimoli al settore e, di riflesso, all'intera collettività.

In tale ottica, significativi passi in avanti sono stati certamente compiuti dal legislatore in accoglimento di misure da tempo proposte dall'Autorità. Si fa riferimento, in particolare, alle novità introdotte dall'art. 3 d.l. n. 138/2011, convertito in legge dalla l. n. 148/2011, dall'art. 10 della legge n. 183/2011 e dall'art. 33 del d.l. n. 201/2011.

Non può, pertanto, che esprimersi apprezzamento con riguardo *i)* alla prevista riforma degli ordini professionali in senso pro-competitivo; *ii)* alla soppressione del riferimento alle tariffe, fatte talune limitate eccezioni; *iii)* alla riduzione della durata del tirocinio; *iv)* alla fissazione esplicita del termine massimo entro cui decadrono le norme degli ordinamenti professionali in contrasto con le nuove disposizioni; *v)* alla esplicita ammissione della possibilità di ricorrere alla forma societaria secondo i modelli regolati dal titolo V e VI del libro V del codice civile.

Tale disegno liberalizzatore è stato completato con le previsioni introdotte dal d.l. n. 1/2012. Al riguardo, deve evidenziarsi in particolare la piena liberalizzazione delle tariffe

delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico di cui all'art. 9 del citato decreto<sup>42</sup>; di particolare rilievo proconcorrenziale l'aumento, sebbene in misura ancora limitata, della pianta organica dei notai, nonché dell'estensione dell'ambito territoriale di operatività degli stessi di cui all'art. 12.

Permangono alcune criticità regolatorie da superare perché all'origine di rilevanti inefficienze che impattano negativamente sulla competitività dell'intero sistema. La prevista emanazione di un d.P.R. per la riforma degli ordinamenti professionali (ex art. 3, comma, 5, del d.l. n. 138/2011) costituisce la più corretta sede per rimuovere le incrostazioni regolatorie che residuano nel settore: l'Autorità ritiene che in esso possa trovare spazio l'introduzione di misure da tempo auspicate con particolare riferimento: *i)* alla separazione delle attività di gestione degli albi da quelle di verifica disciplinare; *ii)* alla revisione delle riserve di attività e dei regimi di incompatibilità; *iii)* alla pubblicità dei professionisti.

#### *Le nuove regole nell'offerta dei servizi del credito e assicurativi*

In Italia, come spesso sottolineato dall'Autorità, la maggior parte dei principali gruppi bancari esibisce nei propri organi di governo un numero elevato di membri che ricoprono anche incarichi analoghi in società di gruppi concorrenti. Nel complesso del *settore finanziario*, ricomprensivo banche, assicurazioni e società di gestione del risparmio, circa il 90% delle società quotate presenta nei propri organi di *governance* soggetti che presentano cumuli di incarichi.

Tale fenomeno è suscettibile di determinare importanti effetti anticoncorrenziali, favorendo diversi gradi di alterazione dei normali rapporti concorrenziali, che vanno dalla definizione di un basso grado di competizione alla collusione esplicita<sup>43</sup>.

In tale quadro, la più recente evoluzione normativa sul tema assume straordinario valore in ragione della conseguente prevedibile significativa riduzione delle distorsioni concorrenziali evidenziate.

In primo luogo, l'art. 36 del d.l. n. 201/2011, stabilendo il divieto di partecipazioni personali incrociate (cd *interlocking directorates*) tra imprese concorrenti nei mercati finanziari

---

<sup>42</sup> L'ipotizzabile abbassamento delle tariffe per tali servizi che deriverà dall'applicazione della norma renderà il sistema economico più competitivo, considerato che il corrispettivo per l'acquisto di servizi professionali costituisce una delle principali voci di costo delle imprese, quantificabile in circa il 10% del valore della produzione nel settore terziario e in circa il 5% in quello manifatturiero.

<sup>43</sup> E' elevata infatti la possibilità che le decisioni operative di ciascuna impresa siano influenzate dalla conoscenza di informazioni sul concorrente, in un contesto di diffusa consapevolezza di tale condivisione del set informativo; aumentano la probabilità di scambi illeciti di informazioni fra società concorrenti; infine, l'appartenenza simultanea di uno stesso soggetto ad organi di governo di più *competitors* costituisce un importante fattore di controllo delle azioni dei concorrenti, ovvero lo strumento per mantenere un clima di fiducia relativamente a eventuali accordi di convergenza su determinati valori di equilibrio collusivo.

e bancari, introduce un cambiamento radicale nelle tradizionali prassi di *governance*; cambiamento che, pur non potendosi trascurare alcuni problematici aspetti applicativi in sede di attuazione della norma, non potrà che determinare, a regime, la definizione di più corretti incentivi per una reale concorrenza fra le imprese operanti nel settore.

In secondo luogo, il disposto di cui all'articolo 27-*quater*, opportunamente introdotto in sede di conversione del d.l. n. 1/2012, è correttamente finalizzato ad impedire che i fenomeni di incroci personali tra gruppi bancari concorrenti si realizzino transitando attraverso gli organi di controllo delle fondazioni azioniste. In tale ottica, la norma, completando quanto previsto dalla precedente disposizione del d.l. n. 201/2011, impedisce che i soggetti che svolgono funzione di indirizzo, di gestione e di controllo nelle fondazioni siedano, al contempo, negli organi di gestione e di controllo di società bancarie concorrenti della banca conferitaria.

Nel settore dell'offerta di *servizi bancari e assicurativi*, altri importanti profili di criticità concorrenziale risiedono da un lato nell'esistenza di un generale squilibrio nel rapporto tra impresa e consumatore, che trova frequente riscontro nella scarsa trasparenza delle condizioni contrattuali, quanto in una tradizionale tendenza all'uniformità delle prassi commerciali; determinandosi così quella scarsa mobilità della clientela che, anch'essa caratteristica precipua dei mercati italiani rispetto a quelli esteri, appare sintomatica di un operare poco concorrenziale degli stessi.

Si richiedono quindi interventi orientati a consentire e promuovere una più accentuata mobilità della domanda attraverso misure che accrescano la qualità, la trasparenza e la fruibilità dell'informazione alla clientela, favoriscano la comparabilità delle offerte, estendano le opportunità e riducano oneri e costi del cambiamento.

In questa direzione vanno le disposizioni di cui all'art. 27-*quinquies* e all'articolo 28 del d.l. n. 1/2012<sup>44</sup>. Quest'ultimo, in materia di offerta di prodotti assicurativi connessi all'erogazione di mutui immobiliari e di credito al consumo, in particolare *i)* svincola la sottoscrizione dei finanziamenti all'obbligatoria apertura da parte del cliente di un rapporto di conto corrente con la banca finanziatrice; *ii)* introduce l'obbligo per gli istituti che erogano il mutuo o il finanziamento, condizionandolo alla sottoscrizione di una polizza assicurativa vita, di accettare l'eventuale diversa polizza scelta liberamente sul mercato dal cliente senza per ciò variare le condizioni offerte per l'erogazione del mutuo o del finanziamento. A tale riguardo, si auspica l'ampliamento anche alle polizze danni di tale previsione, il che garantirebbe un suo maggiore impatto proconcorrenziale.

---

<sup>44</sup> L'art. 27-*quinquies*, aggiunto in sede di conversione del d.l. 1/2012, garantisce una data certa per il completamento delle operazioni di surroga del mutuo, con questo favorendo l'ulteriore sviluppo di questo importante strumento di concorrenza fra gli istituti di credito.

Permane viceversa nel settore la necessità di superare previsioni normative relative ad accordi tra gli operatori del settore e associazioni di operatori concorrenti per individuare regole generali di riduzione delle commissioni interbancarie; infatti, la definizione coordinata e quindi omogenea di queste ultime è suscettibile di impedire un reale confronto concorrenziale nell'offerta dei servizi di pagamento.

In linea più generale, assetti realmente concorrenziali nel settore del credito richiedono anche scelte, già compiute in altri settori economici, di carattere strutturale.

In tal senso l'Autorità aveva segnalato l'esigenza di intervenire sulla struttura societaria di Poste Italiane Spa procedendo ad una separazione delle attività di Bancoposta come società che avesse quale oggetto sociale lo svolgimento dell'attività bancaria a pieno titolo e fosse pienamente assoggettabile alla normativa settoriale contenuta nel Testo Unico Bancario. Una tale misura avrebbe innegabili effetti di maggiore trasparenza e parità competitiva nei mercati bancari, e consentirebbe l'auspicata effettiva interoperabilità tra rete bancaria e rete di BancoPosta nell'ambito dei sistemi di pagamento.

Essa inoltre genererebbe positivi riflessi concorrenziali anche nel settore dei *servizi postali*, rendendo trasparente l'allocazione delle risorse pubbliche alle attività strettamente connesse allo svolgimento del servizio universale, in una fase di liberalizzazione a seguito del recepimento, in Italia, della terza direttiva postale.

Tale settore attraversa un delicato momento di transizione alla concorrenza, nel quale appare necessario da un lato eliminare ogni residua distorsione normativa a favore dell'ex monopolista legale, e dall'altro, a fronte dell'ingresso di nuovi operatori nei mercati, ridefinire propriamente l'ambito del Servizio Universale e monitorare i comportamenti di Poste Italiane per evitare condotte abusive incentivate dalla natura di operatore verticalmente integrato nella rete postale.

Nel settore assicurativo l'Autorità ha costantemente riscontrato e sanzionato una elevata tendenza alla collusione, a scambi illeciti di informazioni, all'attuazione di accordi di compartimentazione dei mercati in sede di gara, e in tale ambito quindi rimane alta l'attenzione<sup>45</sup>.

In particolare, le condizioni di offerta dei servizi assicurativi in Italia, pur a fronte di una serie di pregressi e ripetuti interventi normativi finalizzati a una modifica verso una maggiore competitività ed efficienza della struttura di funzionamento del settore –segnatamente il tentativo di introdurre maggiore concorrenza nella fase distributiva della filiera e il passaggio al meccanismo del risarcimento diretto introdotto in materia di RC auto– sono ancora altamente insoddisfacenti dal punto di vista concorrenziale, con particolare riguardo all'uniforme elevatezza delle condizioni economiche di offerta dei servizi di assicurazione obbligatoria.

<sup>45</sup> Cfr. Prov. n. 5333, *Assicurazione Rischi Comune di Milano*, in Boll. 39/1997; Prov. n. 8546, *RC Auto*, in Boll. 30/2000; Prov. n. 13622 *RAS-GENERALI/IAMA Consulting*, in Boll. 40/2004; Prov. n. 22838, *Gare assicurative ASL e aziende ospedaliere campane*, in Boll. 39/2011.

A tale riguardo, bisogna osservare che la finalità di assicurare la concorrenza tra le imprese assicuratrici in materia di RC Auto non appare conseguibile dalla previsione, contenuta nel d.l. n. 1/2012, di un obbligo di confronto tra le tariffe e le condizioni contrattuali proposte da almeno tre compagnie assicurative non appartenenti agli stessi gruppi; la disposizione è anzi suscettibile di incentivare il permanere di agenti monomandatari che offrono il solo prodotto della compagnia della quale sono agenti, potendosi limitare a illustrare al cliente offerte già disponibili al pubblico di altre compagnie. Un reale processo competitivo nella fase di distribuzione può instaurarsi esclusivamente attraverso lo sviluppo di figure agenziali che abbiano un corretto incentivo a comparare prodotti di diverse compagnie assicurative sulla base delle diverse esigenze del cliente, ad esempio nel caso in cui sia quest'ultimo, e non le compagnie assicurative, a retribuirle per il servizio reso.

#### *Concorrenza, semplificazione e pubblica amministrazione*

In un contesto nel quale è prioritario rilanciare la crescita e recuperare competitività sul piano internazionale, la semplificazione del sistema amministrativo è un tema centrale dal quale non si può prescindere. Non da oggi, d'altra parte, le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali individuano nella ipertrofia normativa e nella complicazione burocratica una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo e dell'intera area OCSE. Su tale versante occorre semplificare il sistema, alleggerire i carichi amministrativi e rimuovere le barriere impropprie all'attività imprenditoriale, tra cui in particolare l'eccessiva complessità delle norme e delle procedure, per superare il grave handicap che lo affligge nel confronto con i partner europei in termini di capacità di attrazione degli investimenti<sup>46</sup>.

In tale direzione, con la legge 11 novembre 2011, n. 180 recante “*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*”, il Parlamento ha inteso stabilire i principi che concorrono a definire lo Statuto giuridico delle imprese, con particolare riferimento alle micro piccole e medie imprese di cui si compone in prevalenza il tessuto economico nazionale. Particolare menzione merita il divieto, di cui all'art. 8, di introdurre “*negli atti normativi e nei provvedimenti amministrativi a carattere generale che regolano l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici, nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale*”.

Si completa, con il meccanismo di compensazione previsto, il programma legislativo di riduzione o eliminazione degli oneri

---

<sup>46</sup> Analisi recenti condotte su tale terreno evidenziano la consistente riduzione degli investimenti diretti esteri in Italia nel corso del 2011 a fronte della sostanziale tenuta registrata da altri Paesi; altri studi condotti dall'OCSE in una prospettiva temporale più ampia confermano il posizionamento dell'Italia agli ultimi posti nella classifica dei Paesi che hanno attratto nel decennio 2001-2010 maggiori investimenti stranieri.

regolatori, informativi o amministrativi, garantendo per il futuro l'invarianza degli oneri sui privati connessi a nuove norme o prescrizioni<sup>47</sup>.

Sul terreno della semplificazione, non meno importante è poi il citato d.l. n. 5/2012 “*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo*”, in corso di conversione, con il quale è stato predisposto un esteso e ambizioso piano di intervento volto ad allineare il Paese agli standard internazionali.

Fra le misure di semplificazione, merita di essere segnalato, in particolare, il cosiddetto *regulatory budget* (art. 3) che introduce una valutazione periodica, condotta in contraddittorio con le organizzazioni degli imprenditori e dei consumatori, degli oneri introdotti e di quelli eliminati da ciascuna amministrazione statale, con l’obbligo per il Governo, in caso di risultato negativo, di adottare uno o più regolamenti di semplificazione; essa risponde alla necessità - evidenziata dall’Autorità nella già citata segnalazione annuale del gennaio 2012 - di introdurre misure di tipo orizzontale, finalizzate a prevenire che l’inizio di un processo di semplificazione e liberalizzazione in alcuni settori possa essere accompagnato dal prosieguo in altri campi della tendenza ad aggravare imprese e cittadini di costi ed adempimenti inutili.

Nella medesima direzione poi il conferimento al Governo di una delega perché adotti uno o più regolamenti al fine di semplificare i procedimenti amministrativi concernenti l’attività di impresa secondo specifici principi e criteri correttivi consistenti, tra l’altro, nell’individuazione delle norme da abrogare e di quelle tacitamente abrogate ai sensi della vigente normativa in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese; tali regolamenti devono essere adottati tenendo conto, tra l’altro, di quanto previsto dai richiamati regolamenti di cui all’art. 1, comma 3, del d.l. n. 1/2012<sup>48</sup>.

Accanto a queste previsioni, il decreto introduce poi molte altre disposizioni settoriali meritevoli di apprezzamento: da quelle in tema di razionalizzazione dei controlli sulle imprese, a quelle in tema di semplificazione degli oneri in materia di appalti pubblici, di lavoro, ambientale, della ricerca, ecc.

Nella medesima ottica di semplificazione e razionalizzazione del sistema giuridico, con specifico riguardo alla distribuzione di competenze tra i vari organi giurisdizionali, si inquadra infine la norma di cui all’art. 2 (“*Tribunale delle imprese*”) del d.l. n. 1/2012 che, conformemente a quanto già auspicato dall’Autorità, ha devoluto alle neo-istituite sezioni specializzate in materia di impresa presso i tribunali e le Corti d’appello le controversie di cui all’art. 33, comma 2, della legge n. 287/90.

---

<sup>47</sup> In un’ottica analoga, si muove la modifica alla disciplina dell’analisi di impatto della regolamentazione, con la prevista applicazione dei criteri di proporzionalità in occasione dell’introduzione di nuovi adempimenti e oneri a carico delle imprese, tenendo conto delle loro dimensioni, del numero di addetti e del settore merceologico di attività (art. 6).

<sup>48</sup> Sempre in funzione di coordinamento normativo, è previsto infine che con i citati regolamenti, su cui l’Autorità è chiamata ad esprimere un parere preventivo, sono individuate le attività sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio di attività con o senza asseverazione, mera comunicazione e quelle del tutto libere.

### 3. L'azione a tutela della concorrenza e dei consumatori nel corso del 2011

#### **L'enforcement antitrust**

L'adempimento dei compiti istituzionali ha impegnato l'Autorità in una intensa attività di controllo dei comportamenti di impresa e di accertamento della loro compatibilità con le previsioni nazionali e comunitarie di concorrenza nel corso del 2011. Sono stati conclusi, in particolare, otto procedimenti in materia di intese restrittive, sette in materia di abusi di posizioni dominante, cinque in materia di concentrazioni, con un ammontare complessivo delle sanzioni irrogate intorno a 150 milioni di euro. Notevoli energie sono state profuse anche nell'attività di promozione della concorrenza, con l'adozione di oltre cento interventi consultivi trasmessi al legislatore, alle amministrazioni e agli enti locali per evidenziare la problematicità di disposizioni che ingiustificatamente restringevano la concorrenza.

Da un punto di vista sostanziale, l'ulteriore acuirsi della crisi ha perpetuato la duplice sfida che l'Autorità si era trovata a fronteggiare nell'anno precedente: la declinazione originale dell'*enforcement antitrust*, per evitare che un'applicazione meccanica, in una fase di grave crisi del sistema economico, finisse per frustrarne gli obiettivi ultimi; la dimostrazione che la concorrenza non è un privilegio da potersi concedersi durante i cicli economici espansivi, ma è strumento ancor più prezioso durante i periodi di crisi: per stimolare l'innovazione, sostenere la ripresa e tutelare i consumatori dinanzi a imprese maggiormente inclini a violare le regole di concorrenza nel tentativo di attenuare l'impatto della congiuntura.

Nella consapevolezza, in particolare, del maggiore rischio di fenomeni di cartelli dovuti al ripiegamento del ciclo economico e alla brusca contrazione della domanda, è stata rafforzata la vigilanza in relazione alla possibile attuazione di comportamenti collusivi tra le imprese ed è stata condotta una decisa azione di vigilanza su tale terreno.

Di non minore rilievo è risultata l'azione di contrasto agli abusi di posizione dominate. In taluni mercati in cui erano in atto processi di liberalizzazione, l'Autorità è stata particolarmente attenta a impedire che comportamenti d'impresa, in particolare degli *ex monopolisti*, pregiudicassero l'apertura alla concorrenza ovvero che gli stessi tentassero di reintrodurre restrizioni artificiali all'accesso. Con altrettanto rigore, l'Autorità ha presidiato i mercati non regolati in cui i comportamenti di imprese dominanti erano volti a ostacolare l'accesso a risorse essenziali per competere, con pregiudizio diretto per i concorrenti e, in taluni casi, per i consumatori.

Al rigore utilizzato nella repressione degli illeciti più gravi è corrisposta l'apertura dell'Autorità, già manifestata negli anni precedenti, verso soluzioni di tipo negoziale per i casi di minore impatto, nell'ottica di consentire il tempestivo ripristino dell'equilibrio

concorrenziale, lo snellimento dell’azione amministrativa, la deflazione del contenzioso. La flessibilità operativa assicurata dalle decisioni con impegni, ancor più in un quadro di persistente crisi, è risultata così da un lato utile a promuovere il cambiamento effettivo e rapido dei comportamenti d’impresa, con vantaggi immediati per la dinamica competitiva nel mercato. Il raggiungimento di una rapida composizione delle controversie si è rivelata, d’altra parte, proficua per accrescere l’efficienza dell’azione amministrativa e liberare risorse da indirizzare verso altri versanti di indagine.

La tutela della concorrenza in una fase congiunturale così difficile non si è mostrata, in definitiva, come un sistema di regole a sé; si è modellata invece attorno alle mutate condizioni economiche e di queste ha tenuto conto, con l’obiettivo di ridurre, nel breve periodo, le conseguenze dei comportamenti restrittivi delle imprese, e di rimuovere, nel lungo periodo, i punti di blocco che ostruiscono il regolare svolgersi della dinamica concorrenziale, frenando l’innovazione e con essa la ripresa economica. Di seguito, si indicano con maggiore dettaglio le linee di sviluppo dell’attività di controllo svolta nel corso del 2011.

#### *Collusione e cartelli*

Avendo riguardo all’attività di repressione delle intese restrittive della concorrenza, l’Autorità ha accertato la violazione del relativo divieto in cinque casi, comminando sanzioni per un ammontare complessivo superiore a 95 milioni di euro. Per quanto concerne le aree di intervento, l’azione dell’Autorità si è focalizzata nel contrasto alla collusione posta in essere nelle gare pubbliche e nella repressione di cartelli.

#### *Le gare pubbliche*

Un dato che emerge con particolare evidenza nell’anno di riferimento concerne l’esistenza di cartelli in un settore particolarmente delicato quale è quello delle gare per l’aggiudicazione di commesse pubbliche. Il fenomeno è stato riscontrato in due importanti istruttorie: *Gare Assicurative ASL e Aziende ospedaliere campane* e *Gara d’appalto per la sanità per le apparecchiature per la risonanza magnetica*, entrambi aventi ad oggetto lo svolgimento di gare pubbliche nello specifico settore sanitario nel territorio campano.

Nella prima, l’Autorità ha accertato la realizzazione, da parte delle società assicuratrici Gerling, Faro Compagnia di Assicurazioni e Riassicurazioni, Navale Assicurazioni e dell’agenzia Primogest, di un’intesa unica e continuativa avente ad oggetto la ripartizione del mercato e l’alterazione del confronto concorrenziale nell’ambito delle procedure per l’affidamento dei servizi assicurativi in diverse Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere Campane. La collusione ha avuto come conseguenza una significativa alterazione dei meccanismi di gara predisposti dalle aziende sanitarie. Grazie all’intesa realizzata che aveva riguardato diciotto procedure di gare e affidamenti diretti e nove enti banditori, le tre

imprese assicurative si erano, infatti, aggiudicate servizi assicurativi pari a circa il 60% del totale degli affidamenti campani. In ragione della natura particolarmente grave dell'infrazione, del ruolo e della rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte, del lungo periodo temporale (più di cinque anni) in cui essa era stata posta in essere, l'Autorità ha comminato alle tre compagnie assicurative coinvolte e all'agenzia sanzioni per un ammontare complessivo pari a 13 milioni di euro.

Una violazione analoga è emersa nell'istruttoria *Gara d'appalto per la sanità per le apparecchiature per la risonanza magnetica*, in esito alla quale l'Autorità ha accertato che quattro multinazionali (Toshiba, Philips, Siemens e Alliance) avevano posto in essere un'intesa volta alla determinazione congiunta delle modalità di partecipazione alla gara bandita da SO.RE.SA (Società Regionale Sanità Campana) per la fornitura di apparecchiature elettromedicali. In particolare, l'istruttoria ha evidenziato che, attraverso lo scambio di informazioni strategiche, le quattro società, che detenevano congiuntamente nel mercato nazionale della produzione e vendita di apparecchiature elettromedicali di diagnostica per immagini una quota aggregata pari a circa il 68% delle vendite, avevano concordato, con estremo dettaglio, le modalità di partecipazione alla gara in un'ottica ripartitoria della fornitura. In ragione della gravità dell'infrazione, l'Autorità ha comminato sanzioni per un ammontare complessivo pari a 5,5 milioni di euro.

A conferma del rilievo che la fattispecie in questione riveste nell'attività investigativa dell'Autorità, deve altresì rilevarsi che la stessa è alla base anche di altre due istruttorie in corso: il caso *Comune di Casalmaggiore - Gara per il servizio di distribuzione del gas*, in cui l'ipotesi investigativa è che due operatori concorrenti abbiano concordato le modalità di partecipazione alla gara bandita dal Comune per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, e il caso *Intesa nel mercato delle barriere stradali*, in cui l'ipotesi è che le principali imprese nel settore abbiano posto in essere un'intesa finalizzata ad alterare le dinamiche concorrenziali nell'aggiudicazione delle gare d'appalto, utilizzando un consorzio quale luogo e strumento per condividere informazioni e programmare interventi coordinati.

Il fenomeno della collusione nelle procedure ad evidenza pubblica non costituisce una novità nell'esperienza dell'Autorità. Tale fenomeno risulta particolarmente pernicioso, in quanto lede al contempo più interessi pubblici: quello generale al dispiegarsi di una effettiva concorrenza tra le imprese; l'interesse pubblico alla trasparenza e al corretto svolgimento di essa; l'interesse della pubblica amministrazione a ottenere una prestazione di beni o servizi conforme alle proprie esigenze, sia in termini di risparmio di spesa sia che di qualità. Anche in ragione della pluri-offensività che connota tale tipologia di illecito, l'Autorità svolge sulla materia una significativa attività di vigilanza, come testimoniato dalle istruttorie condotte nel periodo di riferimento.

Esse confermano anche che la centralizzazione degli acquisti come modalità organizzativa volta a conseguire la massimizzazione dei risparmi da parte dell'amministrazione pubblica