

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

mancata trasparenza e completezza informativa, di vincoli non necessari tra servizi bancari e di tempistiche spesso troppo lunghe in caso di trasferimento di alcuni servizi, rendendo altresì più agevole la comparazione, da parte dei consumatori, dei costi dei conti correnti offerti dalle banche. In questo senso, il provvedimento accoglie diversi specifici suggerimenti formulati dall'Autorità nella Segnalazione annuale in tema di trasparenza e mobilità⁴.

L'attribuzione di alcune nuove competenze all'Autorità

Nel quadro delle novità legislative intervenute nel corso dell'anno trascorso, deve segnalarsi che la legge di stabilità per il 2016⁵ ha ampliato il mandato dell'Autorità attribuendo ad essa tre nuovi compiti, rispettivamente, in materia di i) di società *benefit*, ii) pagamenti commerciali, iii) squilibrio nei contratti pubblici conclusi da un soggetto aggregatore.

Sotto il primo profilo, a fronte dell'introduzione nell'ordinamento di tale nuova tipologia societaria, viene previsto che *"La società benefit che non persegua le finalità di beneficio comune è soggetta alle disposizioni di cui al decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, in materia di pubblicità ingannevole e alle disposizioni del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato svolge i relativi compiti e attività, nei limiti delle risorse disponibili e senza nuovi o maggiori oneri a carico dei soggetti vigilati"* (articolo 1, comma 384).

17

Sotto il secondo profilo, è stata attribuita all'Autorità la competenza a verificare il rispetto degli obblighi introdotti dal Regolamento europeo n. 751/2015 (relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta⁶) in materia di pratiche commerciali (articolo 1, comma 900).

Infine, con riferimento ai contratti pubblici stipulati da un soggetto aggregatore relativi a servizi e forniture ad esecuzione continua o periodica, si dispone che *"per l'adesione dei singoli soggetti contraenti, in cui la clausola di revisione e adeguamento dei prezzi sia collegata o indicizzata al valore di beni indifferenziati, qualora si sia verificata una variazione nel valore dei predetti beni, che abbia determinato un aumento o una diminuzione del prezzo complessivo in misura non inferiore al 10 per cento e tale da alterare significativamente l'originario equilibrio contrattuale, come ac-*

⁴ AS1137, *Segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza e il mercato - anno 2014*, 2 luglio 2014, in *Boll.* n. 27/2014.

⁵ Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Stato (Legge di stabilità 2016)*).

⁶ Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, in GUUE L 23/1 del 29 maggio 2015.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

certato dall'autorità indipendente preposta alla regolazione del settore relativo allo specifico contratto ovvero, in mancanza, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'appaltatore o il soggetto aggregatore hanno facoltà di richiedere (...) una riconduzione ad equità o una revisione del prezzo medesimo" (articolo 1, comma 511).

In aggiunta alle richiamate previsioni normative, si segnala infine che anche il Ddl concorrenza attribuisce all'Autorità nuovi compiti, rispettivamente, in tema di premi assicurativi, di distribuzione cinematografica, di disciplina transitoria dei prezzi del gas e dell'energia, di apertura di nuovi impianti e sviluppo del *non oil*, come pure i decreti legislativi, in via di approvazione, attuativi della l. 124/2015, con particolare riferimento alla materia delle società pubbliche e dei servizi pubblici locali.

L'attività di *competition advocacy* e il monitoraggio degli esiti

18

L'analisi degli sviluppi legislativi intervenuti nel corso del 2015 evidenzia che su molti dei versanti oggetto di intervento l'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità attraverso la segnalazione annuale per la legge sulla concorrenza ha positivamente inciso, orientando i contenuti delle singole misure in un senso rispettoso dei principi concorrenziali.

Accanto allo strumento della segnalazione annuale, assai numerosi sono stati gli interventi effettuati dall'Autorità con riferimento a singole disposizioni e atti amministrativi al fine di promuoverne la conformità ai principi concorrenziali. Si consideri che nel solo anno 2015, le segnalazioni effettuate ai sensi degli articoli 21 e 22 della l. 287/1990 sono state 68. I pareri adottati ai sensi dell'articolo 21 bis sono stati 19. Sono stati inoltre adottati 15 pareri su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e 52 pareri ai sensi di normative diverse dalla l. 287/1990.

Su tale versante, sarebbe impossibile dare compiutamente conto, nel merito, delle molteplici e variegate risposte ottenute dai destinatari ogni qualvolta l'Autorità si è espressa. Proprio per questo, assume notevole rilievo un progetto di analisi degli esiti dell'attività di segnalazione e consultiva che l'Autorità, in un'ottica di efficienza ed efficacia, ha avviato a partire dal 2013 e i cui primi risultati sono stati presentati lo scorso dicembre nel corso di un convegno sul tema organizzato dalla stessa Autorità⁷.

⁷ Si tratta del convegno "I nuovi poteri di Advocacy dell'Autorità Antitrust: un primo bilancio" nel corso del quale è stata, peraltro, annunciata la costituzione di un Gruppo di lavoro, studio e ricerca sul tema dell'applicazione degli articoli 21, 21 bis e 22 della l. 287/1990, che vedrà coinvolti funzionari dell'Autorità e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (Osservatorio di Trento).

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

Si tratta di una iniziativa di ricerca, destinata ad essere svolta con cadenza periodica, che si propone di verificare il tasso di successo ottenuto dagli interventi di *advocacy* dell'Autorità presso il legislatore, le diverse amministrazioni e, sotto taluni aspetti, presso lo stesso giudice, amministrativo e costituzionale.

La decisione di approfondire tale filone si giustifica in ragione del fatto che il monitoraggio costituisce un importante terreno di indagine per valutare il “grado di apertura” dell’ordinamento interno alle ragioni della libera concorrenza e, dunque, per apprezzare quale grado di maturazione la cultura concorrenziale abbia raggiunto nel nostro sistema. Sul piano istituzionale poi, la suddetta analisi, consentendo di conoscere il grado di “ascolto” che l’Autorità è riuscita a conseguire presso i legislatori e le amministrazioni pubbliche, offre indicazioni utili anche per indirizzare strategicamente le proprie scelte di *advocacy*: in un’ottica di orientamento al risultato dell’attività svolta, dunque, la verifica del grado di attuazione dei suggerimenti espressi costituisce un importante indicatore di efficacia dell’azione amministrativa. In quest’ottica, vale sottolineare che l'accertamento dell'efficacia dell'attività segnalatoria e consultiva è stata condotta in un’ottica eminentemente giuridica, prestando attenzione agli esiti che i vari interventi hanno avuto sul quadro nazionale e locale, al fine di enucleare alcune caratteristiche e linee di tendenza del sistema conseguenti alle iniziative intraprese.

19

Rinviamo alla sezione 2 del capitolo II per gli esiti dell’attività di segnalazione e consultiva svolta nel corso del 2014 e nel primo semestre 2015, di seguito si darà conto dei risultati del monitoraggio effettuato con riferimento al biennio 2013-2014 e, limitatamente ai nuovi poteri di *competition advocacy*, dei dati disponibili per l’intero periodo 2012-2015.

Gli interventi di segnalazione e consultivi nel biennio 2013-2014.

Con riferimento ai primi risultati dello studio dell’Autorità con riguardo al periodo 2013-2014, si evidenzia che il monitoraggio ha riguardato un totale di 184 delibere adottate ai sensi degli articoli 21, 22 e 21 bis della l. 287/1990 e ai sensi di normative diverse, e ha posto in luce una tendenza abbastanza chiara: grazie agli interventi dell’Autorità non solo la libera concorrenza è entrata a pieno titolo nel dibattito politico e nelle valutazioni svolte dalle amministrazioni pubbliche in sede di disciplina delle diverse attività economiche, ma l’azione specifica condotta dall’Istituzione ha contributo significativamente a modificare gli assetti regolatori del Paese, seppure con alcune differenze di rilievo a seconda dello strumento utilizzato e a seconda che l’Autorità abbia agito d’ufficio oppure su richiesta dell’amministrazione interessata.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO · RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

Rispetto alla totalità degli interventi consultivi svolti, la percentuale degli esiti positivi è stata in totale pari al 57%⁸. Distinguendo il risultato complessivamente ottenuto per base giuridica, e limitando in questa sede il resoconto ai poteri tradizionali *ex articoli 21 e 22*⁹ emerge che, relativamente agli interventi ai sensi dell'articolo 21, la percentuale di esiti positivi è stata pari al 39%¹⁰. Si tratta di un risultato che si ricollega evidentemente alla circostanza che in questi casi non solo l'Autorità interviene di propria iniziativa, ma lo fa con riguardo ad atti normativi già in vigore, la cui modifica risulta, sia sotto il profilo del consenso politico da raggiungere sia sotto il profilo procedurale, assai più complessa rispetto a interventi adottati quando il processo di formazione di una norma o di un atto amministrativo è ancora aperto.

Per tale ragione, gli interventi effettuati ai sensi dell'articolo 22 dimostrano sul piano degli esiti risultati più soddisfacenti, essendo emerso un tasso di successo globale pari al 64%. Nell'ambito di tale categoria, è stato, peraltro, possibile distinguere i pareri dell'Autorità a seconda dell'atto di impulso: a seconda cioè che l'Autorità abbia agito su istanza di una pubblica amministrazione, centrale o locale, ovvero di propria iniziativa.

20

Con riguardo ai 51 pareri emessi su istanza di amministrazioni centrali (37) e di amministrazioni locali (14), il tasso di successo è risultato del 81% nel caso delle amministrazioni centrali e del 79% nel caso delle amministrazioni locali.

Quanto invece agli interventi deliberati *ex officio*, i risultati ottenuti si discostano significativamente da quelli adottati su istanza: nel caso, infatti, dei pareri rivolti alle amministrazioni centrali (10), solo il 20% ha avuto esito positivo; con riferimento ai pareri rivolti alle amministrazioni locali (20), la percentuale di esiti positivi sale al 45%, evidenziando, dunque, una tendenziale maggiore disponibilità degli enti locali a conformarsi alle indicazioni pro-concorrenziali ricevute.

Oggetto di uno specifico *focus* nell'ambito del monitoraggio sono stati inoltre, come detto, anche i nuovi poteri di *competition advocacy* attribuiti all'Autorità, tra i quali, in particolare, *i)* la legittimazione ad impugnare i provvedimenti amministrativi che risultino in violazione delle norme a tutela della concorrenza *ex articolo 21 bis* della l. 287/1990 e *ii)* la possibilità di

⁸ Il valore è dato dalla somma degli esiti positivi (47%) e degli esiti parzialmente positivi (10%).

⁹ Per il dettaglio degli esiti relativi ai singoli poteri di *advocacy*, v. il documento "Esiti dell'attività di advocacy nel biennio 2013-2014" presentato in occasione del suddetto convegno, disponibile all'indirizzo www.agcm.it/convegni-e-seminari.html

¹⁰ Il dato risulta dalla somma degli esiti positivi (28%) e degli esiti parzialmente positivi (11%).

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

esprimere, su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pareri sulle leggi regionali di nuova adozione, ai fini dell'eventuale impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale.

Trascorsi quasi quattro anni dalla loro introduzione, l'esperienza maturata dall'Autorità nell'esercizio di tali nuovi poteri offre diversi elementi di valutazione con riguardo sia alla applicazione che in concreto hanno ricevuto sia ai risultati conseguiti in un'ottica di efficacia.

In particolare, dall'introduzione del nuovo potere *ex articolo 21 bis* della l. 287/1990 a ottobre 2015, l'Autorità ha adottato 62 pareri rispetto ai quali si è registrato un tasso di successo del 40%¹¹. I settori maggiormente interessati sono risultati quelli dei trasporti (17), servizi vari (8), grande distribuzione (7), assicurazione (7), servizi finanziari (5).

Per quanto riguarda le amministrazioni destinatarie, la maggioranza sono risultate costituite dagli enti locali (47 pareri) rispetto a quelle centrali (15) ed è emerso che in 5 casi (su 15) l'amministrazione centrale ha ottenuto, con una percentuale di adesione pari dunque al 30%, mentre un tasso di successo maggiore si è riscontrato da parte delle amministrazioni locali che si sono adeguate in 24 casi (su 47), dunque in circa il 50% dei casi.

Con riferimento, invece, ai pareri resi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal gennaio 2012 ad ottobre 2015, l'Autorità ha reso 39 pareri a fronte di 244 richieste pervenute; in 23 casi, pari al 59% del totale, la PCM ha dato seguito al parere dell'Autorità e ha coerentemente proposto l'impugnativa: di questi, 15 casi sono giunti a definizione davanti alla Corte Costituzionale. In 11 casi su 15, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate dalla Presidenza del Consiglio; in 3 casi il ricorso è stato dichiarato inammissibile; in 1 caso è stato rigettato per erroneità del presupposto interpretativo; ai casi di esito positivo in ragione dell'illegittimità costituzionale dichiarata, devono aggiungersi infine altri 2 casi in cui il successo è derivato dalla intervenuta modifica della norma regionale a seguito del parere espresso dall'Autorità.

Alla luce dei dati emersi, si può ritenere, dunque, indirettamente, che dall'avvio dell'esercizio del nuovo potere fino ad oggi il tasso di successo dei pareri resi dall'Autorità davanti alla Corte risulti pari al 73%.

21

¹¹ Si evidenzia che tale dato deve ritenersi provvisorio, in ragione del contenzioso pendente (sulla gran parte dei casi negativi l'Autorità ha proposto ricorso) e della natura dello strumento, che richiede di tenere conto dell'esito del contenzioso ai fini di una compiuta valutazione.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

L'attività di *antitrust enforcement*

I dati relativi all'attività svolta indicano che l'azione di contrasto ai comportamenti restrittivi delle imprese ha conosciuto un sostanziale rafforzamento nel corso del 2015, concorrendo a svolgere un importante ruolo di presidio e sostegno ai promettenti segnali di ripresa che l'economia reale è andata manifestando durante l'anno.

L'adempimento dei compiti istituzionali ha impegnato, in particolare, 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, registrando un incremento rispetto agli anni precedenti: sono stati conclusi infatti nel 2015 quattordici procedimenti in materia di intese restrittive della concorrenza, tre in materia di abusi di posizione dominante e sette in materia di concentrazioni, con un ammontare complessivo delle sanzioni irrogate pari a circa 238 milioni di euro.

Con riguardo particolare alle linee ispiratrici dell'attività di *enforcement antitrust*, una rigorosa politica sanzionatoria ha costituito il tratto qualificante dell'azione svolta nel corso dell'anno, in continuità e coerenza, peraltro, con quanto ripetutamente indicato dall'Autorità in merito ai propri obiettivi di *policy*.

La politica sanzionatoria dell'Autorità è volta, infatti, sia a punire coloro che hanno posto in essere condotte illecite e a scongiurare la reiterazione delle stesse, sia a dissuadere le altre imprese dal porre in essere comportamenti vietati. In particolare, nell'esercizio del proprio potere sanzionatorio, l'Autorità persegue il seguente duplice obiettivo:

- a) deterrenza specifica nei confronti delle imprese o delle associazioni di imprese che si sono resi responsabili di una violazione delle norme in materia di intese e di abuso di posizione dominante (c.d. effetto dissuasivo specifico);
- b) deterrenza generale nei confronti degli altri operatori economici dall'assumere o continuare condotte contrarie alle norme di concorrenza (c.d. effetto dissuasivo generale).

Tale approccio ha trovato piena e coerente declinazione nel 2015 e anche nei primi mesi del 2016, tenuto conto che l'ammontare globale delle sanzioni irrogate è sensibilmente cresciuto rispetto ai 186 milioni irrogati nell'anno precedente: un dato che conferma la ferma determinazione dell'Autorità a perseguire con particolare severità e incisività le infrazioni alle regole di concorrenza, come pure le inottemperanze alle proprie decisioni.

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

Collusione e cartelli

Gli accordi tra imprese concorrenti volti a fissare i prezzi di vendita o a ripartire i mercati sono ovunque, e senza discussione, considerati una tra le violazioni più gravi della normativa antitrust. Con queste condotte le imprese si appropriano indebitamente di profitti che non trovano la loro origine in una maggiore efficienza o in una maggiore appetibilità dei prodotti da esse offerti, ma sono la conseguenza diretta e immediata dell'artificiale e concordata restrizione della concorrenza, con grave pregiudizio al mercato e anche al consumatore. Proprio per questa ragione, in alcuni ordinamenti anche europei all'illecito è riconosciuta una rilevanza penale in considerazione della particolare nocività per il consumatore che hanno simili pratiche. Nell'ordinamento nazionale ciò non accade: alla sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità compete dunque l'effetto di deterrenza, oltre che eventualmente, al *private enforcement*.

Nel corso dell'anno l'Autorità in tredici casi (su un totale di quattordici) ha accertato intese restrittive della concorrenza, irrogando nella quasi totalità dei casi una sanzione amministrativa¹². Il dato che emerge con maggiore nettezza riguarda la collusione in occasione di gare pubbliche, che in linea con un *trend* emerso già da alcuni anni, ha costituito l'oggetto di otto istruttorie ed ha interessato le commesse pubbliche più varie. Gli altri settori che hanno registrato interventi di repressione di intese restrittive della concorrenza sono stati quelli dei servizi marittimi e dei servizi tecnici accessori nelle comunicazioni, il mercato del poliuretano espanso e quello del calcestruzzo.

23

La collusione nelle gare pubbliche

Nel corso del 2015 ha trovato conferma la speciale attenzione che da diversi anni l'Autorità riserva al fenomeno della collusione nelle gare pubbliche. Sono state, come detto, otto le istruttorie concluse che hanno accertato violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza in occasione di procedure ad evidenza pubblica. I settori di mercato investigati dall'Autorità sono assai diversificati e vanno dai servizi pubblici locali ai servizi sanitari, ai contratti di forniture, ai servizi strumentali, etc.. Anche l'estensione della collusione varia nei diversi procedimenti, passandosi da casi in cui essa coinvolge l'intero territorio nazionale a casi in cui le violazioni afferiscono a contesti prevalentemente locali.

¹² Fa eccezione il caso Arca-Novartis/Italfarmaco, chiuso con impegni.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

Tra i casi di maggiore portata conclusi si segnala innanzitutto il caso *Gara CONSIP - Servizi di pulizia nelle scuole* in cui l'istruttoria si è conclusa con l'accertamento che quattro imprese hanno coordinato le proprie modalità di partecipazione alla gara comunitaria bandita da Consip per l'affidamento dei servizi di pulizia negli istituti scolastici di ogni ordine e grado. L'appalto era suddiviso in 13 lotti del valore totale di circa 1,63 miliardi di euro. La collusione si è realizzata attraverso un utilizzo distorto dello strumento consortile. Pur concorrendo, infatti, formalmente in maniera autonoma, il CNS e la consorziata Manutencoop Facility Management hanno concordato, d'intesa con le altre Parti del procedimento (Kuadra in ATI con il CNS e Roma Multiservizi, partecipata in misura rilevante da Manutencoop), la rispettiva strategia per perseguire obiettivi condivisi e alterare così gli esiti della gara, anche avvalendosi di affidamenti in subappalto per la tutela delle rispettive posizioni di mercato. Tramite questa intesa, le quattro imprese - due delle quali sono i maggiori operatori del mercato - hanno annullato di fatto il reciproco confronto concorrenziale nello svolgimento della gara Consip, per spartirsi i lotti più appetibili e aggiudicarsene il numero massimo consentito. Sanzioni per oltre 110 milioni di euro sono state complessivamente irrogate alle società CNS (Consorzio Nazionale Servizi società cooperativa), Manutencoop Facility Management, Roma Multiservizi e Kuadra che svolgono i servizi di pulizia nelle scuole nazionali.

24

Analogamente, nel caso *Gare RC auto per trasporto pubblico locale*, due sanzioni, per complessivi 29 milioni di euro, sono state irrogate alle compagnie di assicurazioni Generali e Unipol-Fondiaria (queste ultime confluite oggi nel gruppo UnipolSai) per un'intesa restrittiva realizzata in occasione della partecipazione alle gare per la copertura assicurativa Rca dei mezzi di 15 aziende di Trasporto pubblico locale (Tpl) in altrettante città italiane. L'accordo, durato dal 2010 al 2014, ha riguardato 58 gare d'appalto, delle quali 39 sono andate deserte e 19 sono state aggiudicate alla compagnia storicamente affidataria del servizio, in quanto unica offerente, bandite da altrettante aziende locali. Il coordinamento è avvenuto, tra l'altro, attraverso i contratti intercorsi tra le compagnie nel gruppo di lavoro sul Trasporto pubblico locale istituito presso l'ANIA, l'associazione di categoria delle imprese assicurative. L'intesa è stata giudicata dall'Autorità molto grave, avendo avuto per oggetto la partecipazione coordinata a gare d'appalto in un comparto particolarmente sensibile, come la copertura assicurativa obbligatoria sui rischi RCA nel trasporto pubblico locale, per l'alto numero di aziende e di gare coinvolte, e infine per la durata.

Anche il caso *Procedure di affidamento dei servizi ristoro su rete autostradale ASPI* si è concluso con l'irrogazione di due sanzioni, complessivamente per oltre 13 milioni di euro, alle società "Chef Express" e "My Chef"

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

per un'intesa restrittiva della concorrenza nei servizi di ristoro sulla rete autostradale. A giudizio dell'Autorità, il "cartello" si è realizzato in 16 gare dei 43 lotti per l'assegnazione di appalti pubblici. In queste occasioni, "Chef Express" s'è aggiudicata importi per 24 milioni di euro e "My Chef" per 11 milioni di euro. Ai fini della quantificazione della sanzione, l'Autorità ha rilevato che si è trattato di *"una intesa orizzontale segreta di ripartizione dei mercati, la quale risulta essere molto grave, avendo per oggetto il condizionamento di gare a evidenza pubblica e avendo altresì prodotto effetti sulle condizioni di aggiudicazione delle gare"*.

Ancora, nel caso *Forniture Trenitalia*, l'Autorità ha accertato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza tra tredici società, attive nell'ambito della fornitura di beni e servizi elettromeccanici per il settore ferroviario, le quali, nell'arco temporale compreso tra marzo 2008 e settembre 2011 e in occasione delle procedure di acquisto oggetto di istruttoria (ventidue delle quali svoltesi nel contesto del cosiddetto SQF, Sistema di Qualificazione Fornitori della stazione appaltante), indette da Trenitalia Spa, avevano concordato le modalità di partecipazione a tali procedure, al fine di preordinarne gli esiti, mediante continui contatti (comunicazioni elettroniche, elaborazione comune di dati, comunicazioni telefoniche, incontri fisici) e scambi di informazioni sensibili. Per l'infrazione accertata l'Autorità ha comminato alle società lee, Dmotor, Elca, El-Pm, Soelta, Firema, Gmg, Meis, Motortecnica, Piaggio, Pm e Retam sanzioni complessive pari a quasi 2 milioni di euro.

25

Ugualmente, nel caso *Servizi di post produzione di programmi televisivi RAI*, l'Autorità ha concluso l'istruttoria irrogando una sanzione complessiva di circa 800 mila euro nei confronti di alcune imprese che forniscono il Centro di produzione di Roma. Destinatarie del provvedimento sono state, in particolare, l'associazione di categoria New Italian Broadcasting Association (NIBA) e 21 società attive nel settore della post-produzione: Barbieri Communication, Capital Video, D4, Digital Si, Diva Cinematografica, Etabeta, Euro Group Line Production, Futura, Industria e Immagine, MAV Television, Manager 2000, New Telecinema, Obiettivo Immagine, On Air Unipersonale, Point Films, Primopiano Tv, Siri Video, Studio Immagine, Telecinema Production, Unitelefilm e Video Etc. In particolare, l'Autorità ha accertato tra le suddette imprese un'intesa unica e complessa che, nelle sue diverse fasi, si era articolata in uno scambio di informazioni e nel coordinamento delle offerte nell'ambito di procedure selettive indette dalla RAI per l'affidamento dei servizi di post-produzione, con l'obiettivo di innalzare il livello dei prezzi praticati.

Con riguardo invece ai mercati di rilevanza locale, deve menzionarsi la decisione *Gestione fanghi in Lombardia e Piemonte*, che ha accertato, tra

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

l'altro, la messa in atto, da parte di otto imprese, di un coordinamento per limitare il confronto concorrenziale nella partecipazione alle gare per il servizio di smaltimento dei fanghi civili in agricoltura. Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di sanzioni complessive per oltre 4,5 milioni di euro. L'istruttoria *Ecoambiente - Banda di gara smaltimento dei rifiuti da raccolta differenziata* ha accertato, invece, un coordinamento tra quattro società in occasione della partecipazione alla procedura svolta nel 2013 per l'affidamento del servizio di smaltimento delle frazioni "umido organico" e "verde", derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti dei comuni della Provincia di Rovigo. Per l'infrazione accertata sono state comminate sanzioni pari a 1 milione di euro.

Infine, nel caso *Gare per servizi di bonifica e smaltimento di materiali inquinanti e/o pericolosi presso gli arsenali di Taranto, La Spezia e Augusta*, l'Autorità ha accertato l'esistenza di un'intesa restrittiva tra numerose imprese, volta a coordinare le rispettive condotte nell'ambito di tre gare d'appalto, aventi ad oggetto l'affidamento di servizi di bonifica e propedeutici/di supporto da svolgersi a bordo di navi militari, bandite dal Ministero della Difesa nell'arco temporale 2011-2013. In ragione della collusione accertata, l'Autorità ha comminato alle società Tecnosit, TPS, Siman, Maren, Chiome, Serveco, Coibesa, Technomont, Comerin, Work Service, Metalblok e Sait sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di oltre 3 milioni di euro.

L'ampiezza e la ricchezza dei settori investigati confermano che l'Autorità ha svolto e svolge un ruolo molto importante nel contrasto alla collusione nelle gare pubbliche, contribuendo ad arginare per questa via anche i rischi corruttivi che possono celarsi dietro alcune strategie concertative.

A riprova della centralità del tema e della sinergia istituzionale che la promozione del corretto confronto competitivo nelle procedure pubbliche richiede, l'Autorità ha attivamente partecipato nel corso dell'anno al Gruppo di lavoro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri su "Strategia per la riforma degli appalti pubblici", i cui lavori sono sfociati a dicembre 2015 nella redazione di un documento conclusivo contenente l'analisi particolareggiata delle principali criticità del settore, delle soluzioni proposte e delle corrispondenti azioni da intraprendere, con i relativi indicatori di risultato e l'indicazione dei tempi per la loro realizzazione.

Le altre intese restrittive

In altri sei casi l'Autorità ha accertato la violazione al divieto di intese restrittive della concorrenza, uno dei quali concluso nel mese di marzo 2016.

Si tratta, in particolare, del caso *Tassi sui mutui nelle province di Bolzano e Trento*, in cui sono state irrogate sanzioni per un totale di circa 27

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

milioni di euro ad alcuni istituti di credito, alla Federazione Cooperative Raiffeisen e alla Federazione Trentina della Cooperazione per due distinte intese anti-concorrenziali nel mercato degli impieghi alle famiglie, attuate rispettivamente nelle province di Bolzano e di Trento.

Più specificamente, l'Autorità ha accertato che la Federazione Cooperative Raiffeisen e 14 Casse Raiffeisen (Cassa Rurale di Bolzano, Casse Raiffeisen di Brunico, Lana, Valle Isarco, Merano, Castelrotto-Ortisei, Oltradige, Lagundo, Wipptal, Tures Aurina, Prato-Tubre, Nova Ponente-Aldino, Silandro e Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige) hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza, consistente nel coordinamento delle rispettive politiche commerciali, anche attraverso lo scambio di informazioni sensibili (tassi di interesse e altre condizioni economiche dei finanziamenti), con l'obiettivo di limitare il confronto competitivo nel mercato degli impieghi bancari alle famiglie nella provincia di Bolzano. L'intesa si era protratta per un arco temporale di circa sette anni (2007-2014). È stato inoltre accertato che i comportamenti posti in essere dalla Federazione Trentina della Cooperazione, indicando alle Casse Rurali federate un tasso di riferimento per i mutui e limitando così il confronto competitivo nel mercato degli impieghi alle famiglie nella provincia di Trento, hanno costituito un'altra intesa restrittiva della concorrenza, attuata tra novembre 2013 e dicembre 2015.

Nell'ambito invece dei casi conclusi nel 2015, l'Autorità ha irrogato una sanzione complessiva di 28 milioni di euro, per un'intesa restrittiva nel *Mercato dei servizi tecnici accessori* a carico di sette società (Alpitel, Ceit Impianti, Sielte, Sirti, Site, Valtellina e Telecom Italia). L'accordo ha riguardato in particolare il coordinamento, tra luglio 2012 e febbraio 2013, delle offerte economiche e di altre condizioni contrattuali nelle procedure per la selezione dei fornitori predisposte dalle società Wind e Fastweb, nonché quello sulle informazioni relative all'erogazione dei servizi di manutenzione correttiva (c.d. *assurance*). Questa attività viene effettuata per ripristinare il servizio in caso di guasti segnalati dai clienti finali o per malfunzionamenti della rete, a cui Telecom consente di accedere agli operatori telefonici alternativi (OLO).

Le condotte restrittive sono consistite nella determinazione coordinata delle condizioni economiche contrattuali e delle informazioni trasmesse al regolatore, con l'obiettivo di limitare il confronto competitivo e prevenire l'evoluzione delle forme di erogazione disaggregata dei servizi tecnici accessori. Questo è avvenuto in un periodo di evoluzione delle modalità di erogazione dei servizi di manutenzione correttiva che avrebbero potuto determinare una maggiore disintermediazione del servizio. Inoltre, le condotte esaminate sono state ritenute idonee ad alterare gli incentivi degli OLO e degli *stakeholder*, pregiudicando la concorrenzialità del mercato.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

Nel settore del trasporto marittimo passeggeri l'Autorità ha sanzionato i principali armatori nei golfi campani per aver violato gli impegni assunti in una precedente decisione del 2009 e aver posto in essere comportamenti restrittivi della concorrenza. In particolare, l'Autorità aveva reso obbligatori alcuni impegni proposti dalle società NLG, Alilauro, Alicost, Alilauro Gruson, Medmar Navi, e SNAV nell'ambito del procedimento I689, per risolvere le preoccupazioni concorrenziali legate al coordinamento da esse realizzato anche attraverso l'organismo comune CLMP. Dall'istruttoria è emerso che tali società non solo hanno violato detti impegni, replicando in Gescab le attività di coordinamento illecito già realizzate attraverso il CLMP, ma, unitamente a SMLG e agli organismi comuni costituiti nel tempo (CLMP in liq., ACAP e Gescab) hanno posto in essere, nel mercato del trasporto marittimo passeggeri e/o mezzi mediante traghetti e unità veloci, sull'insieme delle rotte comprese nei golfi di Napoli e Salerno oltre che su alcuni collegamenti per le isole Eolie e Pontine da Napoli e da alcuni porti laziali, un'intesa orizzontale, unitaria e complessa.

Più specificamente, l'intesa si è sostanziata in una complessa e articolata strategia volta a ripartire i costi/ricavi realizzati nei mercati di riferimento secondo quote storiche predefinite e non in base all'attività effettivamente svolta, unitamente al coordinamento sulle principali variabili concorrenziali, quali politiche tariffarie e commerciali e l'operatività delle Parti, obbligandosi reciprocamente a mantenere invariate le corse effettuate e perfino la tipologia e il numero dei mezzi impiegati negli anni cui sono ancorate le quote storiche da mantenere, nonché a un sistematico scambio di informazioni sensibili e disaggregate. Ciò ha condizionato fortemente il funzionamento del mercato. La decisione finale, con la quale l'Autorità ha irrogato ai principali armatori privati campani sanzioni complessivamente pari a oltre 14 milioni di euro, è oggetto di contenzioso.

Sanzioni per oltre 12,5 milioni di euro sono state inoltre irrogate a otto società produttrici di calcestruzzo operanti in Friuli Venezia Giulia (General Beton Triveneta Spa, Calcestruzzi Zillo Spa, Friulana Calcestruzzi Spa, Super-Beton Spa, Cobeton Srl, La Nuova Calcestruzzi Srl, Calcestruzzi Trieste Nord Est Srl, Concrete Nordest Srl) e alla società di consulenza (Intermodale Srl). E' emerso infatti che, tra il 2010 e il 2014, esse hanno attuato due intese per fissare i prezzi e spartirsi la clientela: una, nelle province di Udine, Pordenone, Gorizia e nella provincia di Treviso a sinistra del Piave; l'altra, nella provincia di Trieste. Il procedimento ha avuto origine dalla richiesta di applicazione del programma di clemenza della società Calcestruzzi Spa cui l'Autorità ha riconosciuto l'immunità totale dall'ammenda ai sensi della "Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni". Le due intese erano finalizzate, in particolare, alla ripartizione dei cantieri di

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

fornitura del calcestruzzo e alla fissazione dei prezzi di vendita nei due mercati geografici del Friuli sopra indicati. In entrambi i casi, il coordinamento ha determinato il mantenimento della clientela storica di ogni concorrente e la fissazione di prezzi più alti di quelli che si erano registrati prima del 2010, un periodo caratterizzato già dal 2008 da una contrazione significativa della domanda e da una maggiore concorrenza di prezzo tra i produttori. Le concertazioni hanno interessato i principali operatori delle aree geografiche coinvolte, rappresentativi di circa l'80% per quanto riguarda l'area di Udine-Pordenone e di circa il 60% per quella di Trieste.

Infine, l'Autorità ha accertato che le società Orsa Foam Spa e Olmo Giuseppe Spa, attive nel mercato della produzione di poliuretano espanso flessibile hanno posto in essere un'intesa unica e complessa volta a coordinare le rispettive politiche commerciali e a ripartire il mercato e la clientela. L'istruttoria ha permesso di appurare in particolare che le due società hanno coordinato le proprie politiche commerciali attraverso un intenso scambio di informazioni sensibili realizzato mediante tre imprese comuni, nonché stipulando un accordo per la gestione congiunta della propria clientela del sud, attraverso il quale è stata eliminata la concorrenza reciproca nei confronti dei clienti localizzati in tali aree geografiche. Grazie all'adozione dei suddetti comportamenti Olmo e Orsa hanno potuto continuare a mantenere elevati, e anzi ad aumentare tali prezzi, anche in presenza di forti cali dei prezzi di acquisto delle materie prime usate per la produzione del poliuretano e in un contesto di domanda di poliuretano calante. Per l'infrazione accertata, sono state comminate sanzioni pari a 1.568.718 euro per la società Orsa Foam e pari a 7.184.755 euro per la società Olmo Giuseppe.

29

Nel novero dei procedimenti per possibile violazione del divieto di intese restrittive deve menzionarsi anche il caso del *Mercato dei servizi turistici-prenotazioni alberghiere online*, parzialmente concluso con l'accettazione degli impegni presentati dalle società del gruppo Priceline, Booking.com B.V. (Booking) e Booking.com (Italia). Il procedimento era stato avviato, anche nei confronti di Expedia, in relazione al contenuto delle clausole *Most Favoured Nation* (MFN), utilizzate dalle principali piattaforme di prenotazioni alberghiere nei rapporti contrattuali con i propri *hotel partner*. In sede di avvio, l'Autorità aveva ritenuto che la presenza di tali clausole fosse suscettibile di limitare significativamente la concorrenza sulle commissioni richieste alle strutture ricettive, con un impatto sui prezzi dei servizi alberghieri, in danno dei consumatori finali. Le clausole MFN vincolano, infatti, le strutture ricettive a non offrire i propri servizi alberghieri a prezzi e condizioni migliori tramite altre agenzie di prenotazione *online*, e in generale, tramite qualsiasi altro canale di prenotazione (siti web degli alberghi compresi). Esse si inseriscono in un contesto di mercato in cui il principale

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

modello di *business* delle OTA (*online travel agencies*) è quello basato sulle commissioni praticate agli hotel. Sulla base di tale modello gli hotel pagano il servizio reso dalle piattaforme solo in caso di avvenuta prenotazione da parte del consumatore attraverso la corresponsione di una commissione sul prezzo di vendita della stanza, mentre i consumatori utilizzano gratuitamente i servizi di ricerca, confronto e prenotazione offerti dalle OTA.

Nel corso dell'istruttoria, condotta in collaborazione con le Autorità nazionali di concorrenza di Francia e Svezia e in coordinamento con la Commissione europea, le società del gruppo Priceline - *leader* del mercato in Italia - si sono impegnate a ridurre significativamente l'ambito di applicazione delle clausole MFN, utilizzandole esclusivamente con riferimento ai prezzi e alle altre condizioni pubblicamente offerte dagli hotel attraverso i propri canali di vendita diretta *online*, e lasciando piena libertà agli hotel nella determinazione delle condizioni di offerta praticate sulle altre OTA e sui propri canali diretti *offline*, nonché nell'ambito dei propri programmi di fidelizzazione. Gli impegni si applicheranno, a partire dal 1° luglio 2015, a tutte le prenotazioni effettuate dai consumatori con riferimento agli hotel siti in Italia ed avranno una durata di cinque anni. I medesimi impegni sono stati presentati alle Autorità nazionali di concorrenza di Francia e Svezia.

30

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni fossero idonei a risolvere le preoccupazioni concorrenziali connesse alle condotte di Booking.com, in quanto, ridimensionando significativamente la portata delle clausole in questione, avrebbero consentito alle OTA di avvalersi delle commissioni praticate agli hotel quale leva concorrenziale volta ad ottenere da questi ultimi la vendita delle stanze sulle proprie piattaforme a tariffe e condizioni più favorevoli. Per tale ragione, ha accettato gli impegni presentati da Booking.com rendendoli obbligatori e chiudendo nei suoi confronti l'istruttoria senza accertamento dell'infrazione.

Il procedimento è invece proseguito nei confronti di Expedia Inc. (Expedia) ed Expedia Italy Srl, che non hanno presentato gli impegni entro il termine fissato, ed è attualmente in corso.

Comportamenti abusivi delle imprese

L'analisi dei tre procedimenti istruttori conclusi in materia di abusi di posizione dominante fa emergere un elemento ricorrente nella prassi decisionale dell'Autorità: dal punto di vista sostanziale, il tipo di abuso che viene in rilievo ha a che fare, assai di frequente, con l'ostacolo frapposto ad un processo di apertura e ampliamento del mercato.

In effetti, la pluralità di tipologie di illecito valutate dall'Autorità nel corso dell'anno sono tutte accomunate dal carattere escludente della con-

LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

dotta posta in essere dall'impresa dominante, volta ad ostacolare i processi di apertura dei mercati e ad impedire l'ingresso o l'affermazione sul mercato di operatori concorrenti. Si tratta di comportamenti particolarmente negativi, 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.

Una sanzione di oltre 3 milioni di euro è stata irrogata dall'Autorità alla SEA, Società esercizi aeroportuali di Milano, per un abuso di posizione dominante commesso nell'ambito della procedura di dismissione, da parte della Società Acqua Pia Antica Marcia (SAPAM), della partecipazione pari al 98,3% detenuta nelle società ATA Ali Trasporti Aerei e ATA Ali Servizi. SEA - in qualità di gestore unico delle infrastrutture aeroportuali di Linate e sub-concedente ad ATA - avrebbe vanificato gli esiti della gara, impedendo l'ingresso di Cedcor nel mercato della gestione delle infrastrutture e nell'offerta dei servizi di *handling*. In particolare, SEA ha adottato tre diverse tipologie di comportamento: anzitutto, ha cercato di ostacolare la procedura indetta da SAPAM, contestando inefficienze e carenze informative nell'operato dell'*advisor* e del venditore; poi, quando ha avuto notizia che Cedcor aveva presentato l'offerta migliore, ha risolto la Convenzione con ATA per presunte inadempienze di quest'ultima, al fine di evitare l'aggiudicazione definitiva della gara all'operatore nuovo entrante; infine, nell'autunno del 2013, ha presentato un'offerta al rialzo per l'acquisto di ATA, perfezionato definitivamente il 18 dicembre 2013 con la sottoscrizione di un contratto con SAPAM.

Per l'Autorità si è trattato di un abuso molto grave che ha alterato irrimediabilmente la concorrenza per il mercato della gestione delle infrastrutture aeroportuali AG, inibendo l'ingresso a un concorrente efficiente e in grado di offrire un servizio qualitativamente elevato. E così SEA ha influito anche sui servizi di *handling*, avendo acquisito il primo operatore (ATA Ali Servizi) e potendo porre in essere politiche di accesso volte a rafforzarne la posizione sul mercato.

Nel corso dell'anno, due istruttorie sono state concluse invece con impegni in quanto sono stati ritenuti idonei a consentire una modifica effettiva e rapida in senso virtuoso del comportamento delle imprese, con vantaggi immediati per i concorrenti e i consumatori.

Nel caso *Conai - Gestione rifiuti da imballaggi in plastica*, l'Autorità ha deciso di accettare gli impegni presentati dal Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) e dal Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclaggio e il recupero degli imballaggi in plastica (COREPLA), in relazione ai comportamenti dei due consorzi nel mercato della gestione dei rifiuti da

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

imballaggi in plastica speciali. L'istruttoria era stata aperta sulla base dell'ipotesi che CONAI avesse posto in essere, anche nell'interesse di COREPLA, un'unica articolata strategia nell'organizzazione dell'avvio a riciclo di questi rifiuti, per ostacolare l'ingresso e l'operatività nel mercato di un sistema autonomo (P.A.R.I.) gestito dal segnalante Aliplast Spa. Gli impegni presentati da CONAI e COREPLA hanno essenzialmente avuto ad oggetto: *i)* la non interferenza da parte di CONAI nelle procedure di riconoscimento dei consorzi autonomi, di esclusiva competenza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nonché una puntuale predeterminazione degli elementi di valutazione da fornire al medesimo Ministero, con l'ausilio di un *monitoring trustee*, indipendente e non esposto a conflitti di interesse, la cui individuazione è approvata dall'Autorità; *ii)* la definizione di una tempistica celere e certa per la stipula degli accordi e la predeterminazione dei criteri per determinare il contributo dovuto dai sistemi autonomi al sistema consortile per la gestione dei rifiuti confluiti nella raccolta differenziata; *iii)* l'obbligo di pubblicare sui rispettivi siti internet informazioni sui sistemi autonomi e sulle relative procedure di riconoscimento, finalizzati a rimuovere ostacoli informativi alla costituzione di nuovi sistemi autonomi e all'adesione a quelli esistenti; *iv)* l'applicazione, se richiesta, dei criteri di cui all'impegno *ii)* per il sistema P.A.R.I. e, comunque, di una condizione di miglior favore nella definizione del relativo contributo da parte di Aliplast, retroattivamente alla data di autorizzazione ministeriale dello stesso consorzio; *v)* la definizione in via transattiva dei contenziosi economici e amministrativi relativi al riconoscimento del sistema P.A.R.I.. L'Autorità ha ritenuto che questi impegni fossero idonei a tutelare la concorrenza, in quanto consentivano di interrompere e di evitare anche in futuro il verificarsi di condotte strumentali da parte dei due *incumbent*, volte a ostacolare o ritardare l'ingresso sul mercato di altri sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica speciali. Gli impegni sono *sine die* e si applicheranno alle procedure di riconoscimento dei nuovi sistemi.

Nel caso *Fornitura di acido colico*, il procedimento è stato avviato per possibile abuso di posizione dominante nei confronti delle società I.C.E. - Industria Chimica Emiliana Spa (ICE) e Prodotti Chimici e Alimentari Spa (PCA) a causa della adozione da parte della prima, anche per il tramite della controllata PCA, di una strategia escludente nei confronti della società Erre-gierre Spa (RGR), concorrente del gruppo ICE-PCA nel mercato dell'acido ursodesossicolico (di seguito, anche acido urso o USDA), principio attivo utilizzato per la produzione di farmaci. Il procedimento era stato poi esteso a ulteriori condotte di ICE e PCA, tutte potenzialmente suscettibili di integrare una strategia abusiva, volta ad alterare la struttura concorrenziale del mercato della produzione e vendita dell'acido urso, con pregiudizio per i consumatori intermedi - le imprese farmaceutiche produttrici di farmaci a