

ingessature create dalla condotta illecita¹¹. In tal senso, la sanzione è un complemento dei poteri dell'Autorità, utile ad accrescere l'effetto dissuasivo della diffida e ad assicurare il corretto indirizzo dei comportamenti d'impresa.

Tale compito, se è delicato in generale, risulta ancor più arduo in una fase in cui c'è un diffuso scetticismo sulle virtù della libera concorrenza e non se ne percepisce appieno la componente creatrice di nuova ricchezza. In un siffatto contesto spetta all'Autorità il difficile compito di dimostrare che l'attuazione rigorosa della normativa antitrust conduce a rilevanti benefici per i consumatori e per le imprese.

Con questo spirito, e nella consapevolezza che la tutela della concorrenza costituisce una delle leve fondamentali per uscire in modo più rapido e veloce dalle difficoltà che attanagliano il Paese, l'Autorità ha svolto la propria missione nell'anno appena trascorso.

Dal punto di vista dell'*enforcement* antitrust, dopo anni in cui flessibilità, dialogo e valorizzazione del rapporto di confronto con le imprese attraverso le decisioni con impegni avevano contraddistinto la politica (non solo) nazionale di concorrenza, un ritrovato vigore connota oggi l'azione antitrust.

Al fine di evitare che condotte distorsive delle imprese potessero soffocare sul nascere la ripresa delle attività produttive, assicurando ai consumatori il massimo beneficio, l'Autorità ha svolto in modo capillare e rigoroso il proprio controllo sui mercati, portando a termine numerosi procedimenti istruttori e irrogando, per gli illeciti accertati, sanzioni per un ammontare complessivo pari a circa 130 milioni di euro. A conferma di un'applicazione 'energica' e vigorosa del diritto antitrust nella fase attuale, l'Autorità ha avviato altresì diciotto istruttorie nel corso dell'anno al fine di colpire soprattutto le pratiche collusive tra le imprese.

Pe quanto riguarda le priorità di intervento, nello svolgimento della propria attività di controllo l'Autorità ha ritenuto di focalizzare i propri interventi su alcuni settori di particolare rilevanza e/o di immediato impatto sul benessere della collettività, relativi cioè all'offerta di beni finali e servizi essenziali, i quali, in ragione della loro maggiore e diretta incidenza sul *welfare* collettivo, sono stati oggetto di vigilanza rafforzata nel corso dell'anno.

In particolare, il nucleo di settori produttivi più "problematici" e in cui è stata esercitata con particolare intensità e sistematicità l'azione dell'Autorità, è risultato costituito innanzitutto dal settore sanitario-farmaceutico e della distribuzione commerciale, ambiti nei quali le distorsioni concorrenziali incidono direttamente sul benessere della collettività, sul potere di acquisto da parte della domanda e, nel caso della sanità, anche sul godimento di diritti fondamentali del cittadino.

Un'attenzione prioritaria ha ricevuto anche il settore dei trasporti e, in particolare, il trasporto marittimo per passeggeri, in cui forme diffuse di collusione tra gli operatori hanno neutralizzato la dinamica competitiva, peggiorando notevolmente le condizioni economiche di offerta di un servizio essenziale per la collettività. L'obiettivo costante che ha guidato

¹¹ G. TESAURO, *La funzione deterrente del controllo antitrust*, in C. BEDOGNI RABITTI - BARUCCI (a cura di), *20 anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Torino, 2010, 13 ss.

l'Autorità è stato quello di mantenere dinamismo e vitalità ai diversi mercati, alleviando così il duro impatto che la crisi ha avuto sui consumatori.

L'Autorità non ha però neppure tralasciato settori intermedi o produttori di input essenziali, come quello postale, delle comunicazioni elettroniche, delle professioni, che hanno visto importanti interventi nel corso dell'anno. In tali ambiti, peraltro, deve rilevarsi che l'azione svolta dall'Autorità è stata un'azione a tutto tondo, che al fine di affermare pienamente la logica competitiva, ha fatto uso non soltanto dei poteri di *enforcement*, ma anche di quelli consultivi e di segnalazione al fine di orientare il legislatore nelle necessarie modifiche del quadro regolamentare.

Dal punto di vista del tipo di illecito prevalente, poi, nella consapevolezza del maggior rischio di fenomeni di collusione insito nella depressione del ciclo economico e nella persistente contrazione della domanda, l'azione di repressione dell'Autorità è risultata fortemente orientata a combattere i cartelli, con un numero di procedimenti istruttori generalmente più ampio di quello relativo ai casi di abuso, dato questo che caratterizza peraltro anche le nuove istruttorie avviate nel corso dell'anno.

Particolarmente significativa nell'ottica della deterrenza, è stata, infine, l'attenzione dedicata dall'Autorità alla verifica della corretta attuazione dei propri provvedimenti in materia di intese, abusi e concentrazioni da parte delle imprese. Rileva in tal senso l'apertura di due procedimenti volti a verificare l'avvenuto rispetto degli impegni accettati e resi obbligatori dall'Autorità a chiusura di due distinti procedimenti, rispettivamente, per intesa restrittiva e abuso di posizione dominante¹²; nella medesima ottica deve menzionarsi anche un'altra istruttoria con cui è stata acclarata nel corso dell'anno l'inottemperanza delle imprese alle condizioni cui l'Autorità aveva subordinato l'autorizzazione di una concentrazione¹³.

Accanto all'attività di accertamento degli illeciti funzionale alla protezione di consumatori e imprese, resta fondamentale l'intervento di indirizzo attraverso le segnalazioni e i pareri, che hanno il fine di suggerire e orientare il legislatore e le amministrazioni pubbliche verso scelte rispettose dei principi concorrenziali.

La nostra economia deve essere incentivata a percorrere le fasi di risalita del ciclo economico.

L'Autorità è ben consapevole che i processi di apertura dei mercati ricadono nella responsabilità di Governo e Parlamento, ai quali spetta di rimuovere le tante zavorre che opprimono le energie vitali del Paese. Anche su questo terreno, tuttavia, l'Autorità ha un ruolo importante: individuare e suggerire attraverso l'osservazione quotidiana dei mercati, in una prospettiva di sviluppo della concorrenza, le modifiche del quadro regolatorio volte a rimuovere le restrizioni non strettamente connesse o necessarie alla tutela di preminenti interessi pubblici.

¹² Si tratta, rispettivamente, del caso Traghetti Golfo di Napoli e Salerno e di Acquedotto Pugliese.

¹³ Caso Compagnia Italiana di Navigazione-Ramo di azienda di Tirrenia Navigazione.

5. I principali interventi dell'Autorità nel corso dell'anno

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 periodo di riferimento, sono stati conclusi, in particolare, otto procedimenti in materia di intese restrittive della concorrenza, cinque in materia di abusi di posizione dominante, due in materia di concentrazioni, con un ammontare complessivo delle sanzioni irrogate pari a 130 milioni di euro (cui vanno aggiunti i 182,5 milioni di euro per il caso Roche/Novartis e 1,89 milioni di euro per il caso Akron/Gestione rifiuti urbani a base cellulosica, entrambi conclusi a inizio 2014).

Al rigore utilizzato nella repressione degli illeciti concorrenziali, confermato anche dall'avvio di diciotto nuovi procedimenti istruttori, è corrisposta nel corso dell'anno una assai minore disponibilità dell'Autorità verso soluzioni di tipo negoziale, ovvero verso decisioni con impegni, che sono state utilizzate soltanto in un'occasione¹⁴.

Notevoli energie sono state profuse anche nell'attività di promozione della concorrenza, con il proficuo utilizzo di tutti gli strumenti a disposizione dell'Autorità per evidenziare la problematicità di disposizioni che ingiustificatamente restringono la concorrenza e contrastarne l'esistenza.

Prima di dar conto nel dettaglio dei casi di maggiore rilievo conclusi nel periodo di riferimento, meritano di essere evidenziati i risultati di alcune stime condotte all'interno dell'Autorità in merito all'impatto avuto dall'*enforcement* antitrust del 2013 in materia di intese restrittive e abusi di posizione dominante¹⁵. Tali stime d'impatto esprimono più precisamente il guadagno in termini di benessere sociale derivante dall'attività di *enforcement* dell'Autorità. Esse sono state svolte seguendo le ipotesi semplificate indicate dall'OCSE relative alla durata dell'effetto e al suo valore (in proporzione al fatturato)¹⁶, riguardano unicamente gli effetti diretti sugli specifici mercati in cui è intervenuta la decisione, e hanno carattere prudenziale, essendovi ragione di ritenere che almeno alcuni interventi abbiano esercitato un impatto complessivo ben superiore grazie agli effetti di deterrenza che ne sono derivati.

¹⁴ Caso ASSOFOR/Aeroporti di Roma-Servizi aeroportuali.

¹⁵ Sono state escluse dalle valutazioni sopra citate aree di intervento importanti quali le concentrazioni e i casi chiusi attraverso decisioni con impegni. La mancata valutazione d'impatto per questi tipi di intervento non è derivata da considerazioni negative sulle probabili loro ricadute in termini di benessere collettivo, bensì dalla indisponibilità dei dati necessari per le stime.

¹⁶ In particolare, intese orizzontali: effetto = 10 % del fatturato (sul mercato rilevante), durata dell'effetto = 3 anni; abusi: effetto = 5 % del fatturato (sul mercato rilevante), durata dell'effetto = 3 anni.

Tabella 1 - Impatto triennio 2011-2013 (milioni di euro) ¹⁷

| | <i>Intese</i> | <i>Abusi</i> |
|---------------|---------------|--------------|
| 2011 | 247 | 32 |
| 2012 | 98 | 121 |
| 2013 | 133 | 269 |
| <i>Totale</i> | 478 | 422 |
| <i>Media</i> | 159 | 141 |

Di seguito, si indicano le linee principali dell'attività svolta.

Collusione e cartelli

Avendo riguardo all'attività di repressione delle intese restrittive, l'Autorità ha accertato la violazione del relativo divieto in numerosi casi, irrogando in tutti i procedimenti conclusi una sanzione amministrativa. Per quanto concerne le aree di maggiore intervento, l'Autorità ha orientato la propria linea di azione verso il contrasto delle pratiche di maggiore gravità in termini di più significativo pregiudizio agli interessi della collettività.

Tra i settori economici interessati dalle decisioni dell'Autorità particolare rilevanza deve ascriversi anzitutto al settore sanitario-farmaceutico.

L'Autorità è consapevole dei delicati riflessi che gli illeciti antitrust posti in essere nel settore farmaceutico hanno sul funzionamento del sistema sanitario nazionale e, indirettamente, sulla garanzia di un diritto fondamentale dei cittadini e per questo è particolarmente attenta al corretto esplicarsi della dinamica competitiva in tale ambito. Già nel 2012 l'Autorità aveva accertato un grave abuso di posizione dominante nella commercializzazione di alcuni farmaci per la cura del glaucoma, che aveva ostacolato l'ingresso dei genericisti sul mercato, provocando un mancato risparmio per il Servizio sanitario nazionale stimato in quattordici milioni di euro¹⁸.

Nel medesimo settore e con i medesimi effetti di rilevante danno verso il sistema sanitario nazionale, l'Autorità ha di recente concluso l'istruttoria sul caso Roche-Novartis/Farmaci Avastin e Lucentis dalla quale è emersa un'intesa restrittiva della

¹⁷ I dati sono comprensivi anche dei casi annullati dal TAR.

¹⁸ Per tale illecito, l'Autorità aveva irrogato una sanzione pari a dieci milioni e seicentomila euro. La decisione, confermata lo scorso gennaio dal Consiglio di Stato, oltre a rivelare la solidità del provvedimento sanzionatorio, ha evidenziato anche il notevole rilievo che la quantificazione degli effetti prodotti dall'illecito può assumere al fine di accrescere la deterrenza delle decisioni dell'Autorità, instaurando altresì possibili sinergie e complementarietà con il *private enforcement*.

concorrenza molto grave posta in essere nel mercato dei farmaci per la cura di gravi patologie vascolari della vista, e che ha comportato per il Sistema Sanitario Nazionale un esborso aggiuntivo stimato in oltre 45 milioni di euro nel solo 2012, con possibili maggiori costi futuri fino a oltre 600 milioni di euro l'anno.

Più specificamente, l'Autorità ha accertato che le capogruppo Roche e Novartis, anche attraverso le rispettive filiali italiane, avevano concertato sin dal 2011 una differenziazione artificiosa dei farmaci Avastin e Lucentis, presentando il primo come pericoloso per l'utilizzo oftalmico e condizionando così le scelte di medici e servizi sanitari. Avastin è un prodotto che è stato registrato per la cura del cancro, ma dalla metà degli anni Duemila è stato utilizzato in tutto il mondo anche per la cura di patologie vascolari oculari molto diffuse; Lucentis è un farmaco basato su una molecola in tutto simile a quella di Avastin ma è stato appositamente registrato (da Genentech negli USA e da Novartis nel resto del mondo) per le patologie della vista fino a quel momento curate con Avastin. La differenza di costo per iniezione è significativa: Avastin ha un costo pari al massimo a 81 euro, mentre il costo di Lucentis risulta attualmente pari a circa 900 euro (in precedenza, peraltro, il costo superava i 1.700 euro).

A fronte del rischio che le applicazioni oftalmiche di Avastin, vendute a un prezzo molto inferiore, ostacolassero lo sviluppo commerciale del ben più caro Lucentis, Roche e Novartis avevano posto in essere una complessa strategia collusiva, volta a ingenerare tra i medici curanti e, più in generale il pubblico, timori sulla sicurezza del primo. Tali attività erano proseguite e anzi erano state intensificate quando da una serie sempre maggiore di studi comparativi indipendenti, e pertanto non controllabili dalle imprese, era definitivamente emersa l'equivalenza dei due farmaci. Nel ricostruire il sofisticato disegno collusivo, l'Autorità ha altresì accertato che le condotte delle imprese coinvolte trovavano la loro spiegazione economica nei rapporti tra i gruppi Roche e Novartis: Roche, infatti, aveva interesse ad aumentare le vendite di Lucentis perché attraverso la sua controllata Genentech — che aveva sviluppato entrambi i farmaci — otteneva su di esse rilevanti *royalties* da Novartis. Quest'ultima, dal canto suo, oltre a guadagnare dall'incremento delle vendite di Lucentis, deteneva una rilevante partecipazione in Roche, superiore al 30%. Non è stata invece ritenuta responsabile dell'illecito la controllata di Roche, la società californiana Genentech.

L'Autorità, nel valutare la particolare gravità dell'infrazione, ha considerato che le condotte delle imprese erano riconducibili ad un'intesa volta a concordare le rispettive politiche di offerta per limitare quella del prodotto meno costoso, in una logica di ripartizione di mercati. L'intesa tra le imprese, illecita per oggetto, aveva avuto inoltre concreta attuazione con una profonda alterazione dei meccanismi della domanda, limitando la libertà di scelta dei consumatori attraverso il condizionamento del giudizio e della scelta terapeutica dei medici. In ultima analisi, ciò aveva reso particolarmente difficoltoso l'accesso alle cure per i malati di patologie della vista gravi e diffuse, avendo prodotto sicuri effetti sul bilancio economico del sistema sanitario nel suo complesso.

Quanto al contesto delle condotte e all'importanza dei soggetti responsabili, le attività delle imprese avevano avuto esecuzione in un ambito, quello farmaceutico, di per sé caratterizzato da una profonda asimmetria informativa tra produttori e consumatori, sfruttando

ai propri fini l'alta complessità tecnica e regolamentare del settore. Ancora, l'Autorità ha considerato anche che i gruppi Roche e Novartis sono primari operatori dell'industria farmaceutica, con quote di mercato congiunte superiori al 90%, aventi capacità operative globali e i cui sofisticati comportamenti avevano interessato prodotti impiegati nel trattamento di gravi patologie (tra le principali cause di cecità a livello mondiale), interessanti un numero molto significativo di pazienti. I prodotti interessati dall'intesa avevano inoltre per lungo tempo goduto di un assoluto vantaggio competitivo nell'ambito dei farmaci incentrati sul meccanismo d'azione anti-VEGF ed erano ancora coperti da esclusive brevettuali, in assenza quindi di pressioni concorrenziali esogene suscettibili di bilanciare in qualche modo il potere di mercato delle imprese.

In considerazione della particolare gravità dell'illecito accertato, l'Autorità ha comminato al gruppo Novartis una sanzione di 92 milioni di euro e al gruppo Roche una sanzione di 90,5 milioni di euro, per un totale di oltre 180 milioni di euro.

Un altro ambito al quale l'Autorità ha dedicato attenzione prioritaria nel corso dell'anno è il settore del trasporto marittimo passeggeri, in quanto servizio pubblico essenziale nel quale l'attività a tutela della concorrenza ha assunto un ruolo ancor più centrale all'indomani della privatizzazione della società Tirrenia Navigazione. Se fino a quel momento, infatti, la gestione pubblica del servizio di trasporto marittimo passeggeri aveva costituito il "luogo" di tutela e garanzia degli interessi degli utenti, con la dismissione della società la qualità e i prezzi dei servizi offerti all'utenza vengono a dipendere solo dal libero confronto tra operatori, naturalmente orientati allo scopo di lucro.

In tale settore meritevole di segnalazione, per gravità e intensità dell'illecito accertato, è la decisione in materia di Tariffe traghetti da/per la Sardegna con la quale l'Autorità ha accertato che le società Moby, SNAV, Grandi Navi Veloci e Marininvest avevano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza per i servizi di trasporto passeggeri sulle rotte Civitavecchia-Olbia, Genova-Olbia e Genova-Porto Torres nella stagione estiva 2011. Al termine dell'istruttoria è stato in particolare accertato un parallelismo di condotte da parte di Moby, GNV e SNAV, che si è sostanziato nell'applicazione, in danno ai consumatori, di incrementi significativi dei prezzi dei biglietti fino al 65%, mentre negli anni precedenti le società avevano definito autonomamente le proprie condotte e seguito strategie orientate alla concorrenza.

L'istruttoria riveste rilievo perché evidenzia le gravi ricadute in termini di benessere del consumatore rese possibili dall'assetto collusivo del settore, ma anche i pericoli connessi ai processi di privatizzazione. Anche in considerazione di ciò, la vigilanza in tale ambito non si è esaurita con la citata istruttoria, ma è proseguita con l'avvio di altri due procedimenti in materia di intese restrittive della concorrenza, volti far luce, rispettivamente, sul trasporto marittimo passeggeri nei Golfi di Napoli e Salerno, e sui servizi di cabotaggio nello stretto di Messina.

Infine, l'Autorità ha identificato la presenza di diverse pratiche restrittive nel settore dei servizi professionali, in cui per effetto delle riforme di liberalizzazione varate negli anni più recenti si è avuta una consistente riduzione dei vincoli all'attività gravanti sugli operatori. In tale ambito, la vigilanza dell'Autorità ha avuto soprattutto il fine di assicurare che i nuovi

spazi aperti alla concorrenza in virtù di norme liberalizzatrici fossero effettivi e non venissero compromessi da comportamenti restrittivi degli operatori volti ad ostacolarne l'effettività e a mantenere lo *status quo*, a detrimento della collettività.

In questo settore, sono state concluse nel corso dell'anno quattro istruttorie ai sensi dell'art. 2 della legge n. 287/90, riguardanti i Consigli notarili di Lucca, Milano, Bari e Verona; un'ulteriore istruttoria, ai sensi dell'art. 101 del TFUE, ha interessato quattro Consigli dell'Ordine degli avvocati. Pur nella diversità delle pratiche censurate, i comportamenti dei Consigli degli Ordini presentavano tutti una finalità uniforme: impedire, tramite accordi orizzontali, che i consumatori traessero benefici dall'operare della concorrenza che il nuovo quadro normativo consentiva in termini di prezzi e maggiore trasparenza informativa.

In particolare, nei primi quattro casi l'Autorità ha accertato che i Consigli notarili citati avevano ristretto la concorrenza attraverso intese finalizzate a limitare l'adozione di politiche di prezzo indipendenti all'interno dei singoli distretti presi in considerazione. Nella stessa prospettiva, il procedimento sugli avvocati ha evidenziato che i Consigli degli Ordini di Civitavecchia, Latina, Tempio, Tivoli e Velletri avevano posto in essere intese finalizzate ad impedire l'accesso degli avvocati comunitari nel mercato italiano dei servizi di assistenza legale, ostacolando così l'integrazione comunitaria nel settore.

La collusione nelle gare pubbliche

Nel corso dell'anno è proseguita con inalterata intensità l'attività dell'Autorità volta ad assicurare il pieno rispetto delle regole di concorrenza sia nello svolgimento di gare per l'aggiudicazione di commesse pubbliche, sia al momento della formulazione dei relativi bandi di gara.

La frequenza con cui siffatta tipologia di illecito è stata accertata negli anni passati e la particolare esperienza maturata nel settore hanno indotto l'Autorità nel corso dell'anno ad elaborare uno specifico strumento di ausilio alle stazioni appaltanti per l'individuazione e prevenzione di condotte collusive in sede di gare: il *Vademecum per le stazioni appaltanti*, volto all'*Individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici*. L'obiettivo è quello di intensificare la lotta ai possibili cartelli tra aziende che partecipano alle procedure ad evidenza pubblica con la collaborazione delle stazioni appaltanti, le quali sono chiamate ad assumere un ruolo di 'sentinella' segnalando all'Autorità anomalie tipiche di comportamenti potenzialmente distorsivi della concorrenza. In quest'ottica, il *Vademecum* ha il pregio di aiutare le suddette stazioni appaltanti a cogliere i segnali di una possibile alterazione concorrenziale, la cui effettiva sussistenza sarà tuttavia accertata solo all'esito del procedimento istruttorio che l'Autorità dovesse ritenere di avviare in seguito alle segnalazioni pervenute.

In tale quadro, l'Autorità suggerisce innanzitutto di valutare il contesto. I cartelli si realizzano infatti con maggiore frequenza quando i mercati interessati hanno alcune caratteristiche: pochi concorrenti o concorrenti caratterizzati da analoga efficienza e

dimensione; riguardano prodotti omogenei; c'è una perdurante partecipazione alle gare delle stesse imprese; l'appalto è ripartito in più lotti dal valore economico simile.

All'interno di questa cornice generale nel Vademecum vengono puntualmente individuati gli elementi sintomatici di possibili comportamenti anomali quali: *a) il boicottaggio della gara* finalizzato a prolungare il contratto con il fornitore abituale o a ripartire pro quota il lavoro o la fornitura tra tutte le imprese interessate; *b) le offerte di comodo* che, sotto un'apparente regolarità concorrenziale alla gara, nascondono in realtà l'innalzamento dei prezzi di aggiudicazione; *c) i subappalti o le ATI (Associazione Temporanea d'Imprese)*, i quali di norma permettono di ampliare la platea dei partecipanti alla gara, dando spazio anche alle imprese più piccole, e tuttavia, in alcuni casi possono però essere utilizzati per spartirsi il mercato o la singola commessa; *d) la rotazione delle offerte e la ripartizione del mercato*, che possono emergere dall'analisi della sequenza di aggiudicazioni, consentendo al committente di riconoscere 'regolarità' sospette nella successione temporale delle imprese aggiudicatrici o nella ripartizione in lotti delle vincite; infine, *e) le modalità 'sospette' di partecipazione all'asta* e di formulazione delle proposte, che possono talvolta svelare il comune disegno collusivo perseguito dagli aderenti ad un cartello.

Il fenomeno della collusione nelle procedure ad evidenza pubblica non rappresenta - come detto - una novità nell'esperienza dell'Autorità. La repressione dei cartelli realizzati in sede di gare pubbliche ha sempre costituito infatti, dalla sua nascita ad oggi, terreno di attenzione prioritaria da parte dell'Autorità, che ha svolto in questo delicato settore numerosi procedimenti istruttori, conclusi con l'irrogazione di sanzioni il cui ammontare complessivo supera i 500 milioni di euro. Si tratta di un fenomeno che va combattuto con determinazione in ragione della pluri-offensività che connota tale tipologia di illecito, rivelandosi esso capace di ledere al contempo una pluralità di interessi pubblici: quello generale al dispiegarsi di una effettiva concorrenza tra le imprese; l'interesse pubblico alla trasparenza della gara e al corretto svolgimento della stessa; l'interesse della pubblica amministrazione a ottenere prestazioni di beni o servizi conformi alle proprie esigenze, sia in termini di spesa che di qualità. Sotto quest'ultimo profilo, è ben noto in particolare che la collusione realizzata nelle gare d'appalto comporta una lievitazione dei costi per lavori o forniture con un danno diretto per l'intera collettività. Ancor più in un quadro di difficile e faticosa riduzione della spesa pubblica, la garanzia di una corretta dinamica competitiva è decisiva quindi per consentire un'effettiva ottimizzazione dei costi della P.A.

A conferma della significativa attenzione che l'Autorità continua a riservare a questo settore, sono stati avviati cinque nuovi procedimenti al fine di accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive. Si tratta, in particolare, del caso *Gare gestione fanghi in Lombardia e Piemonte* in cui l'ipotesi istruttoria è che quattro imprese abbiano messo in atto un coordinamento per limitare il confronto concorrenziale nella partecipazione alle gare per il servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque di fognatura, svoltesi nelle Regioni Lombardia e Piemonte dal 2008 al 2012; del caso *Servizi di post produzione di programmi televisivi RAI*, in cui l'istruttoria ha ad oggetto un

presunto coordinamento a fini spartitori posto in essere da ventitre imprese nell'ambito di venti procedure selettive indette dalla RAI per l'affidamento di servizi di post-produzione per la stagione televisiva 2013-14; del caso *Sanità privata nella Regione Abruzzo* in cui l'Autorità intende verificare se quattro società operanti nella sanità privata della Regione Abruzzo abbiano posto in essere un'intesa restrittiva nella partecipazione alle gare per l'affidamento delle cliniche già facenti parte del gruppo Angelini. Sempre nel settore sanitario, deve menzionarsi inoltre, per le gravi ripercussioni sulla spesa per farmaci sostenuta dai sistemi sanitari regionali, l'istruttoria di recente avviata *ARCA/Novartis Farma* avente ad oggetto un'ipotesi di collusione realizzata da due società in occasione di gare pubbliche indette per la fornitura di un farmaco essenziale nella cura di gravi patologie tumorali.

Un ampio e diffuso meccanismo collusivo con finalità spartitorie, infine, è anche l'ipotesi alla base del recente caso *Forniture Trenitalia*, volto ad accertare l'esistenza di un possibile cartello posto in essere da dodici imprese in occasione di una serie di procedure di acquisto di beni e servizi indette da Trenitalia.

Comportamenti abusivi delle imprese

In materia di abuso di posizione dominante, gli interventi dell'Autorità nell'ultimo anno evidenziano, come tendenza generale, la realizzazione di una pluralità di tipologie di illecito tutte poste in essere dall'impresa ex monopolista legale e tutte accomunate dal carattere escludente della condotta, volta ad ostacolare i processi di apertura dei mercati e ad impedire l'ingresso o l'affermazione sul mercato di operatori concorrenti attraverso due strade: rifiutando l'accesso ad una risorsa essenziale ovvero pregiudicandone la permanenza nel mercato mediante l'adozione di strategie volte ad innalzarne i costi.

Si tratta di comportamenti particolarmente negativi, come più volte affermato dall'Autorità e come testimoniato anche dall'entità delle sanzioni irrogate, in quanto si inseriscono in contesti di grandi asimmetrie già penalizzanti nei confronti dei nuovi entranti e che contribuiscono nel tempo a mantenere, anche a danno della crescita economica, posizioni dominanti altrimenti assai meno solide. Tali comportamenti sono peraltro una dimostrazione implicita del rilievo e dell'importanza che potrebbero avere le misure di riassetto proprietario, al fine di attenuare o addirittura eliminare, gli incentivi delle imprese verticalmente integrate ad abusare della loro posizione dominante per ostacolare l'ingresso di nuovi operatori.

Con l'obiettivo di garantire la concorrenza nei mercati nuovi o da poco liberalizzati, l'Autorità ha concluso il caso *Wind-Fastweb/Condotte Telecom Italia*, con il quale ha accertato che Telecom Italia aveva abusato della posizione dominante detenuta nella fornitura dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete locale e alla banda larga, ostacolando l'espansione dei concorrenti nei mercati dei servizi di telefonia vocale e dell'accesso ad internet a banda larga.

La caratteristica principale del caso è che l'abuso aveva tratto origine dal tentativo dell'impresa di consolidare, in un contesto di mercato liberalizzato, posizioni dominanti detenute in ragione della previa titolarità di diritti speciali o esclusivi. Più specificamente, in

esito al procedimento istruttorio, l'Autorità ha accertato due distinti comportamenti abusivi posti in essere da Telecom Italia: l'uno, consistente nell'opposizione ai concorrenti di un numero ingiustificatamente elevato di rifiuti di attivazione dei servizi all'ingrosso (c.d. KO), volto ad ostacolare l'offerta dei concorrenti nei mercati dei servizi di telefonia vocale e dell'accesso a internet a banda larga; l'altro ad attuare una politica di scontistica rivolta alla grande clientela *business* per il servizio di accesso al dettaglio alla rete telefonica fissa, tale da non consentire a un concorrente, altrettanto efficiente, di operare in modo redditizio e su base duratura nel medesimo mercato. Per la gravità delle infrazioni accertate l'Autorità ha comminato a Telecom Italia una sanzione amministrativa pari a 103,794 milioni di euro.

Analoghi comportamenti volti ad ostacolare lo sviluppo della concorrenza ed estromettere i concorrenti dal mercato sono stati riscontrati nel settore dei servizi postali e dei servizi aeroportuali.

In particolare, nel caso dell'IVA sui servizi postali, l'Autorità ha accertato che Poste aveva abusato della propria posizione dominante, non applicando l'imposta sul valore aggiunto ad una serie di servizi che, pur rientrando nel servizio universale, vengono negoziati individualmente dalla società. Si tratta in particolare di alcuni servizi, non in riserva, e quindi teoricamente erogabili anche da soggetti diversi da Poste Italiane, quali la posta massiva, la posta raccomandata, la posta assicurata, la pubblicità diretta per corrispondenza (posta target), che vengono negoziati individualmente da Poste con prezzi differenziati in funzione dei volumi di corrispondenza, della tempistica ma anche di offerte congiunte. In ciascuno di questi settori Poste è operatore dominante e può sfruttare le sinergie offerte dall'utilizzazione di un'unica rete integrata.

L'istruttoria ha dimostrato che la mancata applicazione dell'IVA ai servizi in questione aveva consentito a Poste Italiane di formulare offerte idonee a escludere dai mercati interessati i suoi concorrenti, i quali non avevano potuto replicare offerte competitive, visto che l'aliquota ad essi applicabile era quella al 21 per cento. Nel corso del procedimento è emerso peraltro che il contesto normativo aveva pesantemente inciso sulle modalità di comportamento dell'operatore postale in quanto l'esenzione IVA risultava prevista da una normativa nazionale contrastante con il diritto comunitario. Per tale ragione, in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, l'Autorità ha disapplicato la legge nazionale per accertare l'abuso e imporre a Poste la sua cessazione, ma non ha imposto sanzioni alla società. La decisione dell'Autorità è stata confermata dal Tar del Lazio.

Nel settore dei servizi aeroportuali, l'Autorità è intervenuta invece nei confronti della società Aeroporti di Roma (ADR) per fermare il tentativo del gestore aeroportuale di sfruttare la propria posizione dominante richiedendo corrispettivi per servizi non resi e ostacolando l'offerta di servizi innovativi in danno dei consumatori. In particolare, ADR aveva richiesto alla società Hertz Italia per l'attività di autonoleggio, dalla quale percepiva oltre ad un canone fisso di subconcessione anche delle *royalty* legate al fatturato, dei corrispettivi ulteriori per servizi di autonoleggio offerti dalla stessa società al pubblico tramite internet (cd. servizi *low cost*) e svolti al di fuori dell'area aeroportuale. In ragione di ciò, l'Autorità aveva ipotizzato un possibile abuso di posizione dominante consistente nel tentativo d'imporre a Hertz

condizioni ingiustificatamente gravose, considerando altresì che tale condotta avrebbe potuto impedire o limitare la fornitura di servizi *low cost*, pregiudicando così lo sviluppo di attività economiche in grado di esercitare una pressione concorrenziale sui servizi di autonoleggio già esistenti. Il procedimento si è concluso con l'accettazione da parte dell'Autorità di una serie articolata di impegni proposti da ADR, idonei a superare le criticità emerse nel corso del procedimento.

Il caso testimonia che l'Autorità, pur considerando l'accertamento dell'illecito l'obiettivo prioritario del procedimento antitrust, non è di per sé ostile allo strumento della decisione con impegni e ad esso non esita a ricorrere, conformemente alla *ratio* dell'istituto, nei casi in cui il corretto funzionamento del mercato possa essere rapidamente ripristinato attraverso la collaborazione volontaria delle imprese e la rilevanza della restrizione concorrenziale non renda efficiente impegnare le risorse in un lungo e dispendioso procedimento istruttorio.

Profili di novità e di interesse riveste, infine, l'istruttoria con la quale l'Autorità ha accertato nel febbraio 2014 un abuso di posizione dominante posto in essere nei mercati collegati alla raccolta differenziata della carta da parte della società HERA S.p.A., monopolista nella raccolta di rifiuti solidi urbani e assimilati (RSU) in numerosi Comuni dell'Emilia Romagna, e della sua controllata HERA Ambiente. In particolare, l'istruttoria ha evidenziato che le due società avevano messo in atto comportamenti in grado di alterare la concorrenza attraverso il conferimento dei rifiuti cellulosici derivanti dalla raccolta di rifiuti solidi urbani in via diretta e senza confronto competitivo alla società del gruppo Akron, ad un prezzo inferiore a quello di mercato.

L'alterazione delle dinamiche concorrenziali si era riflessa nei mercati a valle del recupero dei rifiuti cellulosici e della vendita di macero alle cartiere, in quanto tale conferimento ha comportato per Akron un vantaggio non replicabile dai suoi concorrenti, esclusi dall'accesso ad un input essenziale. L'Autorità ha altresì accertato che la condotta abusiva aveva avuto anche un profilo di sfruttamento nei confronti dei cittadini-utenti del servizio di igiene urbana nelle Province in cui HERA svolgeva in monopolio legale questo servizio: infatti, l'aver venduto ad Akron - quantomeno nel 2012-2013 e nel 2013-2014 - i rifiuti cellulosici ad un prezzo inferiore a quello realizzabile ad esito di un confronto competitivo, non ha consentito di massimizzare i ricavi da portare in detrazione ai costi del servizio di igiene urbana riconosciuti in tariffa (TIA/TARSU/TARES). In tal senso, quindi, nei bacini serviti da HERA i cittadini utenti si sono visti quantificare la tariffa in eccesso rispetto a quanto sarebbe accaduto in presenza di un comportamento che massimizzasse i ricavi ottenibili sul mercato da parte del Gestore. Per l'infrazione accertata è stata irrogata una sanzione pari a 1 milione e 898 mila euro.

Sempre in materia di abusi, deve segnalarsi, infine, l'avvio nel 2013 del procedimento Acquedotto Pugliese-Opere di allacciamento alla rete idrica volto a verificare la corretta attuazione da parte della società degli impegni che nel 2008 l'Autorità aveva accettato e resi obbligatori chiudendo senza accertamento dell'infrazione un caso avviato per presunto abuso di posizione dominante.

Operazioni di concentrazione

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha vietato la realizzazione di un'operazione di concentrazione in un solo caso. Tale ipotesi si è verificata nel caso Acegas-Isontina, in cui l'Autorità ha vietato l'operazione consistente nel passaggio del controllo congiunto di Isontina Rete Gas (IRG), da Eni e Acegas-Aps a Italgas e Acegas-Aps (gruppo Hera). Secondo l'Autorità, l'operazione avrebbe comportato la creazione di una posizione dominante in capo a IRG, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nei mercati delle gare future per la concessione del servizio di distribuzione di gas naturale negli ambiti territoriali (Atem) di Gorizia, Trieste, Pordenone e Padova 1. In particolare nei quattro Atem interessati, ciascuna delle imprese coinvolte nell'operazione, in base alla sua dimensione ed all'attuale titolarità delle concessioni negli stessi Atem, deteneva una posizione di grande vantaggio competitivo in vista delle future gare. Attraverso l'operazione che l'Autorità ha vietato, Italgas e Acegas avrebbero partecipato congiuntamente alle gare per la concessione del servizio di distribuzione del gas in tali ATEM, con l'effetto di eliminare, in sede di gara, la concorrenza del principale *competitor* potenziale (Italgas a Gorizia, Trieste e Padova 1, Hera/Acegas-Aps a Pordenone), dando così luogo alla costituzione di una posizione dominante.

Proprio perché è raro che nell'ambito del controllo delle concentrazioni, un'operazione problematica venga vietata *tout court*, mentre più spesso viene autorizzata subordinatamente al rispetto di talune condizioni, l'Autorità è particolarmente attenta a vigilare *ex post* affinché le condizioni poste subordinatamente all'autorizzazione di una concentrazione siano pienamente rispettate dalle imprese.

Nel dicembre 2013, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (Compagnia Italiana di navigazione-Ramo di azienda di Tirrenia Navigazione) per l'inottemperanza alle misure prescritte con una delibera del giugno 2012, con la quale aveva autorizzato la concentrazione consistente nell'acquisizione da parte di Compagnia Italiana di Navigazione del ramo d'azienda di Tirrenia di Navigazione, preposto alla fornitura del servizio di trasporto marittimo di passeggeri e merci tra l'Italia continentale e le isole maggiori e minori.

La società Moby è stata sanzionata, non avendo provveduto a rescindere con effetto immediato qualsiasi tipologia di accordo finalizzato alla commercializzazione dei titoli di viaggio intercorrente tra operatori concorrenti, o con soggetti a questi riconducibili.

Entrambe le società Moby e CIN sono state sanzionate per non aver ottemperato alla misura in base al quale le due società avrebbero dovuto applicare livelli tariffari, al netto dei migliori prezzi risultanti dall'applicazione di determinate politiche promozionali. Considerata la gravità dell'infrazione accertata, a carico di Moby è stata comminata una sanzione pari all'1,1% del fatturato realizzato dalla medesima nell'ultimo esercizio chiuso, corrispondente a 500 mila euro, mentre a CIN è stata comminata una sanzione pari all'1% del fatturato realizzato dalla medesima nell'ultimo esercizio chiuso, corrispondente a 271 mila euro.

Indagini conoscitive

Nel corso dell'anno, l'Autorità al fine di far luce sulle condizioni di offerta di beni e servizi e sull'esistenza di eventuali ostacoli al corretto funzionamento dei mercati, ha concluso diverse indagini conoscitive in settori particolarmente sensibili dell'economia nazionale e di rilevante impatto per i consumatori quali la grande distribuzione commerciale, i costi dei servizi bancari e l'RC auto.

Nel primo caso, l'indagine ha approfondito sotto vari aspetti il funzionamento della catena alimentare, evidenziando un aumento del potere di mercato della grande distribuzione organizzata, anche attraverso un rafforzamento del ruolo delle centrali di acquisto, i cui effetti si riverberano non solo sulle condizioni economiche nel mercato a monte dell'approvvigionamento, ma anche in quello a valle delle vendite, con possibili ripercussioni a danno dei consumatori finali. L'indagine ha evidenziato la presenza di criticità tanto nelle caratteristiche strutturali quanto in quelle di funzionamento del settore, riscontrando in particolare un aumento significativo della problematicità nei rapporti tra fornitori e grandi distributori. Fondamentale al riguardo il ruolo delle centrali d'acquisto che sembrano avere favorito la trasparenza delle condizioni contrattuali con i produttori, rendendo anche meno fluida la catena delle contrattazioni e riducendo il grado di competizione tra le catene distributive, con effetti negativi sulla possibile riduzione dei prezzi a valle. Anche il fenomeno del *trade spending* - l'insieme dei compensi versati dai fornitori alle catene della GDO per remunerare servizi promozionali, distributivi e di vendita - appare aver contribuito ad aumentare la conflittualità tra produttori e distributori e ad indebolire la competizione sui prezzi finali, alzando il *benchmark* di costo per la competizione di prezzo tra catene.

L'Autorità, alla luce dell'incremento del potere di mercato della GDO dal lato della domanda, ha espresso la propria intenzione di ricorrere a tutti gli strumenti di intervento previsti dalla normativa antitrust, valutando gli eventuali effetti anticompetitivi sul benessere del consumatore non solo in un'ottica di breve periodo ma anche di medio-lungo periodo. In materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari, peraltro, accanto agli strumenti antitrust tradizionali, l'Autorità dispone ora di una nuova leva d'intervento costituita dall'articolo 62 della legge n. 27/2012, che le consente di sanzionare condotte che configurano un indebito esercizio del potere contrattuale dal lato della domanda a danno dei fornitori. Grazie a questo nuovo potere, complementare rispetto a quelli già previsti dalla normativa antitrust, l'Autorità potrà intervenire per proteggere l'interesse pubblico rappresentato dal corretto assetto concorrenziale del mercato quando le relazioni commerciali di natura verticale, non qualificabili come intese verticali o come abusi di posizione dominante, tra GDO e fornitori producano indirettamente effetti negativi apprezzabili su tale assetto.

L'indagine sui costi dei conti correnti bancari ha invece evidenziato come, nonostante l'evoluzione competitiva del settore registrata negli anni più recenti, sussistano ancora ostacoli al pieno dispiegarsi della concorrenza nel settore che impediscono una riduzione dei prezzi a vantaggio del consumatore finale e un aumento della mobilità della domanda. A fronte infatti delle positive modifiche intervenute nella struttura di mercato e nel contesto concorrenziale, nonché delle riforme della normativa secondaria in materia di trasparenza e

informativa sui servizi bancari, l'entità di risparmio ottenibile passando da un conto all'altro dimostra che ci sono ancora spazi per ridurre i costi dei conti correnti. Si tratta, tuttavia, di spazi che i risparmiatori non riescono a sfruttare, perché privi delle informazioni necessarie che vanno invece rese disponibili da parte delle banche, anche introducendo vincoli normativi e regolatori. L'Autorità ha anche sottolineato l'opportunità di intervenire sulle lentezze incontrate nella chiusura di un conto per aprirne un altro: per quanto i tempi si siano ridotti, è emerso infatti come sia sufficiente avere una carta di credito o la Viacard per vederli dilatare anche fino a 37 giorni. Vanno infine scissi i legami tra conti correnti e altri prodotti.

Dall'indagine conoscitiva, avviata nel marzo del 2011 per verificare l'evoluzione dei costi dei conti correnti rispetto al 2007, anno della precedente indagine in materia, sono emersi inoltre prezzi in calo solo per talune tipologie di correntista e per determinati periodi, la maggiore convenienza dei conti *online*, un tasso di mobilità dei correntisti ancora basso e infine il mancato decollo del conto base introdotto a seguito nel 2011 per incentivare l'uso della moneta elettronica e l'inclusione finanziaria.

L'Autorità ha concluso l'indagine, sottolineando in definitiva come per intensificare le dinamiche competitive virtuose finalizzate alla riduzione dei prezzi e all'aumento del benessere dei consumatori occorra muoversi lungo tre direttrici: migliorare il grado di trasparenza delle informazioni; tagliare il legame esistente tra conto corrente e altri servizi bancari; ridurre i tempi di chiusura del conto corrente. Per ciascuno di tali obiettivi, l'Autorità ha formulato suggerimenti puntuali e proposto possibili soluzioni al legislatore.

Infine, l'Autorità nel febbraio 2013 ha concluso l'indagine nel settore dell'RC Auto, la quale, svolta su un campione rappresentativo dell'82% del mercato e delle polizze effettivamente pagate, ha evidenziato la persistenza di numerose criticità di natura concorrenziale nel settore, che si riflettono, da una parte, in livelli, tassi di crescita e variabilità dei premi non concorrenziali; dall'altra, in strutture dei risarcimenti a carico delle compagnie non efficienti in senso produttivo, anch'esse proprie di un equilibrio non concorrenziale. L'introduzione della procedura di risarcimento diretto nel 2007 non sembra aver interrotto questo circolo vizioso.

In particolare, con riferimento al livello dei premi, l'indagine ha confermato che i premi RC Auto in Italia sono in media più elevati e crescono più velocemente rispetto a quelli dei principali Paesi europei. Parallelamente, il nostro Paese si caratterizza per la frequenza sinistri e il costo medio dei sinistri più elevati tra i principali Paesi europei. Tuttavia, il numero delle frodi accertate ai danni delle compagnie in Italia appare quattro volte inferiore a quello accertato dalle compagnie nel Regno Unito e la metà di quello accertato in Francia.

In secondo luogo, l'indagine ha evidenziato, analizzando le polizze reali, aumenti molto forti successivi all'introduzione del risarcimento diretto. Analizzando sette ipotetici profili di assicurati diversi, è risultato che i pensionati con vetture di piccola cilindrata, i giovani con ciclomotori e i quarantenni con i motocicli sono le categorie di assicurati per le quali i premi sono aumentati in gran parte delle province incluse nel campione analizzato. Le province nelle quali sono stati riscontrati gli aumenti più significativi sono localizzate nella gran parte

dei casi nel Centro-Sud Italia; tali province si caratterizzano, infatti, per una crescita dei premi superiore a quella riscontrata nel Nord Italia.

E' emerso altresì il ridotto tasso di mobilità tra una compagnia e l'altra. Il passaggio ad altra compagnia, che rappresenta un'arma a disposizione dei consumatori per stimolare la concorrenza, resta infatti ancora basso, intorno al 10% e questo, nonostante l'indagine abbia mostrato un'estrema variabilità dei premi richiesti. I consumatori non riescono, tuttavia, a sfruttare queste possibilità perché gli strumenti di informazione e di confronto tra le diverse offerte sono complicati e non si è sviluppata la figura dell'agente plurimandatario. A ciò deve aggiungersi che la peculiare articolazione delle classi interne e delle regole evolutive adottate dalle compagnie impatta negativamente sulla mobilità degli assicurati: cambiando assicurazione il cliente viene inserito in classi interne più svantaggiate rispetto a quella di provenienza.

Infine, sia l'andamento della frequenza sinistri che quello del costo (medio) dei sinistri, che congiuntamente determinano il costo per il loro risarcimento, sono risultati crescenti. Anche il ricorso alla 'scatola nera' non è stato incentivato: gli oneri contrattuali a carico della clientela per l'installazione della scatola nera risultano superiori alla scontistica offerta dalle compagnie. Il risultato è che il numero di contratti con la "scatola nera" non ha superato il 3% del totale.

In tale quadro, gli ultimi interventi normativi nel settore, che vanno nella giusta direzione, richiederebbero ulteriori perfezionamenti, oltreché la loro puntuale attuazione e un'attenta verifica. L'indagine si è conclusa con una serie di proposte volte a superare le problematiche emerse.

Linee future di intervento: l'attività avviata nel corso del 2013

I dati relativi all'attività avviata più recente concretizzano l'intendimento, espresso dall'Autorità sin dai primi mesi del 2012¹⁹, di dare avvio ad un programma di energico e vigoroso intervento antitrust su scala nazionale. Ne sono prova, tra l'altro, il notevole incremento delle istruttorie avviate e l'ampiezza dei settori in cui l'Autorità ha deciso di far luce e orientare i propri interventi. Sotto il primo profilo, l'Autorità ha avviato nel corso dell'anno diciotto nuovi procedimenti, volti ad accertare l'esistenza di possibili ostacoli frapposti dalle imprese al corretto funzionamento dei mercati. Quanto alla tipologia di illecito perseguito, di essi quattro riguardano presunti comportamenti abusivi, mentre quattordici hanno ad oggetto possibili fattispecie di intese restrittive, a conferma che la lotta alla collusione nei diversi mercati costituisce la priorità dell'*enforcement antitrust*. Per quanto riguarda, invece, gli ambiti scrutinati, ferma restando la vigilanza su un ampio spettro di settori, l'Autorità ha orientato la propria linea di azione su alcuni ritenuti particolarmente nevralgici per gli interessi della collettività, al precipuo fine di attenuare l'impatto negativo che le eventuali distorsioni concorrenziali sono suscettibili di produrre nell'attuale fase storica. Tra questi rivestono particolare importanza, *in primis*, il settore sanitario-farmaceutico e quello dei trasporti.

¹⁹ AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2011*, 31 marzo 2012, 14 ss..

Nel primo settore sono in corso di svolgimento quattro distinte istruttorie: oltre a quella, già citata, sulla Sanità privata nella Regione Abruzzo, vengono in rilievo il caso AICA/Novartis Farma con la quale si intende verificare un presunto coordinamento tra le società Novartis Farma e Italfarmaco in occasione delle gare bandite dalle stazioni appaltanti delle regioni Lombardia, Emilia Romagna e Veneto nel periodo 2010-2013 per la fornitura di farmaci utilizzati nel trattamento di sindromi associate a patologie tumorali; il caso Fornitura di acido colico, che è volto ad accertare se la società Industria Chimica Emiliana S.p.A. abbia abusato della posizione dominante nella produzione e vendita di un principio attivo alla base di farmaci impiegati per il trattamento di gravi e diffuse malattie epatiche, con pregiudizio per i consumatori intermedi, ovvero le imprese farmaceutiche produttrici di farmaci a base del principio in questione, e di quelli finali di tali farmaci; infine, il caso Enervit/Contratti di distribuzione, che mira ad accertare se la società Enervit, attiva nella produzione e commercializzazione di integratori alimentari, abbia posto in essere comportamenti contrari al divieto di intese verticali restrittive nei rapporti con la propria rete di rivenditori e grossisti.

Nel settore dei trasporti, l'Autorità continua a rivolgere specifica attenzione al trasporto marittimo passeggeri per il carattere di servizio pubblico essenziale che esso riveste e per le dinamiche competitive largamente insoddisfacenti che esso ha rivelato anche di recente. In tale ambito, l'Autorità ha avviato nel corso dell'anno due istruttorie. Nel caso Organizzazione servizi marittimi nel golfo di Napoli, l'Autorità ha deciso di riaprire l'istruttoria per intesa restrittiva della concorrenza nei confronti delle società del gruppo Lauro, del Gruppo D'Abundo-Rizzo (Medmar Navi), del gruppo Aponte (Navigazione Libera del Golfo), e di SNAV, chiusa nel 2009 con accettazione degli impegni assunti dalle società. Secondo l'Autorità, alla luce di numerose segnalazioni ricevute, le compagnie private di navigazione, anche attraverso l'Associazione Cabotaggio Armatori Partenopei e la società Gescab, nei cui confronti è stata estesa l'indagine, oltre ad aver violato gli impegni assunti nell'ambito della precedente istruttoria, avrebbero in seguito adottato comportamenti coordinati suscettibili di costituire ulteriori violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza volti sia a ripartire il mercato del trasporto marittimo da e verso le isole partenopee sia a definire strategie commerciali uniformi in materia di tariffe.

Il caso riveste particolare rilievo, oltre che per la gravità delle infrazioni contestate, anche perché rappresenta il primo caso in cui l'Autorità fa uso del potere di riaprire d'ufficio un'istruttoria chiusa con impegni assunti dalle parti, a fronte di un mancato rispetto di questi ultimi. Nel medesimo settore deve menzionarsi anche l'istruttoria sui Servizi di cabotaggio marittimo nello Stretto di Messina, che intende accertare se le principali società attive nel trasporto marittimo nello Stretto di Messina abbiano messo in atto un'intesa finalizzata alla concertazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato.

Nel settore in parola non è peraltro soltanto il trasporto marittimo passeggeri a risultare problematico; anche quello ferroviario rivela dinamiche competitive inadeguate e insoddisfacenti. Per tale ragione, l'Autorità ha avviato l'istruttoria sul caso FS/NTV-Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità, al fine di verificare se il gruppo Ferrovie dello Stato abbia abusato della propria posizione dominante