

eventi sportivi a elevata audience e sul mercato italiano dei diritti televisivi criptati relativo a eventi calcistici con la presenza di almeno una squadra nazionale, è ancora in corso.

STREAM-TELEPIÙ

Nel marzo 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Telepiù Srl per una presunta violazione del divieto di abuso di posizione dominante in relazione alla stipula di contratti di esclusiva pluriennali per l'acquisto di diritti calcistici e cinematografici criptati e nei confronti di Telepiù e Stream Spa per presunte violazioni dei divieti di intese restrittive della concorrenza e di abuso di posizione dominante, in merito ad alcune clausole contenute in un contratto di distribuzione di programmi televisivi tra esse stipulato.

Telepiù, che detiene una quota pari al 91% nel mercato italiano delle TV a pagamento e una posizione di grande rilievo anche dal lato della domanda, nel mercato nazionale dei diritti sportivi e cinematografici criptati, avrebbe acquisito l'esclusiva, per un periodo di sei anni, relativa ai diritti televisivi criptati degli incontri delle principali squadre di calcio di serie A e B e di film di prima visione e di maggiore successo delle principali *majors* cinematografiche e dei distributori nazionali. Il procedimento istruttorio è volto ad accertare se, tenuto conto del potere di mercato dell'impresa interessata, dell'effetto cumulativo dei vari rapporti di esclusiva e delle specifiche caratteristiche del mercato, la stipula di tali contratti sia suscettibile di ostacolare l'entrata di concorrenti attuali e potenziali, anche di nazionalità estera, sui mercati italiani della TV a pagamento, dei diritti sportivi criptati e dei diritti cinematografici criptati.

Inoltre, il procedimento istruttorio è volto ad accertare se alcune clausole del contratto di distribuzione di programmi televisivi stipulato tra Telepiù e Stream, sottoscritto nel 1996, in un periodo in cui Stream, per espressa disposizione normativa, non poteva operare come emittente televisiva ma unicamente come distributore via cavo di programmi di terzi, allo stato attuale non siano idonee a determinare una ripartizione del mercato nazionale della Tv a pagamento e a impedire a Stream di svolgere un'effettiva concorrenza in tale ambito.

Il procedimento è stato avviato ai sensi degli articoli 85 e 86 del Trattato tenendo conto del fatto che l'attuale struttura dei mercati e gli ingenti investimenti necessari per iniziare l'attività di TV a pagamento, in particolare con tecnologia digitale, rendono assai probabile che la concorrenza potenziale possa essere costituita soprattutto da imprese situate all'estero, già attive nel settore e in possesso di risorse finanziarie e tecniche adeguate. Pertanto, eventuali comportamenti restrittivi della concorrenza possono determinare un significativo pregiudizio al commercio intracomunitario.

PARERE SULLE NUOVE NORME IN MATERIA DI PUNTI VENDITA PER LA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA

Con un parere trasmesso nell'agosto 1998 ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio, l'Autorità ha espresso alcuni rilievi critici in merito alle disposizioni contenute in un disegno di legge recante nuove norme in materia di punti vendita per la stampa quotidiana e periodica (A.C. n. 3911), inclusi gli emendamenti adottati, in sede di discussione, dalla Commissione VII (Cultura) della Camera dei Deputati. Il disegno di legge prevedeva l'avvio di una fase di sperimentazione della durata di diciotto mesi, durante la quale la vendita della stampa quotidiana e periodica avrebbe potuto avere luogo in esercizi diversi dalle rivendite fisse autorizzate e, più specificamente, nelle rivendite di generi di monopolio e di carburanti, nei bar, nelle librerie e nelle grandi strutture di vendita di prodotti non alimentari (così come definite nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114, recante la riforma della disciplina del commercio).

L'Autorità era già intervenuta, sempre ai sensi dell'articolo 22, su una precedente versione del disegno di legge nel settembre 1997⁵⁶. Nella più recente segnalazione, oltre a ribadire gli orientamenti espressi nel primo intervento, essa ha posto in evidenza ulteriori restrizioni della concorrenza introdotte nell'ultima versione del disegno di legge.

In merito alla previsione secondo la quale, nella vendita di prodotti editoriali da parte degli esercizi alternativi, avrebbe dovuto essere assicurata, come avviene per i

⁵⁶ Bollettino n. 36/97.

punti di vendita esclusivi, la parità di trattamento delle testate, è stato sottolineato che l'obiettivo del pluralismo editoriale non richiede necessariamente l'imposizione di tale obbligo anche ai nuovi operatori. Lo stesso obiettivo potrebbe infatti essere raggiunto applicando ai diversi canali distributivi schemi contrattuali differenziati che prevedano che i benefici associati alla facoltà di resa dell'invenduto siano commisurati alla disponibilità dei punti vendita ad assumere l'onere di assicurare la parità di trattamento delle testate.

Con riferimento alle condizioni di accesso al mercato, è stato ribadito che la disciplina della distribuzione editoriale, anche per i punti di vendita non esclusivi, dovrebbe prescindere da una regolamentazione strutturale dell'offerta basata su parametri definiti autoritativamente, in quanto è dal processo concorrenziale che dovrebbe scaturire il numero ottimale di operatori.

La previsione contenuta nella nuova versione del disegno di legge, secondo la quale i punti di vendita non esclusivi, a differenza di quelli esclusivi, sarebbero sottratti alla disciplina generale della distribuzione commerciale definita dal decreto legislativo n. 114/98 e verrebbero sottoposti a un apposito regime autorizzatorio per la vendita di giornali, a parere dell'Autorità è ingiustificatamente restrittiva, oltre che discriminatoria. Essa infatti, ostacolando l'ingresso nel mercato per gli esercizi commerciali che intendono ampliare la propria tabella merceologica vendendo anche giornali, contrasta con lo scopo della riforma, che è quello di affiancare al tradizionale canale di vendita dei quotidiani e dei periodici il canale alternativo costituito da esercizi non specializzati e capillarmente diffusi sul territorio, al fine di moltiplicare le occasioni d'acquisto dei giornali da parte dei consumatori. Il perseguimento coerente di questo obiettivo richiederebbe infatti una completa liberalizzazione delle modalità di ingresso nella distribuzione dei quotidiani e dei periodici.

L'Autorità si è anche soffermata su una norma in base alla quale gli esercizi commerciali possono partecipare alla sperimentazione soltanto se posti a una distanza stradale di almeno trecento metri rispetto al più vicino punto vendita esclusivo di giornali. Anche tale disposizione risultava in contrasto con gli obiettivi della liberalizzazione; inoltre, essa poteva creare ingiustificati svantaggi competitivi per gli esercizi commerciali che per motivi di distanza non ottengono l'autorizzazione, anche nell'originario mercato servito da tali esercizi. Verosimilmente, queste distorsioni

concorrenziali sarebbero più ampie nel caso dei punti vendita mono-prodotto, che più potrebbero beneficiare dell'allargamento della tabella merceologica.

Il 13 aprile 1999 è stata adottata la legge n. 108 relativa alla disciplina dei punti vendita per la stampa quotidiana e periodica. Dei rilievi espressi dall'Autorità nella segnalazione è stato recepito solo quello relativo all'esigenza di non prevedere una distanza minima di trecento metri tra punti di vendita.

ALTRE ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

Durante l'anno, l'Autorità ha riscontrato un'intesa restrittiva della concorrenza tra gli esercenti delle sale cinematografiche di Milano, relativa alla fissazione dei prezzi dei biglietti (ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI CINEMATOGRAFICI LOMBARDA) e ha effettuato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 22, riguardo a progetti di legge volti a limitare la possibilità per i distributori di fissare autonomamente i prezzi di vendita al pubblico dei libri (PREZZO FISSO DEI LIBRI).

ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI CINEMATOGRAFICI LOMBARDA

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti dell'Associazione nazionale esercenti cinematografici lombarda (Anec Lombarda) e di 27 esercenti cinematografici operanti nella città di Milano. L'intervento era stato avviato in seguito alla trasmissione all'Autorità da parte del Coordinamento delle Associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) della copia di un comunicato stampa diffuso dall'Anec lombarda nel gennaio 1998, con il quale veniva resa nota la decisione presa dalla quasi totalità degli esercenti le sale cinematografiche di Milano di adottare una uniforme struttura dei prezzi dei biglietti d'ingresso.

Ai fini del procedimento, il mercato del prodotto è stato definito come quello dell'esercizio cinematografico di prima visione. Tale mercato è stato considerato distinto dai mercati relativi ad altri canali di fruizione dei film, quali *home video*, *pay-tv* e televisione sia per le diverse caratteristiche della visione in sala, sia per la possibilità di assistere alla proiezione del prodotto cinematografico appena questo viene immesso in circolazione. Non sono stati considerati parti del mercato rilevante gli esercizi

cinematografici d'essai, quelli che proiettano film in lingua originale e le sale a luci rosse, in quanto il servizio offerto non appare significativamente sostituibile con quello degli esercizi di prima visione.

Sotto il profilo geografico, in ragione della ridotta distanza che il consumatore è disposto a percorrere per assistere alla proiezione di un prodotto cinematografico, si è ritenuto che il mercato dell'esercizio cinematografico abbia dimensioni locali. Nel caso esaminato il mercato è stato quindi individuato come quello dell'esercizio cinematografico di prima visione nella città di Milano, nella quale esplica i suoi effetti l'accordo che ha dato avvio all'istruttoria. La città di Milano è tra le più importanti piazze cinematografiche del paese, risultando seconda soltanto a Roma in termini di numero di sale e di biglietti venduti.

Dalle risultanze istruttorie è emerso che precedentemente alla diffusione del comunicato stampa del gennaio 1998, sono stati realizzati numerosi incontri tra gli esercenti cinematografici nei cui confronti è stato avviato il procedimento istruttorio, nel corso dei quali sono state discusse diverse proposte di prezzo, fino ad arrivare alla definizione della struttura dei prezzi adottata, divulgata con il citato comunicato stampa dell'Anec.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che il comportamento adottato dalle imprese oggetto del procedimento, attraverso l'Anec Lombarda, configuri un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Ai fini della qualificazione dell'accordo come intesa, ai sensi del citato articolo 2, è stata ritenuta rilevante la manifestazione di una comune volontà delle parti di aderire a un progetto che limitava oggettivamente o potenzialmente la loro libertà commerciale, stabilendo le linee direttrici della loro rispettiva azione o inerzia sul mercato.

Attraverso l'intesa, gli esercenti cinematografici di Milano hanno concordato sia il prezzo base del biglietto d'ingresso nelle proprie sale cinematografiche, sia le riduzioni da effettuarsi in determinati orari e giorni della settimana o per particolari categorie di spettatori. La determinazione collettiva dei prezzi da parte di tali operatori è stata ritenuta idonea a restringere la concorrenza relativamente a una delle variabili più significative dell'attività economica delle imprese.

Peraltro, la fissazione, oltre che del prezzo base, anche dell'intera struttura degli

sconti definiti per i diversi giorni della settimana, per i vari spettacoli programmati nel corso della giornata e per le diverse categorie di spettatori è apparsa costituire un'ulteriore aggravante dell'intesa. L'adozione collettiva di un sistema di sconti snatura, infatti, la funzione propria delle riduzioni di prezzo, ossia dello strumento in genere utilizzato dal singolo operatore per acquisire clientela rispetto ai concorrenti, eliminando perciò qualsiasi forma di concorrenza di prezzo tra i partecipanti all'accordo stesso. Nel corso dell'istruttoria è stato anche possibile appurare che nella maggior parte dei paesi europei prevale un'ampia differenziazione di prezzi e di sconti tra sale cinematografiche diverse.

L'istruttoria ha, inoltre, evidenziato come l'intesa abbia avuto concreta applicazione. Dal confronto tra la struttura dei prezzi d'ingresso nei cinema milanesi, in vigore prima e dopo l'accordo, riportati dai quotidiani locali è emerso che a seguito dell'intesa si sono determinati un aumento del prezzo base di mille lire e una riduzione del numero degli spettacoli offerti a prezzo più basso, passati dal 40% al 32% della programmazione settimanale, con un aumento del prezzo medio ponderato dei biglietti di ingresso di circa il 10%.

In merito alla consistenza dell'intesa, è stato rilevato che essa ha coinvolto esercenti cinematografici che rappresentano, nella città di Milano, circa il 70% del mercato rilevante in termini di schermi, circa il 73% in termini di incassi, nonché l'87% in termini di numero di esercizi. Si è, pertanto, ritenuto che l'intesa in esame abbia avuto ad oggetto e per effetto significative restrizioni della concorrenza su una parte consistente del mercato rilevante, ricadendo nell'ambito del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a) della legge n. 287/90.

In relazione alla gravità ed alla durata dei comportamenti degli esercenti cinematografici che hanno preso parte all'accordo, l'Autorità ha ritenuto opportuno irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi dell'articolo 15, comma 1 della legge n. 287/90, per un ammontare complessivo pari a circa 2,2 miliardi di lire.

PARERE SUL PREZZO FISSO DEI LIBRI

Con un parere ai sensi dell'articolo 22 trasmesso nel giugno 1998 ai Presidenti di Camera e Senato e ai Ministri della Pubblica Istruzione e per i Beni Culturali e Ambientali, l'Autorità ha espresso alcuni rilievi critici in merito alle disposizioni

contenute in una proposta di legge presentata nel maggio 1996 alla Camera dei Deputati (A.C. n. 118) e in un disegno di legge presentato al Senato della Repubblica nel marzo 1998 (A.S. n. 3133), relative ai criteri di fissazione dei prezzi di vendita al pubblico dei libri.

Tali disposizioni prevedono che, nella vendita al pubblico dei libri, venga mantenuto fisso il prezzo di copertina determinato dall'editore. In particolare, la proposta di legge A.C. n. 118 prevede che ogni editore o importatore di libri sia obbligato a stabilire un prezzo fisso di vendita al pubblico per i libri che sono commercializzati, indipendentemente dal luogo in cui è effettuata la vendita o dalla procedura con cui la stessa è realizzata. Il prezzo di vendita al pubblico praticato dai rivenditori potrebbe oscillare tra il 95 e il 100 per cento del prezzo fissato dall'editore. Nella proposta si prevede, inoltre, che i rivenditori possano praticare prezzi inferiori a quelli fissati dall'editore soltanto nel caso in cui i libri siano stati pubblicati o importati da più di due anni e siano stati messi in vendita per un periodo di almeno sei mesi. Ulteriori sconti rispetto al prezzo di copertina potrebbero essere praticati solo previo accordo tra editori, distributori e librai, attraverso le loro associazioni, per determinati e limitati periodi di tempo.

Il disegno di legge A.S. n. 3133, invece, prevede che lo sconto effettuabile dal rivenditore possa giungere fino al 10 per cento del prezzo di copertina fissato dall'editore e che debbano trascorrere diciotto mesi dalla pubblicazione del libro perché il rivenditore possa praticare prezzi inferiori.

Nella segnalazione, l'Autorità ha sostenuto che, con le iniziative parlamentari in questione, verrebbe introdotto dalla normativa nel settore della produzione e vendita di libri un sistema di imposizione del prezzo di rivendita (cosiddetta *resale price maintenance*) generalizzato. L'introduzione di tale sistema, non solo impedirebbe ai rivenditori al dettaglio di utilizzare il prezzo di rivendita quale strumento per la attuazione di politiche concorrenziali, ma ridurrebbe la concorrenza anche tra gli editori, per i quali non sarebbe più possibile incentivare gli acquisti di determinate tipologie di libri mediante campagne promozionali mirate.

L'Autorità ha sottolineato che l'impossibilità per i rivenditori al dettaglio di praticare prezzi inferiori a quelli stabiliti dagli editori ostacola l'acquisizione di nuovi clienti e, in particolare, di quei consumatori che si avvicinano alla lettura principalmente

grazie al richiamo delle vendite promozionali. In realtà, un sistema collettivo di imposizione del prezzo di rivendita si traduce in un aumento dei prezzi finali dei prodotti editoriali ed in una conseguente riduzione delle quantità vendute, almeno per quella consistente fascia di lettori i cui acquisti sono sensibilmente influenzati dal prezzo. Si osserva, inoltre, che i lettori che maggiormente subiranno gli effetti negativi di tale sistema saranno, verosimilmente, quelli con redditi disponibili meno elevati, ovvero i giovani, per i quali si vorrebbe favorire un maggior acquisto di libri.

Ad avviso dell'Autorità, inoltre, la regolamentazione del prezzo finale non costituisce un efficace strumento per conseguire l'obiettivo, dichiarato nella proposta di legge, di tutelare il canale di distribuzione tradizionale. Infatti, l'esigenza di salvaguardia delle librerie di piccole e medie dimensioni non sembra poter essere soddisfatta attraverso l'introduzione di normative volte alla fissazione dei prezzi finali di vendita. Sul punto, l'esperienza di altri Paesi europei come la Francia, la Gran Bretagna (che tale sistema ha abbandonato) o la Germania mostra che, a dispetto dell'esistenza di normative in tal senso o di accordi vincolanti per tutti gli operatori del settore, si sta verificando un processo di progressiva concentrazione del canale specializzato.

L'Autorità ha auspicato, pertanto, l'adozione di misure di promozione dell'industria dell'editoria che, salvaguardando la pluralità dei canali di distribuzione, siano conformi ai principi di concorrenza.

SERVIZI SANITARI

SEGNALAZIONE SULLE PRESTAZIONI SANITARIE OSPEDALIERE

Nel giugno 1998 l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, in relazione ad alcuni aspetti della riforma sanitaria introdotta dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e alle connesse misure attuative poste in essere dalle Regioni. L'Autorità individuava, contestualmente, possibili profili distorsivi della concorrenza anche nel disegno di legge recante delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del SSN, approvato dalla Camera dei Deputati il 26 maggio 1998.

Il decreto legislativo n. 502/92, come modificato dal decreto legislativo n. 517/93, ha determinato un sostanziale mutamento dei rapporti tra il SSN e le strutture sanitarie pubbliche e private. Un elemento qualificante della riforma è stata la cosiddetta "aziendalizzazione" delle Unità sanitarie locali, che sono state qualificate come aziende infraregionali dotate di personalità giuridica (Aziende sanitarie locali o ASL). La trasformazione delle Unità sanitarie locali secondo il modello dell'impresa rappresenta la necessaria premessa per l'instaurazione di un sistema fondato sulla parità tra strutture sanitarie pubbliche e private. In sintesi, le principali finalità della riforma sanitaria avviata nel 1992 possono essere identificate nel perseguimento di obiettivi di contenimento della spesa, nell'equiparazione degli operatori sanitari muniti dei necessari requisiti, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata, nonché nell'esigenza di garantire la libera scelta tra operatori sanitari da parte degli assistiti.

L'Autorità ha ricevuto, nel tempo, numerose segnalazioni, da parte di case di cura, laboratori, studi medici, singoli assistiti, circa presunte situazioni distorsive della concorrenza tra operatori sanitari nel campo delle prestazioni ospedaliere e di diagnostica di laboratorio. In particolare, le segnalazioni riguardavano: a) la limitazione dell'accesso al mercato delle prestazioni sanitarie offerte in regime di SSN, derivante dalle politiche poste in essere dalle Regioni nell'attuare la riforma sanitaria; b) la coincidenza all'interno delle ASL della duplice funzione di soggetto acquirente-pagatore di prestazioni sanitarie per conto dei soggetti assistiti dal SSN e di soggetto erogatore delle medesime prestazioni, con conseguente possibile conflitto d'interessi.

Nella segnalazione, sulla base dell'analisi dell'evoluzione del settore, l'Autorità ha osservato che gli obiettivi di equiparazione degli operatori sanitari e di garanzia della libertà di scelta da parte degli assistiti apparivano ancora lungi dall'essere conseguiti in maniera soddisfacente. Ciò risultava in ampia parte imputabile alle scelte effettuate da diverse Regioni, che in taluni casi hanno adottato criteri totalmente discrezionali nella determinazione dei soggetti legittimati a erogare prestazioni sanitarie per conto e a carico del SSN. Peraltro, il disegno di legge delega per la riorganizzazione del SSN confermava la discrezionalità delle Regioni nel disciplinare l'istituto dell'accreditamento e, dunque, l'accesso al mercato delle prestazioni sanitarie.

Esaminando più analiticamente il processo di attuazione della riforma del 1992 nelle diverse Regioni, sembravano potersi delineare, in via generale, due modelli alternativi: 1) un sistema basato sulla libera erogazione delle prestazioni sanitarie in

regime di SSN da parte dei soggetti accreditati (introdotto, ad esempio, nella Regione Lombardia); 2) un sistema basato sulla programmazione delle prestazioni sanitarie (introdotto, ad esempio, nella Regione Veneto).

Il primo sistema appare caratterizzato dalla competizione tra strutture offerenti e dalla riduzione della funzione programmatrice della ASL. Il principale limite di questo sistema sembra risiedere nel fatto che l'andamento della spesa sanitaria diventa il prodotto della sola domanda, con la conseguenza che l'obiettivo del contenimento della spesa risulta difficilmente conseguibile.

Il secondo sistema si fonda sulla regolamentazione del servizio e sulla programmazione svolta a livello regionale. In tale contesto, è la Regione che negozia ogni anno piani di attività e volumi di prestazioni con le ASL, le aziende ospedaliere e le altre strutture sanitarie, rivolgendosi agli erogatori privati soltanto in via residuale, nei limiti del fabbisogno che le strutture già operanti in regime di SSN non riescono a soddisfare. Tale sistema, privilegiando il rispetto del vincolo di spesa, limita la libera scelta dell'utente; inoltre, la programmazione dalle prestazioni erogabili sulla base dei tetti di spesa, individuati per ciascuna struttura operante in regime di SSN, inibisce la concorrenza tra gli erogatori delle prestazioni sanitarie, comportando un minore incentivo al miglioramento dei livelli di efficienza e di qualità dell'assistenza erogata.

Indipendentemente dalle scelte effettuate dalle diverse Regioni, l'Autorità ha osservato come la realizzazione degli obiettivi di libera scelta degli utenti e di contenimento della spesa risulti comunque limitata dalla riunione in capo alle ASL delle due funzioni di soggetto erogatore e di soggetto acquirente-pagatore. La commistione tra questi due ruoli determina effetti distorsivi della concorrenza e dell'efficiente allocazione delle risorse pubbliche. In particolare, la circostanza che ogni singola ASL riceva, per ogni anno, un *budget* di spesa determinato sulla base delle tariffe previste per le prestazioni effettuate nell'anno precedente, comporta che il soggetto erogatore sia incentivato a qualificare le prestazioni sanitarie offerte in modo tale da ottenere la massima remunerazione prevista per ogni tipo di prestazione, privilegiando non già le prestazioni che a parità di qualità presentano costi inferiori ma quelle per le quali sia prevista una tariffa maggiormente remunerativa. Inoltre, tale meccanismo di remunerazione comporta che le ASL sono indotte a ricorrere in prima battuta ai propri presidi, ricorrendo agli altri operatori soltanto in via residuale, limitatamente al fabbisogno che esse non riescono a soddisfare direttamente.

L'Autorità ha quindi sostenuto che i possibili rimedi possono essere individuati:

- (i) nella separazione strutturale tra la ASL in quanto soggetto acquirente-pagatore dei servizi e la figura del soggetto erogatore delle prestazioni sanitarie, in modo che le prestazioni sanitarie possano essere erogate dalle strutture, pubbliche o private, in grado di fornirle garantendo il migliore rapporto tra costo e qualità della prestazione;
- (ii) nell'adozione di criteri equi, oggettivi e trasparenti per individuare i soggetti che possono erogare prestazioni a carico del SSN, prevedendo inoltre sistemi di controllo a posteriori sulla qualità dei servizi resi, possibilmente ad opera del soggetto pagatore;
- (iii) nel contenimento dell'offerta delle prestazioni attraverso "meccanismi di abbattimento" dei rimborsi da parte del Servizio sanitario nazionale, prevedendo che qualora il numero delle prestazioni ecceda un limite prestabilito, il rimborso alle strutture sanitarie erogatrici copra solo una parte del prezzo. Da meccanismi di questo tipo possono derivare importanti incentivi per gli operatori a ridurre i propri costi di produzione del servizio.

La concreta attuazione di tali rimedi evidenzia, secondo l'Autorità, la necessità di separare le funzioni di (a) programmazione, (b) prestazione e (c) pagamento dei servizi sanitari, attribuendole a soggetti distinti. La funzione di programmazione dovrebbe spettare alla Regione. La funzione di erogazione della prestazione dovrebbe essere svolta dalle strutture sanitarie, pubbliche o private, che siano state accreditate dalla Regione. La funzione di pagamento delle prestazioni sanitarie, unitamente al potere di controllo e verifica sull'adeguatezza delle prestazioni erogate dai soggetti accreditati, dovrebbe competere alle ASL.

APPALTI

SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ DI PULIZIA, DI DISINFEZIONE, DI DISINFESTAZIONE, DI DERATTIZZAZIONE E DI SANIFICAZIONE

Nel marzo 1999 l'Autorità ha segnalato al Ministro dell'Industria, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alcune ingiustificate limitazioni della concorrenza determinate dall'articolo 3 del decreto ministeriale 7 luglio 1997, n. 274. Tale norma istituiva un sistema di classificazione delle imprese attive nella pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione basato su fasce di fatturato ai fini della partecipazione a gare d'appalto a rilevanza comunitaria. Tale classificazione conferiva al criterio del fatturato un ruolo primario tra i requisiti che possono essere domandati alle imprese per attestare la propria capacità economica e finanziaria.

Nella segnalazione l'Autorità ha ribadito la natura distorsiva della concorrenza del ricorso a limiti di fatturato come parametro per la selezione di imprese ai fini della loro partecipazione a procedure a evidenza pubblica. Tale meccanismo di selezione risulta, infatti, suscettibile di escludere dalle gare gli operatori di minori dimensioni, nonché i nuovi entranti che non hanno ancora realizzato un fatturato specifico, pur possedendo idonee referenze in ordine alla propria solidità economica e finanziaria. Peraltro, la stessa direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi elenca un serie di criteri alternativi che possono essere utilizzati dall'amministrazione appaltante per dimostrare la capacità delle imprese a svolgere il servizio richiesto, senza contenere alcuna indicazione che imponga l'utilizzo del criterio del fatturato. L'Autorità ha, pertanto, auspicato una revisione della norma contenuta nel decreto ministeriale nel senso di eliminare la classificazione delle imprese in fasce di fatturato ai fini della partecipazione a gare d'appalto a rilevanza comunitaria, in quanto suscettibile di tradursi in una riduzione nel numero dei potenziali concorrenti e dunque in un ingiustificato impedimento del loro accesso al mercato.

ALTRI SETTORI DI INTERVENTO

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Gli interventi dell'Autorità

Il tema di come promuovere la concorrenza nella fornitura dei servizi pubblici locali è da tempo oggetto di attenzione da parte dell'Autorità, che si è espressa ripetutamente al riguardo avvalendosi dei propri poteri consultivi⁵⁷. Nel corso dell'anno, sono state effettuate tre ulteriori segnalazioni sulla materia, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge, riguardanti rispettivamente i servizi di manutenzione del patrimonio comunale (AZIENDA MUNICIPALE DI SERVIZI COMUNE DI VICENZA), la gestione delle risorse idriche (EFFETTI DISTORSIVI DELLA LEGGE REGIONE MARCHE RECANTE DISCIPLINA DELLE RISORSE IDRICHE) e i servizi di smaltimento dei rifiuti (SMALTIMENTO DI RIFIUTI SPECIALI DELLA PROVINCIA DI FERRARA).

PARERE SULL'AZIENDA MUNICIPALE DI SERVIZI COMUNE DI VICENZA

Nell'aprile 1998 l'Autorità ha reso un parere al Sindaco del Comune di Vicenza, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito agli effetti sulla concorrenza derivanti dalla costituzione da parte del Comune dell'Azienda Municipale Conservazione Patrimonio e Servizi e dall'affidamento diretto a quest'ultima delle attività di manutenzione, restauro e conservazione del patrimonio comunale.

In linea con quanto già osservato in precedenti segnalazioni, l'Autorità ha rilevato che la presenza di un interesse pubblico in ordine a una determinata attività, se può giustificare interventi regolamentativi, non impone necessariamente un intervento pubblico dal lato della produzione, soprattutto qualora l'attività oggetto di intervento possa essere validamente assicurata anche da altre imprese presenti sul mercato. Sotto questo profilo, è stato affermato che la decisione dell'ente locale di assumere l'esercizio di un'attività che svolgono anche altre imprese, comportando la sottrazione della stessa al normale regime concorrenziale, può considerarsi giustificata solo se condizionata da presupposti e limiti stringenti di cui si deve dare pieno e circostanziato conto nella

⁵⁷ Cfr. in particolare i pareri sulle DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ORDINAMENTO E AUTONOMIA DEGLI ENTI LOCALI del febbraio 1997 e del novembre 1997.

delibera di assunzione. In tal senso, tale delibera dovrebbe indicare: le ragioni concrete che giustificano l'intervento dell'ente; le ragioni che inducono a ritenere opportuna e conveniente la scelta dell'affidamento diretto all'azienda speciale; le modalità atte a garantire una verifica periodica delle condizioni su cui si fonda l'affidamento del servizio.

L'Autorità ha, inoltre, evidenziato che l'istituzione di aziende speciali formalmente affidatarie del servizio pubblico ma, di fatto, caratterizzate da una vocazione polifunzionale che può essere utilizzata per la fornitura fuori gara di servizi all'amministrazione locale, può favorire la diffusione di un potenziale strumento di elusione della disciplina comunitaria in materia di appalti. Al riguardo, è stata sottolineata l'esigenza di evitare che l'oggetto sociale delle aziende speciali sia definito in modo tale da consentire ai soggetti affidatari di svolgere, al di fuori delle regole concorrenziali, anche le attività che non costituiscono il nucleo essenziale del servizio pubblico.

SEGNALAZIONE SUGLI EFFETTI DISTORSIVI DELLA LEGGE REGIONE MARCHE RECANTE DISCIPLINA DELLE RISORSE IDRICHE

Nel novembre 1998 è stata inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dei Lavori Pubblici, al Presidente della Giunta regionale della Regione Marche ed al Presidente del Consiglio regionale della Regione Marche una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, volta a evidenziare alcune restrizioni della concorrenza derivanti dalla legge della Regione Marche del 22 giugno 1998, n. 18, recante la disciplina delle risorse idriche. In particolare, l'intervento dell'Autorità ha riguardato le disposizioni relative alla modalità di scelta, da parte delle autorità competenti, dei soggetti a cui affidare la gestione del servizio idrico nei diversi ambiti territoriali.

La legge nazionale 5 gennaio 1994, n. 36, recante la "Disciplina delle risorse idriche", nel dettare i principi ai quali la legislazione regionale deve attenersi, prevede che i comuni e le province provvedano alla gestione del servizio idrico nelle forme previste dalla legge n. 142/90, come integrata dalla legge n. 498/92, scegliendo tra l'azienda speciale, la società mista a maggioranza pubblica o privata e la concessione a terzi. Viene anche prevista la possibilità di gestire il servizio attraverso una pluralità di soggetti e di forme diverse, con le opportune forme di coordinamento.

L'Autorità ha osservato che l'articolo 9, comma 2, lettera d) della legge della Regione Marche adottata in attuazione della legge n. 36/94, dispone che la gestione del servizio idrico integrato in ogni ambito territoriale sia data in affidamento diretto, per un periodo transitorio di cinque anni, ad aziende speciali consortili o a società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente partecipazione pubblica. Questa norma limita la scelta degli enti locali ad alcuni tra i modelli di gestione dei servizi pubblici previsti dalla legge n. 142/90, escludendo la possibilità di utilizzare modelli aventi natura più spiccatamente privatistica, quali la società a partecipazione pubblica minoritaria e la concessione ad imprese terze.

Al riguardo, è stato rilevato che la scelta dell'affidamento diretto elimina la concorrenza nella fase di accesso al mercato e qualsiasi forma di valutazione comparativa tra i diversi modelli di gestione del servizio idrico: tale scelta in generale dovrebbe considerarsi giustificata solo se condizionata da presupposti e limiti stringenti di cui l'ente locale affidatario deve dare pieno e circostanziato conto nella delibera di affidamento dei servizi. Al contrario, il regime di affidamento diretto deve ritenersi ingiustificato nelle ipotesi in cui non trovi fondamento in motivi attinenti alla salvaguardia del pubblico interesse. Pertanto, osservando che la disposizione relativa all'affidamento della gestione del servizio introduceva una ingiustificata discriminazione tra soggetti pubblici e privati, l'Autorità ha auspicato un intervento legislativo idoneo a garantire a tutti gli operatori pari opportunità di accesso al mercato della gestione dei servizi idrici integrati.

Infine, anche a prescindere da una valutazione circa la congruità del termine di cinque anni per il periodo transitorio al fine di governare il passaggio da un modello di gestione di tipo pubblicistico a uno improntato a criteri di natura privatistica, l'Autorità ha rilevato la mancata previsione nella legge regionale di meccanismi e di procedure che, decorso il termine stesso, consentano la riapertura del mercato. Ciò induceva ad attribuire alla soluzione dell'affidamento diretto prevista dalla legge carattere permanente.

PARERE SULLO SMALTIMENTO DI RIFIUTI SPECIALI DELLA PROVINCIA DI FERRARA

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha espresso un parere al Presidente della Provincia di Ferrara, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito agli effetti sul funzionamento del mercato di alcune previsioni del Piano infraregionale sullo

smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, adottato dalla Provincia di Ferrara in attuazione dell'articolo 8 della legge della Regione Emilia Romagna 12 luglio 1995, n. 27, in materia di "Disciplina dello smaltimento dei rifiuti". In particolare, tale piano prevedeva che nella provincia la gestione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti speciali fosse vincolata al fatto che una consistente percentuale (indicativamente il 90%) di rifiuti trattati provenisse dal territorio provinciale.

Nel parere l'Autorità ha sottolineato che la prescrizione contenuta nel Piano Infraregionale doveva considerarsi restrittiva della concorrenza, in quanto sottometteva l'esercizio di un'attività imprenditoriale a restrizioni quantitative, discriminando gli smaltitori operanti nella provincia rispetto a quelli che gestiscono impianti al di fuori di tale territorio, senza trovare una giustificazione in esigenze di interesse generale. Sotto tale profilo, l'Autorità ha rilevato che la motivazione di interesse generale consistente nell'esigenza di garantire che lo smaltimento dei rifiuti avvenga, per quanto possibile, vicino al luogo in cui questi ultimi sono prodotti non risultava garantita dalle misure prescritte nel Piano Infraregionale, che vietavano l'importazione di rifiuti ma nulla prescrivevano circa l'esportazione degli stessi.

ALTRI INTERVENTI

PARERE SULLE MISURE DI REVISIONE E SOSTITUZIONE DI CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

La legge 15 marzo 1997, n. 59, recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", come modificata dalla legge 16 giugno 1998, n. 191, prevede all'articolo 20, comma 5, lettera *g-quater*, la possibilità di sostituire le concessioni amministrative con autorizzazioni. Lo strumento attraverso il quale procedere a tale sostituzione è costituito dalla legge annuale di delegificazione e dai relativi regolamenti di attuazione. L'Autorità ha inteso partecipare a tale processo di riforma delle restrizioni normative e amministrative all'esercizio del diritto di iniziativa economica con un parere inviato nell'ottobre 1998 ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per le Riforme Istituzionali e al Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato, in cui sono stati evidenziati i casi in cui le concessioni amministrative non appaiono più giustificate alla luce della normativa comunitaria e nazionale ed andrebbero dunque sostituite con altri