



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXIV - n. 31

**Publicato sul sito www.agcm.it
5 agosto 2024**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
A567 - MERCATO DEGLI ABS NELLE E-BIKE	
<i>Provvedimento n. 31296</i>	5
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	14
AS2025 - COMUNE DI CAPRI (NA) - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE	14
AS2026 - LEGGI REGIONALI SU DISPOSIZIONI IN MATERIA FUNERARIA E POLIZIA MORTUARIA	20

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A567 - MERCATO DEGLI ABS NELLE E-BIKE

Provvedimento n. 31296

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 luglio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora articoli 101 e 102 TFUE);

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTO il proprio provvedimento n. 30765 del 5 settembre 2023, con il quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990 nei confronti della società Robert Bosch GmbH, per accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 TFUE;

VISTA la "*Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*", adottata nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTE la comunicazione dell'8 marzo 2024, con la quale Robert Bosch GmbH ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, secondo le modalità indicate nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90*";

VISTA la propria delibera n. 31168 del 18 aprile 2024, con la quale è stata disposta la pubblicazione, in data 22 aprile 2024, degli impegni proposti da Robert Bosch GmbH sul sito *internet* dell'Autorità, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le loro osservazioni;

VISTE le osservazioni dei terzi interessati pervenute nell'ambito del market test in ordine agli impegni pubblicati;

VISTE le modifiche accessorie agli impegni, presentate da Robert Bosch GmbH in data 10 giugno 2024;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Robert Bosch GmbH (di seguito, “Bosch”) è un’impresa multinazionale tedesca, tra i principali operatori al mondo in molteplici settori, tra cui quello delle Mobility Solutions. L’impresa possiede quattrocentoquaranta consociate e filiali regionali in circa sessanta Paesi e *partner* commerciali e assistenza in circa centocinquanta Paesi¹. Nel 2009, Bosch ha fondato la divisione indipendente Bosch eBike Systems, dedicata allo sviluppo e offerta di prodotti e servizi per le *e-bike*. Nel 2022, il Gruppo Bosch ha realizzato un fatturato pari a 88,2 miliardi di euro circa².

2. Blubrake S.p.A. (di seguito, “Blubrake”) è una *start-up*, con sede in Italia, fondata nel 2015 quale *spin off* del Politecnico di Milano, che fa parte del gruppo industriale e-Novia, comprendente imprese *deep tech* italiane specializzate nell’innovazione robotica. Blubrake è attiva nel settore dello sviluppo e nella produzione di sistemi meccatronici avanzati focalizzati su applicazioni di frenata e rilevamento per biciclette elettriche, e ha sviluppato, in particolare, un ABS (acronimo di *Anti-lock Braking System*), ovvero un sistema (meccatronico) di antibloccaggio in frenata, che commercializza dal 2019.

Blubrake è una piccola società fortemente innovativa e con un significativo potenziale di crescita³. Nel 2022, la società ha realizzato un fatturato pari a 2 milioni di euro circa.

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

3. Il procedimento istruttorio trae la sua origine da una segnalazione di Blubrake, pervenuta in data 13 gennaio 2023 e integrata successivamente, da ultimo, in data 11 luglio 2023, la quale lamentava che Robert Bosch GmbH (di seguito, “Bosch”), forte di una posizione dominante nel mercato della fornitura e vendita di sistemi di elettrificazione (c.d. *e-kit*) per biciclette elettriche (c.d. *e-bike*), e avuto riguardo alla propria presenza anche nel mercato degli ABS per *e-bike*, ostacolava i tentativi di Blubrake di offrire il proprio ABS ai produttori di *e-bike* equipaggiate con l’*e-kit* di Bosch.

4. In particolare, le condotte contestate consistevano in ostacoli al montaggio e all’uso dell’ABS di Blubrake sulle *e-bike* equipaggiate con un *e-kit* di Bosch, favorendo in tal modo l’acquisto, il montaggio e l’uso del proprio ABS, a discapito di quello di Blubrake.

5. In data 5 settembre 2023, l’Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Bosch per accertare un eventuale abuso di posizione dominante, in violazione dell’articolo 102 TFUE. In particolare, nel provvedimento di avvio, l’Autorità ha ritenuto che la condotta contestata potesse integrare un abuso della posizione dominante detenuta da Bosch nel mercato degli *e-kit* per *e-bike* e, in particolare, un c.d. abuso per effetto leva, che si basa sugli ostacoli frapposti all’interoperabilità tra il proprio *e-kit* e l’ABS di Blubrake, l’unico ABS effettivo concorrente di quello offerto da Bosch.

6. Il 12 settembre 2023, sono state svolte ispezioni, con la collaborazione delle autorità nazionali di concorrenza tedesca (Bundeskartellamt) e olandese (Autoriteit Consument & Markt), presso la

¹ Cfr. doc. 1, all. 15.

² Cfr. *ibidem*.

³ Cfr. doc. 1, all. 14A-14C.

sede di Bosch e di altre imprese attive nella produzione di biciclette elettriche in Germania e Olanda. Nella medesima data, l'Autorità ha svolto ispezioni presso un produttore di biciclette elettriche in Italia.

7. L'8 marzo 2024, vale a dire entro il termine indicato dall'Autorità a seguito di proroga motivata, Bosch ha presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990. Con delibera del 18 aprile 2024, l'Autorità ha ritenuto gli impegni non manifestamente infondati e tali da essere suscettibili di pubblicazione, disponendo l'avvio del *market test* a partire dal 22 aprile 2024.

8. Il 21 maggio 2024, sono pervenute le osservazioni di Blubrake⁴. Infine, in data 10 giugno 2024, sono pervenute le osservazioni di Bosch, che ha altresì inviato una nuova versione degli impegni con alcune modifiche accessorie volte a rispondere ai rilievi di Blubrake.

III. I MERCATI RILEVANTI

III.1. Il mercato degli e-kit per e-bike

9. Le *e-bike* sono biciclette dotate di un motore elettrico (*drive unit*)⁵, di una batteria e di una serie di sensori che rilevano istantaneamente la forza che viene applicata sui pedali per comunicarla alla centralina, che definisce l'assistenza da dare al ciclista durante la pedalata. Le *e-bike* sono, infatti, anche chiamate biciclette a "pedalata assistita". Tramite un *display* posizionato sul manubrio è possibile aumentare o diminuire manualmente il livello di potenza richiesta dal motore. L'insieme delle componenti elettriche ed elettroniche necessarie affinché si possa parlare di *e-bike*, ovvero la batteria, il motore e il *display*, nel prosieguo verrà indicato come "*e-kit*".

10. Sotto il profilo merceologico, il primo mercato rilevante che rileva per il presente procedimento è quello degli *e-kit* per *e-bike*. Alla luce dell'uniformità che caratterizza la normativa applicabile in materia di *e-bike* nei Paesi dell'Unione europea (di derivazione euro-unitaria)⁶ e dell'omogeneità dell'offerta commerciale presente nei diversi Paesi europei, in termini di *brand* presenti e di equipaggiamento elettrico, si ritiene che tale mercato possa avere una dimensione geografica europea.

11. Dal lato dell'offerta, la struttura di mercato descritta evidenzia l'esistenza di vari operatori, tra i quali, oltre a Bosch, si annoverano Shimano, Yamaha e Bafang. La domanda di *e-kit* per *e-bike* è espressa dai produttori di *e-bike* e, tenendo conto degli elementi finora acquisiti, appare assai frammentata⁷.

12. Nel provvedimento di avvio, si stimava che, a livello europeo, Bosch detenesse una quota in volume superiore al 50%, mentre il secondo operatore concorrente, Shimano, potesse avere una

⁴ Cfr. doc. 72.

⁵ La *drive unit* è un motore di trazione dotato di un sensore intelligente, o di un insieme di sensori intelligenti, che dosano l'apporto del motore alla pedalata in funzione del livello di assistenza richiesta e della forza applicata ai pedali dall'utente.

⁶ Cfr. Direttiva 2006/42/CE del 17 maggio 2006 relativa alle macchine e che modifica la direttiva 95/16/CE, dal Regolamento (UE) n. 168/2013 del 15 gennaio 2013 relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore a due o tre ruote e dei quadricicli e dal Regolamento delegato (UE) n. 3/2014 della Commissione del 24 ottobre 2013, che completa il Regolamento (UE) n. 168/2013 in merito ai requisiti di sicurezza funzionale del veicolo per l'omologazione dei veicoli a motore a due o tre ruote e dei quadricicli.

⁷ In particolare, i produttori di *e-bike* sono molto numerosi: tra di essi si annoverano, ad esempio, Acell, Bianchi, Giant, Crescent, Stella Fietsen, ZEG, insieme a numerosi altri operatori per lo più di piccola dimensione.

quota che si aggira intorno al 20%. Peraltro, nel medesimo provvedimento si osservava che la quota di mercato di Bosch nel mercato europeo appariva essere ancora più elevata nel segmento di mercato degli *e-kit* per *e-bike* con freno a disco anteriore idraulico di livello *premium*. Ulteriori elementi analizzati nel provvedimento di avvio riguardavano la posizione di Bosch in termini di assortimento⁸, *know-how* tecnologico⁹ e qualità¹⁰. Nel provvedimento di avvio del presente procedimento, quindi, si ipotizzava che Bosch detenesse una posizione dominante nel mercato degli *e-kit* per *e-bike*.

III.2. Gli ABS per e-bike

13. In talune *e-bike*, segnatamente in quelle dotate di un freno a disco anteriore idraulico, è possibile montare componenti aggiuntivi quali, ad esempio, l'ABS. In particolare, l'ABS è un dispositivo che impedisce il bloccaggio della ruota anteriore e il sollevamento della ruota posteriore da terra, migliorando la stabilità complessiva della bicicletta. Si tratta, dunque, di un prodotto molto importante per garantire la sicurezza dei ciclisti, in ambito sia urbano sia non urbano. Al fine di funzionare, l'ABS deve necessariamente interoperare con l'*e-kit*, attraverso il collegamento elettrico con l'*e-kit* e la definizione di un protocollo di comunicazione per far dialogare le diverse componenti della *e-bike*.

14. Dal punto di vista merceologico, è quindi possibile individuare il mercato degli ABS per *e-bike*. Dal punto di vista geografico, per le medesime ragioni prevalenti per il mercato degli *e-kit* per *e-bike*, si ritiene che l'estensione geografica del mercato sia europea.

15. Nel 2018 Bosch ha iniziato a produrre e a commercializzare, oltre all'*e-kit*, anche l'ABS. A luglio 2022, Bosch ha poi lanciato una nuova versione del proprio ABS, compatibile con il BES3. ZF Micromobility GmbH (di seguito, "ZF") nel 2018 ha introdotto il proprio ABS (a marchio Sachs), che tuttavia non risulta installato su alcun modello di *e-bike* attualmente commercializzata¹¹. Tra il 2018 e il 2019 anche Blubrake ha sviluppato un ABS che, allo stato, appare l'unico concorrente di Bosch attivo nella vendita di ABS per *e-kit*.

IV. GLI IMPEGNI PROPOSTI

16. In data 8 marzo 2024, sono pervenuti gli impegni di Bosch ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990. In tale contesto, Bosch ritiene che gli impegni rendano disponibile ai produttori di ABS, con sede o attivi nello Spazio economico europeo (di seguito, "SEE"), una soluzione tecnica pienamente rispondente alle loro esigenze di interoperabilità con l'*e-kit* Bosch attuale e le sue versioni future.

⁸ Nel 2019 un terzo dei modelli di *e-bike* commercializzate in Europa erano dotate di un *e-kit* di Bosch e nel 2021 addirittura il 41% dei modelli di *e-bike* esistenti a livello globale risultava equipaggiata con l'*e-kit* di Bosch.

⁹ In particolare, si osservava che il *know how* di Bosch nella tecnologia alla base del funzionamento delle biciclette elettriche, la meccatronica, era comune quello applicato dalla stessa per lungo tempo nell'ambito dell'*automotive*.

¹⁰ In particolare, nel provvedimento di avvio si osservava che gli *e-kit* di Bosch erano considerati i migliori in assoluto dal mercato ("If you ask specialized bicycle retailers which eBikes are especially popular at the moment, very often the answer is: 'Bosch bikes'. But Bosch itself does not make any bicycles. No, Bosch is the supplier of the core component for pedelecs to over 60 bicycle makers and brands worldwide: the e-drive. The Bosch Group and eBikes have become inseparably associated"; cfr. doc. 1, all. 33) e che, pertanto, Bosch era l'operatore di riferimento per i produttori di *e-bike*.

¹¹ Cfr. doc. 1.

17. In particolare, con il primo impegno, Bosch consentirà ai Produttori di ABS di ottenere in tempi rapidi la fornitura di un cavo di alimentazione per consentire l'interoperabilità tra il loro ABS e l'eBike System (di seguito, "BES"), fornendo altresì le specifiche tecniche per il dialogo tra BES e ABS. Con il secondo impegno, inoltre, si provvederà a modificare le clausole contrattuali di Bosch con i produttori di *e-bike* relative alla garanzia in caso di utilizzo di componenti di terze parti. Inoltre, è prevista la nomina di un *monitoring trustee* e gli impegni verranno applicati nell'intero spazio economico europeo (SEE).

18. Venendo all'analisi dettagliata degli impegni, con l'impegno n. 1 Bosch:

a. fornirà gratuitamente - su richiesta di un produttore di ABS per *e-bike* che necessiti di un'alimentazione a 36V e che abbia sede nello SEE - (i) un prototipo di cavo di alimentazione a 36V e (ii) una simulazione semplificata (*mock-up*) di interfaccia logica necessaria per garantire un'alimentazione a 36V in piena sicurezza, che possa consentire al produttore di ABS terzo di testare l'ABS in piena sicurezza in un ambiente predefinito (c.d. fase di acquisizione);

b. avvierà un progetto di sviluppo congiunto finalizzato alla definizione di una soluzione di interoperabilità per consentire il collegamento elettrico (*hardware*) e digitale (*software*) tra il BES3 e l'ABS di Terzi. Anche tale fase sarà totalmente gratuita per il produttore di ABS terzo. Gli impegni delineano con dettaglio le caratteristiche tecniche della soluzione di interoperabilità, basata su un cavo a "Y" e lo *standard* di comunicazione "CAN";

c. evaderà, a seguito dell'espletamento delle attività di sviluppo, gli ordini del cavo di alimentazione e del cavo diagnostico su richiesta del produttore di ABS terzo. Gli Ordini dovranno prevedere un quantitativo minimo di Cavi di Alimentazione (pari a 3.000 unità durante il primo anno e, successivamente, pari a 5.000 unità per ciascun anno successivo). Il Cavo di Alimentazione avrà il prezzo di € 13,71 per unità (ove il Produttore di ABS utilizzi lo stesso diametro del cavo BCC già prodotto da Bosch), oppure € 15,29 per unità (ove il Produttore di ABS necessiti di un cavo con un diametro diverso da quello del cavo BCC già prodotto da Bosch - il "Prezzo"). Verranno invece forniti gratuitamente 1.000 cavi diagnostici (serve un solo cavo per ciascun produttore di *e-bike*). L'interoperabilità verrà garantita anche per eventuali aggiornamenti del BES3 o per eventuali nuovi modelli del BES;

d. metterà a disposizione una *Task Force* durante il Progetto di Acquisizione e il Progetto di Sviluppo Congiunto.

19. Con l'impegno n. 2 Bosch modificherà la clausola presente nei contratti annuali per la vendita dei componenti del BES (Contratto di Fornitura Globale Bosch) concernente la garanzia al fine di chiarire che la sostituzione o la modifica di componenti del BES non influisce sulla garanzia, a meno che la modifica o il componente prodotto da terzi abbia oggettivamente causato il difetto o danno in questione. Inoltre, informerà gli attuali clienti di tale nuova clausola e inserirà nel manuale Bosch *e-bike* un avviso in merito alla nuova clausola.

20. L'impegno n. 1 sarà valido con i seguenti termini temporali: (i) per tre anni sarà possibile avviare un progetto di acquisizione e (ii) per cinque anni dal primo ordine di cavi sarà assicurata da Bosch la fornitura dei cavi di collegamento. I tempi di completamento di un progetto di acquisizione saranno compresi tra nove e quindici mesi. L'impegno n. 2 non ha scadenza in quanto si tratta di una modifica duratura della clausola contrattuale.

21. Infine, Bosch nominerà un fiduciario (di seguito, "Fiduciario") incaricato del monitoraggio circa il rispetto degli impegni e soggetto all'approvazione dell'Autorità, che dovrà avere le

competenze tecniche ed essere indipendente, nonché in assenza di conflitti di interesse con Bosch. Bosch farà pervenire la proposta di nomina entro trenta giorni dall'approvazione degli impegni.

V. LE OSSERVAZIONI PERVENUTE NEL MARKET TEST

22. Il 21 maggio 2024, sono pervenute le osservazioni di Blubrake relative agli impegni. Nessun altro soggetto ha trasmesso osservazioni in merito agli impegni.

23. Blubrake ha rilevato che gli stessi *"coprono sostanzialmente tutti i profili da cui dipende - [...] - la possibilità di integrare in un tempo ragionevole l'ABS Blubrake e, in generale, un qualsiasi ABS di terze parti, con l'e-kit per e-bike di Bosch"*¹² e sono, quindi, uno strumento idoneo a consentire che Blubrake possa operare sulla principale e più ampia parte del mercato rilevante in un lasso di tempo ridotto e senza ulteriormente protrarre i rischi derivanti dall'assenza di interoperabilità.

24. Con riferimento ai singoli impegni, Blubrake ritiene che l'impegno n. 1 sia idoneo ad assicurare anche in futuro una interoperabilità non discriminatoria e a condizioni FRAND tra il sistema BES di Bosch e l'ABS di soggetti terzi. Blubrake, tuttavia, ritiene che l'impegno n. 1 debba essere chiarito e modificato per ciò che riguarda la sua durata, proponendo che il termine di vigenza rimosso o comunque che sia collegato alla permanenza in commercio del modello di *e-kit* per cui è garantita l'interoperabilità.

25. Con riferimento al secondo impegno, Blubrake ne ha evidenziato la rilevanza in quanto la politica della garanzia è idonea a condizionare il comportamento dei clienti con riferimento ai componenti e prodotti di terze parti. Blubrake ritiene opportuno che, oltre alle modifiche ai termini contrattuali, la comunicazione fatta da Bosch ai suoi clienti indichi chiaramente che la clausola di garanzia permetterà l'offerta di cavi per l'interoperabilità con ABS di terze parti.

VI. LE MODIFICHE ACCESSORIE AGLI IMPEGNI

26. In data 10 giugno 2024, Bosch ha presentato le proprie osservazioni e integrazioni agli impegni. Nella propria comunicazione, la stessa rileva che il *market test* abbia fatto emergere un apprezzamento circa gli impegni presentati, che secondo Blubrake consentirebbero di rimuovere efficacemente i presunti profili anticoncorrenziali individuati nel provvedimento di avvio del procedimento.

27. Con specifico riferimento all'impegno n. 1, Bosch ritiene che la richiesta di Blubrake di legare il termine di conclusione dell'impegno alla permanenza commerciale del BES sia accettabile. In particolare, Bosch ritiene di poter continuare a garantire un approvvigionamento di cavi di alimentazione finché il BES oggetto del Progetto di Sviluppo Congiunto sarà disponibile sul mercato, a condizione che il Produttore di ABS continui a effettuare ordini.

28. Inoltre, Bosch ha precisato che il Produttore di ABS sarà libero di non effettuare ordini per uno o più anni, non costituendo i volumi minimi un obbligo di acquisto per ciascun anno in capo al Produttore di ABS. Tuttavia, se il Produttore di ABS effettuerà un ordine in un determinato anno, tale ordine dovrà raggiungere i volumi minimi per essere evaso.

¹² Cfr. doc. 72.

29. Quanto alla comunicazione fatta da Bosch ai suoi clienti, Bosch ritiene che la comunicazione circa la nuova clausola di garanzia sia già idonea a rassicurare i clienti Bosch in merito alla effettiva possibilità di utilizzare componenti di terzi. Tuttavia, in un'ottica di fattiva collaborazione e al fine di venire incontro per quanto possibile alle richieste avanzate da Blubrake, Bosch ritiene ragionevole e sufficiente garantire la propria disponibilità a confermare ai propri clienti l'esistenza di cavi per l'integrazione di ABS di Terzi con il BES, immediatamente dopo la conclusione della relativa fase di sviluppo. In particolare, Bosch ha integrato i propri impegni prevedendo che *“Durante la Fase Commerciale, nel caso in cui un OEM chieda a Bosch se siano disponibili Cavi di Alimentazione che consentano il collegamento tra il BES e l'ABS di Terzi di un Produttore di ABS con cui sia stato portato a termine con successo un Progetto di Sviluppo Congiunto, Bosch risponderà in maniera affermativa, in forma scritta, entro due settimane dalla richiesta”*.

VII. VALUTAZIONI

30. Gli impegni proposti da Bosch, così come integrati ad esito del *market test*, appaiono idonei a risolvere i problemi concorrenziali evidenziati nel provvedimento di avvio.

31. In particolare, l'impegno 1 garantirebbe a ciascun Produttore di ABS, su specifica richiesta e in tempi brevi: (i) di ricevere da Bosch i prototipi dei cavi e i *mock-up* di interfaccia logica che permettono l'interoperabilità con il BES3, al fine di realizzare un Progetto di Acquisizione con OEM e produttori di *e-bike*; (ii) a seguito del completamento di un Progetto di Acquisizione, di avviare un Progetto di Sviluppo Congiunto con Bosch per definire una Soluzione che consenta la piena interoperabilità tra il BES3 e un ABS di Terzi e (iii) di ottenere da Bosch la fornitura di Cavi di Alimentazione durante una Fase Commerciale di durata ragionevolmente lunga. Tali attività sarebbero agevolate dal supporto fornito da una Task Force che agirà nella fase di acquisizione e sviluppo. In sostanza, il primo impegno consentirebbe quindi di eliminare qualsiasi “ostacolo” tecnico di interoperabilità con il BES3 o le versioni successive.

32. L'impegno 2, inoltre, consiste nelle modifiche alle clausole di garanzia dei contratti di fornitura del BES che elimineranno il riferimento alla decadenza automatica della garanzia in caso di utilizzo di prodotti terzi, ma si limiteranno a dire che Bosch non risponderà dei danni laddove si verifichi che essi sono stati causati da componenti di terzi.

33. Sul punto, occorre osservare che il *market test* ha sottolineato la valenza degli impegni che consentono ai produttori di ABS di operare immediatamente, potendo quindi integrarsi con gli *e-kit* più diffusi in Europa.

34. Le ulteriori modifiche introdotte dopo il *market test* appaiono, altresì, rispondere alle osservazioni di Blubrake. In particolare, viene modificato il termine di vigenza dell'impegno n. 1, allineandolo a quello di permanenza in commercio del BES per il quale è stata sviluppata l'interoperabilità. Inoltre, sono stati chiariti i termini circa gli ordini minimi, prevedendo che i produttori di ABS possano anche non effettuare ordini successivi al primo, che quindi non sono obbligatori. Infine, Bosch ha previsto - oltre alla già presente comunicazione circa la nuova clausola contrattuale di garanzia - un obbligo a rispondere affermativamente ai produttori che chiedono conferma circa la conclusione del processo di sviluppo congiunto che garantisce l'interoperabilità tra un ABS terzo e il BES, entro due settimane dalla richiesta.

35. Gli impegni, nel loro complesso, appaiono permettere in tempi ragionevolmente brevi l'interoperabilità degli *e-kit* Bosch con gli ABS di produttori terzi, ristabilendo quindi un *level playing field* tra produttori di ABS non integrati e Bosch, in uno stadio embrionale del mercato degli ABS per le *e-bike*, con significativi vantaggi dal punto di vista della concorrenza.

36. In particolare, gli stessi garantiscono l'interoperabilità tra gli *e-kit* di Bosch e gli ABS terzi, permettendo ai produttori di *e-bike* di adottare la combinazione *e-kit*/ABS più efficiente (in termini di costo, di qualità, contenuto innovativo, ecc.). I consumatori finali potranno quindi beneficiare di una più ampia varietà di scelte e prodotti.

37. Tali impegni, inoltre, permettono di fornire una risposta tempestiva ai problemi evidenziati nel provvedimento di avvio in un mercato nascente, evitando, quindi, che la posizione detenuta da Bosch nel mercato contiguo degli *e-kit* per *e-bike* possa influenzare lo sviluppo concorrenziale del mercato degli ABS per *e-bike*.

38. Si deve sottolineare, infine, che lo sviluppo concorrenziale del mercato degli ABS per *e-bike*, determina benefici sia in termini di maggiore sicurezza nell'utilizzo delle *e-bike* stesse, sia in termini di sostenibilità in quanto potenzialmente idoneo a favorire la diffusione presso i consumatori di *e-bike* più efficienti e più sicure.

39. In definitiva, gli impegni appaiono rispondere efficacemente ed in modo tempestivo alle preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, ponendo le basi per uno sviluppo concorrenziale del nascente mercato degli ABS per *e-bike*.

40. Alla luce di tali integrazioni, si ritiene che gli impegni, così come integrati da Bosch il 10 giugno 2024, siano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria, permettendo tempestivamente l'interoperabilità tra i sistemi ABS alternativi a Bosch e gli *e-kit* per *e-bike* di Bosch.

VIII. CONCLUSIONI

41. Alla luce di quanto esposto, gli impegni presentati da Bosch appaiono idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria. Essi risultano, in particolare, in grado di permettere tempestivamente l'interoperabilità tra i sistemi ABS alternativi a Bosch e gli *e-kit* per *e-bike* di Bosch, ristabilendo un *level playing field* tra i diversi produttori di ABS.

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da Robert Bosch GmbH risultano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da Robert Bosch GmbH ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) di rendere obbligatori per la società Robert Bosch GmbH gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990, nei termini sopra descritti e nella versione allegata al presente provvedimento di cui fanno parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/1990;

c) che la società Robert Bosch GmbH presenti all'Autorità, entro novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, una relazione sull'attuazione degli impegni assunti.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2025 – COMUNE DI CAPRI (NA) - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE

Roma, 3 maggio 2024

Comune di Capri

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 30 aprile 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione della Giunta del Comune di Capri del 29 dicembre 2023, n. 209, avente a oggetto "*Applicazione della legge 5 agosto 2022, n. 118 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021" – Proroga concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo – Modalità applicative e ambito operativo*", trasmessa con una segnalazione pervenuta il 5 marzo 2024.

Con il suddetto provvedimento, il Comune dispone "*la proroga della durata delle concessioni demaniali marittime di cui all'art. 3, comma 1, della L. n. 118/2022 e, per garantire certezza giuridica ai rapporti concessori in scadenza, nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e parità di trattamento*". Ciò in ragione de "*l'incertezza generale del quadro giuridico di riferimento*" in materia di concessioni demaniali marittime, considerato il procedimento attivato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri volto all'accertamento della scarsità della risorsa naturale, della mancanza dei decreti legislativi di riordino della materia e del rinvio alla Corte di Giustizia della questione connessa all'acquisizione a titolo gratuito, allo scadere della concessione, delle opere realizzate dal privato sul suolo demaniale.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale derivanti dalla proroga disposta dalla Deliberazione n. 209/2023.

Preliminarmente, l'Autorità ritiene necessario ricordare i propri numerosi interventi svolti in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative volti a censurare sia le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere sia le disposizioni contenute nelle procedure selettive avviate per l'assegnazione delle nuove concessioni suscettibili di pregiudicare il corretto confronto concorrenziale¹.

¹. Sin dal 2018, inoltre, l'Autorità segnala l'opportunità di adottare in tempi celeri una normativa relativa alle concessioni balneari che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività. Cfr. AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Boll. n. 48/2018.

Con precipuo riferimento alle proroghe, l'Autorità ha più volte sottolineato come il continuo ricorso a tale strumento violi i principi della concorrenza nella misura in cui impedisce il confronto competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, e favorisce gli effetti distorsivi connessi a ingiustificate rendite di posizione attribuite ai concessionari². Nel corso del biennio 2020-2021³, in particolare, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con gli articoli 49 e 56 TFUE⁴ e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi")⁵. Come noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai principi e alle disposizioni euro-unitarie, ove la normativa interna confligga con il diritto dell'Unione europea, se ne impone la relativa disapplicazione⁶.

Premesso quanto sopra, nel caso di specie, l'Autorità ritiene che la proroga in favore dei precedenti concessionari decisa dal Comune di Capri con la Deliberazione n. 209/2023 violi le norme sopra richiamate, in quanto elusiva della scadenza al 31 dicembre 2023 del periodo transitorio indicato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e dunque volta a impedire, o comunque ritardare, l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall'affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica. A ciò si deve aggiungere l'infondatezza degli argomenti indicati nella Deliberazione n. 209/2023 a sostegno della proroga delle concessioni. Vale sul punto ricordare che, nelle sentenze gemelle del 2021, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato⁷ ha affermato che, oltre il 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali in essere "anche in

² Cfr. AS1730 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Boll. n. 13/2021.

³ Cfr., *ex multis*, i casi AS1701 – *Comune di Piombino (LI) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Boll. n. 41/2020; AS1729 – *Comune di Ginosa (TA) – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*, in Boll. n. 13/2021. Cfr. anche le segnalazioni adottate con riferimento, *ex multis*, ai casi AS1725 – *Comune di Reggio Calabria – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Boll. n. 12/2021; AS1799 – *Regione Autonoma della Sardegna – Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Boll. n. 43/2021.

⁴ Gli articoli 49 e 56 TFUE impongono agli Stati membri l'abolizione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l'esercizio di tali libertà.

⁵ L'articolo 12 della c.d. Direttiva Servizi prevede che "qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento" (par. 1) e che, in tali casi, "l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami" (par. 2).

⁶ Da ultimo, proprio in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime, la Corte di giustizia Ue, con sentenza del 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginosa)*, C-348/2022, ECLI:EU:C:2023:301, ha affermato: (i) la natura immediatamente esecutiva dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, in quanto sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso sia l'obbligo per gli Stati membri di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali (punti 66-67) sia il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività (punti 68-69); (ii) l'obbligo non solo per il giudice ma anche per le amministrazioni dello Stato, comprese quelle comunali, di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella dell'Unione (punti 73).

⁷ Si ricorda che l'incompatibilità con l'ordinamento euro-unitario della proroga senza confronto competitivo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è stata affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le note sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021. Con sentenza del 23 novembre 2023, n. 32559, la Corte di

assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E.” e, pertanto, disapplicabile dal giudice amministrativo e da qualsiasi organo amministrativo.

Più di recente, il Consiglio di Stato ha affermato il “*frontale contrasto*” della nuova norma contenuta nell'articolo 10-*quater*, comma 3, del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198 convertito con legge 24 febbraio 2023, n. 14, con l'articolo 12 della Direttiva Servizi⁸ e ha chiarito che i principi sanciti dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 17/2021 sono pienamente applicabili e vincolanti, con la conseguenza che le norme nazionali che hanno disposto o che dovessero disporre in futuro la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime sono in contrasto con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva Servizi e non devono essere applicate dai giudici né dalla pubblica amministrazione⁹.

Si sottolinea, dunque, come sia il giudice nazionale¹⁰ quanto quello europeo¹¹ abbiano affermato l'obbligo di procedere con procedure a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi. Pertanto, il Comune di Capri, piuttosto che ricorrere alla proroga delle concessioni, avrebbe dovuto procedere, in attuazione dei principi concorrenziali, alla disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto unionale e all'indizione di procedure di gara finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza rispettose dei principi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione.

Cassazione a Sezioni Unite ha cassato con rinvio al Consiglio di Stato la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 18/2021 per diniego o rifiuto di giurisdizione, censurabile dalle SS.UU. ai sensi dell'articolo 111, comma 8, Costituzione.

Segnatamente, pronunciandosi esclusivamente su uno dei motivi di ricorso proposto dai ricorrenti, le SS.UU. hanno affermato che la sentenza impugnata, nella parte in cui ha rigettato le istanze di intervento dei ricorrenti per cassazione, ha negato in astratto ai ricorrenti la legittimazione a intervenire nel giudizio, senza una valutazione specifica e concreta dell'esistenza di posizioni soggettive differenziate qualificabili come interessi legittimi.

Le SS.UU. hanno dichiarato assorbiti tutti gli altri motivi di ricorso (compresi quelli con cui si lamentava la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, per avere l'Adunanza Plenaria esercitato direttamente poteri legislativi e amministrativi) e rigettato la richiesta di enunciare “*i principi di diritto nell'interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri legislativi loro spettanti*”.

⁸ Cfr. Consiglio di Stato, 1° marzo 2023, n. 2192, secondo cui “*sulla base di quanto affermato dall'Adunanza Plenaria, con le ricordate sentenze nn. 17 e 18 del 2021, non solo i commi 682 e 683 dell'art. 1 della L. n. 145/2018, ma anche la nuova norma contenuta nell'art. 10-*quater*, comma 3, del D.L. 29/12/2022, n. 198, conv. in L. 24/2/2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato*”.

⁹ Cfr. Consiglio di Stato, 27 dicembre 2023, n. 11200. In base a quanto si legge nella sentenza “*ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari; non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legittimato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata; la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi *tamquam non esset*, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato*”.

¹⁰ Da ultimo, si vedano le sentenze del Consiglio di Stato, 19 marzo 2024, n. 2662, n. 2664 e n. 2679.

¹¹ Corte di giustizia Ue, sentenza del 20 aprile 2023, cit.

Infatti, l’Autorità ritiene che, pur in assenza di una normativa interna di riordino della materia, i principi che devono ispirare lo svolgimento delle gare e i criteri da utilizzare nella predisposizione dei bandi di gara siano stati puntualmente indicati dal Consiglio di Stato nel 2021, desumendoli dall’articolo 12 della Direttiva Servizi.

Con riferimento alla scarsità della risorsa, inoltre, l’Autorità intende ricordare che, come ribadito dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, il concetto di scarsità va interpretato in termini relativi e non assoluti, tenendo conto non solo della “quantità” del bene disponibile, ma anche dei suoi aspetti qualitativi e, di conseguenza, della domanda che è in grado di generare da parte di altri potenziali concorrenti. Ciò considerando che, ancora oggi, i dati del SID – richiamati anche dall’Adunanza Plenaria – attestano l’esistenza di una percentuale di occupazione delle coste molto elevata, considerate le zone di spiaggia libera che non risultano fruibili e i limiti quantitativi massimi di costa che può essere oggetto di concessione previsti in molte Regioni.

In tale contesto, si ritiene di poter condividere le conclusioni cui sono pervenuti il giudice amministrativo nazionale e la Commissione europea¹², secondo cui è evidente l’attuale situazione di notevole scarsità (in alcuni casi inesistenza) che caratterizza le aree demaniali a disposizione dei nuovi operatori; situazione che è ancor più pronunciata se si considerano gli ambiti territoriali comunali o comunque si prendono come riferimento porzioni di costa ridotte.

In ogni caso, supponendo per ipotesi l’assenza del requisito della scarsità delle risorse, si deve ritenere, come precisato dalla Commissione europea, che anche in presenza di un sottoinsieme di casi in cui l’articolo 12 della Direttiva Servizi non si potesse ritenere applicabile, sarebbe necessario prendere in considerazione l’articolo 49 TFUE, in linea con la sentenza della Corte di Giustizia *Promoimpresa*¹³. Come infatti ricordato anche dal Consiglio di Stato, il patrimonio costiero nazionale è certamente oggetto di interesse transfrontaliero (per conformazione, ubicazione geografica, condizioni climatiche e vocazione turistica), esercitando dunque un’indiscutibile capacità attrattiva verso le imprese di altri Stati membri.

Pertanto, l’assenza di una organica disciplina legislativa nazionale, anche con riferimento ai criteri per valutare la scarsità della risorsa¹⁴, non può tradursi in un legittimo motivo a sostegno della proroga della durata delle concessioni, tenuto anche conto della circostanza che la delega legislativa prevista all’articolo 4 della legge n. 118/2022 è scaduta senza essere stata esercitata e che, nel caso di specie, non emerge alcuna evidenza volta a comprovare la non scarsità della risorsa nel territorio comunale in questione.

Analogamente non costituisce argomento valevole a giustificare la proroga, la pendenza presso la Corte di Giustizia delle questioni connesse all’acquisizione a titolo gratuito da parte dell’Amministrazione allo scadere del titolo concessorio delle opere realizzate dal privato. Infatti, il valore di eventuali investimenti effettuati dal gestore uscente e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario, può essere posto a base d’asta nella successiva procedura selettiva. In tal modo, l’esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di

¹² Cfr. Commissione europea, parere motivato del 16 novembre 2023, nell’ambito della procedura di infrazione 2020/4118.

¹³ Corte di Giustizia, 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, cause riunite C-458/14 e C67/15, ECLI:EU:C:2016:558.

¹⁴ Da ultimo, si vedano anche le sentenze del Consiglio di Stato n. 2662/2024, n. 2664/2024 e n. 2679/2024, cit..

affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi ad effettuare gli investimenti.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato, l'Autorità ritiene che il Comune di Capri avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 29 dicembre 2023, n. 209, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria sopra richiamati e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale Deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, la Deliberazione comunale *de qua* si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Capri dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Capri al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, relativo alla Deliberazione della Giunta del 29 dicembre 2023, n. 209, avente a oggetto "Applicazione della legge 5 agosto 2022, n. 118 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021" – Proroga concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo – Modalità applicative e ambito operativo"

L'Autorità, il 30 aprile 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Capri, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alla Deliberazione della Giunta del 29 dicembre 2023, n. 209, avente a oggetto "Applicazione della legge 5 agosto 2022, n. 118 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021" – Proroga concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo – Modalità applicative e ambito operativo", trasmessa all'Autorità con una segnalazione in data 5 marzo 2024.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che il Comune di Capri avrebbe dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento della Deliberazione della Giunta Comunale del 29

dicembre 2023, n. 209, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'art. 49 TFUE e all'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Le disposizioni relative al differimento del termine delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale Deliberazione integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

A seguito della ricezione del predetto parere motivato, il Comune di Capri non ha fornito alcun riscontro all'Autorità.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Amministrazione comunale al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 16 luglio 2024, ha disposto di impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Napoli la Deliberazione della Giunta Comunale del 29 dicembre 2023, n. 209, adottata dal Comune di Capri e concernente la proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative.

**AS2026 - LEGGI REGIONALI SU DISPOSIZIONI IN MATERIA FUNERARIA E
POLIZIA MORTUARIA**

Roma, 18 luglio 2024

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato,
le Regioni e le Province autonome di Trento e
Bolzano
Regione Calabria
Regione Campania
Regione Liguria
Regione Lombardia
Regione Puglia
Regione Sardegna
Regione Sicilia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 16 luglio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito a talune disposizioni normative regionali che introducono ingiustificate limitazioni all'esercizio dell'attività di impresa nel settore dei servizi di onoranze funebri.

In particolare, le legislazioni regionali delle Regioni in indirizzo vietano alle imprese che offrono servizi funebri (attività in regime di libero mercato) di svolgere talune ulteriori attività economiche - di seguito dettagliate per i singoli casi - anche ove queste siano offerte in regime di libero mercato e, dunque, al di fuori dell'ambito di servizio pubblico.

Si tratta, nello specifico, delle seguenti previsioni:

- Regione Calabria (articolo 7, comma 4, della Legge Regionale n. 48/2019, come modificato dall'articolo 5 della Legge Regionale n. 38/2023) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: trasporto sanitario semplice, trasporto e soccorso sanitario *extra*-ospedaliero e ogni trasporto assimilabile (e dunque trasporti in ambulanza non di emergenza), nonché ogni altro servizio parasanitario, socio-assistenziale e assimilabile;
- Regione Campania (articolo 1, comma 4, lettera a) dell'Allegato A¹ alla Legge Regionale n. 12 del 24 novembre 2001²) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: esercizio di autoambulanza e trasporto degli infermi;

¹ Rubricato "Codice delle attività e delle imprese funebri", come modificato dall'articolo 2, comma 1 lettera a), della Legge Regionale 25 luglio 2013 n. 7.

² Rubricata "Disciplina e armonizzazione delle attività funerarie".

- Regione Liguria (articolo 6, comma 9, della Legge Regionale n. 15 del 10 luglio 2020³) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: esercizio di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario *extra-ospedaliero*, fatto salvo il caso in cui si disponga una separazione societaria;
- Regione Lombardia (articolo 74, comma 8, della Legge Regionale n. 33 del 30 dicembre 2009⁴, come modificato dall'articolo 1 della Legge Regionale n. 4 del 4 marzo 2019⁵) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: esercizio di autoambulanza, attività di trasporto sanitario semplice, trasporto sanitario e soccorso sanitario *extra-ospedaliero* e ogni trasporto a esso assimilabile, nonché esercizio di ogni altro servizio parasanitario, socio-assistenziale o assimilabile;
- Regione Puglia (articolo 8, comma 1, del Regolamento regionale n. 8 dell'11 marzo 2015⁶) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: trasporto degli infermi e dei feriti;
- Regione Sardegna (articolo 5, comma 5, della Legge Regionale n. 32 del 2 agosto 2018⁷) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: esercizio di autoambulanza e di attività sociali o assistenziali, ivi compreso il trasporto di malati o degenti, fatto salvo il caso in cui si disponga una separazione societaria proprietaria (ciò che renderebbe comunque incompatibile l'esercizio di entrambe le attività da parte di un medesimo soggetto);
- Regione Sicilia (articolo 13, comma 4, della Legge Regionale n. 4 del 3 marzo 2020⁸) - attività economiche vietate per le imprese di servizi funebri: esercizio di attività socio-assistenziali, ivi compreso il trasporto di malati o degenti.

In proposito, l'Autorità osserva quanto segue. Il principio concorrenziale di riferimento, già enucleato dall'Autorità⁹, stabilisce che debba sussistere una chiara separazione e incompatibilità tra la prestazione di servizi di onoranze funebri e una serie di altre attività in quanto, qualora svolte congiuntamente ai primi, potrebbero attribuire un indebito vantaggio competitivo alle imprese funebri interessate nei rispettivi mercati locali di operatività.

Tale principio di incompatibilità, tuttavia, è limitato ai casi in cui le attività interessate concernono interessi pubblici a carattere prevalente, trattandosi di attività - quali in particolare la gestione di camere mortuarie, obitori e/o aree cimiteriali - che presentano connotati tipicamente igienico-sanitari e che sono comunque riferite all'esercizio di servizi pubblici necessari. In altri termini, l'incompatibilità deve essere riferita unicamente ai servizi che si caratterizzano per un prevalente interesse generale di natura igienico-sanitaria o comunque di carattere pubblico-sociale. Infatti, rispetto a tali attività, non risultano sufficienti gli strumenti della separazione contabile o societaria.

³ Rubricata "Disciplina in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali e norme relative alla tumulazione degli animali di affezione".

⁴ Rubricata "Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità".

⁵ Rubricata "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III «Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali» del Titolo VI e introduzione del Titolo VI bis «Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre»".

⁶ Rubricato "Regolamento Regionale in materia di Polizia Mortuaria e disciplina dei cimiteri per animali d'affezione".

⁷ Rubricata "Norme in materia funebre e cimiteriale".

⁸ Rubricata "Disposizioni in materia cimiteriale, di polizia mortuaria e di attività funeraria. Modifiche alla Legge Regionale 17 agosto 2010, n. 18".

⁹ Cfr. AS392 - Affidamento dei servizi di gestione delle camere mortuarie e obitoriali e dei servizi cimiteriali, ad imprese di onoranze funebri. in Bollettino n. 19/2007.

Il principio di incompatibilità, in questi casi, è volto a evitare che lo svolgimento da parte dell'impresa di onoranze funebri interessata anche di attività di servizio pubblico possa comportare un accesso privilegiato alla clientela a discapito dei propri concorrenti; ciò anche in considerazione delle peculiarità della domanda nel settore in esame (domanda poco propensa, per il delicato momento psicologico legato al decesso di un congiunto, a effettuare un'adeguata comparazione di prezzi richiesti e servizi offerti dalle varie imprese funerarie).

Nel caso della gestione di camere mortuarie, obitori e/o aree cimiteriali, il decesso risulta di fatto già avvenuto e dunque subentra, per la domanda, l'esigenza di avvalersi dei servizi di onoranze funebri, da cui l'indebito vantaggio concorrenziale di cui sopra.

Similmente, nel caso ad esempio di altro servizio pubblico legato al trasporto sanitario in ambulanza cosiddetto di emergenza/urgenza/soccorso, non a pagamento bensì a carico del Servizio Sanitario Nazionale, il decesso potrebbe risultare possibile e, dunque, anche in questo caso da ciò trae origine la domanda di servizi funerari, con la connessa sopradescritta distorsione concorrenziale, che è necessario far venire meno.

I predetti elementi (aspetti di servizio pubblico di interesse generale ed emersione di una domanda di servizi funebri), invece, non sussistono nel caso delle ulteriori attività dichiarate incompatibili dalle disposizioni normative regionali sopra descritte.

Si tratta, infatti, di attività - quali il trasporto sanitario in ambulanza semplice, fornito a pagamento, il trasporto *extra-ospedaliero*, il trasporto di infermi/malati/degenti e ogni trasporto assimilabile¹⁰, nonché servizi e attività parasanitari, socio-assistenziali e assimilabili - che, così come i servizi di onoranze funebri, sono svolte in regime di libero mercato e con finalità prettamente commerciali. Esse non devono, quindi, essere soggette a ingiustificate compressioni, in conformità ai principi di libera concorrenza e libera iniziativa economica che trovano primaria espressione nell'articolo 41 Cost. e nelle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi, nonché nelle disposizioni nazionali in materia di liberalizzazione (in particolare, l'articolo 3 D.L. n. 138/2011, l'articolo 34, D.L. n. 201/2011 e l'articolo 1, D.L. n. 1/2012).

Pertanto, l'attività funebre, in quanto attività economica in regime di libero mercato, è libera e si esercita secondo i principi di concorrenza; di conseguenza, non possono essere apposte ingiustificate restrizioni e limitazioni al suo esercizio, così come per il trasporto sanitario in ambulanza di tipo semplice e, comunque, per tutte quelle attività economiche non connotate da profili pubblicistici di servizio pubblico e di interesse generale. In proposito, può essere eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche, ma le eventuali restrizioni debbono essere giustificate da motivi di interesse generale nel rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, circostanza che tuttavia non si rinviene per il caso di specie.

In quest'ottica, anche l'obbligo di separazione societaria per poter svolgere congiuntamente le attività dichiarate incompatibili (obbligo previsto dalle Regioni Liguria e Sardegna, in quest'ultimo

¹⁰ Il trasporto in ambulanza di tipo ordinario può interessare, a titolo esemplificativo, il caso di visite per il riconoscimento dell'invalidità civile o dell'*handicap*, di visite per accertamenti INAIL, di visite medico-legali e accertamenti diagnostici connessi, di visite specialistiche ambulatoriali o per indagini strumentali, di trasporti inter-domiciliari (e.g. dal domicilio del paziente a quello di un parente), ecc..

caso anche con separazione di tipo proprietaria) risulta una restrizione non necessaria né, tantomeno, proporzionata.

In conclusione, le disposizioni legislative regionali sopra richiamate, così come eventuali altre normative regionali di analogo tenore, introducono ingiustificate restrizioni all'esercizio dell'attività economica, non risultando tali limitazioni né necessarie né proporzionate al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Esse ostacolano pertanto la più ampia concorrenza tra fornitori di servizi di onoranze funebri, ponendosi così in contrasto con i principi nazionali e unionali di libera concorrenza tra operatori economici.

L'Autorità auspica, pertanto, una modifica delle disposizioni legislative regionali indicate, con l'eliminazione delle distorsioni concorrenziali evidenziate, nonché un generale adeguamento delle normative regionali di settore ai principi concorrenziali sopra espressi.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXXIV- N. 31 - 2024

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Angela D' Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi
statistici
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
