

## CAP. II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

dei diritti d'uso di frequenze coordinate per il servizio televisivo digitale terrestre (nel seguito, Linee Guida) poste in consultazione pubblica.

In primo luogo, è stata valutata positivamente l'introduzione di un limite all'acquisizione di frequenze televisive, pari a un solo *multiplex* per operatore assegnatario. In tal modo, infatti, si sarebbe potuto realizzare l'ingresso nel mercato di una pluralità di operatori di rete e, per questa via, raggiungere una maggiore concorrenza sul mercato. Tuttavia, affinché tale obiettivo fosse raggiunto in pieno, l'Autorità ha auspicato l'introduzione del medesimo limite all'acquisizione di nuove risorse frequenziali per i soggetti che, a conclusione del processo di esclusione delle frequenze locali, fossero risultati già detentori di uno o più *multiplex* televisivi locali nella medesima regione. In tal modo, si sarebbe evitato che i soggetti *incumbent* acquisissero un ulteriore *multiplex* televisivo e si sarebbe favorito l'ingresso nel mercato di nuovi operatori.

In secondo luogo, alla luce del più ampio processo di riassetto del sistema televisivo locale, l'Autorità ha ritenuto auspicabile che il bando di assegnazione tenesse in considerazione le efficienze derivanti dalla conversione degli impianti già esistenti, dismessi per effetto delle procedure di esclusione delle frequenze interferenti in ambito locale. La conversione di tali impianti, infatti, avrebbe ridotto la duplicazione dei costi fissi e degli investimenti già effettuati e avrebbe consentito di ottenere dei risparmi di costo, suscettibili di tradursi in un beneficio per i fornitori di servizi *media*, in termini di minori costi di acquisizione della capacità trasmissiva. Inoltre, una simile conversione di impianti già esistenti avrebbe potuto risultare vantaggiosa anche dal punto di vista dei tempi di realizzazione della rete frequenziale.

Infine, il bando di assegnazione avrebbe potuto valorizzare la posizione degli operatori di rete non integrati verticalmente nella fornitura dei servizi di *media* audiovisivi, con la previsione di un punteggio superiore per i soggetti non integrati verticalmente sui mercati posti a valle del *broadcasting* locale, vale a dire i mercati della televisione gratuita e della raccolta pubblicitaria televisiva in ambito locale. In questo modo, si sarebbe favorita una maggiore concorrenza anche nei mercati a valle, evitando il manifestarsi di effetti verticali di *foreclosure* del mercato.

L'Autorità, nell'auspicare un recepimento delle osservazioni suddette nel futuro bando di assegnazione delle frequenze televisive locali, ha sottolineato la necessità di garantire un processo di allocazione dei *multiplex* locali efficiente, che presenti adeguati correttivi alla concentrazione delle frequenze locali e che incentivi l'emergere di operatori di rete non integrati verticalmente.

## RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

*Comunicazioni elettroniche**BANDO DI GARA E DOCUMENTAZIONE INTEGRATIVA PER LA CONCESSIONE, COSTRUZIONE E GESTIONE DELL'INFRASTRUTTURA PASSIVA A BANDA ULTRALARGA*

Nel maggio e nell'agosto 2016, l'Autorità ha deliberato l'invio di due pareri, ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990, al Ministero dello Sviluppo Economico e alla società controllata Infratel Italia S.p.A. in merito allo schema di bando e alla documentazione integrativa relativa alla procedura di gara indetta, nell'ambito della Strategia Nazionale Banda Ultralarga, per la costruzione, manutenzione e gestione di una infrastruttura di rete passiva a banda ultralarga nelle aree bianche del territorio di sei Regioni (Abruzzo, Molise, Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Veneto). In tale occasione, l'Autorità ha espresso apprezzamento per l'iniziativa, in quanto favorisce l'infrastrutturazione digitale delle aree più afflitte da fenomeni di divario digitale. In coerenza con la linea dell'indagine conoscitiva sulla banda larga e ultralarga<sup>74</sup>, l'Autorità ha auspicato che i criteri di aggiudicazione fossero idonei a premiare le offerte di soggetti con un maggiore grado di separazione verticale.

Inoltre, l'Autorità ha espresso condivisione rispetto a quanto stabilito sul punto dalla Commissione Europea<sup>75</sup>: nell'ambito dei criteri tecnici di aggiudicazione, una differenziazione di punteggio che valorizza, tra i diversi modelli di gestione presentati dai partecipanti, quelli che contemplano la sola offerta all'ingrosso dei servizi di accesso alla infrastruttura, stimola efficacemente la concorrenza nei mercati al dettaglio. Una più forte separazione verticale, in linea generale, modera i rischi di condotte discriminatorie nella fornitura di servizi di accesso all'ingrosso.

L'Autorità ha espresso il suo favore anche per la modulazione del punteggio tecnico in funzione delle diverse soluzioni comportamentali e strutturali adottate per il rispetto del principio di non discriminazione. In particolare, il punteggio più elevato, attribuito alle offerte che prevedono il modello organizzativo dell'operatore di rete puro, appare coerente con il salto di qualità che la separazione proprietaria presenta rispetto ad altre soluzioni. Si tratta, infatti, dell'unico modello organizzativo che rimuove strutturalmente gli incentivi a intraprendere condotte discriminatorie da parte dell'impresa che gestisce la rete.

Circa, infine, la differenziazione di punteggio prevista tra il partecipante che si presenta con una società integrata verticalmente, e che adotta un modello di parità di trattamento di tipo *Equivalence of Input* (EoI), e un partecipante integrato a valle con società separata, l'Autorità ha auspicato che a un modello organizzativo che preveda la separazione

<sup>74</sup> Cfr. Indagine conoscitiva congiunta dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, pubblicata in data 8 novembre 2014.

<sup>75</sup> Cfr. Decisione della Commissione Europea n. SA. 41647 (2016 N), del 30 giugno 2016.

## CAP. II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

societaria sia attribuito un punteggio più alto rispetto a una società verticalmente integrata, che adotta l'*Equivalence of Input* soltanto nel caso in cui la separazione societaria sia abbinata all'adozione del modello di *Equivalence of Input*. In tal modo, la gradualità della distribuzione dei punteggi in funzione del modello di separazione verticale sarebbe maggiormente valorizzata. Inoltre, il meccanismo di gara così definito consentirebbe di evitare di premiare modelli di separazione verticale che non assicurino adeguati livelli di parità di trattamento.

*Editoria e stampa**GESTIONE COLLETTIVA DEI DIRITTI D'AUTORE E DEI DIRITTI CONNESSI E CONCESSIONE DI LICENZE MULTITERITORIALI PER I DIRITTI SU OPERE MUSICALI PER L'USO ONLINE NEL MERCATO INTERNO*

Nel giugno 2016, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni, ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990, al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in merito all'attuazione della Direttiva 2014/26/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multi-territoriali per i diritti su opere musicali per l'uso *online* nel mercato interno. Le considerazioni svolte hanno tratto origine dalla circostanza che la menzionata Direttiva aveva visto la luce in un contesto in cui l'evoluzione tecnologica e il connesso ampliamento dei mezzi di sfruttamento dei diritti d'autore trovavano ancora ostacolo in discipline risalenti nel tempo e ormai inadeguate rispetto alle nuove prospettive di utilizzo delle opere. La cartina di tornasole di tale criticità era, in particolare, rappresentata dai servizi di musica *online*, per i quali alla irrilevanza dei confini territoriali per la fruizione corrispondeva ancora una rilevante frammentazione territoriale nella gestione dei diritti sottesi a tale forma di sfruttamento, con grave danno per l'efficienza economica del sistema e la crescita del settore. Di qui l'urgenza della realizzazione del mercato unico della gestione collettiva dei diritti e l'importanza della Direttiva 2014/26/UE, al fine di creare le condizioni più adeguate per favorire la concessione di licenze da parte delle *collecting societies* in un contesto transfrontaliero. Il nucleo della citata Direttiva risulta costituito, infatti, dalla libertà di scelta, in virtù della quale è riconosciuto ai titolari dei diritti la facoltà di individuare un organismo di gestione collettiva “(...) *indipendentemente dallo Stato membro di nazionalità, di residenza o di stabilimento dell'organismo di gestione collettiva o del titolare dei diritti (...)*”.

Al riguardo, l'Autorità ha, in primo luogo, rilevato come il valore e la *ratio* stessa dell'impianto normativo europeo risultassero gravemente compromessi dalla presenza, all'interno dell'ordinamento nazionale, di una disposizione come l'art. 180 della legge 22 aprile 1941, n. 633 (*Protezione*

## RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

*del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), che ha attribuito ad un solo soggetto (SIAE) la riserva dell'attività di intermediazione dei diritti d'autore.* In un contesto economico caratterizzato da profondi cambiamenti tecnologici, la mancata apertura del mercato nazionale della gestione dei diritti limitava la libertà d'iniziativa degli operatori e la libertà di scelta degli utilizzatori.

Il regime di riserva delineato dall'articolo 180 della legge citata, peraltro, escludeva la possibilità per organismi alternativi alla SIAE di operare in ambito nazionale, costringendoli a stabilirsi presso altri Stati membri per sfruttare le opportunità offerte dalla Direttiva in parola.

In questo quadro, l'Autorità ha ritenuto che sia compito del Legislatore italiano individuare criteri di attuazione della Direttiva tali da garantire, al contempo, la concorrenza fra una pluralità di *collecting societies* stabiliti nel territorio italiano e un'adeguata tutela dei titolari dei diritti.

L'Autorità ha quindi rilevato come il disegno di legge di delegazione europea 2015, contenente i principi e i criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega, non prevedesse in realtà alcuna possibilità di modifica del regime di monopolio legale della SIAE. Alla luce di ciò, l'Autorità ha richiamato l'attenzione sulla circostanza che il recepimento della Direttiva rappresentava un'occasione cruciale da cogliere per aprire alla concorrenza il settore e superare il regime di intermediazione esclusivo in capo a SIAE.

L'Autorità ha evidenziato come attraverso dette riforme si potesse operare un ripensamento dell'articolazione complessiva del settore, al fine di garantire una tutela adeguata degli autori, nonché degli utilizzatori intermedi e finali.

Quanto alle modalità di intermediazione dei diritti, secondo l'Autorità, dovevano eliminarsi gli ostacoli frapposti dall'ordinamento all'utilizzo e allo sviluppo delle nuove tecnologie da parte degli utilizzatori. L'effettiva apertura del mercato richiede, in particolare, l'incentivazione dell'utilizzo di nuovi strumenti di rendicontazione analitica delle utilizzazioni, che agevolino il riparto dei proventi, specialmente nel caso in cui l'utilizzatore intenda attingere da repertori gestiti da più imprese. Più in generale, secondo i principi affermati dalla Direttiva, doveva garantirsi la massima trasparenza nell'intermediazione e nella gestione dei diritti d'autore, con la più ampia facoltà di verifica possibile da parte dei titolari dei diritti stessi.

In merito al ruolo e alle funzioni della SIAE nel nuovo contesto, l'Autorità ha valutato positivamente la rivisitazione della *governance* e dei meccanismi di partecipazione richiesta dal disegno di legge in discussione; ha ritenuto, tuttavia, che fosse necessario rivedere il complesso delle funzioni attribuite alla SIAE non strettamente connesse alla gestione collettiva dei diritti in parola, in quanto idonee a porre la stessa in una

## CAP. II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

posizione di privilegio che poteva tradursi in un ostacolo allo sviluppo concorrenziale dell'attività di intermediazione oggetto di liberalizzazione. Oggetto di revisione, alla luce del processo di liberalizzazione, dovevano essere anche le attività di vigilanza assegnate alla SIAE dall'articolo 182-bis della l. 633/1941; ai fini del perseguitamento degli obiettivi sanciti dalla normativa comunitaria, risultava infine opportuna l'assegnazione ad un soggetto terzo delle funzioni di controllo delineate dall'articolo 36 della Direttiva 2014/26/UE.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità ha auspicato una modifica in senso concorrenziale dei principi di delega in corso di approvazione dal Parlamento ai fini del recepimento della direttiva 2014/26/UE del 26 febbraio 2014 sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi.

### Credito

#### Assicurazione e fondi pensione

##### LINEE GUIDA OPERATIVE E CLAUSOLE TIPO PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ASSICURATIVI

Nel marzo 2016, l'Autorità, a seguito del ricevimento della relativa richiesta, ha formulato un parere, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, al Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), in merito alle clausole e alle linee operative per l'affidamento dei servizi assicurativi.

L'Autorità ha ritenuto di doversi soffermare su due questioni apparse di maggior rilievo dal punto di vista concorrenziale: le '*Informazioni per la gestione del rischio assicurativo*' e le '*Polizze claims made*'.

Sotto il profilo del flusso di informazioni utili per lo svolgimento delle gare assicurative, l'Autorità ha distinto tre diversi flussi informativi tra le imprese e le Stazioni Appaltanti e, in particolare, *i)* le informazioni che sono nella esclusiva disponibilità delle Stazioni Appaltanti e che possono incidere sul corretto apprezzamento del rischio (*i.e.* natura dell'amministrazione, attività svolta, misure adottate per prevenire gli eventi da assicurare o ridurne l'impatto economico); *ii)* le informazioni, scambiate tra la Stazione Appaltante e l'assicuratore aggiudicatario, finalizzate alla creazione di un *database* sull'andamento e sui costi dei sinistri; e *iii)* le informazioni, acquisite dai precedenti fornitori, trasmesse dalla Stazione Appaltante alle imprese partecipanti alla gara affinché queste ultime possano effettuare una corretta quotazione del rischio.

L'Autorità ha ritenuto che la condivisione tra la stazione Appaltante e le imprese delle informazioni *sub i)* non sollevasse criticità dal punto di vista concorrenziale, in quanto riguardanti semplici aspetti organizzativi dell'ente e non variabili concorrenziali rilevanti come costi, prezzi e condizioni economiche; per altro verso, le stesse potevano risultare utili per i destinatari per il corretto *pricing* dei servizi assicurativi oggetto della gara.

## RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

Del pari non è apparso idoneo a destare preoccupazioni il flusso di informazioni *sub ii)* dall'assicuratore aggiudicatario alla stazione Appaltante, in quanto riguardante esclusivamente i rapporti contrattuali tra tali soggetti, senza essere oggetto di comunicazione ad altre imprese concorrenti.

Infine, in merito alla informazioni *sub iii)*, l'Autorità ha auspicato che la valutazione in merito alle informazioni da trasmettere alle imprese partecipanti fosse svolta caso per caso, tenuto conto delle specifiche esigenze di gara, e fosse circoscritta alle sole informazioni necessarie alla formulazione dell'offerta sulla base di un corretto apprezzamento dei rischi assicurativi oggetto della gara.

Per quanto riguarda, invece, le clausole contrattuali *claims made*, l'Autorità ha condiviso l'attenzione posta da ANAC circa l'assoluta necessità che, in presenza di tali polizze, gli atti di gara e il successivo contratto definissero con chiarezza l'ambito di applicazione della copertura assicurativa e gli eventuali periodi di postuma e retroattività. Ciò nella prospettiva concorrenziale di superare possibili ostacoli che queste polizze avrebbero potuto porre alla mobilità della clientela.

Posto, infatti, che le polizze *claims made* presenti sul mercato, diversamente da quelle *loss occurrence*, tipicamente assicurano solo i sinistri originati da fatti accaduti in pendenza di polizza e le cui domande di risarcimento pervengono in pendenza di polizza, la Stazione Appaltante che dovesse cambiare fornitore di servizi assicurativi potrebbe trovarsi priva della copertura per i sinistri accaduti nella vigenza della precedente polizza, le cui domande di risarcimento siano pervenute in pendenza del nuovo contratto. Al fine di ovviare a tale disfunzione, l'Autorità ha ritenuto opportuno che le Stazioni Appaltanti integrassero le polizze *claims made* con eventuali periodi di postuma e di retroattività.

In merito, infine, agli altri temi affrontati nelle Linee guida, in particolare alla *Self Insured Retention*, al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e al recesso, l'Autorità non ha rilevato particolari criticità concorrenziali. Tuttavia, nelle ipotesi di acquisti centralizzati e di aggregazione della domanda, l'Autorità ha sottolineato la necessità di una valutazione caso per caso, al fine di evitare che una eccessiva centralizzazione/aggregazione delle procedure producesse l'effetto indesiderato di ridurre la partecipazione delle imprese.

#### *Servizi postali*

##### *COMUNE DI FAVARA (AG) - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI POSTALI*

Nel maggio 2016, l'Autorità ha formulato un parere, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, al Comune di Favara in merito alle modalità di affidamento dei servizi postali adottate dal Comune.

L'Autorità ha rilevato che il Comune con la determinazione n. 227/2016 aveva deliberato l'affidamento, tramite ricorso al mercato

## CAP. II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

elettronico, dei servizi di stampa e imbustamento di invii, da recapitare attraverso raccomandata con ricevuta di ritorno, esclusivamente tramite Poste Italiane S.p.A.. Tale determinazione aveva escluso in radice la possibilità che operatori diversi da Poste Italiane S.p.A. potessero gareggiare per aggiudicarsi il servizio di recapito delle raccomandate a/r del Comune.

In proposito, l'Autorità, richiamando la precedente segnalazione del 4 aprile 2012 n. AS930, ha osservato di aver già sottolineato l'importanza cruciale di garantire a tutti gli operatori postali (consolidatori e recapitisti) la piena contendibilità della domanda rappresentata dalla P.A. attraverso la partecipazione più ampia possibile alle gare dalla stessa indette. Ciò avrebbe determinato, infatti, non solo benefici sul fronte della concorrenza per il mercato ma anche sensibili risparmi di spesa e maggiori efficienze per le stazioni appaltanti.

Il Comune, al contrario, aveva escluso in radice la possibilità che operatori postali diversi potessero gareggiare per aggiudicarsi il servizio di recapito delle raccomandate a/r del comune, conferendo perciò a Poste un ingiusto vantaggio concorrenziale.

Alla luce di tali criticità, l'Autorità ha suggerito la modifica delle disposizioni che prevedevano l'affidamento in riserva a Poste Italiane del servizio di recapito delle raccomandate, preferendo l'adozione di procedure ad evidenza pubblica, al fine di tutelare e promuovere il mercato dei servizi postali nonché di favorire risparmi di spesa e maggiori efficienze per le stazioni appaltanti.

151

*Agroalimentare**Industria farmaceutica**AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DELLE FARMACIE NEI COMUNI ADERENTI AI CONSORZI CISS  
E CO.I.FA.L.*

Nel febbraio 2016, l'Autorità, a seguito del ricevimento delle relative denunce da parte di Federfarma e dell'Ordine dei farmacisti di Napoli, Benevento e Salerno nonché da parte del Comitato "Cittadini di Bracciano in movimento", ha formulato un parere, ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990, in merito all'affidamento diretto della gestione delle farmacie di proprietà dei Comuni aderenti al Consorzio intercomunale per i servizi socio sanitari (CISS) e al Consorzio intercomunale delle farmacie laziali (CO.I.FA.L.) nonché alle società miste, a prevalente capitale privato, Inco.Farma S.p.A. e Laziofarma - farmacie pubbliche laziali S.p.A.

In particolare, l'Autorità, come già evidenziato nelle numerose segnalazioni presentate al Governo in merito agli effetti distorsivi della concorrenza derivanti da previsioni nazionali che limitavano l'accesso agli esercizi farmaceutici, ha ritenuto che l'affidamento diretto, in assenza di

## RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

gara, della gestione di farmacie comunali a società miste a prevalente capitale privato (quali la Inco.Farma S.p.A. e la Laziofarma - Farmacie pubbliche laziali S.p.A.) tramite la semplice adesione dei Comuni che ne erano titolari al Consorzio CISS o al Consorzio CO.I.FA.L., poteva provocare distorsioni concorrenziali sottraendo al meccanismo concorsuale l'affidamento delle nuove sedi farmaceutiche, ovvero di quelle vacanti.

L'Autorità ha rilevato come gli effetti anticoncorrenziali siano derivati sia dalle previsioni contenute negli Statuti CISS e C.O.I.FA.L., che hanno previsto a seguito dell'adesione di un Comune al Consorzio l'automatico trasferimento della gestione delle farmacie comunali alla società mista a prevalente capitale privato costituita a tale scopo (Inco.Farma ovvero Laziofarma), rispetto alla quale i Comuni non esercitavano alcuna forma di controllo analogo, sia dall'attuazione delle delibere dei Consigli Comunali di adesione al CISS, successive alla costituzione della società Inco.Farma e, dunque, allo svolgimento della gara per l'individuazione del socio privato di maggioranza.

In conclusione, l'Autorità ha auspicato il recepimento delle sue osservazioni da parte degli enti coinvolti.

152

*Industria alimentare e delle bevande**ATTIVITÀ DI CONTROLLO PER LE DENOMINAZIONI DI ORIGINE PROTETTA E LE INDICAZIONI GEOGRAFICHE PROTETTE NEL SETTORE VINICOLO*

Nel marzo 2016, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, al Ministro delle Politiche Agricole, Forestali e Ambientali (MIPAAF), al Ministro dello Sviluppo Economico (MISE), al Presidente di Unioncamere e al Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome, in merito ad alcune criticità concorrenziali riscontrate nelle attività di controllo per le denominazioni di origine protetta e le indicazioni geografiche protette (c.d. DOP/IGP) nel settore vinicolo, e in quelle di certificazione.

In base alla normativa vigente, tali attività sono espletate sia da organismi privati autorizzati che da autorità di controllo pubbliche designate, rispetto a cui il MIPAAF ha il ruolo di autorità nazionale preposta al coordinamento delle attività di controllo e vigilanza. Tra le autorità di controllo pubblico designate rientrano le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ("CCIAA"); tenuto conto del vincolo territoriale di destinazione, stabilito dalla legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) - che tra i compiti e le funzioni istituzionali delle CCIAA prevede espressamente la vigilanza e il controllo sui prodotti, nonché il rilascio di certificati d'origine delle merci (articolo 2, lettera l) -, le rispettive attività di certificazione vinicola sono state a suo tempo limitate dal MIPAAF all'ambito delle

## CAP. II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

circoscrizioni territoriali di rispettiva competenza.

Dalla verifica della composizione del capitale sociale dei principali organismi privati autorizzati, i quali provvedevano a certificazioni vinicole sull'intero territorio nazionale, risultava nondimeno una ricorrente presenza di CCIAA tra gli azionisti, sia in forma individuale che attraverso varie forme associative.

A questo riguardo, l'Autorità ha ritenuto in primo luogo che, al fine di garantire un'opportuna indipendenza tra i due versanti del mercato di riferimento, rappresentati dagli organismi privati autorizzati e dalle autorità di controllo pubbliche designate, fosse necessaria la dismissione di tali partecipazioni societarie. Inoltre, sulla base delle informazioni disponibili, risultava che alcune CCIAA azioniste di organismi privati avessero già operato la cessione delle rispettive partecipazioni, in conseguenza di quanto stabilito dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015*), con la contemporanea adozione di piani operativi di razionalizzazione delle società partecipate. Tenuto conto che, per l'esecuzione di tali piani, era stato stabilito il termine ormai scaduto del 31 dicembre 2015, l'Autorità ha richiamato tutti i soggetti interessati a una rigorosa considerazione della questione, al fine di raggiungere nel più breve tempo possibile un assetto concorrenziale delle attività di certificazione nel settore vinicolo maggiormente efficace e trasparente.

Sotto altro profilo, l'Autorità ha richiamato le amministrazioni territoriali all'adozione di apposite misure di tutela e controllo rispetto alla circolazione di informazioni commerciali relative a offerte di servizi di certificazione. Ciò tenuto conto della pluralità di organismi istituiti a livello locale/regionale, e aventi competenze relative al settore viti-vinicolo, in cui rappresentanti di CCIAA - direttamente presenti sul mercato delle attività di certificazione vinicola in qualità di autorità di controllo pubbliche designate - avrebbero potuto trovarsi, in virtù dell'adempimento di competenze istituzionali di cui alla l. 580/1993. Nella medesima prospettiva, infine, l'Autorità ha raccomandato alle CCIAA l'adozione di rigorosi e verificabili criteri di: *i)* gestione separata della contabilità delle proprie strutture di controllo dei vini rispetto al restante bilancio camerale; *ii)* formulazione delle proprie tariffe, a partire da un'analisi dei costi effettivamente sostenuti dalle proprie strutture di controllo.

#### ACCORDI RELATIVI A PREZZI DI UVE DESTINATE ALLA PRODUZIONE DI VINI DOCG E DOC

Nel marzo 2016, l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, al Ministro dello Sviluppo Economico e ai Presidenti di Regione in merito alle modalità di cessione delle uve "Cortese" impiegate per la produzione di vini

## RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

sottoposti alla regolamentazione DOCG e DOC (il “Cortese di Gavi” e il “Cortese Piemonte”). In particolare, l’Autorità ha avuto notizia di una serie di accordi di filiera, stipulati tra il 2010 e il 2014, nell’ambito di alcuni tavoli interprofessionali convocati dall’Assessorato all’Agricoltura, Caccia e Pesca della Regione Piemonte relativamente alle modalità di cessione delle uve “Cortese” impiegate per la produzione di due vini bianchi assoggettati a disciplinari DOCG e DOC, il “Cortese di Gavi” e il “Cortese Piemonte”. In tale quadro, era ragionevole presumere che tavoli di questo genere potessero essersi tenuti in altri contesti regionali con riferimento ad altri vini.

Al riguardo, l’Autorità ha preliminarmente ricordato che l’industria vitivinicola è stata tradizionalmente caratterizzata da una pervasiva disciplina che, in linea con le finalità della Politica Agricola Comune, mirava tra l’altro a “stabilizzare i mercati”. Ciò ha fatto sì che, lungo le diverse filiere di prodotto, fossero fino a quel momento ricorse con relativa frequenza “catene pattizie” tra agricoltori e acquirenti diversi, volte a esercitare un controllo più o meno ampio su una serie di variabili economiche anche significative, ivi comprese - attraverso il meccanismo noto come *blocage* (ex art. 14 del decreto legislativo 8 aprile 2010, n. 61, *Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, in attuazione dell’articolo 15 della legge 7 luglio 2009, n. 88* -, provvedimento abrogato dalla l. 238/2016) - le quantità di uve e vini rese disponibili sul mercato. Con specifico riferimento agli accordi relativi alle modalità di cessione delle uve “Cortese”, oltre alla ricorrenza di simili criteri di controllo delle quantità delle uve, è risultato che fossero stati anche determinati prezzi minimi di conferimento delle stesse, con il riconoscimento di incrementi annui costanti.

In tale contesto, l’Autorità ha sottolineato con fermezza la necessità di circoscrivere rigorosamente le intese di filiera a quanto consentito dalla normativa vigente, con l’espressa esclusione di accordi di prezzo delle uve e tanto più dei vini sfusi. Pertanto, anche in coerenza con la maggiore sensibilità pro-concorrenziale da ultimo introdotta nel settore agroalimentare dalla nuova PAC, essa ha richiamato gli enti competenti a un uso il più possibile circoscritto di meccanismi di controllo delle attività d’impresa - in primo luogo il *blocage-deblocage* delle uve - in quanto incidenti direttamente sulle disponibilità di prodotto (e prezzi consequenti) nei mercati finali, pur nella consapevolezza della tipicità del prodotto uva, che può presentare un’elevata differenziazione qualitativa da un anno all’altro.

Peraltro, l’Autorità ha ricordato di avere avuto modo in più occasioni di criticare la determinazione concordata di quantità e prezzi di prodotti agroalimentari, tenuto conto della preminente opportunità di concentrare gli sforzi dei diversi operatori - anche nei momenti pattizi - sul miglioramento

## CAP. II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

della qualità dei prodotti o su standard contrattuali comuni.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha invitato tutti gli enti, che potevano aver adottato o favorito pattuizioni similari a quelle contenute negli accordi passati relativi alle modalità di cessione delle uve “Cortese”, a perseguire una gestione delle attività vitivinicole nell'armonica considerazione dei diversi interessi rilevanti, alla luce di tutti i vigenti principi dell'ordinamento.

*MODALITÀ DI EROGAZIONE GRATUITA A FAVORE DEI SOGGETTI CHE SOFFRONO DI CELIACHIA  
DEI PRODOTTI ALIMENTARI SENZA GLUTINE ADOTTATE DALLE SINGLE REGIONI NEL TERRITORIO  
ITALIANO*

Nell'agosto 2016 l'Autorità, a seguito della segnalazione pervenuta dal Centro Tutela Consumatori Utenti, ha espresso il proprio parere, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, alle Regioni e al Ministero della Salute in merito alle modalità di erogazione gratuita, a favore dei soggetti che soffrono di celiachia, dei prodotti alimentari senza glutine (inseriti nel Registro Nazionale di cui all'art. 7 del decreto del Ministro della Sanità 8 giugno 2001, *Assistenza sanitaria integrativa relativa ai prodotti destinati ad una alimentazione particolare*), presenti sull'intero territorio nazionale.

Alla luce della disciplina prevista (D.M. 8 giugno 2001) l'erogazione dei prodotti senza glutine ai soggetti affetti da morbo celiaco, compresa la variante clinica della dermatite erpetiforme, in base alla fascia di età e al sesso, rientra espressamente nei Livelli Essenziali di Assistenza - L.E.A. Ogni Regione ha individualmente previsto modalità differenti di accreditamento del contributo pubblico e di erogazione dei prodotti senza glutine ai soggetti cui venga diagnosticata e certificata tale malattia (tramite ad esempio l'utilizzo di buoni cartacei mensili, forniti dalla ASL di appartenenza, dietro presentazione del certificato medico attestante la malattia celiaca, spendibili frazionatamente o in un'unica soluzione, nello stesso o in negozi diversi; ovvero tramite l'utilizzo della ricetta rossa o tramite un processo di informatizzazione con la trasformazione dei buoni da cartacei a digitali, con l'accreditamento sulla tessera sanitaria dell'importo mensile destinato all'acquisto dei prodotti *gluten free*).

L'Autorità ha ritenuto che la possibilità di utilizzare il contributo pubblico, sia esso in forma cartacea o digitale, per l'acquisto dei prodotti in esame unicamente presso le farmacie e con esclusione di determinati punti vendita, e non anche presso negozi specializzati e nei punti vendita della GDO titolari di propri marchi privati (c.d. *private label*), risultasse idonea a determinare una ingiustificata restrizione della concorrenza.

L'Autorità ha rilevato, inoltre, che l'eventuale apertura anche a tali canali, oltre a garantire un'opportunità di scelta maggiore per i consumatori celiaci, avrebbe costituito senz'altro un importante strumento concorrenziale, in grado di stimolare una riduzione dei prezzi a vantaggio di coloro che soffrono di tale patologia.

## RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

In virtù dell'attuazione in diverse Regioni di alcuni modelli erogativi conformi alla disciplina concorrenziale, l'Autorità ha evidenziato la necessità di rendere effettiva la possibilità di distribuzione di detti prodotti presso punti vendita diversi dalle farmacie, mediante una razionalizzazione e informatizzazione delle modalità di accredito del contributo pubblico, così da garantire una rendicontazione trasparente e automatica, nonché modalità di rimborso agevoli e tempestive da parte di qualunque tipologia di esercizio commerciale. Tale risultato, secondo l'Autorità, si sarebbe potuto realizzare, ad esempio, tramite la possibilità di frazionare la spesa, utilizzando il "documento di credito" in tempi ed esercizi diversi e, più in generale, provvedendo a semplificare e dematerializzare tali procedure assieme ad un aumento effettivo del numero e della tipologia dei negozi in convenzione con le ASL, dove sia così consentito l'utilizzo del contributo pubblico e assicurata la concorrenza tra diversi prodotti e canali di vendita. La razionalizzazione, la semplificazione e la dematerializzazione delle procedure rappresenta infatti, un elemento essenziale al fine di garantire un ampliamento reale, e non solo teorico, delle possibilità di scelta dei consumatori e del loro potere di acquisto, con un aumento effettivo del numero e della tipologia dei negozi in convenzione con le ASL, dove sia consentito l'utilizzo del contributo pubblico, garantendo, in tal modo, la concorrenza tra diversi prodotti e canali di vendita.

156

*Trasporti**Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto**SERVIZI DI LINEA INTERREGIONALI DI COMPETENZA STATALE*

Nel gennaio 2016 l'Autorità, su richiesta ricevuta nel dicembre 2015, ha formulato un parere, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito alle politiche di prezzo di alcuni nuovi operatori esteri nello svolgimento del servizio di linea interregionale. La richiesta di parere del MIT traeva origine da un esposto di un operatore autorizzato, che lamentava l'applicazione, da parte di alcuni nuovi operatori esteri, di un prezzo all'utente finale variabile in base al giorno del viaggio e alla disponibilità di posti e non di un prezzo fisso. Questa variabilità tariffaria, secondo l'impresa che si era rivolta al MIT, creava disagi concorrenziali alle imprese concorrenti, che invece applicavano severamente le tariffe pubblicate sulla loro licenza.

Nel proprio parere, l'Autorità ha svolto alcune considerazioni relative alle questioni concorrenziali inerenti la legittimità delle metodologie di determinazione dei prezzi oggetto della richiesta di parere. In tale ottica, ha innanzitutto ricordato che, a seguito della liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto di linea su gomma interregionali, l'accesso al mercato è subordinato al solo rispetto dei requisiti fissati dall'art. 3 del decreto

## CAP. II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

legislativo 21 novembre 2005, n. 285 (*Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale*), i quali, trattandosi di servizi liberalizzati, non fanno riferimento alcuno all'approvazione preventiva dei prezzi. Per il trasporto di linea su gomma interregionale, la normativa vigente prevede esclusivamente che i prezzi siano prestabili e, secondo quanto affermato dallo stesso MIT, nell'autorizzazione “*sono indicati i prezzi massimi nonché lo sconto massimo applicabile*”. Nulla è invece disposto dalla normativa con riguardo all'articolazione delle politiche di prezzo da parte degli operatori, i quali sono liberi di fissare il livello e la frequenza degli sconti e di stabilire prezzi diversi, in funzione dei giorni o del fattore di riempimento dei mezzi o di altre variabili.

Per queste ragioni, l'Autorità ha ritenuto lecite le politiche tariffarie in esame, le quali, conformi anche alle politiche di prezzo adottate nella generalità dei mercati dei servizi di trasporto persone liberalizzati (ad esempio trasporto aereo o marittimo), risultano ispirate alla gestione dinamica delle tariffe orientata alla massimizzazione dei ricavi.

L'Autorità ha, infine, precisato che simili politiche tariffarie potrebbero essere potenzialmente suscettibili di ledere la concorrenza solo nell'ipotesi in cui fossero praticate da un operatore in posizione dominante e risultassero talmente aggressive da non essere replicabili da un concorrente altrettanto efficiente, in violazione dell'articolo 3 della l. 287/1990 e/o dell'articolo 102 TFUE.

157

**TRASPORTO FERROVIARIO REGIONALE**

Nell'ottobre 2016, l'Autorità ha formulato un parere, ai sensi degli articoli 21 e 22 della l. 287/1990, al Parlamento, al Governo, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e al Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome, in merito ad alcune criticità concorrenziali relative all'attività di trasporto ferroviario regionale. Il parere è originato, in particolare, da alcune specifiche questioni inerenti i rapporti tra le Regioni e il Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., nonché da talune criticità riscontrate nell'ambito del trasporto pubblico ferroviario regionale nella regione Puglia.

Con riferimento al primo punto, l'Autorità ha evidenziato in primo luogo che Trenitalia S.p.A. (di seguito Trenitalia), società controllata interamente da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (di seguito FSI) gestisce direttamente la grande maggioranza dei servizi di trasporto regionali. Quasi tutti i contratti di servizio affidati direttamente a Trenitalia sono scaduti il 31 dicembre 2014 e attualmente gestiti in regime di proroga di fatto, e la maggior parte delle Regioni, incluse quelle a Statuto speciale, sono in procinto di rinnovare l'affidamento diretto del contratto a Trenitalia. Dalle informazioni acquisite, l'Autorità ha appreso l'intenzione di Trenitalia di

## RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

proporre a numerose Regioni un contratto di durata di dieci anni, rinnovabile per altri cinque, che prevedrebbe un rinnovo pressoché totale, e in un breve lasso di tempo, del parco rotabile e un servizio di manutenzione *full service*. La società si appresterebbe a sottoscrivere (e in qualche caso avrebbe già sottoscritto) con le Regioni un accordo ponte di durata (retroattiva) dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2017, per poi offrire il nuovo contratto di servizio dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2032.

La concreta possibilità di offrire alle Regioni un ingente investimento in materiale rotabile deriva dalla circostanza che Trenitalia nel 2015 ha bandito una gara per l'acquisto di circa 500 treni dedicati al traffico regionale, divisa in tre lotti, per un valore totale di 4,5 miliardi di euro. Data l'attuale situazione della flotta regionale - che vede, a livello nazionale, il 54% di treni con più di dieci anni di servizio - tale iniziativa dovrebbe portare al 2026 ad una percentuale di treni nuovi pari all'83% del totale. L'Autorità, pur evidenziando che si tratta di un obiettivo certamente positivo, ha sottolineato che esso potrebbe essere raggiunto con modalità tali da non incidere sulla situazione competitiva nel settore in questione.

L'assenza di gare per l'affidamento del servizio costituisce, infatti, per l'Autorità uno dei principali motivi del *deficit* di efficienza e qualità dei servizi ferroviari regionali, oltre che uno dei principali ostacoli alla minimizzazione dei sussidi regionali riconosciuti al gestore del servizio.

L'Autorità ha quindi prospettato l'ipotesi di istituire delle società a capitale pubblico (ROSCO) che centralizzino la proprietà del materiale rotabile e poi lo noleggino di volta in volta ai vincitori delle gare, secondo quanto previsto dal comma 866 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016*). L'istituzione di tali società, infatti, avrebbe l'effetto di ridurre le barriere di partecipazione alle gare da parte di soggetti che non abbiano il possesso esclusivo del materiale rotabile e quindi si tradurrebbe in evidenti vantaggi in termini di efficienza e di riduzione della contribuzione pubblica al servizio.

Le preoccupazioni concorrenziali connesse al ruolo del gruppo FSI nel settore del trasporto ferroviario regionale sono risultate ancora maggiori con riferimento alla Regione Puglia, alla luce della circostanza che una delle poche società non appartenenti al gruppo FSI operanti nel settore ferroviario regionale in Puglia (la società Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici S.r.l.; di seguito FSE), sulla base dell'articolo 1, comma 867, della l. 208/2015 e del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 4 agosto 2016 (*Modalità e criteri di trasferimento della Società Ferrovie del Sud Est S.r.l. a Ferrovie dello Stato S.p.a.*, di seguito il Decreto), alla data della segnalazione, stava per essere acquisita da FSI. Nei modi in cui si stava delineando, l'operazione appariva attribuire a FSI indebiti vantaggi con

## CAP. II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

riguardo alla futura assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale in Puglia, sia su gomma (in scadenza nel 2018) sia su ferro (in scadenza nel 2021).

L'articolo 1, comma 867, della l. 208/2015 disponeva il commissariamento di FSE, in considerazione della grave situazione finanziaria in cui la società versava, e affidava al Commissario (di nomina ministeriale) la realizzazione di un piano di risanamento, prevedendo che quest'ultimo potesse anche proporre che la società venisse *“trasferita o alienata secondo criteri e modalità individuati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti”*. La norma all'ultimo capoverso stabiliva, inoltre, che nelle more dell'attuazione del piano di risanamento, per assicurare la continuità operativa della società, venissero stanziati 70 milioni di euro.

In virtù dei poteri attribuitigli dalla legge, in data 29 luglio 2016, il Commissario di FSE proponeva all'Assemblea dei soci (il MIT) il trasferimento del 100% delle quote societarie detenute dal MIT in FSE a FSI. Tale proposta veniva approvata dall'Assemblea dei soci e la cessione a FSI era definitivamente disposta dal summenzionato Decreto del 4 agosto. Secondo quanto affermato dallo stesso Decreto, l'operazione era volta a consentire il risanamento di FSE, la quale presentava un patrimonio netto negativo pari a circa 200 milioni di euro. Il Decreto prevedeva espressamente che l'acquisto da parte di FSI dell'intero capitale sociale di FSE avvenisse a titolo gratuito e che l'impresa acquirente dichiarasse di volersi fare carico del debito esistente (oltre a impegnarsi a predisporre un piano industriale di rilancio), pari a circa 130 milioni di euro (tenuto conto del contributo di 70 milioni di euro destinato al risanamento della società previsto dalla citata disposizione).

L'Autorità ha evidenziato che se, da un lato, l'operazione di trasferimento delle azioni di FSE a FSI mirava a evitare il fallimento di FSE al fine di conseguire obiettivi di breve termine, come la continuità del servizio pubblico di trasporto locale, la tutela del ceto creditorio e dei lavoratori dell'impresa, dall'altro lato tale operazione non sembrava garantire il perseguimento di obiettivi di lungo termine, come l'efficienza e la qualità del servizio e la minimizzazione dei costi (e dunque dei corrispettivi pagati dagli utenti), presentando profili di criticità con riguardo alla sua compatibilità con la disciplina di concorrenza nazionale e europea.

In particolare, anche ipotizzando di valutare l'operazione quale mero trasferimento interno all'ente Stato, le iniziative intraprese dal Parlamento e dal Governo per porre rimedio alla complessa situazione di dissesto finanziario in cui versava FSE sembravano integrare profili valutabili ai sensi della normativa in materia di aiuti di Stato di cui all'articolo 107, par. 1, TFUE.

In primo luogo, appariva problematico lo stanziamento di 70 milioni motivato dalla mera necessità di garantire la continuità operativa della

## RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

società. La previsione sembrava infatti costituire un trasferimento di risorse pubbliche, imputabile allo Stato, di natura selettiva, in grado di determinare un vantaggio per l'impresa beneficiaria e incidere sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri all'interno del mercato europeo. La misura era quindi suscettibile di essere valutata ai sensi dell'articolo 107, par. 1, TFUE, con conseguente obbligo di notifica dell'eventuale aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 108, par. 3, TFUE.

A ciò si aggiungeva che anche l'operazione di cessione delle azioni di FSE dal MIT a FSI, secondo quanto definito dal Decreto ministeriale e in base alle modalità con cui si era realizzata, poteva essere valutata al fine di verificare l'eventuale sussistenza di un aiuto di Stato, ancorché indiretto, valutabile ai sensi dell'articolo 107, par. 1, TFUE. Nella procedura seguita non risultava essere stato preventivamente individuato alcun valido riferimento del valore di mercato di FSE che potesse giustificare i termini economici ai quali l'operazione era stata definita dal Decreto. Inoltre, la Gestione Commissariale non risultava aver seguito una procedura di consultazione del mercato aperta e competitiva per la selezione dell'acquirente di FSE.

L'Autorità ha evidenziato che tale condotta ha di fatto impedito a terzi l'accesso alle informazioni necessarie alla formulazione di un'offerta e ha conseguentemente determinato l'individuazione dell'acquirente di FSE in modo tale da escludere in radice la possibilità che soggetti diversi da FSI potessero presentare la propria manifestazione di interesse, risultando pertanto in contrasto con i principi e le disposizioni a tutela della concorrenza a livello nazionale e comunitario.

Inoltre, la decisione di procedere senza alcuna comparazione con eventuali altri offerenti avrebbe dovuto indurre l'Amministrazione ad interrogarsi più approfonditamente sulla natura dell'operazione alla luce della disciplina sugli aiuti di Stato e, in particolare, sull'esistenza di scenari alternativi mediante i quali gli obiettivi prefigurati si sarebbero potuti raggiungere con modalità meno restrittive.

**GESTIONE DELLE LINEE FERROVIARIE EX CONCESSE DA PARTE DI ATAC S.p.A.**

Nel novembre 2016 l'Autorità ha formulato un parere, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, relativamente allo stato in cui versa la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale da parte della società ATAC S.p.A. lungo le linee ferroviarie c.d. "ex-concesse", ovvero le linee Roma-Ostia, Roma-Viterbo, Roma-Giardinetti. Tali linee risultano attualmente gestite dalla società in base a un contratto di servizio stipulato nel 2006 tra la Regione Lazio, titolare delle linee, e la società Met.Ro. S.p.A., successivamente fusa in ATAC; a partire dal 2007, il contratto è stato rinnovato su base annuale e risulta tuttora vigente.

Nel suo parere l'Autorità ha in primo luogo rilevato come il contratto prevedesse, tra l'altro, la definizione di livelli quantitativi e qualitativi dei