

necessità in termini di tutela del consumatore. Inoltre, ai fini di una maggiore trasparenza in un'ottica pro-consumeristica, l'Autorità ha ritenuto che dovessero essere resi noti non i prezzi praticati dalle case produttrici alla distribuzione, bensì quelli praticati da quest'ultima al pubblico, per tipologia di punto vendita e per area geografica, mettendo possibilmente a disposizione degli utenti un meccanismo informativo di rapida comparazione dei prezzi idoneo a indirizzare la domanda verso i prodotti e i punti vendita più competitivi.

PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI NEL SETTORE DEL RISO

Nel dicembre 2014 l'Autorità ha inviato una segnalazione sul settore del riso, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dello Sviluppo Economico, al Ministro delle Politiche Agricole e Forestali, all'Ente Nazionale Risi e alle principali Camere di Commercio che trattano il riso.

Nella segnalazione l'Autorità ha sottolineato le criticità concorrenziali correlate con talune modalità di gestione e di governo delle istituzioni che sovrintendono al funzionamento del mercato all'ingrosso del riso, le Borse Merci e l'Ente Nazionale Risi, modalità che facilitano il coordinamento tra gli operatori dell'industria di trasformazione, caratterizzata da un assetto stabilmente oligopolistico e da un elevato potere contrattuale nei confronti dei produttori di materia prima. Quanto alle Borse Merci, l'Autorità ha osservato che la coesistenza di diverse piazze fisiche locali, ciascuna delle quali tratta volumi modesti - soprattutto se comparati con i flussi internazionali - con quotazioni fissate in ambito locale, appare un ostacolo al corretto svolgimento del processo concorrenziale: infatti, il volume degli scambi trattati in una piattaforma è una variabile cruciale per il corretto funzionamento del mercato, perché maggiore è il volume degli scambi più è difficile influenzare "artificialmente" il naturale meccanismo di formazione dei prezzi che scaturisce dalla libera interazione della domanda e dell'offerta; a ciò deve aggiungersi la sostanziale assenza di un mercato a termine per il riso, che non consente agli operatori di compiere operazioni idonee a contenere i rischi di prezzo e si ripercuote sul funzionamento efficiente del mercato borsistico. Di più, l'Autorità ha segnalato i criteri di formazione dei listini prezzi nelle Borse Merci, dove le quotazioni non necessariamente scaturiscono dall'incontro spontaneo tra domanda e offerta ma sono invece il frutto delle rilevazioni settimanali dei prezzi realizzate dalle c.d. "Commissioni prezzi", organi costituiti con criteri di rappresentanza che paiono privilegiare gli interessi dell'industria di trasformazione, data anche la presenza di un rappresentante dell'Ente Nazionale Risi il quale, all'interno dei suoi organi di indirizzo, annovera i vertici delle imprese leader dell'industria di trasformazione.

Su tali presupposti, poiché uno sviluppo maggiormente concorrenziale del mercato italiano del riso aumenterebbe la competitività internazionale del settore, obiettivo irrinunciabile per fronteggiare la crescente esposizione all'andamento dei mercati mondiali, l'Autorità ha suggerito alcune innovazioni: in primo luogo, la rimozione delle Commissioni prezzi, in quanto istituti idonei a falsare il naturale meccanismo di formazione dei prezzi del riso presso le Borse Merci; in secondo luogo, il passaggio a un'unica borsa merci a livello nazionale - in grado di sviluppare anche la contrattazione a termine accanto a quella a pronti - possibilmente ispirandosi a un modello di stampo privatistico o quantomeno rafforzando l'esistente Borsa Merci Telematica Italiana; infine, un ripensamento in chiave pro-concorrenziale il ruolo dell'Ente Nazionale Risi, da riorganizzare intorno alle sole funzioni di promozione diretta del settore.

Trasporti

Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto

PROVINCIA DI ROMA - BOZZA DI REGOLAMENTO DISCIPLINANTE I SERVIZI DI TRASPORTO DI LINEA GRAN TURISMO

Nel gennaio 2014, l'Autorità ha inviato un parere alla Provincia di Roma, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, in merito alla proposta di regolamento disciplinante i servizi di trasporto di linea di Gran Turismo nella Provincia di Roma. L'Autorità ha rilevato alcune criticità concorrenziali nella normativa proposta, con particolare riguardo alla previsione contenuta all'articolo 3, comma 8, che avrebbe permesso all'amministrazione provinciale, per le richieste di autorizzazione di uno stesso servizio di linea, o per linee diverse aventi percorsi parzialmente sovrapposti, di vincolare il rilascio dell'autorizzazione alla modifica del programma di esercizio da parte dell'operatore istante, in maniera tale da evitare ogni sovrapposizione rispetto a percorsi già autorizzati ad altri operatori.

L'Autorità ha in primo luogo osservato come, dal punto di vista concorrenziale, tale facoltà fosse suscettibile di tramutare l'autorizzazione per una determinata linea di gran turismo, rilasciabile in linea di principio a più soggetti in concorrenza tra loro, in una concessione in esclusiva a beneficio di un solo operatore. L'Autorità ha ritenuto che tale misura non fosse proporzionata rispetto all'esigenza di garantire il controllo dei livelli di traffico veicolare. Secondo l'Autorità, l'amministrazione avrebbe dovuto invece assicurare la possibilità di operare su un medesimo percorso a tutti gli operatori - titolari dei requisiti - che ne facessero richiesta, senza poter esercitare alcun potere inibitorio o volto a garantire l'eliminazione di qualsiasi sovrapposizione tra operatori concorrenti. Solo qualora il proliferare di richieste di autorizzazione su linee particolarmente profittevoli avesse inciso sul livello di congestionamento del traffico, poteva immaginarsi, in

alternativa, la previsione di un numero massimo di operatori da autorizzare. In ogni caso, poiché la tariffazione di tali servizi era libera, era necessario che l'amministrazione assicurasse un adeguato livello di concorrenza sulle linee potenzialmente caratterizzate da un elevato livello di domanda. Solo in tale modo, infatti, l'utenza avrebbe potuto beneficiare di tariffe concorrenziali e di un'elevata qualità dei servizi.

L'Autorità ha manifestato perplessità anche sul potere di verifica da parte dell'amministrazione, di cui all'articolo 4, comma 2, lettera f), della "conformità dei messaggi pubblicitari rivolti all'utenza del servizio", e dei connessi oneri imposti al richiedente (articolo 5, comma 2, lettera f) suscettibili di tradursi in motivo di diffida, sospensione o revoca dell'autorizzazione. Per l'Autorità, in presenza di una disciplina comunitaria e nazionale che già vietava e sanzionava le pratiche commerciali scorrette, ha ritenuto che l'ulteriore misura proposta avrebbe ostacolato ingiustificatamente l'accesso e l'esercizio dell'attività in questione, fornendo all'amministrazione un potere discrezionale in grado di tradursi nel rigetto di una richiesta di autorizzazione o nella revoca di un'autorizzazione già concessa.

Infine, l'Autorità ha ritenuto un onere eccessivamente gravoso il fatto che il richiedente dovesse presentare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera e), contestualmente alla domanda di autorizzazione, una relazione illustrativa contenente, oltre alla proiezione del traffico medio di passeggeri, anche l'eventuale sovrapposizione di altri servizi di trasporto pubblico locale. In materia, l'Autorità ha chiarito nuovamente che, in caso di dubbio circa il fatto che una nuova linea gran turismo potesse compromettere in maniera rilevante l'equilibrio economico-finanziario di un servizio di trasporto pubblico locale prestato sulla stessa linea, sarebbe stato opportuno valutare la profittabilità della linea del servizio pubblico interessata e stabilire in quale misura essa fosse in grado di compensare le perdite che il soggetto gestore del servizio pubblico subisce sulle linee non redditizie, ai fini di un'eventuale revisione dei sussidi, delle tariffe o di altri aspetti del servizio pubblico.

Sulla base di ciò, l'Autorità ha auspicato che nel processo di riforma della regolamentazione dei servizi di trasporto di linea di Gran Turismo l'amministrazione tenesse in considerazione le considerazioni espresse.

REGIME CONCESSORIO PRESENTE NEL PORTO DI LIVORNO

Nel febbraio 2014, l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, all'Autorità Portuale di Livorno e al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito al regime concessorio esistente nel porto di Livorno. Ciò in quanto tale regime risultava comportare restrizioni della concorrenza a danno delle imprese di servizi in esso operanti.

In particolare, l'Autorità ha constatato che la società che gestiva la stazione marittima, nonché i servizi passeggeri connessi, sulla base di una concessione demaniale rinnovata da ultimo nel 2006 e con scadenza nel 2019, era Porto di Livorno 2000 Srl. La suddetta concessione, che consentiva l'utilizzazione di aree demaniali marittime site nel porto di Livorno allo scopo di mantenere e gestire un terminal finalizzato al traffico di passeggeri e al traffico crocieristico in transito nel medesimo porto e servizi connessi, era stata data alla società Porto di Livorno 2000 senza esperire alcuna procedura a evidenza pubblica.

In proposito, l'Autorità ha rilevato come l'affidamento in via diretta operato dall'Autorità Portuale di Livorno, oltre a comportare una violazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c) e comma 5, della l. 84/1994, non consentisse un efficiente confronto competitivo tra i vari soggetti titolati all'assegnazione delle risorse demaniali scarse, distorcendo così i corretti meccanismi di mercato. L'Autorità ha altresì ricordato, richiamando il suo costante orientamento in materia, come nella scelta dei concessionari fosse necessario ridurre la discrezionalità amministrativa, nonché rispettare i principi comunitari della parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità. Inoltre, la prassi adottata da molte amministrazioni di rinnovare automaticamente le concessioni non consentiva di cogliere i benefici derivanti dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica.

Sotto altro profilo, l'Autorità ha evidenziato come l'attività della società Porto di Livorno 2000 non si limitasse alla gestione della stazione marittima (e dei servizi a ciò strettamente connessi), ma si estendesse anche ai servizi per le navi da crociera e i loro passeggeri, che si configurano più propriamente come servizi turistici (assistenza al passaggio di frontiera/dogana, servizi di navetta, etc.), e inoltre come la società in questione avesse assunto anche il ruolo di interlocutore esclusivo della Capitaneria di porto nella richiesta di accosti da parte delle stesse navi da crociera.

L'Autorità ha ritenuto che i servizi per le navi da crociera non fossero strettamente connessi con la gestione della stazione marittima del porto di Livorno e, dunque, non potessero essere offerti in esclusiva dalla società concessionaria. Per questo motivo, l'Autorità ha auspicato che l'offerta di tali servizi venisse lasciata per il futuro alla libera iniziativa degli operatori di mercato o affidata - nel caso vi fossero esigenze di gestione di risorse demaniali e/o di contingentamento all'accesso per la sicurezza delle aree portuali - tramite procedura a evidenza pubblica.

Da ultimo, l'Autorità ha rilevato che la società Porto di Livorno 2000 risultava partecipata dall'Autorità Portuale di Livorno al 72,18%, in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 23, comma 5, della l. 84/1994. In ragione

di ciò, l'Autorità ha ritenuto che tale partecipazione dovesse divenire minoritaria, attraverso una procedura di cessione a evidenza pubblica aperta a tutti i soggetti eventualmente interessati.

REGIONE LIGURIA - ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO IN AMBITO REGIONALE E LOCALE

Nel marzo 2014, l'Autorità ha inviato le proprie osservazioni, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, alla Regione Liguria e alla Provincia di Imperia, in merito all'articolo 30 della l.r. 33/2013. Tale norma prevedeva l'istituzione e il successivo affidamento di un bacino unico regionale per i servizi di TPL e individuava nella Regione l'autorità titolare dell'esercizio delle relative funzioni, stabilendo, a tal fine, che le Province e il Comune di Genova avrebbero assunto, in luogo dell'autorità competente non ancora operante, i provvedimenti previsti dall'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007. La Provincia di Imperia, nel mentre, aveva avviato le procedure di gara per l'affidamento dei servizi di TPL, avendo già proceduto in più occasioni alla proroga del contratto di servizio affidato nel 2002 alla società Riviera Trasporti Spa.

L'Autorità ha rilevato due principali profili di criticità inerenti alle forme di organizzazione e di gestione dei servizi TPL: la scelta del bacino unico regionale e la proroga indiscriminata dei contratti di servizio. In merito al primo profilo, l'Autorità ha evidenziato come la definizione di ambiti/bacini territoriali troppo ampi e integrati gomma/ferro potesse presentare - così come già sottolineato dalla stessa Autorità in precedenti occasioni sempre nei confronti della Regione Liguria - un forte impatto concorrenziale, nella misura in cui fosse suscettibile di ostacolare la partecipazione alle gare anche agli operatori di grandi dimensioni. Relativamente al secondo punto, l'Autorità ha ritenuto ingiustificato il richiamo, da parte dell'articolo 30 della l.r. 33/2013 e dei provvedimenti di proroga già assunti dalla Provincia di Imperia a favore della società Riviera Trasporti, alla previsione dell'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007. La *ratio* di quest'ultima norma è, infatti, di natura emergenziale, in quanto consente la proroga dei contratti, nella misura massima di 24 mesi, nelle sole ipotesi in cui vi sia in pericolo la prosecuzione del servizio o vi sia un "pericolo imminente di interruzione".

L'Autorità ha ritenuto che la disposizione della l.r. 33/2013, istituzionalizzando la possibilità di proroga ex articolo 5, paragrafo 5 del regolamento, generalizzava la possibilità di posticipare la scadenza dei contratti di servizio in essere ben oltre il termine del 30 giugno 2014 previsto dall'articolo 34, commi 20 e 21, del d.l. 179/2012 convertito dalla l. 221/2012, muovendosi così in direzione opposta rispetto agli obiettivi, ribaditi dal legislatore nazionale, di progressiva regolarizzazione degli

affidamenti non conformi ai parametri dettati dalla normativa europea.

Inoltre, l'Autorità ha rilevato come tale disposizione fosse in contrasto con i principi di concorrenza richiamati dalla Corte Costituzionale che, su una norma regionale di contenuto analogo, aveva evidenziato che non era consentito al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla data della loro scadenza. Tale comportamento si poneva in contrasto con i principi di temporaneità e apertura della concorrenza poiché, in tal modo, dettando vincoli all'entrata, verrebbe alterato il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici.

Per tali ragioni, l'Autorità ha auspicato che le amministrazioni coinvolte pongano in essere le misure più idonee a ripristinare corrette dinamiche concorrenziali rispetto alle attività di trasporto pubblico locale.

REGIONE UMBRIA - BANDI DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO DI INTERESSE REGIONALE E LOCALE

Nel febbraio 2014, l'Autorità ha inviato un parere ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990 alla Regione Umbria, in merito alla Deliberazione della Giunta regionale n. 178 del 24 febbraio 2014, recante *“Ulteriori considerazioni in merito alla preparazione dei bandi di gara ad evidenza pubblica e dei capitolati speciali di appalto per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico di interesse regionale e locale”*.

L'Autorità, in primo luogo, ha espresso apprezzamento per la decisione di affidare i servizi di TPL automobilistico sulla base di almeno due lotti, così che fosse garantita una più ampia partecipazione delle aziende. Infatti, l'Autorità ha ribadito che la dimensione dei lotti rappresenta un fattore importante che influenza il grado di apertura del mercato dei servizi oggetto di gara. Per tale motivo, l'Autorità ha auspicato che la suddivisione concreta del servizio in lotti, in sede di gara, fosse correttamente ponderata, avendo come obiettivo quello di garantire la partecipazione alla gara del maggior numero possibile di concorrenti.

Al fine di assicurare un reale confronto competitivo, evitando circostanze suscettibili di produrre discriminazioni tra operatori concorrenti, l'Autorità ha sottolineato come il bando dovesse garantire, innanzitutto, che l'eventuale disponibilità delle infrastrutture essenziali e delle altre dotazioni patrimoniali necessarie per lo svolgimento dei servizi non costituissero un elemento di discriminazione tra i partecipanti in sede di gara. Inoltre, l'Autorità ha rilevato la necessità che la documentazione di gara fornisse, ai potenziali partecipanti, tutte le informazioni economiche e tecniche necessarie a valutare l'investimento richiesto e l'eventuale interesse commerciale alla partecipazione. Per tali ragioni, l'Autorità ha auspicato che

il bando di gara prevedesse termini congrui entro i quali presentare l'offerta, così da consentire un'adeguata valutazione delle caratteristiche del servizio.

In considerazione di ciò, l'Autorità ha auspicato che la Regione tenesse in considerazione le osservazioni formulate nella segnalazione nell'ambito della definizione del/i bando/i di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale nella Regione Umbria.

GARA PER L'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL PORTO DI TREMESTIERI AI SENSI DELL'ARTICOLO 18 DELLA L. 84/1994

Nel luglio 2014 l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, all'Autorità portuale di Messina in occasione della pubblicazione del bando di gara per la nuova concessione del porto merci di Tremestieri, costruito nel 2006 e gestito, sin dalla sua costituzione, dall'impresa comune Terminal Tremestieri, partecipata paritariamente dagli operatori attivi nello Stretto (Caronte & Tourist, Meridiano e RFI, poi sostituita dalla controllata Blufferries).

L'Autorità ha inteso rappresentare le rilevanti problematiche che gravano sul mercato del trasporto merci nello Stretto di Messina, emerse nell'ambito del procedimento istruttorio avviato nel giugno 2013 nei confronti degli operatori presenti nello Stretto (cfr. procedimento 1763). In particolare, l'Autorità ha sottolineato come, in presenza di gravi problematiche strutturali che impediscono un efficiente utilizzo concorrenziale del porto, lo svolgimento di una gara, che pure è solitamente strumento privilegiato per l'instaurarsi di un corretto confronto concorrenziale, non risulti sufficiente a garantire il ripristino di adeguate condizioni di concorrenza nel mercato del trasporto merci nello Stretto e nel mercato a monte dei servizi di gestione dei terminal portuali, potendo, anzi, avere esiti controproducenti e così perpetrare le riscontrate distorsioni. Per questo, l'Autorità ha invitato l'Autorità portuale ad assumere tempestivamente, ancora prima dello svolgimento della gara, le misure strutturali necessarie ad assicurare che la gara potesse svolgersi in un contesto di effettiva apertura concorrenziale e a incentivare la più ampia partecipazione alla procedura; in particolare, l'Autorità ha richiesto all'Autorità portuale di Messina di adoperarsi per il completo, e possibilmente duraturo, ripristino di uno dei due scivoli presenti a Tremestieri, per lungo tempo inutilizzabile, nonché di intraprendere gli investimenti necessari a consentire un uso disgiunto dell'infrastruttura portuale (attrezzando un'area di stoccaggio di dimensioni a ciò sufficienti e, se possibile, avviando i lavori per il raddoppio degli scivoli), in modo da rendere non più necessario il ricorso a forme di cooperazione tra i vettori e da eliminare una barriera all'accesso a un'infrastruttura essenziale.

A valle di tali interventi strutturali, l'Autorità ha altresì invitato

l'Autorità portuale a modificare il contenuto di alcune specifiche previsioni del bando di gara, segnatamente richiedendo: *i)* la previsione di un punteggio più elevato per gli interventi del terminalista volti a massimizzare il tasso di utilizzo dell'approdo, riducendo al minimo le chiusure, e a consentirne l'uso efficiente da parte di più operatori autorizzati; *ii)* maggiore chiarezza sullo stato concreto di utilizzo dei luoghi rientranti nel perimetro della concessione, in modo da ridurre il rischio di modifiche successive nella concessione; *iii)* l'eventuale previsione di misure asimmetriche, volte a favorire - tramite una valorizzazione in sede di valutazione dell'offerta tecnica - la più ampia partecipazione alla gara di operatori terminalisti non integrati a valle.

RESTRIZIONI CONCORRENZIALI NELL'AEROPORTO DI VENEZIA

Nel dicembre 2014, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e all'ENAC, nella quale venivano svolte alcune considerazioni in merito alle problematiche di carattere concorrenziale relative alla gestione degli scali e delle attività aeroportuali, con particolare riferimento all'affidamento a terzi dello svolgimento di attività commerciali (cosiddette non *aviation*) all'interno del sedime aeroportuale e alla possibilità, da parte dell'ENAC, di limitare il numero dei soggetti autorizzati a svolgere servizi di *handling* aeroportuale.

Con riferimento alle attività non *aviation*, l'Autorità, supportata dalla più recente giurisprudenza amministrativa²⁹, ha evidenziato come l'affidamento diretto in ambito aeroportuale dei servizi non *aviation* preclude il confronto competitivo tra i soggetti interessati all'offerta di servizi commerciali e di ristorazione, limitando la possibilità di scelta per i consumatori finali nonché il processo di contenimento dei prezzi tipico del gioco concorrenziale. Inoltre, l'eventuale estensione di una riserva a favore del gestore aeroportuale e delle sue controllate dalle attività *aviation* ai servizi commerciali e di ristorazione, oltre a non risultare necessaria per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico posti in capo a tale soggetto, non appare coerente con il processo di liberalizzazione promosso in ambito comunitario nei servizi di assistenza a terra.

L'Autorità ha quindi ribadito - come più volte fatto, da ultimo nella segnalazione per la legge annuale per la concorrenza e il mercato 2014 - che le sub-concessioni/locazioni delle aree destinate allo svolgimento di attività commerciali nel sedime aeroportuale dovrebbero essere affidate esclusivamente tramite procedure di gara a evidenza pubblica. In tal senso l'Autorità ha auspicato che l'ENAC, coerentemente con quanto evidenziato

²⁹ Tar Lazio sez. III, sent. 1693 del 15 febbraio 2013, confermata dallo stesso Tar Lazio, sez. III-ter, sen. 3246 del 2 aprile 2013.

nella nota inviata in data 16 luglio 2014 a tutte le Direzioni Aeroportuali, si adoperi concretamente nello svolgimento di un'efficace e credibile azione di controllo e di eventuale sanzione qualora il gestore aeroportuale non provveda ad affidare detti servizi tramite gara o conceda una proroga del titolo concessorio per un periodo eccessivamente prolungato, così come verificatosi nei principali scali aeroportuali di Milano, Roma e Venezia.

Con specifico riguardo alle attività di *handling* aeroportuale, l'Autorità ha evidenziato che, se la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra prevista dall'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 18/1999 può essere soggetta a limitazioni disposte dall'ENAC (articolo 4, comma 2 e, con riferimento ai servizi prestati in regime di auto-assistenza, articolo 5, comma 2) e a provvedimenti di deroga emanati dal gestore su autorizzazione dell'ENAC (articolo 12), tali limitazioni presentano natura eccezionale e possono essere previste solo con riferimento ad alcune categorie di servizi ed esclusivamente per *“motivate ragioni inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile nell'aeroporto”*. Pertanto eventuali limitazioni dovrebbero essere adottate solo a seguito di una attenta istruttoria che valuti tutte le soluzioni alternative, nell'ambito della quale vengano specificate le carenze strutturali delle aerostazioni in relazione ai servizi sottoposti a limitazione. In particolare, laddove il sedime aeroportuale sia caratterizzato da aeree operative distinte con riferimento alle attività di aviazione commerciale, di aviazione generale e di servizi di assistenza merci e posta, bisognerebbe prendere in considerazione l'opzione di assumere, ove effettivamente necessario, provvedimenti di limitazione che riguardino solo alcune di queste attività. Inoltre, nei casi in cui si renda necessario procedere alla limitazione del numero dei soggetti che possono svolgere l'attività di assistenza a terra, dovrebbe prevedersi lo svolgimento immediato di una procedura a evidenza pubblica per la scelta degli operatori accreditati nei servizi sottoposti a limitazione, evitando indesiderabili situazioni di proroga dell'operatività degli operatori storici. Tali questioni hanno trovato un esempio specifico nella vicenda relativa all'aeroporto di Venezia Tessera, per il quale il provvedimento di limitazione di alcune categorie di servizi di *handling* del maggio 2010 non ha operato alcuna distinzione tra le aerostazioni di aviazione commerciale, di aviazione generale e cargo, nonostante la planimetria e la dislocazione degli spazi nel sedime aeroportuale apparissero consentire una soluzione diversa.

COMUNE DI RIETI - PROROGA AL 31 DICEMBRE 2014 DEI CONTRATTI RELATIVI AI SERVIZI DI TPL E DI IGIENE URBANA AFFIDATI ALLA SOCIETÀ ASM

Nell'aprile 2014, l'Autorità ha formulato alcune considerazioni ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990 in merito alla delibera della Giunta Comunale n. 14 del 27 gennaio 2014 con la quale il Comune di Rieti aveva

prorogato al 31 dicembre 2014 i contratti di servizio relativi ai servizi di TPL e al servizio di igiene urbana affidati alla società ASM Spa ai sensi dell'articolo 34, commi 20 e 21 del d.l. 179/2012 e dell'articolo 13 del d.l. 150/2013.

L'Autorità ha in primo luogo evidenziato che i contratti stipulati originariamente nel 2002 con la società *in house* del comune ASM, poi parzialmente privatizzata senza gara “a doppio oggetto”, erano stati già ripetutamente prorogati, di anno in anno, fino al 31 dicembre 2013. L'Autorità ha rilevato come la soluzione adottata dal Comune di Rieti - almeno con riguardo alla gestione dei rifiuti - non risultasse essere quella più conveniente, sia per le finanze locali sia in termini di tariffe pagate dall'utenza.

Posta la pacifica natura “non conforme” dell'affidamento a favore di ASM, l'Autorità ha quindi osservato come il Comune avesse dapprima adottato la relazione ai sensi dell'articolo 34, comma 21, del d.l. 179/2012, non adeguando però l'affidamento alla normativa comunitaria, bensì adducendo giustificazioni sulla scelta di prorogare il servizio con modalità “difformi” fino al 31 dicembre 2013; successivamente, alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 13 del d.l. 150/2013, lo stesso Comune aveva nuovamente prorogato i contratti di servizio per TPL e igiene urbana al 31 dicembre 2014, nonostante la soluzione prescelta non fosse quella economicamente più vantaggiosa.

Al riguardo, l'Autorità ha valutato come sostanzialmente restrittive le decisioni assunte. In particolare, ha rilevato come, in un contesto come quello delineato dall'articolo 34 del d.l. 179/2012 e dall'articolo 13 del d.l. 150/2013, i quali imponevano alle amministrazioni obblighi consistenti nell'adozione di provvedimenti finalizzati a regolarizzare (anche liberalizzando, se del caso) le forme di gestione dei servizi in un'ottica di progressivo efficientamento delle stesse, l'utilizzo della proroga dei contratti di servizio pubblico avrebbe dovuto essere circoscritto a quelle situazioni realmente emergenziali e non prevedibili, in cui fosse stato in pericolo la prosecuzione del servizio.

In ragione di ciò, l'Autorità ha auspicato che l'Amministrazione tenesse in considerazione le osservazioni inviate e riesaminasse complessivamente il modello di gestione dei servizi pubblici locali, adottando decisioni per i relativi affidamenti che fossero conformi ai requisiti comunitari e basate su un'adeguata relazione ai sensi dell'articolo 34, comma 21, del d.l. 179/2012.

REGIONE LAZIO - AUTOSERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO NON DI LINEA

Nel settembre 2014, l'Autorità ha inviato un parere alla Regione Lazio ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, in merito ad alcune disposizioni della l.r. 58/1993, recante “*Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi*”.

pubblici di trasporto non di linea, di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21". In particolare, l'articolo 5 *bis* di tale legge, aggiunto dall'articolo 6 della l.r. 7/2005, prevedeva che per i collegamenti con i porti e gli aeroporti, aperti al traffico civile, fossero autorizzati a effettuare servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC) solo i titolari di licenze e autorizzazioni rilasciate dal comune capoluogo di Regione, nonché dal comune o dai comuni nel cui ambito territoriale i porti e gli aeroporti ricadevano.

In primo luogo, l'Autorità ha ricordato come già in casi precedenti avesse evidenziato problematiche di natura concorrenziale connesse alla previsione di vincoli o oneri di natura territoriale all'esercizio dell'attività di NCC. In particolare, l'Autorità aveva invitato la Regione Lazio, all'indomani delle modifiche alla l.r. 58/1993 a opera della l.r. 7/2005, a riesaminare la previsione di cui all'articolo 5, che limitava l'esercizio dell'attività di NCC al territorio del Comune autorizzante, precludendo così l'area territoriale del Comune di Roma agli esercenti l'attività di NCC autorizzati da altri Comuni. L'Autorità aveva ritenuto che tale previsione non fosse giustificata sotto il profilo concorrenziale.

L'Autorità aveva altresì segnalato le distorsioni della concorrenza riconducibili alle norme della suddetta legge regionale che prevedevano come requisito indispensabile per lo svolgimento dell'attività di autotrasporto pubblico non di linea l'iscrizione a un ruolo provinciale e il relativo obbligo di cancellazione dal ruolo provinciale di provenienza in caso di trasferimento ad altro ruolo (articoli 16 e 22).

Con riguardo all'articolo 5 *bis*, l'Autorità ha ritenuto che limitare il novero dei soggetti a cui è consentito svolgere il servizio di taxi e di NCC ai titolari di licenze e autorizzazioni rilasciate dal comune capoluogo di Regione, nonché dal comune o dai comuni nel cui ambito territoriale i porti e gli aeroporti ricadono, rappresentava un vincolo eccessivamente restrittivo, a svantaggio dei titolari di licenze taxi e autorizzazioni NCC di altri comuni, in particolare qualora svolgessero servizio di accompagnamento di passeggeri in partenza.

L'Autorità ha ritenuto che tali limitazioni non apparissero né funzionali né proporzionati alle eventuali esigenze dei comuni e non erano compatibili con i principi comunitari di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi sanciti dagli articoli 56 e 49 del TFUE.

Per tali ragioni, l'Autorità ha auspicato che le considerazioni contenute nella segnalazione potessero costituire la base per un riesame complessivo della materia.

Servizi

Attività professionali e imprenditoriali

PREVISIONI CONTENUTE IN ALCUNE LEGGI REGIONALI E PROVINCIALI IN MATERIA DI PROFESSIONI TURISTICHE

Nel luglio 2014, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, in merito alle discipline regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di professioni turistiche, al fine di evidenziare le distorsioni della concorrenza derivanti dalle disposizioni concernenti la fissazione dei compensi minimi o di riferimento degli operatori turistici, nonché dalle restrizioni territoriali contenute in tali normative.

L'Autorità ha ricordato innanzitutto di avere già evidenziato, in numerose segnalazioni, come disposizioni recanti tariffe minime, fisse o massime, nonché di riferimento, limitassero la concorrenza tra operatori, sia nei casi in cui tali tariffe fossero fissate con l'intervento o sotto la vigilanza di organi pubblici sia nei casi in cui esse fossero determinate dalle associazioni di categoria. L'Autorità ha altresì più volte evidenziato come la previsione della validità territoriale dell'abilitazione fosse volta a ripartire il mercato attraverso segmentazioni finalizzate a garantire a ciascun operatore un certo volume di clientela, limitando così ingiustificatamente la concorrenza tra gli operatori.

Nonostante i rilievi evidenziati nelle segnalazioni precedenti, l'Autorità ha rilevato un quadro normativo non ancora conforme a quanto auspicato. Infatti, in numerose regioni, sebbene fossero stati eliminati i meccanismi di determinazione delle tariffe, permanevano ancora situazioni in cui la fissazione dei compensi -minimi o di riferimento- per le prestazioni professionali delle guide turistiche risultava demandata a regioni o province ovvero alle associazioni di categorie maggiormente rappresentative.

L'Autorità ha, inoltre, evidenziato come alcune normative regionali contenessero ancora criticità concorrenziali, quali limitazioni all'esercizio della professione per i soggetti che avessero conseguito l'abilitazione in una Regione o Provincia diversa da quella in cui intendevano svolgere l'attività di guida turistica, oppure limitazioni dell'ambito territoriale (solitamente provinciale) in cui era consentito esercitare tale attività, in alcuni casi determinate dall'obbligo di residenza o domicilio.

Per tali motivi, l'Autorità ha auspicato nuovamente la revisione delle disposizioni contenute nelle previsioni normative esaminate, sia a livello regionale sia per quanto concerne le Province autonome di Trento e Bolzano.

Sanità e servizi sociali

ASL DI TARANTO - DINIEGO ALL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO CUP GRATUITO

Nel giugno 2014, l'Autorità ha inviato alcune considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, all'Azienda Sanitaria Locale di Taranto (ASL

Taranto), relativamente al provvedimento n. 0078139 del 29 ottobre 2013 con il quale negava l'affidamento del servizio CUP gratuito a una parafarmacia che ne aveva fatto richiesta, essendo tale servizio già stato affidato alle farmacie, sulla base di una convenzione tra la suddetta ASL e Federfarma Taranto, nonché già accessibile dal Portale Regionale della Salute e da apposito numero verde.

In via preliminare, l'Autorità ha rilevato come le linee di indirizzo della Regione Puglia, assunte in recepimento delle linee guida nazionali sul Sistema CUP, avevano definito lo standard regionale di organizzazione e funzionamento dei sistemi e servizi di prenotazione e accesso ai servizi sanitari, richiedendo che venissero offerti al cittadino una molteplicità di canali di accesso alla prenotazione. L'Autorità ha poi riconosciuto che la possibilità di offrire il servizio CUP alla propria clientela fosse uno strumento idoneo ad ampliare la gamma dei servizi offerti da parte di un determinato esercizio e, conseguentemente, ad attrarre maggiore clientela presso il proprio punto vendita.

In tale ottica, l'Autorità ha sottolineato come la decisione di accordare la facoltà di offrire il servizio CUP alle sole farmacie non potesse trovare giustificazione nell'avvenuta attivazione di alcune opzioni (Portale Regionale della Salute, Numero Verde) per la realizzazione del servizio CUP, nella misura in cui le Linee guida regionale affermavano il principio secondo cui l'azienda sanitaria doveva offrire quante più opzioni possibili fra i diversi strumenti prospettati.

Per tali motivi, l'Autorità ha rilevato che la decisione di accordare tale facoltà unicamente alle farmacie rappresentava un comportamento idoneo a conferire a quest'ultime un ingiustificato vantaggio concorrenziale nei confronti, in particolare, delle parafarmacie, con le quali si trovano in un rapporto di concorrenza diretta nella distribuzione di determinate categorie di prodotti. L'Autorità ha altresì evidenziato come tale condotta fosse idonea a produrre ricadute negative sui consumatori, i quali venivano privati di un potenziale ulteriore canale di accesso al servizio CUP.

In ragione di ciò, l'Autorità ha auspicato una revisione del provvedimento oggetto della segnalazione coerente con le osservazioni formulate.

*DISTRIBUZIONE DEL TETTO DI SPESA PER IL TRIENNIO 2013-2015 TRA LE DIVERSE
STRUTTURE SANITARIE PRIVATE*

Nell'agosto 2014, l'Autorità ha inviato un parere alla ASL Cagliari n. 8 ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, in merito al contenuto della delibera n. 795 del 19 giugno 2014 integrativa della precedente delibera n. 1354 del 31 luglio 2013 riguardante il tetto di spesa per il triennio 2013/2015 per l'erogazione delle relative spese tra strutture sanitarie private. In

particolare, l'Autorità ha individuato delle criticità di natura concorrenziale nei criteri adottati per la distribuzione tra le diverse strutture dei tetti di spesa e relativi volumi di attività, nella misura in cui eliminavano qualsiasi incentivo a competere tra le strutture accreditate e convenzionate con il S.S.N, in violazione dell'articolo 106 del TFUE nonché della delibera della Giunta Regionale Sardegna n. 51/19 del 28 dicembre 2012.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che il criterio basato sulla spesa storica di ciascuna struttura, attribuendo a ciascuna struttura privata accreditata sostanzialmente lo stesso *budget* dell'esercizio precedente, cristallizzava di fatto le posizioni degli operatori preesistenti sul mercato e non consentiva un adeguato sviluppo delle strutture maggiormente efficienti. L'Autorità ha evidenziato, infatti, come quest'ultime non si trovassero nelle condizioni di poter far valere, ai fini della copertura della spesa, i migliori risultati raggiunti sia in termini di contenimento dei costi che di soddisfacimento della domanda. In aggiunta, l'allocazione del *budget* sulla base della spesa storica ostacolava l'accesso sul mercato anche di nuovi soggetti imprenditoriali, che a parità di capacità tecnico professionale venivano, in tal modo, inevitabilmente pregiudicati.

Inoltre, l'Autorità ha sottolineato come anche i giudici amministrativi avessero rilevato criticità connesse al criterio della spesa storica, affermando, in diverse pronunce, che il criterio della spesa storica, oltre a non garantire la razionalizzazione delle erogazioni delle prestazioni sanitarie sulla base dei bisogni relativi a livello distrettuale, non risultava il più adeguato a rispondere alle esigenze dell'utenza e a consentire nello stesso tempo lo sviluppo con pari opportunità di nuovi e adeguati operatori.

Infine, l'Autorità ha rilevato come tale criterio apparisse in contrasto con la delibera della Giunta Regionale n. 51/19 del 28 dicembre 2012 nella quale, in ottemperanza ai principi di concorrenza espressi dall'Autorità, veniva affermato che nella determinazione dei volumi di attività da acquisire dai singoli operatori doveva essere considerato non solo il fatturato storico, ma anche la capacità erogativa delle singole strutture e i nuovi fabbisogni indicati nei rispettivi piani aziendali.

Per questi motivi, l'Autorità ha auspicato la rimozione, da parte dell'ASL n. 8 di Cagliari, degli aspetti restrittivi della concorrenza contenuti nella delibera oggetto della segnalazione.

Servizi vari

COMUNE DI TORINO - AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI CREMAZIONE

Nel luglio 2014 l'Autorità, a seguito del ricevimento della relativa richiesta, ha formulato un parere al Comune di Torino, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990 in merito alle modalità di concessione del servizio di cremazione.

Innanzitutto, l'Autorità ha ricordato come l'articolo 6 della l. 130/2011 attribuisse ai Comuni la titolarità della gestione dei crematori, al di là del regime di proprietà delle infrastrutture e delle modalità del loro finanziamento. In tale quadro, l'Autorità ha evidenziato come il servizio di cremazione fosse un servizio pubblico locale di rilevanza economica e, in quanto tale, disciplinato dalle previsioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del d.l. 179/2013 e dell'articolo 13 del d.l. 150/2011 che impongono la regolarizzazione dei modelli di gestione di tali servizi attraverso la scelta tra una delle tre possibili modalità di gestione offerte dal quadro normativo (gara per l'aggiudicazione del servizio, gara per la selezione del socio privato o affidamento secondo modalità *in house*). L'Autorità ha inoltre rilevato come So.Crem., l'ente gestore del servizio di cremazione, non presentasse i caratteri dell'organismo *in house* o della società soggetta a controllo pubblico e, pertanto, l'affidamento diretto, ove non fosse stato regolarizzato, sarebbe stato destinato a essere travolto dall'effetto di cessazione automatica di cui all'articolo 13 del d.l. 150/2013.

A differenza di quanto suggerito in altri casi simili, l'Autorità ha ritenuto come, nel caso di specie, la possibilità che il servizio pubblico in questione venisse offerto, in regime di autorizzazione, da più operatori - situati in comuni limitrofi - in concorrenza tra loro, fosse una opzione difficilmente percorribile. Infatti, l'Autorità ha evidenziato come, nonostante in questo caso non vi sarebbero stati problemi in ordine all'eventuale riscatto degli impianti, che sarebbero rimasti in capo alla So.Crem. quale soggetto integrato, il mercato in questione non presentava le caratteristiche di un mercato effettivamente concorrenziale, posti i vincoli regolamentari che ostacolavano l'accesso al mercato dei potenziali concorrenti - dovuti alla possibilità di realizzare nuovi impianti - e attenuavano la concorrenza tra gli operatori già presenti in ambito regionale, considerati i limiti alla mobilità extra comunale dell'utenza. Tuttavia, nonostante tali vincoli, l'Autorità non ha considerato l'impianto di cremazione di So.Crem. quale *essential facility*, con il conseguente obbligo del proprietario di garantirne l'accesso a chiunque ne avesse fatto richiesta.

L'Autorità ha perciò ritenuto che il Comune dovesse preliminarmente valutare, in concreto, se la domanda di tale servizio pubblico potesse essere soddisfatta dal libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali, verificando se il servizio offerto da So.Crem. fosse effettivamente in concorrenza con i servizi offerti dagli altri operatori attivi in ambito regionale.

L'Autorità ha suggerito che il Comune valutasse, nel caso di indizione di una procedura a evidenza pubblica per l'individuazione del gestore in esclusiva dell'impianto di cremazione di Torino, in alternativa, l'ipotesi di riscatto dell'impianto di cremazione e la conseguente gara per il servizio o la previsione, nel bando di gara, di un meccanismo di subentro

dell'aggiudicatario nella gestione dell'impianto.

Infine, l'Autorità ha osservato come l'eventuale decisione del Comune, anche fondata su ragioni economiche, di non effettuare il riscatto non ostava al fatto che potesse essere indetta la gara per il riaffidamento di tale servizio nell'ipotesi in cui gli impianti fossero stati in parte o integralmente di proprietà di soggetti terzi. Infatti, l'Autorità ha ricordato come l'articolo 10 del d.p.r. 168/2010 riconoscesse agli enti locali la possibilità di indicare nel bando di gara, come importo di cui si debba fare carico il vincitore, l'eventuale indennizzo da pagare al gestore uscente.

Interventi ai sensi dell'articolo 21 bis della l. 287/1990

PROVINCIA DI MONZA E BRIANZA - RELAZIONE SULL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Nel marzo 2014, l'Autorità ha espresso il proprio parere ai sensi dell'articolo 21 *bis* della l. 287/1990 relativamente al contenuto della “relazione sull'affidamento del servizio idrico integrato” in attuazione dell'articolo 34, comma 20, del d.l. 179/2012 adottata con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 28 del 27 dicembre 2013 dall'Ufficio per l'Ambito Territoriale Ottimale di Monza e Brianza.

L'articolo 34, commi 20 e 21 del d.l. 179/2012 ha imposto l'obbligo alle amministrazioni competenti di adeguare le gestioni dei servizi pubblici locali non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea entro il 31 dicembre 2013, prescrivendo a tal fine la pubblicazione, entro la stessa data, di una relazione che dia conto, tra le altre cose, delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta.

L'Autorità ha evidenziato che la relazione dell'Ufficio d'Ambito non dimostrasse la sussistenza dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza comunitaria per la praticabilità dell'affidamento secondo modalità *in house*. In particolare, l'assetto di controllo della società Brianzacque - affidataria diretta della gestione del SII- vedeva la presenza di società di capitali “intermediarie”, il cui controllo era riconducibile a numerosi Enti locali appartenenti anche a Province diverse da quella di Monza Brianza e i cui statuti apparivano conferire a tali società una “vocazione commerciale” incompatibile con i parametri fissati dalla giurisprudenza comunitaria in tema di *in house*. In questo modo, interessi imprenditoriali eterogenei e diversi rispetto a quelli di cui dovevano essere portatori gli Enti locali affidanti della Provincia di Monza Brianza potevano essere veicolati all'interno degli organismi societari (come già avvenuto, del resto, durante precedenti assemblee dei soci, che avevano visto una netta prevalenza, in termini di rappresentanza, delle partecipazioni detenute dalle società patrimoniali).