

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

*L'attività di enforcement**Collusione e cartelli**La collusione nelle gare pubbliche*

Anche nel 2016 una parte delle istruttorie svolte ha riguardato fenomeni di collusione in occasione di gare pubbliche. A conferma dell'attenzione posta su questo tipo di intese, nel mese di novembre l'Autorità ha organizzato presso la propria sede, congiuntamente con l'Autorità antitrust olandese, un *workshop* internazionale sul tema dei test di *screening* per la collusione nelle gare di appalto. La partecipazione a questo convegno, che ha avuto ad oggetto lo studio e l'elaborazione di metodologie volte all'individuazione di possibili comportamenti collusivi da parte delle imprese in occasione di gare di appalto, è stata elevata e ha visto la presenza di quasi trenta Autorità antitrust di altri Paesi, a conferma dell'interesse che questo argomento suscita anche a livello internazionale.

Per quanto concerne il contesto nazionale, nel 2016 sono state concluse due istruttorie che hanno interessato i servizi di ventiloterapia domiciliare e ossigenoterapia domiciliare e il settore dei diritti televisivi relativi alle partite del campionato di calcio di serie A per il triennio 2015-2018.

In particolare, il caso 1792 - *Gare ossigenoterapia e ventiloterapia domiciliare* ha riguardato l'attuazione di tre distinte intese poste in essere in occasione delle gare bandite da ASL Milano 1, ASUR Marche e SORESA - relative, rispettivamente, alla fornitura del servizio di ventiloterapia domiciliare (VTD) in parte della provincia di Milano, del servizio di VTD e ossigenoterapia domiciliare (OTD) nella Regione Marche e del servizio di OTD nella Regione Campania - e ha portato l'Autorità a comminare sanzioni per un valore complessivo pari a circa 47 milioni di euro nei confronti delle società Linde Medicale S.r.l., Medicair Italia S.r.l., Medicair Centro S.r.l., Medicair Sud S.r.l., Medigas Italia S.r.l., Sapi Life S.r.l., Vitalaire Italia S.p.A., Vivisol S.r.l., Vivisol Napoli S.r.l., Eubios S.r.l., Oxy Live S.r.l., Ossigas S.r.l., Magaldi Life S.r.l. e Ter.Gas. S.r.l..

Il procedimento istruttorio, avviato ai sensi dell'articolo 101 del TFUE, ha permesso all'Autorità di verificare che le intese, attraverso la concertazione delle politiche commerciali delle imprese coinvolte, erano finalizzate ad eludere, nell'ambito di gare ad evidenza pubblica, lo svolgimento di dinamiche concorrenziali, in modo da mantenere artificiosamente alto il prezzo dei servizi offerti e da massimizzare i profitti ottenuti.

Tali intese, realizzate attraverso accordi sui prezzi dei servizi e la ripartizione del mercato fra le imprese partecipanti, sono state considerate particolarmente gravi dall'Autorità, in quanto avevano ad oggetto la concertazione sulla partecipazione a procedure ad evidenza pubblica per

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

l'affidamento di servizi per conto di aziende sanitarie locali.

La seconda istruttoria, relativa a un'intesa fra la Lega Nazionale Professionisti Serie A (LNP) e le società Infront Italy, Sky Italia, Reti Televisive Italiane Spa (RTI) e la sua controllata Mediaset Premium (I790 - *Vendita dei diritti televisivi serie A 2015-2018*), si è conclusa con sanzioni pecuniarie per un totale di 66 milioni di euro. L'Autorità ha infatti rilevato, nel corso dell'istruttoria, la violazione dell'articolo 101 TFUE con riferimento alla gara per la vendita dei diritti audiovisivi del Campionato di calcio di Serie A per il triennio 2015-2018.

Le indagini svolte nel corso del procedimento hanno permesso di accertare che l'assegnazione dei diritti relativi al Campionato di Serie A per le stagioni 2015-2018 non era avvenuto in base allo svolgimento regolare di una procedura competitiva - conformemente a quanto previsto dal decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9 (*Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse*, c.d. Decreto Melandri) e dalle relative Linee Guida approvate dalle Autorità - ma era il risultato di un'intesa restrittiva della concorrenza finalizzata ad alterare l'esito della gara per garantire la ripartizione del mercato tra Sky e Mediaset Premium, i due operatori assegnatari dei diritti anche nel triennio precedente, precludendo l'ingresso di nuovi operatori.

L'Autorità ha ritenuto questa intesa particolarmente grave, anche perché in grado di ridurre le aspettative di ingresso di nuovi *player* nel mercato della vendita dei diritti audiovisivi del Campionato di calcio di Serie A anche per gli anni futuri.

I cartelli e il ruolo delle associazioni di categoria

Uno dei principali obiettivi dell'Autorità da sempre perseguiti è la lotta ai cartelli segreti. Nel 2016 l'Autorità ha concluso un'istruttoria (I783 - *Accordo tra operatori del settore vending*) nel settore del vending (caratterizzato dalla somministrazione di bevande calde e fredde e di cibi pre-confezionati, mediante apparecchi di distribuzione automatici e semiautomatici collocati in luoghi pubblici e aperti al pubblico) avente ad oggetto un'intesa segreta messa in atto da Gruppo Argenta Spa, D.A.EM. Spa e le sue controllate: Molinari Spa, Dist.Illy S.r.l., Aromi S.r.l., Dolomatic S.r.l. e Govi S.r.l., Ge.S.A. S.p.A., Gruppo Illiria S.p.A., IVS Italia S.p.A., Liomatic S.p.A., Ovdamatic S.r.l., Serim S.p.A., Sogeda S.p.A., Supermatic S.p.A. e dall'associazione di categoria CONFIDA (Associazione Italiana Distribuzione Automatica).

L'istruttoria avviata dall'Autorità ai sensi dell'art. 101 TFUE ha permesso di rilevare l'esistenza di una concertazione segreta tra le società, finalizzata, in primo luogo, a ripartire il mercato dei servizi relativi alla gestione dei distributori automatici e semiautomatici in Italia, anche in occasione di gare pubbliche e private per l'affidamento del servizio di

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

distribuzione automatica e semiautomatica; nonché, in secondo luogo, a coordinare le politiche di prezzo unitamente a CONFIDA.

Il coordinamento delle politiche commerciali era finalizzato sia a mantenere inalterate le rispettive quote di mercato, sia a concordare la rispettiva operatività geografica, nonché, infine, ad evitare una concorrenza aggressiva sui prezzi. In virtù della gravità e della durata dell'infrazione, che si è protratta quantomeno dal 2008 e fino al 2015, l'Autorità ha comminato alle società coinvolte sanzioni amministrative pari, complessivamente, a circa cento milioni di euro.

Un'altra istruttoria che ha coinvolto anche le associazioni di categoria ha riguardato nove dei principali operatori attivi nell'ambito della fornitura di servizi di *model management* (I789 - *Agenzie di modelle*). L'istruttoria è stata avviata a seguito della presentazione di una domanda di adesione al programma di clemenza (ai sensi dei paragrafi 10, 16 e 17 della *“Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell'art. 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287”*, AGCM) da parte di un'altra agenzia di modelle, la società Img Italy S.r.l..

All'esito del procedimento è emersa l'esistenza di un'intesa orizzontale segreta fra le società B.M. S.r.l. - Brave, D'management Group S.r.l., Elite Model Management S.r.l., Enjoy S.r.l. in liquidazione, Img Italy S.r.l., Major Model Management S.r.l., Next Italy S.r.l., Why Not S.r.l., Women Models S.p.A., e l'associazione Assem - Associazione Servizi Moda, nel mercato nazionale della fornitura di servizi di *model management* (con l'esclusione delle modelle di categoria più elevata, le cosiddette modelle *supertop/celebrity*). La finalità dell'intesa - attuata mediante sistematici e intensi contatti protratti nel tempo - era quella di definire in modo concertato i prezzi da proporre ai clienti, allo scopo di massimizzare gli introiti derivanti dalle due commissioni riscosse (l'una pagata dal cliente, l'altra dalla modella), considerato che tali commissioni venivano computate prendendo come base di calcolo il prezzo pattuito con il cliente.

L'Autorità ha deciso, pertanto, di irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria di importo complessivamente pari a circa 4,6 milioni di euro (vale a dire il 10% del fatturato totale del 2015 di tutte le imprese coinvolte, il massimo previsto per legge).

Anche per altre fattispecie esaminate dall'Autorità si è riscontrato un ruolo rilevante delle associazioni di categoria o delle federazioni nella configurazione dell'illecito.

Nell'istruttoria I777 - *Tassi sui mutui nelle province di Bolzano e Trento*, avviata ai sensi dell'articolo 2 della l. 287/1990, l'Autorità ha irrogato sanzioni amministrative per un importo complessivo di circa 27 milioni di euro nei confronti delle 14 Casse Raiffeisen, della Federazione Cooperative Raiffeisen e della Federazione Trentina della Cooperazione per

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

aver posto in essere due distinte intese restrittive della concorrenza nel mercato degli impieghi alle famiglie.

In particolare, l'Autorità ha accertato che le società Cassa Raiffeisen di Brunico, Cassa Raiffeisen Valle Isarco, Cassa Rurale di Bolzano, Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige, Cassa Raiffeisen Castelrotto-Ortisei, Cassa Raiffeisen Lagundo, Cassa Raiffeisen Lana, Cassa Raiffeisen Merano, Cassa Raiffeisen Nova Ponente-Aldino, Cassa Raiffeisen Oltradige, Cassa Raiffeisen Prato-Tubre, Cassa Raiffeisen Silandro, Cassa Raiffeisen Tures Aurina, Cassa Raiffeisen Wipptal e la Federazione Raiffeisen avevano posto in essere un'intesa segreta, unica e complessa, volta a coordinare le rispettive politiche commerciali tramite scambi di informazioni sensibili, allo scopo di condividere scelte strategiche e commerciali relative ai tassi e alle condizioni da applicare sul mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici.

Nel corso del medesimo procedimento, l'Autorità ha accertato, inoltre, l'esistenza di una seconda, grave, intesa restrittiva posta in essere dalla Federazione Trentina della Cooperazione, volta a limitare il confronto concorrenziale tra gli istituti bancari ad essa aderenti. La Federazione, infatti, attraverso la diffusione mensile di un tasso di riferimento idoneo a costituire un *focal point* per le Casse Rurali trentine, rendeva possibile un loro coordinamento stabile e diffuso sul livello dei tassi di interesse dei mutui applicati alla clientela.

Ancora, nel caso I710 - *Usi in materia di mediazione immobiliare* l'istruttoria ha accertato l'esistenza di due intese restrittive della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990 messe in atto, sia autonomamente (ossia al loro interno), che congiuntamente (ossia fra loro), da Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari (FIMAA), Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari Milano, Monza e Brianza (FIMAA Milano), Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari Bari (FIMAA Bari) e Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (FIAIP). Tali intese erano volte, in particolare, a definire le provvigioni di intermediazione immobiliare oggetto della rilevazione degli usi rispettivamente nelle province di Milano e Bari.

L'istruttoria ha permesso di verificare che FIMAA, FIMAA Milano, FIMAA Bari e FIAIP hanno posto in essere condotte volte a condizionare la rilevazione degli usi sulle provvigioni nelle procedure di revisione delle Raccolte Usi svolte dalle CCIAA di Milano e Bari. L'esito di tali condotte è stato un incremento di tali provvigioni, le quali, costituendo il prezzo focale dei mercati locali dei servizi di intermediazione immobiliare, hanno inciso in modo sostanziale sulle strategie di prezzo degli agenti immobiliari, rafforzando la posizione di questi ultimi nel definire la misura della provvigione nelle transazioni con i clienti finali.

Le intese non sono state ritenute gravi dall'Autorità, che ha quindi deciso di non comminare alcuna sanzione, in quanto sollecitate e agevolate

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

dalla CCIAA di Milano e Bari nell'ambito delle rispettive procedure pubbliche di revisione degli usi sulle provvigioni di intermediazione immobiliare.

I nuovi mercati

Nell'ambito dell'attenzione rivolta alla tutela della concorrenza in mercati nascenti e legati alla diffusione di nuove piattaforme informatiche, l'Autorità ha concluso nel marzo 2016 una procedura (I779 - *Mercato dei servizi turistici - Prenotazioni alberghiere online*), avviata ai sensi dell'articolo 101 TFUE, concernente i comportamenti messi in atto da Expedia Italy S.r.l. ed Expedia Inc. (di seguito, congiuntamente, Expedia) nel mercato dei servizi di prenotazione alberghiera.

L'istruttoria, avviata nel maggio 2014 anche nei confronti delle società Booking.com B.V. e Booking.com (Italia) S.r.l. (di seguito, congiuntamente, Booking), era volta ad accertare l'adozione da parte di Booking ed Expedia, in veste di principali agenzie di viaggio *online* (c.d. *Online Travel Agencies*, di seguito OTA), delle clausole *Most Favoured Nation* (MFN) nei rapporti contrattuali posti in essere con i propri hotel *partner* presenti in Italia. Il procedimento, nei confronti di Booking, si era concluso nell'aprile 2015 in seguito alla presentazione di impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della l. 287/1990, ritenuti idonei da parte dell'Autorità. Contestualmente, l'istruttoria è invece proseguita nei confronti di Expedia, che non aveva presentato impegni.

Nel corso dell'istruttoria, tuttavia, anche Expedia ha provveduto a modificare le clausole MFN oggetto di contestazione, adottando misure che permettono agli hotel *partner*, presenti nello Spazio Economico Europeo, di offrire tariffe, condizioni e disponibilità diversificate attraverso le varie piattaforme di prenotazione *online*, nonché sui canali di distribuzione *offline* (a condizione che le tariffe e le condizioni offerte non siano pubblicate o commercializzate *online*). Tali modifiche hanno riprodotto, nella sostanza, gli impegni presentati da Booking e hanno condotto l'Autorità a concludere che non sussistessero più i motivi di intervento nei confronti delle società Expedia Italy S.r.l. ed Expedia Inc per le condotte contestate in avvio di procedimento.

Comportamenti abusivi delle imprese

Fra i settori d'intervento dell'Autorità per comportamenti abusivi delle imprese si segnala quello farmaceutico: il mercato dei farmaci risulta essere particolarmente delicato per le ricadute negative che i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese hanno sul sistema sanitario nazionale - e dunque sulle finanze pubbliche - e, ancor più grave, sulla garanzia di un diritto fondamentale dei cittadini, quale quello alla salute.

A conferma della rilevanza di tale mercato, l'Autorità è intervenuta sia con un'attività di *enforcement*, che ha portato alla conclusione di

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

un'istruttoria nei confronti della multinazionale farmaceutica Aspen (A480 - *Incremento prezzi farmaci Aspen*), sia con un'attività di indagine conoscitiva (IC50 - *Indagine conoscitiva sui vaccini per uso umano*, vedi *infra*).

L'Autorità ha accertato la posizione dominante di Aspen nei mercati relativi ai principi attivi clorambucile, melfalan, mercaptopurina e tioguanina, contenuti in farmaci (Leukeran, Alkeran, Purinethol e Tioguanina) considerati insostituibili per la cura di anziani e bambini affetti da patologie oncoematologiche. In Italia, gli unici farmaci contenenti tali principi attivi che hanno ricevuto l'autorizzazione alla messa in commercio sono quelli prodotti da Aspen.

L'istruttoria ha messo in evidenza come Aspen, in virtù della propria posizione dominante, sia riuscita, in seguito ad una contrattazione con l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), ad ottenere ingenti aumenti di prezzo; tali incrementi sono stati ottenuti in assenza delle necessarie giustificazioni economiche e adducendo come unica motivazione la necessità di allineamento dei prezzi con quelli applicati negli altri Paesi europei. Grazie a questi aumenti di prezzo, compresi tra il 300% e il 1500% di quelli originariamente applicati, Aspen ha realizzato extra-ricavi di rilevante entità.

A fronte delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha deciso di comminare una sanzione di € 5.222.317 nei confronti della multinazionale, diffidandola dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli accertati.

38

I nuovi mercati

La particolare attenzione rivolta dall'Autorità ai nuovi mercati ha portato alla conclusione, oltre al caso di intesa già descritto, anche di due istruttorie per abuso di posizione dominante. Tutti i casi, conclusi con l'accettazione degli impegni, sono stati avviati sull'ipotesi che una società *incumbent* avesse messo in atto condotte esclusive per limitare la concorrenza in nuovi mercati verticalmente integrati a quello in cui operava *ab origine*.

La prima istruttoria è quella relativa al caso A486 - *Enel distribuzione - rimozione coatta dispositivi smart metering*, conclusa accettando gli impegni presentati da Enel distribuzione e da Enel S.p.A.

L'istruttoria ha riguardato i servizi energetici e, in particolare, il nascente mercato dell'offerta di servizi di rilevazione avanzata e messa a disposizione dei dati di consumo elettrico ai clienti finali (*smart-metering* elettrico), ed è stata avviata a seguito della segnalazione della società AEM Acotel Engineering and Manufacturing S.p.A. ("Acotel"), che offre servizi di monitoraggio avanzato dei consumi elettrici ai clienti finali mediante l'apposizione sul contatore di un dispositivo di rilevazione denominato GPM.

Secondo il provvedimento di avvio dell'istruttoria, Enel, che detiene una posizione dominante nei mercati dei servizi di distribuzione e di misurazione dell'energia elettrica, avrebbe messo in atto comportamenti

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

ostruzionistici finalizzati ad ostacolare l'operatività della società Acotel e impedire lo sviluppo concorrenziale del settore nel mercato a valle del monitoraggio dei consumi elettrici, come il distacco dai contatori ENEL dei dispositivi di Acotel, necessari al rilevamento tramite *led* dei dati di lettura del consumo finale di energia, agli utenti finali.

L'Autorità ha successivamente accettato e reso obbligatori gli impegni presentati da Enel Distribuzione S.p.A. e da Enel S.p.A., ai sensi dell'articolo 14-ter della l. 287/1990, in quanto ritenuti idonei a minimizzare i disservizi determinati dalle condotte segnalate e a rimuovere gli ostacoli all'operatività dei fornitori dei servizi di *smart-metering*.

Una seconda istruttoria, conclusa nel 2016, ha riguardato London Stock Exchange Group Holdings Italia S.p.A. e le società controllate Borsa Italiana S.p.A. (Bit) e Blt Market Services S.p.A. (BIMS).

Il caso A482 - *E-Class/Borsa Italiana*, avviato ai sensi dell'articolo 102 del TFUE, era volto ad accertare se la società Bit, attiva nel mercato dell'organizzazione e gestione delle piattaforme di scambio di titoli e strumenti finanziari, avesse posto in essere condotte potenzialmente abusive per favorire, a scapito dei concorrenti, la società BIMS, con essa verticalmente integrata e attiva nel settore della fornitura dei servizi di informativa finanziaria. In particolare, secondo l'Autorità, Bit avrebbe messo in atto una strategia volta a rendere più onerosa per gli operatori concorrenti di BIMS l'acquisizione dei dati finanziari in suo possesso, in modo tale da renderne meno competitiva l'offerta sul mercato dei loro servizi.

L'istruttoria si è chiusa con l'accettazione degli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della l. 287/1990, dalle società Borsa Italiana S.p.A. e Blt Market Services S.p.A.

Nei primi mesi del 2017, inoltre, l'Autorità ha concluso con l'accettazione degli impegni il caso A490 - *Software Processo Civile Telematico*. Il caso ha coinvolto la società Net Service S.p.A., che detiene una posizione dominante nel mercato a monte dei sistemi informatici di base per lo sviluppo e il funzionamento del Processo Civile Telematico (PCT).

Procedimenti cautelari

L'Autorità nel corso del 2016 ha avviato anche due procedimenti finalizzati all'adozione di misure cautelari ai sensi dell'art. 14-bis l. 287/1990.

La disposizione normativa in esame, introdotta da oltre dieci anni (decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*), convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248), ha espressamente attribuito all'Autorità l'esercizio di poteri cautelari qualora ricorrono i due presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

L'Autorità, pertanto, valuta *prima facie* la probabilità della sussistenza di un'infrazione e il pericolo che il comportamento contestato produca un danno grave ed irreparabile alla concorrenza, evitabile grazie all'adozione di misure cautelari. L'applicazione della misura può produrre l'effetto di rendere più efficace l'intervento dell'Autorità laddove, attraverso la sospensione del comportamento ritenuto illecito, si consente la ripresa anticipata delle dinamiche concorrenziali del mercato.

In questo senso, nel caso A495 - *Gara TPL Padova*, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, per violazione dell'art. 102 del TFUE e contestualmente un procedimento finalizzato all'adozione delle misure cautelari, nei confronti delle società Busitalia Veneto S.p.A.(BV), Busitalia Sita Nord S.r.l. (BSN) e APS Holding S.p.A. (APS). I procedimenti sono stati avviati, su denuncia della Provincia di Padova designata, insieme al Comune di Padova, quale Ente di Governo (EdG) del TPL nel bacino di Padova, con riguardo alle condotte tenute dalle società suindicate consistenti nel ritardare e/o omettere l'invio di informazioni indispensabili a completare gli elaborati per la gara in appalto del servizio di TPL nel Bacino integrato di Padova. Detta condotta impediva di fatto all'Ente di Governo di indire nei tempi previsti lo svolgimento di una gara.

40

Con riferimento al procedimento di avvio della misura cautelare, l'Autorità, dopo aver rilevato la posizione dominante di BV nel mercato dei servizi di trasporto pubblico locale nel Bacino unico integrato di Padova, in merito alla sussistenza del *fumus boni iuris*, ha ritenuto probabile la natura abusiva delle condotte poste in essere da BV e dalle sue controllanti, consistenti nell'aver ritardato e/o omesso l'invio all'Ente di Governo di informazioni strettamente indispensabili e richieste dalla normativa nazionale.

Sulla sussistenza del *periculum in mora*, l'Autorità ha rilevato che le condotte poste in essere dall'*incumbent* (BV, BSN, APS) fossero idonee a determinare il rischio di un danno grave e irreparabile alla concorrenza, considerato che avevano già impedito l'apertura alla concorrenza, entro il termine del 31 dicembre 2016, di un mercato fino ad oggi chiuso a qualsiasi confronto competitivo, con l'effetto di precludere l'accesso a nuovi operatori nazionali e internazionali e di danneggiare i consumatori finali. Inoltre, ove mantenute nel tempo, tali condotte avrebbero l'effetto di ulteriormente ritardare *sine die* lo svolgimento della gara.

All'esito dell'istruttoria l'Autorità ha adottato una misura cautelare solo nei confronti della società APS in quanto le società BV e BSN hanno fornito alla stazione appaltante le informazioni rilevanti nel corso del procedimento. L'Autorità, infatti, sulla base delle risultanze istruttorie, ha ritenuto pretestuosa la richiesta di proroga di 180 giorni formulata da APS per la consegna delle informazioni ed ha ordinato alla società di fornire

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

all'Ente di Governo del bacino del TPL, entro un termine indicato, le informazioni e i dati richiesti.

L'Autorità ha ritenuto ricorrere i presupposti per l'adozione della misura cautelare anche nel caso A503 - *Società Iniziative Editoriali/Servizi di rassegna stampa nella provincia di Trento* avviato nei confronti di S.I.E S.p.A. Società Iniziative Editoriali (SIE), per la violazione dell'art. 3 della l. 287/1990, per aver rifiutato alla società Euregio S.r.l. GmbH (Euregio) la concessione della licenza dei diritti di rassegna stampa del quotidiano L'Adige e aver rifiutato altre tipologie di negoziazioni volte a consentire alla stessa di avere accesso ad un *input* essenziale per la fornitura dei servizi di rassegna stampa quotidiana locale ai clienti radicati nella Provincia Autonoma di Trento (PAT).

Prima del rifiuto la società Euregio aveva accesso all'*input* essenziale del quotidiano Adige in quanto SIE aderiva al c.d. Repertorio Promopress.

La SIE ha deciso di ritirare la propria adesione al Repertorio Promopress a partire dal 1° gennaio 2017, in modo da gestire direttamente e in esclusiva i diritti di rassegna stampa della testata, con la conseguente impossibilità per l'Euregio di accedere ai contenuti del quotidiano. In questo modo, peraltro, il segnalante non sarebbe stato più in grado di partecipare a gare pubbliche o private per la fornitura del servizio di rassegna stampa.

Dall'attività preistruttoria è inoltre emerso che la SIE ha stipulato un nuovo accordo di esclusiva, con una clausola di riserva del territorio, con la società Volo.com S.r.l. (Volocom), tramite il quale quest'ultima mette a disposizione della SIE i propri servizi informatici affinché la stessa possa fornire ai potenziali clienti il servizio di rassegna stampa.

Nel caso di specie, l'Autorità ha riscontrato la sussistenza dei presupposti per l'avvio del procedimento cautelare. Infatti, sotto il profilo del *fumus boni iuris*, è stata ritenuta la probabilità dell'abusività della condotta consistente nel rifiuto a contrarre posto in essere da un operatore dominante nel mercato a monte. Per quanto attiene al *periculum in mora*, l'Autorità ha considerato che la condotta presunta abusiva esplicherebbe i suoi effetti dal 1° gennaio 2017, per cui, in assenza di un tempestivo intervento si potrebbe realizzare un danno grave ed irreparabile alla concorrenza nel mercato rilevante con specifico riferimento alle gare pubbliche e private bandite o in corso per i servizi di rassegna stampa nella PAT per l'anno 2017, in quanto l'unico soggetto in grado di monitorare L'Adige, principale quotidiano locale, sarebbe la SIE. I clienti si vedrebbero perciò costretti ad accettare le condizioni dell'unico operatore in grado di offrire un servizio completo ovvero dovranno accettare un servizio incompleto. Nel febbraio 2017 il procedimento si è concluso con l'adozione della misura cautelare.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

Controllo delle concentrazioni

Nel 2016 l'Autorità ha ricevuto 52 comunicazioni di concentrazione fra imprese, ai sensi dell'art. 16 della l. 287/1990, per valutare la loro idoneità a costituire o rafforzare una posizione dominante che eliminasse o riducesse in modo sostanziale e durevole la concorrenza nel mercato nazionale. Di queste, in cinque casi ha ritenuto di avviare le istruttorie ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della l. 287/1990: tutti i casi si sono conclusi con l'autorizzazione della concentrazione subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive.

In particolare, una delle concentrazioni subordinate a condizioni è stata quella fra le società A2A S.p.A. (A2A) e Linea Group Holding S.p.A. (LGH); nel provvedimento di avvio dell'istruttoria (C12044 - A2A - *Linea Group Holding*), infatti, l'Autorità paventava l'ipotesi del rafforzamento della posizione dominante in capo all'entità *post merger* sia nel mercato della futura gara per l'aggiudicazione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'Ambito territoriale minimo (ATEM) di Brescia 3, che in quello del mercato lombardo del trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati.

Tuttavia, al termine dell'analisi istruttoria, anche sulla base dei dati raccolti con un *market test*, l'Autorità, da un lato, ha verificato che l'operazione non avrebbe rafforzato la posizione di A2A nel mercato della distribuzione del gas naturale, mentre, dall'altro, che la stessa A2A avrebbe rafforzato la sua posizione dominante nel mercato regionale del trattamento dei rifiuti "tal quali" grazie al possesso della maggioranza degli impianti di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) e degli impianti di incenerimento con recupero energetico (Termovalorizzatori, TMV). Alla luce di detta valutazione l'Autorità ha subordinato l'autorizzazione dell'operazione al rispetto di una serie di misure di carattere comportamentale e strutturale (vedi *infra*).

Un'altra operazione subordinata dall'Autorità all'attuazione di alcune misure è stata quella che ha visto l'acquisto da parte del gruppo Fininvest, per il mezzo di Reti Televisive Italiane S.p.A. (R.T.I.), del gruppo Finelco (C12017 - *Reti televisive italiane/Gruppo Finelco*), soggetto operante in diversi settori dell'editoria (radiofonica, televisiva, *online*) e, in particolare, nel mercato nazionale della raccolta pubblicitaria su mezzo radiofonico. Poiché anche il gruppo Fininvest è attivo nel mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo radiofonico in ambito nazionale attraverso la concessionaria Mediamond - che raccoglie la pubblicità sia per le emittenti radiofoniche del gruppo che per altre emittenti radiofoniche nazionali e locali (Radio Italia, Radio Kiss Kiss, Radio Subasio, Radio Norba) - l'Autorità ha accertato che l'operazione di concentrazione risultava idonea a costituire una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza in tale mercato; le parti avrebbero infatti raggiunto

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

una quota di mercato congiunta, in valore, del 35-40% nel 2014, pari a circa il doppio rispetto al secondo operatore di mercato (il gruppo l'Espresso, con una quota pari al 15-20%). Per questi motivi l'autorizzazione dell'operazione è stata subordinata al rispetto di misure comportamentali e strutturali in capo alle imprese (vedi *infra*).

Nel 2016 l'Autorità ha autorizzato anche l'operazione di concentrazione con cui la società Arnoldo Mondadori Editore ha acquisito il 99,99% del capitale sociale di RCS Libri, nonché il controllo esclusivo delle sue controllate, tra cui Librerie Rizzoli (C12023 - *Arnoldo Mondadori Editore /RCS Libri*).

Poiché nel corso dell'istruttoria è stato accertato che l'operazione di concentrazione avrebbe portato alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante di Mondadori nei mercati nazionali dell'acquisizione dei diritti d'autore e nei mercati dell'editoria di libri di narrativa e saggistica, di libri per ragazzi e di e-book, l'Autorità ha subordinato l'autorizzazione dell'operazione ad alcuni rimedi suscettibili di eliminare gli elementi distorsivi della concorrenza emersi nel corso dell'istruttoria (vedi *infra*).

Nel 2016 ci sono stati anche due casi in cui l'Autorità ha riconsiderato le misure precedentemente imposte a due operazioni di concentrazione; in un caso, le misure sono state in gran parte revocate a fronte del venire meno delle condizioni di mercato che avevano richiesto la loro imposizione (C8660B - *Unicredit/Capitalia*); in un altro, sono state modificate a fronte dell'impossibilità oggettiva per le imprese di farvi fronte (C11982B - *Enrico Preziosi - Artsana/Newco - Bimbo Store*).

43

Ritardo nei pagamenti

Nel corso del 2016, l'Autorità ha esercitato per la prima volta le competenze ad essa attribuite dall'art. 9, comma 3-bis della legge 18 giugno 1998, n. 192 (*Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*), come modificato dalla legge n. 180/2011, nei confronti della società Hera S.p.A.

La previsione richiamata prevede che l'Autorità possa sanzionare, per abuso di dipendenza economica, le imprese che compiono violazioni “*diffuse e reiterate*” della disciplina sui termini di pagamento (decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (*Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*), come modificato dal d.lgs. n. 192/2012 di recepimento dir. 2011/77/UE, stabilendo che, al ricorrere di tali circostanze, “*l'abuso si configura a prescindere dall'accertamento della dipendenza economica*”.

La disciplina europea sui ritardi nei pagamenti mira a garantire il corretto funzionamento del mercato interno e a favorire in tal modo la competitività delle imprese. Per effetto del recepimento di tale disciplina, nell'ordinamento italiano sono stati introdotti specifici termini entro i quali deve essere effettuato il pagamento. Le ipotesi di deroga a detti termini

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

sono circoscritte entro limiti chiaramente individuati.

In particolare, il termine ordinario è fissato a 30 giorni (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 231/2002); con specifico riferimento alle transazioni commerciali tra imprese, è prevista la possibilità di pattuire termini di pagamento maggiori rispetto ai 30 giorni, precisando che *“termini superiori a sessanta giorni, purché non siano gravemente iniqui per il creditore ai sensi dell'articolo 7, devono essere pattuiti espressamente. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto”* (art. 4, comma 3); nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una PA, invece, i termini di pagamento superiori a 30 giorni sono ammessi solo in determinate circostanze e, comunque, non possono mai superare i 60 giorni (art. 4, comma 4); infine, il termine ordinario di 30 giorni è raddoppiato per le imprese pubbliche che sono tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza di cui all'articolo 4, comma 5 del decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333 (*Attuazione della direttiva 2000/52/CE, che modifica la direttiva 80/723/CEE relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche, nonché alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese*).

44

A seguito dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato che la società Hera ha fissato unilateralmente un termine di 120 gg., superiore a quello legale di 60 gg. previsto per le imprese pubbliche, ed ha reiteratamente e per un lungo periodo di tempo corrisposto i pagamenti dovuti oltre il suddetto termine. L'Autorità ha pertanto ritenuto che le condotte di Hera integrassero un abuso di dipendenza economica di cui all'art. 9, comma 3-bis della l. 192/1998, come modificato dalla l. 180/2011, nella fattispecie di violazione reiterata e diffusa della disciplina sui termini di pagamento (d.lgs. 231/2002, come modificato dal d.lgs. 192/2012 di recepimento dir. 2011/7/UE). Ai fini dell'irrogazione della sanzione l'Autorità ha considerato la novità dell'intervento ed ha quindi erogato una sanzione pari a circa 800 mila euro.

Le indagini conoscitive

L'indagine sul mercato dei rifiuti urbani

Avvalendosi dei poteri di cui all'art. 12, comma 2 della l. 287/1990, l'Autorità ha concluso nel corso del 2016 cinque indagini conoscitive finalizzate a verificare il livello di concorrenza in settori particolarmente sensibili, come la salute, o che necessitano di politiche pro-concorrenziali, ovvero che sono stati investiti da interventi di liberalizzazione per verificarne gli effetti.

Il servizio di gestione dei rifiuti si presenta, in Italia, fortemente frammentato e suddiviso in mercati che, molto spesso, hanno un'estensione locale; tale caratteristica strutturale, unita ad una regolazione a sua volta molto frammentata, ha contribuito a rallentare i processi di liberalizzazione

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

e l'introduzione di dinamiche concorrenziali per la selezione dei gestori del servizio. A fronte di tali problematiche, è nata l'esigenza per l'Autorità di avviare un'indagine conoscitiva volta ad approfondire le problematiche di settore e ad individuare delle possibili soluzioni.

In particolare, l'indagine sulla gestione dei rifiuti urbani ha messo in evidenza come il settore sia caratterizzato da una struttura di mercato polverizzata, essendo il servizio storicamente gestito a livello comunale. Ciò ha portato, di conseguenza, alla presenza di un elevato numero di aziende di piccole dimensioni che gestiscono il servizio grazie ad affidamenti diretti e senza gara (c.d. *in house providing*), di durata particolarmente lunga. Lo scenario è poi ulteriormente aggravato da un eccessivo ampliamento della privativa comunale, che ha portato a riservare al gestore della raccolta dei rifiuti urbani anche il servizio di raccolta dei rifiuti speciali (attraverso la cosiddetta "assimilazione" dei rifiuti speciali agli urbani) e la gestione delle fasi che si trovano a valle della raccolta (attraverso la cosiddetta "gestione integrata" dell'intero ciclo dei rifiuti), due attività che potrebbero invece essere aperte ad una gestione più concorrenziale.

Dall'indagine condotta dall'Autorità emerge anche una regolazione, prevalentemente locale, eccessivamente restrittiva dell'accesso ai mercati del trattamento meccanico-biologico (TMB) e della termovalorizzazione (TMV) dei rifiuti indifferenziati. Tali barriere regolatorie sono la causa principale di una marcata sotto-capacità impiantistica in tali settori. Inoltre, l'Italia si contraddistingue anche per un eccessivo ricorso allo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani (circa un terzo del totale, contro percentuali che in Germania, Belgio, Paesi Bassi e Svezia si fermano all'1,5%).

A fronte di tali problematiche, l'Autorità ha formulato alcune proposte per rivedere le modalità di affidamento della raccolta: la gara dovrebbe essere, dove possibile, il modo privilegiato per selezionare gli operatori di mercato, mentre gli affidamenti non dovrebbero avere una durata superiore ai cinque anni; contestualmente, gli affidamenti *in house* dovrebbero essere vincolati ad un *benchmarking* di efficienza. Per quanto riguarda, invece, i bacini per la raccolta, dovrebbero essere ridefiniti in modo da ampliarli e differenziarli per le fasi a valle (trattamento meccanico-biologico e termovalorizzazione), con una gestione che disincentivi il conferimento in discarica, utilizzando meglio lo strumento dell'ecotassa per rendere economicamente più conveniente il ricorso ai TMB e ai TMV. Sarebbe inoltre necessario e opportuno applicare un modello di regolazione centralizzato, affidando le competenze a un'Autorità centrale, quale, ad esempio, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

L'Autorità suggerisce, infine, di riformare il sistema consortile (Conai), il quale, se da un lato ha avuto il merito di aver svolto finora un ruolo fondamentale nell'avvio a riciclo della differenziata, ha dall'altro la

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

necessità di evolversi in un modello concorrenziale per garantire che i produttori di imballaggi rispettino il principio “chi inquina paga”.

L'indagine sul trasporto pubblico (TPL)

L'indagine conoscitiva sul servizio di trasporto pubblico locale ha messo in evidenza alcuni problemi specifici del settore e ha fatto emergere alcune criticità che rallentano il processo di liberalizzazione del mercato; inoltre, ha fornito alcuni suggerimenti per rendere il servizio più efficiente e aperto alla concorrenza.

Il comparto del trasporto pubblico locale presenta, in Italia, *performance* insoddisfacenti rispetto ai principali Paesi europei e gravi squilibri strutturali dovuti, fra le altre cose, agli investimenti insufficienti in infrastrutture e a un parco rotabile obsoleto. Lo scenario è poi ulteriormente aggravato dalla presenza di notevoli divari territoriali, a causa dei quali gli utenti di alcune Regioni, soprattutto centro-meridionali, dispongono di servizi quantitativamente limitati e di qualità peggiore, senza peraltro pagare prezzi inferiori. Problemi specifici riguardano poi i centri urbani, dove, molto spesso, l'offerta è peggiore proprio nelle zone frequentate dagli utenti con redditi minori, a conferma del fatto che i rilevanti esborsi di denaro pubblico non sono stati capaci di produrre né un'equità sostanziale nell'accesso ai servizi di TPL, né tantomeno politiche efficaci per sviluppare la mobilità sostenibile.

In Italia si registrano, inoltre, gravi carenze nella programmazione, sia da parte delle Regioni che da parte degli altri enti locali, che portano ad avere, da un lato, un'offerta di servizi TPL mediamente sovradimensionata rispetto alla domanda e, dall'altro, l'insoddisfazione di una parte della domanda effettiva. I gestori dei servizi sono spesso a partecipazione pubblica, mentre il numero di gare per affidare i servizi sono ancora molto poche e spesso bandite in modo non efficace.

L'indagine dell'Autorità ha messo in evidenza che l'elemento rilevante ai fini dell'ottenimento di gestioni efficienti del servizio non attiene tanto alla proprietà dei soggetti gestori, quanto piuttosto ai meccanismi con cui questi vengono selezionati, ovvero alla modalità con cui vengono realizzate le procedure a evidenza pubblica.

Secondo l'Autorità, dunque, è necessario aprire il settore alla concorrenza per allentare la pressione sulla spesa pubblica e per garantire un più ampio godimento del diritto alla mobilità. In particolare, sono state individuate quattro linee di intervento.

In primo luogo, operando preliminarmente una chiara ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, occorre migliorare la fase della programmazione dei servizi partendo dalle reali esigenze dei cittadini, sia riguardo alle aeree che alle modalità (ferro, gomma, intermodalità) di fornitura del servizio.

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

In secondo luogo, bisogna introdurre meccanismi che incentivino le amministrazioni a ricorrere alle gare mettendo in relazione il riparto dei fondi pubblici col numero di procedure a evidenza pubblica realizzate, in modo da premiare le amministrazioni più virtuose.

In terzo luogo, è necessario che le gare siano svolte in modo efficiente, vale a dire in modo che incentivino una partecipazione più ampia possibile degli operatori di settore ed evitando i conflitti di interesse che coinvolgono gli enti locali quando svolgono il doppio ruolo di banditore e partecipante alla gara.

Infine, dall'indagine emerge come in alcuni contesti il ricorso alla concorrenza *nel mercato* (piuttosto che quella *per il mercato*) possa essere la modalità preferibile per migliorare il servizio di mobilità, alleggerendo contestualmente la pressione sulla spesa pubblica.

L'indagine relativa ai vaccini per uso umano

L'indagine conoscitiva sui vaccini ad uso umano ha fatto luce su alcune problematiche presenti in tale mercato, alcune riconducibili al settore farmaceutico nel suo complesso, altre più direttamente riconducibili allo scenario italiano.

A livello generale, l'indagine ha accertato la presenza di un oligopolio mondiale costituito da GlaxoSmithKline, Sanofi Pasteur, MerckSharpDohme e Pfizer che rappresentano, da sole, oltre l'80% in valore delle vendite complessive dei vaccini in un settore con un fatturato complessivo che supera attualmente i 20 miliardi di euro ed è da anni in forte e continua crescita. Lo sviluppo di prodotti innovativi, con prezzi più elevati di quelli tradizionali e coperti da brevetti, ha ostacolato infatti lo sviluppo e la diffusione delle versioni generiche dei vaccini e ha posto in essere fenomeni di *product differentiation* che hanno reso più complicato sostituire fra loro prodotti destinati a prevenire una stessa patologia.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dalle politiche commerciali adottate dalle principali imprese - che ricorrono spesso al *tiered pricing*, o "prezzi a strati", e ad accordi di riservatezza sui prezzi praticati - che fanno sì che i centri di spesa abbiano difficoltà nel definire in maniera congrua i propri acquisti.

Con riguardo all'Italia, invece, l'indagine ha messo in evidenza che, nel periodo 2010-2015, i costi per l'acquisto dei vaccini qualificati come essenziali da parte del SSN sono stati mediamente di 300 milioni di euro all'anno; inoltre, negli ultimi anni è stato avviato un processo di riaggregazione della domanda pubblica intorno a un numero limitato di centrali di acquisto, volto a controbilanciare l'oligopolio presente dal lato dell'offerta. Tuttavia, l'Autorità ha rilevato la necessità di introdurre una maggiore trasparenza informativa, a partire dai dati di aggiudicazione delle gare di appalto, che potrebbero essere utilizzati per valutazioni di

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

benchmark, oltre che per evidenziare buone pratiche amministrative.

L'indagine ha messo in evidenza gli effetti positivi sui prezzi del confronto concorrenziale fra gli operatori: quando si verifica un confronto commerciale tra prodotti diversi, infatti, i prezzi tendono a scendere in misura sensibile, anche in assenza di versioni cosiddette equivalenti.

Al contrario, nel caso dei vaccini anti-pneumococcici, che rappresentano la prima voce della spesa vaccinale pubblica (con un spesa pari a 84 milioni di euro), il perdurare nel tempo di un monopolio di un prodotto ha fatto sì che si assistesse ad un aumento dei prezzi di vendita, pur a fronte di volumi di vendita crescenti e garantiti nei confronti del SSN. Tale fenomeno è da ricondurre prevalentemente all'assenza di decisioni ufficiali sull'eventuale equivalenza medica (da cui dipende la sostituibilità commerciale) di vaccini con coperture sierotipiche diverse.

L'indagine sul settore lattiero-caseario

L'indagine conoscitiva sul settore lattiero-caseario ha avuto come scopo quello di accertare la presenza di alcune opacità relative al meccanismo di trasmissione dei prezzi lungo la filiera del latte, come segnalato dalle principali associazioni sindacali agricole. In particolare, si è riscontrata una scarsa correlazione fra l'andamento dei prezzi al consumo dei prodotti lattiero-caseari e il prezzo che i trasformatori corrispondono agli allevatori nazionali per la vendita del latte crudo.

A livello nazionale, il mercato sta attraversando una crisi i cui effetti si stanno rilevando più marcati di quanto fatto registrare in altri Paesi, pure coinvolti dagli effetti della crisi globale del settore. L'indagine ha rilevato, infatti, che i costi di produzione nazionali sono mediamente più elevati (di circa 5 centesimi di euro al litro) rispetto a quelli degli altri principali produttori europei, tra cui - in particolare - Francia e Germania. Inoltre, il nostro mercato si contraddistingue per una estrema frammentazione dal lato dell'offerta, che vede la presenza di circa 34.000 aziende produttrici (la maggioranza delle quali di dimensioni ridotte in termini di produzione e capi di allevamento), e per una struttura decisamente più concentrata dal lato della domanda, con circa 1.500 acquirenti: questa sproporzione comporta, da un lato, che le aziende agricole abbiano, molto spesso, un unico acquirente, mentre, dall'altro, che le aziende di trasformazione abbiano la possibilità di rivolgersi contemporaneamente a numerosi fornitori.

L'indagine ha messo, tuttavia, in evidenza che nessuna componente della filiera a valle dei produttori appare in grado di trattenere stabilmente extra-profitti a scapito degli operatori che operano nei mercati a monte dell'approvvigionamento, non rilevando, dunque, nessuna criticità sotto il profilo concorrenziale.

In applicazione dell'art. 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e*