

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1143 - AFFIDAMENTO DELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI E RISTORATIVE NELLE AREE DI SERVIZIO AUTOSTRADALE

Roma, 10 luglio 2014

Ministro delle Infrastrutture e dei
Trasporti

Con riferimento alla richiesta di parere concernente la possibilità di prevedere anche per gli affidamenti dei servizi commerciali e di ristorazione situati presso le aree di servizio autostradale – ad eccezione delle rete affidata in concessione alla società Autostrade per l'Italia S.p.A. - una proroga tecnica di 18 mesi, pervenuta in data 12 giugno 2014, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, nella sua riunione del 2 luglio 2014 ha inteso formulare le seguenti considerazioni.

L'istanza di estensione della proroga anche alle attività di ristorazione viene motivata sulla base della stretta connessione tra la distribuzione dei prodotti *oil* e la prestazione di servizi ristoro in gran parte delle aree di servizio.

In tale contesto l'Autorità ritiene che, nelle more dell'approvazione dell'Atto di indirizzo che dovrà, tra le altre cose, arrivare a definire un piano di ristrutturazione degli impianti di distribuzione carburanti posti sull'intera rete autostradale, l'affidamento dei soli servizi ristoro possa avvenire in un contesto non ottimale per i potenziali partecipanti alle gare ristoro.

Infatti, è ragionevole ritenere che la stessa scelta di partecipare alle eventuali procedure competitive per il ristoro sarà condizionata da un *set* informativo non completo (e che tale permarrà nelle more della definizione del piano di ristrutturazione), così come è presumibile che gli stessi operatori avranno oggettive difficoltà a predisporre offerte competitive per aree di servizio che, potenzialmente, potrebbero essere ridimensionate una volta adottato il piano di ristrutturazione.

Sulla base delle considerazioni che precedono si ritiene, pertanto, che un ritardo di diciotto mesi nell'effettuazione anche delle gare per gli affidamenti delle sub-concessioni *non oil* sul sedime autostradale possa essere accettabile, sempre nella prospettiva che a tale proroga si affianchi un processo di ristrutturazione nei termini già prospettati con la comunicazione del 18 marzo 2014.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente parere, precisandone i motivi.

L'Autorità ringrazia per l'attenzione dimostrata nei confronti della propria attività istituzionale.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

AS1144 - GARA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL PORTO DI TREMESTIERI AI SENSI DELL’ART. 18 DELLA LEGGE N. 84/94

Roma, 11 luglio 2014

Presidente dell’Autorità portuale di Messina

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito Autorità), nell’esercizio del potere di segnalazione di cui agli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende formulare alcune osservazioni in merito alle possibili problematiche concorrenziali derivanti dallo svolgimento della procedura ad evidenza pubblica prevista nel nuovo bando di gara per l’affidamento in concessione, ai sensi dell’art. 18 della legge n. 84/94, del porto di Tremestieri.

Innanzitutto si apprezza il fatto che il bando presenti alcuni profili migliorativi rispetto alla precedente versione del 2010. In particolare, il bando non richiede requisiti di partecipazione eccessivamente restrittivi ed è anche previsto un impegno esplicito del concessionario a fornire l’accesso a tutti i vettori interessati.

È tuttavia necessario considerare il peculiare contesto in cui dovrebbe svolgersi la nuova gara, il quale risulta viziato dalla strutturale incapacità del porto di Tremestieri ad accogliere l’intero traffico merci nello Stretto.

I problemi operativi del terminal, che hanno condotto alla frequente chiusura di uno dei due scivoli esistenti, unitamente alla mancata effettuazione dei lavori di ampliamento previsti sin dall’avvio del nuovo porto, non hanno sinora consentito un utilizzo disgiunto dell’infrastruttura da parte degli operatori, a detrimento della concorrenza effettiva e potenziale. L’accordo di *interlining* tra gli operatori, sottoscritto nel 2006 e presentato come temporaneo, è invece ancora presente.

Inoltre, la carente funzionalità del porto richiede continui lavori di manutenzione e di dragaggio il cui onere, nel bando di gara in esame, è interamente a carico del terminalista. Quest’ultima circostanza, per quanto astrattamente elemento positivo ed idoneo ed evitare condotte del concessionario finalizzate a sottoutilizzare l’infrastruttura di Tremestieri, rischia di fatto di essere controproducente, in quanto potrebbe rendere non appetibile la partecipazione alla gara da parte di soggetti diversi dall’attuale concessionario. A riguardo si osserva che l’integrazione verticale tra terminalista ed armatore può generare preoccupazioni concorrenziali per i rischi di chiusura del mercato e di conflitti di interesse ad essa correlati, preoccupazioni che, nel caso in esame, sono particolarmente fondate posto che a pochi vettori risulta attribuito l’uso esclusivo (e congiunto) di un’infrastruttura essenziale per l’accesso al mercato. Non risultano infatti allo stato disponibili approdi alternativi per il traffico merci nello Stretto idonei a soddisfare le esigenze di tutela ambientale perseguite dal Comune di Messina: l’uso dei porti cittadini è consentito ai soli vettori esistenti, seppur in via “emergenziale”, in mancanza di soluzioni concrete ai problemi di funzionamento del porto di Tremestieri.

In questo scenario, lo svolgimento di una gara, che pure è solitamente strumento privilegiato per l'instaurarsi di un corretto confronto concorrenziale, non appare sufficiente a garantire il ripristino di condizioni di concorrenza nel mercato del trasporto merci nello Stretto e nel mercato a monte dei servizi di gestione dei terminal portuali, anzi, potrebbe avere esiti controproducenti, perpetrando le attuali distorsioni. Appare dunque indispensabile agire preliminarmente sulle distorsioni strutturali che impediscono lo sviluppo di un normale contesto concorrenziale.

In questa prospettiva, l'Autorità ritiene opportuno invitare l'ente in indirizzo ad assumere tempestivamente, ancora prima dello svolgimento della gara, le misure strutturali necessarie ad assicurare che la gara si svolga in un contesto di effettiva apertura concorrenziale e ad incentivare la più ampia partecipazione alla procedura; ciò - considerato l'elevato rischio che la gara contribuisca a preservare un assetto di mercato in cui le condizioni concorrenziali sono fortemente deteriorate - anche qualora gli auspicati interventi strutturali dovessero comportare uno slittamento dei tempi, purché il più possibile contenuto, della nuova selezione.

L'Autorità auspica dunque che l'Autorità portuale si adoperi per garantire il completo e possibilmente duraturo ripristino del secondo scivolo di Tremestieri prima dell'avvio della procedura di selezione e che intervenga nell'immediato sull'assetto strutturale del porto; in particolare, sarebbe opportuno che l'Ente in indirizzo, in un tempo ragionevolmente congruo (3-6 mesi al massimo), intraprenda gli investimenti necessari a consentire un uso disgiunto dell'infrastruttura (attrezzando un'area di stoccaggio di dimensioni a ciò sufficienti e, se possibile, avviando i lavori per il raddoppio degli scivoli), in modo da rendere non più necessario il ricorso a ogni forma di cooperazione tra i vettori.

Ciò consentirebbe il ripristino di un concreto confronto concorrenziale tra i vettori esistenti oltre ad eliminare una decisiva barriera all'accesso ad un'infrastruttura essenziale.

Inoltre, a valle degli interventi strutturali sopra delineati, l'Autorità ritiene in ogni caso utile un intervento dell'Autorità portuale volto a modificare il contenuto di alcune specifiche previsioni del bando di gara in esame.

Innanzitutto, sempre con finalità di apertura del mercato, l'Ente potrebbe prevedere nel bando di gara un punteggio più elevato per gli interventi del terminalista volti a finalizzare e massimizzare l'approdo a più operatori autorizzati, posto che nella versione attuale tali interventi sono premiati solo con cinque punti sui settanta dell'offerta tecnica. Più in generale, i criteri di attribuzione dei punteggi relativi all'offerta tecnica potrebbero essere articolati in modo da premiare in modo più esplicito ogni attività del terminalista volta a massimizzare il tasso di utilizzo del porto; rispetto al sistema di penali previsto per i casi di chiusura dell'approdo non autorizzata, una simile misura incentiverebbe il terminalista ad adoperarsi attivamente per ridurre al minimo le chiusure.

Sempre per agevolare la più ampia partecipazione, sarebbe auspicabile che l'Autorità portuale individuasse le parti dell'atto di concessione su cui l'ente si riserva di introdurre modifiche dopo l'aggiudicazione della gara e provvedesse inoltre a definire più chiaramente lo stato e il grado concreto di utilizzo dei luoghi rientranti nel perimetro della concessione.

Infine, l'Autorità portuale potrebbe anche valutare l'introduzione nel bando di gara di misure asimmetriche, volte a favorire - tramite una valorizzazione in sede di valutazione dell'offerta tecnica - la più ampia partecipazione alla gara di operatori terminalisti non integrati a valle.

L'Autorità auspica che l'Autorità portuale tenga in considerazione le precedenti osservazioni, nell'ottica di favorire il ripristino di normali condizioni concorrenziali nel mercato del trasporto marittimo, in particolare merci, nello Stretto di Messina, ora profondamente alterate in conseguenza del peculiare assetto strutturale che lo contraddistingue. L'Autorità reputa comunque necessario che l'Autorità portuale ponga in essere gli auspicati interventi strutturali senza rinviare -

se non per il tempo minimo indispensabile all'avvio delle opere - lo svolgimento di una procedura di selezione, realmente competitiva, del nuovo gestore. L'Autorità continuerà a monitorare, anche a tal fine, l'evoluzione del contesto strutturale ed istituzionale relativo al mercato in esame.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

AS1145 – REGIONE LAZIO - AUTOSERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO NON DI LINEA

Roma, 10 settembre 2014

Presidente della Regione Lazio

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha ricevuto una segnalazione in merito alle distorsioni della concorrenza discendenti dalla legge della Regione Lazio n. 58 del 26 ottobre 1993 (*“Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea, di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21”*) in relazione alle quali, nella sua adunanza del 4 settembre 2014, ha inteso svolgere le seguenti considerazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90.

In particolare, l'art. 5-bis di tale legge, aggiunto dall'art. 6 della legge della Regione Lazio 14 febbraio 2005, n. 7, prevede che per i collegamenti con i porti e gli aeroporti, aperti al traffico civile, sono autorizzati ad effettuare servizio di taxi e di noleggio con conducente (d'ora in avanti, NCC) i titolari di licenze e autorizzazioni rilasciate dal comune capoluogo di Regione, nonché dal comune o dai comuni nel cui ambito territoriale i porti e gli aeroporti ricadono.

Già all'indomani dell'approvazione delle modifiche alla legge regionale Lazio n. 58/93, ad opera della legge regionale Lazio n. 7/05¹, l'Autorità invitava codesta Regione a riesaminare la previsione per cui *“il prelevamento dell'utente e l'inizio del servizio avvengano esclusivamente nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione”* (art. 5, legge regionale n. 58/93) evidenziando come la limitazione dell'esercizio dell'attività di NCC al territorio del Comune autorizzante e la conseguente preclusione dell'area territoriale del Comune di Roma da parte degli esercenti l'attività di NCC autorizzati da altri Comuni non fosse giustificata sotto il profilo concorrenziale.

Più di recente, con segnalazione del 4 agosto 2010², l'Autorità ha evidenziato le distorsioni della concorrenza riconducibili alle norme della suddetta legge regionale che prevedono come requisito indispensabile per lo svolgimento dell'attività di autotrasporto pubblico non di linea l'iscrizione ad un ruolo provinciale e il relativo obbligo di cancellazione dal ruolo provinciale di provenienza in caso di trasferimento ad altro ruolo (articoli 16 e 22 della legge regionale n. 58/93).

Considerazioni analoghe devono essere svolte con riferimento al citato art. 5-bis della medesima legge che incide significativamente sul livello di concorrenza caratterizzante i collegamenti con i porti e gli aeroporti mediante autotrasporto pubblico non di linea.

Limitare il numero dei soggetti a cui è consentito svolgere il servizio di taxi e di NCC ai titolari di licenze e autorizzazioni rilasciate dal comune capoluogo di Regione, nonché dal comune o dai

¹ Nella riunione del 28 febbraio 2005 (DC5082/Attività di noleggio con conducente – area metropolitana di Roma).

² AS736 – *Rilascio autorizzazioni per l'esercizio di noleggio con conducente*, in Boll. n. 30/10.

comuni nel cui ambito territoriale i porti e gli aeroporti ricadono, rappresenta un vincolo eccessivamente restrittivo, a svantaggio dei titolari di licenze taxi e autorizzazioni NCC di altri comuni, in specie qualora svolgano servizio di accompagnamento di passeggeri in partenza.

Tali limitazioni non appaiono, peraltro, né funzionali né proporzionali alle eventuali esigenze dei comuni e non sono compatibili con i principi comunitari di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi sanciti dagli articoli 56 e 49 del TFUE. La previsione di vincoli o di oneri di natura territoriale - come quelli in questione - si pone infatti in contrasto con i richiamati principi del diritto comunitario che ostano, all'applicazione di una normativa nazionale per effetto della quale la prestazione di servizi nello Stato membro diventa più difficile della prestazione di servizi all'interno dell'Unione europea. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, le citate norme del Trattato impongono l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi: devono essere considerate come tali tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque rendono meno attraente l'esercizio di tali libertà³.

A conclusione di quanto precede, l'Autorità auspica che le considerazioni suddette possano costituire la base per un riesame complessivo della materia.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

³ Cfr. sentenze 15 gennaio 2002, causa C-439/99, *Commissione/Italia*, Racc. Pag. 1-305, punto 22; 5 ottobre 2004, causa C-442/02, *CaixaBank France*, Racc. pag. 1-8961, punto 11; 30 marzo 2006, causa C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, Racc. pag. 1-2941, punto 31 e 26 ottobre 2006, causa C-65/05, *Commissione/Grecia*, Racc. pag. 1-10341, punto 48.

**AS1146 – BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DI UN MULTISERVIZIO
TECNOLOGICO CON FORNITURA DI ENERGIA PER EDIFICI IN USO ALLE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI SANITARIE**

Roma, 29 luglio 2014

Ministero dell’Economia e delle Finanze
Dipartimento dell’Amministrazione Generale
del Personale e dei Servizi – Direzione dei
Sistemi Informativi e dell’Innovazione
Ufficio per la Razionalizzazione degli
Acquisti nella Pubblica Amministrazione

Oggetto: richiesta di parere sulle disposizioni contenute nello schema del bando di gara per l’affidamento di un multiservizio tecnologico con fornitura di energia per edifici in uso, a qualsiasi titolo, alle Pubbliche Amministrazioni sanitarie (edizione 2).

Con riferimento alla richiesta di parere, formulata ai sensi dell’art. 22 della legge n. 287/90 da Consip S.p.A., concernente lo schema del bando di gara per l’affidamento di un multiservizio tecnologico integrato con fornitura di energia per gli edifici in uso, a qualsiasi titolo, alle Pubbliche Amministrazioni sanitarie, edizione 2, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, Autorità), nella sua seduta del 23 luglio 2014, ha esaminato lo schema del suddetto bando di gara ed intende svolgere le seguenti considerazioni.

Sulla base della documentazione concernente la gara che il Ministero intende bandire tramite Consip S.p.A., si riscontra che il contenuto del bando e del relativo disciplinare sono sostanzialmente in linea con gli orientamenti espressi da questa Autorità in materia di bandi di gara predisposti da Consip¹.

In particolare, l’Autorità prende atto dell’analisi economica svolta sul settore in esame nonché dell’articolazione in 12 lotti geografici ordinari e 4 lotti geografici accessori di diverso valore economico dell’oggetto di fornitura, individuati sulla base delle caratteristiche della domanda, del rispetto del criterio della contiguità territoriale e della necessità di assicurare un’ampia partecipazione alla procedura in oggetto.

¹ Cfr., in particolare, il parere del 30 gennaio 2003, AS/251 - Bandi predisposti dalla Concessionaria servizi informatici pubblici-CONSIP S.p.A.

Inoltre, in merito al criterio adottato per l'attribuzione del punteggio economico, vale a dire la formula interdipendente al ribasso medio, l'Autorità, nel prendere atto della scelta effettuata, rappresenta che gli eventuali effetti di riduzione della competizione tra i concorrenti sul fattore prezzo dei servizi messi a gara, derivanti dall'impiego del suddetto criterio, vanno sempre valutati con attenzione alla luce di tutte le caratteristiche specifiche della gara e dell'offerta del mercato di riferimento.

In ogni caso, l'Autorità si riserva di valutare gli esiti della gara qualora, nel corso del suo svolgimento, emergano elementi suscettibili di configurare illeciti concorrenziali.

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa
