

oggi, ceduti per la trasmissione in chiaro. Sono stati invece ceduti per la trasmissione in forma criptata i diritti per la trasmissione diretta delle partite del Campionato di serie A e B, della SuperCoppa di Lega e della Formula 1. In Italia, l'assetto monopolistico dell'industria televisiva ha fatto sì che per lungo tempo la Rai fosse l'unico acquirente dei diritti televisivi degli eventi sportivi. Soltanto a partire dal 1993 alla Rai si sono affiancate, in qualità di acquirenti, le società Rti e Cgc e la società Telepiù per la trasmissione criptata. Di recente, un nuovo concorrente dal lato della domanda è costituito da Stream Spa, che dal 1° gennaio 1998 opera come emittente di *pay-tv* via satellite e via cavo. Per quanto concerne l'offerta, nel mercato interessato i diritti televisivi sono posti in vendita direttamente dai soggetti che ne sono titolari, in quanto organizzatori della manifestazione, ovvero da soggetti che li negoziano su mandato dei titolari, quali la Lega Calcio, l'Uefa, le federazioni sportive e le singole squadre. Per le manifestazioni nazionali di calcio, è la Lega Calcio che fino a oggi ha provveduto, ponendosi come soggetto venditore dei diritti del Campionato di serie A e B e della SuperCoppa di Lega, alla loro commercializzazione in maniera accentrata, da un lato procedendo a determinare l'offerta dei suddetti diritti sul mercato mediante l'individuazione delle tipologie e dei pacchetti di diritti da alienare e specificando quelli suscettibili di trasmissione solo in forma criptata, dall'altro adoperandosi per sollecitare e valutare proposte per la loro acquisizione da parte delle emittenti televisive interessate. Le singole squadre provvedono direttamente alla vendita dei diritti delle partite da loro disputate in casa nelle manifestazioni europee e delle partite amichevoli. Quanto ai diritti relativi alle partite della *Champions League* e alle partite finali della Coppa Uefa e della Coppa delle Coppe, essi sono commercializzati dall'Uefa, mentre quelli della nazionale di calcio sono ceduti dalla Federazione Italiana Gioco Calcio (Figc). Per le altre discipline sportive i soggetti venditori sono i rispettivi organizzatori delle manifestazioni.

La costituzione di associazioni tra le società di calcio è espressamente prevista dallo Statuto della Figc, l'associazione che sotto l'egida del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Coni) racchiude tutti gli organismi che perseguono il fine di praticare il gioco del calcio in Italia. Lo Statuto della Figc prevede altresì che il funzionamento di tali associazioni (leghe) sia organizzato secondo le norme del rispettivo regolamento, dopo che quest'ultimo sia stato sottoposto ad approvazione preventiva da parte della Figc. Fra i compiti istituzionali della Lega Calcio vi è quello di ripartire tra le società alla stessa affiliate i proventi derivanti dallo sfruttamento economico dei diritti relativi al Campionato di calcio di serie A e B, alla

Coppa Italia e alla SuperCoppa di Lega e rappresentati dalle entrate derivanti dalla vendita dei diritti radio-televisivi e dalla conclusione di contratti di sponsorizzazione, a cui si aggiungono gli introiti dei concorsi pronostici assegnati alla Lega Calcio dal Coni attraverso la Figc. La parte principale delle entrate che la Lega Calcio distribuisce alle società calcistiche è oggi costituita dai ricavi derivanti dalla vendita dei diritti televisivi.

Il Regolamento Organizzativo della Lega Calcio prevedeva agli articoli 1 e 25 la rappresentanza da parte della Lega Calcio delle società nella negoziazione dei diritti collettivi di immagine e di diffusione radio-televisiva e subordinava all'esplicita e preventiva autorizzazione della Lega Calcio la possibilità per le singole società calcistiche di disporre materialmente dei diritti televisivi. Nel marzo 1999, a seguito dell'avvio del procedimento istruttorio, la Lega Calcio ha reso noto all'Autorità di avere modificato queste disposizioni del proprio regolamento, prevedendo la vendita individuale dei diritti televisivi del Campionato di serie A e B da parte delle singole squadre, nonché di essere pervenuta a una nuova determinazione dei criteri attraverso i quali procedere alla redistribuzione dei ricavi tra le società aderenti.

L'intesa tra le società associate alla Lega Calcio, costituita dal combinato disposto degli articoli 1 e 25 del Regolamento e avente per oggetto la vendita collettiva dei diritti televisivi, ha trovato piena applicazione quantomeno fino alla data di modifica del regolamento della Lega Calcio. Con riferimento sia al triennio 1993/96 che a quello 1996/99, la Lega Calcio ha provveduto direttamente a negoziare in maniera centralizzata i diritti di pertinenza delle società calcistiche. Per quanto concerne i diritti televisivi relativi al periodo successivo al 1999, la possibilità di procedere a una loro vendita individuale rimaneva comunque subordinata a una deliberazione formale in tal senso dell'assemblea della Lega Calcio, che non ebbe mai luogo. Le società che hanno venduto individualmente i diritti televisivi di loro pertinenza, al momento del perfezionamento dei relativi contratti erano pienamente consapevoli del potere della Lega Calcio di impedire, attraverso il suo Regolamento, l'esecuzione di tali contratti. Per tale motivo, le società che per prime hanno proceduto a negoziare individualmente i propri diritti hanno preteso l'inserimento nei relativi contratti della cosiddetta clausola Lega Calcio, al fine di scongiurare ogni rischio di carattere giuridico che potesse derivare dall'intervento della Lega Calcio nei confronti di tali contratti.

Ai fini della valutazione della restrittività della vendita collettiva dei diritti da parte della Lega Calcio, è stato ritenuto necessario distinguere tra tre prodotti oggetto di vendita: i diritti in chiaro rela-

tivi agli *highlights* delle partite di Campionato di calcio di serie A e B, i diritti delle partite di Campionato di serie A e B e i diritti relativi alle partite della Coppa Italia. La vendita centralizzata degli *highlights* sembra trovare una spiegazione economica negli elevati costi di transazione che deriverebbero dalla loro vendita individuale. La stessa esistenza del prodotto, caratterizzata dalla necessaria disponibilità della totalità delle immagini della giornata di campionato, appare legata alla modalità di vendita collettiva, poiché sembra difficilmente realizzabile la composizione di un prodotto di *highlights* basato sui diritti venduti dalle singole squadre. Pertanto, la vendita collettiva di tali diritti non è stata ritenuta restrittiva ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto sembra costituire l'unica forma possibile di commercializzazione del prodotto. I diritti per la trasmissione criptata delle partite di Campionato di serie A e B delle squadre costituiscono invece prodotti che possono essere venduti singolarmente dalle società calcistiche ed essere separatamente acquistati dalle emittenti, in quanto non vi è alcun motivo per ritenere che, in assenza di vendita collettiva, non vi sarebbe interesse commerciale da parte delle emittenti ad acquistare parte di essi. Pertanto, la vendita centralizzata di questi prodotti è stata ritenuta un'intesa restrittiva della concorrenza, come del resto implicitamente riconosciuto dalla Lega Calcio stessa che, con le modifiche apportate al proprio regolamento, ha posto fine a tale intesa.

Quanto ai diritti relativi alle partite di Coppa Italia, è stato rilevato che la struttura stessa del torneo determina un elevato grado di incertezza relativamente al numero di partite che una squadra sarà in grado di disputare. Tale incertezza si riflette sugli acquirenti che si trovano nell'alternativa tra concludere contratti "vuoto per pieno" o attendere l'esito delle eliminatorie per individuare l'effettivo venditore. In questo contesto, la vendita centralizzata riduce i costi di transazione che deriverebbero dalla vendita individuale, stante l'elevato numero di società (squadre) partecipanti a tale manifestazione. Tuttavia, la possibilità di procedere alla vendita individuale da parte delle singole squadre, così come avviene per altre manifestazioni a eliminazione diretta, potrebbe essere resa possibile da una modifica della struttura del torneo che, introducendo una formula a gironi, facesse venire meno le considerazioni relative ai costi di transazione. Pertanto, la negoziazione centralizzata, attraverso cui la Lega Calcio ha proceduto alla commercializzazione dei diritti televisivi della Coppa Italia, è stata comunque ritenuta un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

In sintesi, alla luce dei riscontri fattuali e delle argomentazioni delle parti, l'Autorità ha deliberato che l'intesa avente a oggetto la

vendita collettiva dei diritti televisivi del Campionato di calcio di serie A e B e della Coppa Italia, relativamente ai periodi 1993/96 e 1996/99, ha integrato una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al riguardo è stato osservato che la negoziazione centralizzata di una parte significativa dei diritti televisivi sportivi *premium*, oltre a conferire alla Lega Calcio un elevato potere di mercato, poteva favorire l'allocazione di tali diritti in capo a un'unica emittente e, per questa via, contribuire alla chiusura del mercato della televisione a pagamento. In considerazione del fatto che, a seguito delle modifiche apportate dalla Lega Calcio al proprio Regolamento Organizzativo, l'intesa relativa alla vendita dei diritti del Campionato di serie A e B è venuta meno, l'Autorità ha ritenuto che non sussistessero i requisiti per l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90.

Con lettera del 19 marzo 1999, la Lega Calcio ha formalmente presentato all'Autorità una richiesta di autorizzazione in deroga, per un periodo di sei anni, con riferimento all'intesa per la vendita collettiva dei diritti televisivi. Considerato che, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, presupposto per la concessione del beneficio dell'autorizzazione in deroga è l'accertamento del carattere restrittivo dell'intesa per la quale l'istanza è presentata e che l'eventuale rilascio di un'autorizzazione non produce effetti anteriori alla data della richiesta, la richiesta presentata dalla Lega Calcio riguardava la sola vendita collettiva dei diritti relativi alla Coppa Italia con riferimento al periodo successivo alla presentazione dell'istanza. Al riguardo, la Lega Calcio ha sostenuto che la vendita centralizzata dei diritti della Coppa Italia favorirebbe la transizione da un sistema mutualistico, che ruotava intorno alla vendita collettiva di tutti i diritti, a un sistema dove, invece, larga parte dei diritti è negoziata individualmente e la mutualità viene perseguita attraverso la redistribuzione solamente di una parte dei ricavi.

Su queste basi l'Autorità ha concesso un'esenzione ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, per la vendita collettiva dei diritti della Coppa Italia limitatamente ai turni a eliminazione diretta e per un periodo di tre anni, dal 30 giugno 1999 sino al 30 giugno 2002.

Le evidenze successive alla decisione dell'Autorità sembrano suggerire che l'abbandono della vendita centralizzata dei diritti televisivi non conduce necessariamente a una campionato meno incerto e interessante. Infatti, nel campionato italiano, almeno sei sono le squadre che si contendono il titolo e la distanza agonistica tra le squadre minori e i grandi club non appare incolmabile. Inoltre, il passaggio dalla negoziazione collettiva a quella individuale ha favorito l'ingresso di una seconda emittente a pagamento, creando i pre-

supposti per una maggiore concorrenzialità del mercato italiano della *pay-tv*, a vantaggio dei consumatori finali.

Gli equilibri dell'attuale assetto potranno essere tuttavia più compiutamente valutati a fronte della probabile costituzione di una lega calcistica costituita dai più prestigiosi club europei, che darebbe luogo a un campionato sovranazionale, caratterizzato da una minore esigenza di ridistribuire risorse tra i suoi partecipanti, ma anche dall'onere aggiuntivo di sussidiare i campionati nazionali. In questo nuovo scenario, le valutazioni di concorrenza in merito alle modalità di vendita dei diritti televisivi si riproporranno inevitabilmente in una dimensione non più solo nazionale.

CINEMA

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha condotto tre istruttorie per inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva di operazioni di concentrazione nel settore del cinema (GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA DI FIRENZE; MEDUSA FILM-SALE CINEMATOGRAFICHE; GRUPPO CECCHI GORI-CINEMA MARCONI) e ha avviato un'istruttoria, ancora in corso, su possibili intese restrittive della concorrenza da parte di distributori ed esercenti del cinema (ACCORDO DISTRIBUTORI ED ESERCENTI DEI CINEMA). E' stata infine effettuata una segnalazione riguardo a un disegno di legge di iniziativa governativa relativo alla circolazione delle opere cinematografiche (PARERE SULLA DISTRIBUZIONE CINEMATOGRAFICA).

Gli interventi dell'Autorità

Gruppo Cecchi Gori-Cinema di Firenze

Nel dicembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti della società Cecchi Gori Distribuzione Srl per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di due operazioni di concentrazione avvenute nel 1997, consistenti l'una nell'acquisizione della programmazione del cinema Adriano di Firenze, gestito dalla Adriano Srl, l'altra nell'acquisizione della gestione e programmazione del cinema Manzoni di Firenze. L'Autorità ha ritenuto che le attività di programmazione e gestione di una sala cinematografica costituiscono elementi essenziali dell'esercizio cinematografico, integrando specifiche ipotesi di controllo ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 287/90. Pertanto, con la prima delle operazioni suddette, il Gruppo Cecchi Gori ha assunto il controllo congiunto del cinema Adriano, con la seconda il controllo esclusivo del cinema Manzoni.

Come emerso dalle risultanze istruttorie, in seguito alle suddette operazioni di acquisizione il Gruppo Cecchi Gori è venuto a controllare una quota superiore al 25% del numero di sale cinematografiche

in attività a Firenze, corrispondente a una quota superiore al 25% del fatturato della distribuzione cinematografica di prima visione nella medesima città. Le operazioni indicate erano quindi soggette all'obbligo di comunicazione preventiva ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° marzo 1994, n. 153. Ai fini della quantificazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90, è stato osservato come le imprese parti del procedimento non abbiano provveduto neppure tardivamente a comunicare le operazioni in esame. Pertanto, l'Autorità ha irrogato alle società appartenenti al Gruppo Cecchi Gori sanzioni pecuniarie nella misura dello 0,2% del fatturato, per un ammontare complessivo di 152,9 milioni di lire.

Medusa film-Sale cinematografiche

Nel febbraio 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per inottemperanza all'obbligo di notificazione preventiva delle concentrazioni, in relazione all'operazione, comunicata tardivamente all'Autorità, di assunzione da parte di Cinema 5 Gestione della programmazione di alcune sale cinematografiche nelle città di Pavia, Firenze, Latina e La Spezia, avvenuta dal febbraio 1995 al settembre 1997.

In analogia con quanto affermato in altre occasioni, l'Autorità ha sottolineato che le attività di programmazione e gestione di una sala cinematografica costituiscono elementi essenziali dell'esercizio cinematografico, integrando specifiche ipotesi di controllo, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 287/90. Pertanto, l'acquisizione da parte di Cinema 5 Gestione dell'attività di programmazione delle predette sale cinematografiche ha comportato la realizzazione di un'operazione di concentrazione ed era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva in quanto il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate era superiore alle soglie previste dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90.

Con riguardo alla richiesta delle parti di non irrogazione della sanzione, l'Autorità ha osservato che la scusabilità dell'omissione, quale presupposto per la non irrogazione della sanzione, è prospettabile con riferimento a fattispecie di particolare complessità e novità quanto alla configurabilità di un'operazione di concentrazione e solo con riferimento alla fase di prima applicazione della normativa. Tali presupposti sono stati ritenuti sussistenti solo in relazione all'assunzione della programmazione delle sale cinematografiche effettuata nel 1995 nella città di Pavia. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto di dover procedere all'irrogazione di una sanzione pecuniaria per l'assunzione della programmazione delle sale cinematografiche delle città di Firenze, Latina e La Spezia, per un ammontare

complessivo pari a 19,5 milioni di lire, corrispondente all'0,015% del fatturato realizzato dalla società Cinema 5 Gestione.

Gruppo Cecchi Gori-Cinema Marconi

Nel marzo 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria relativa alla violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di un'operazione di concentrazione, consistente nell'acquisizione del controllo del cinema Marconi di Firenze da parte della Safin Cinematografica Spa, appartenente al gruppo Cecchi Gori. Dalle risultanze istruttorie è emerso che, a partire dalla fine del 1995, la Safin Cinematografica ha di fatto esercitato un'influenza determinante nelle attività di programmazione e gestione del cinema Marconi, sebbene dal punto di vista formale le medesime attività risultassero attribuite ad altri soggetti. In proposito, l'Autorità ha ribadito che le attività di programmazione e gestione di una sala cinematografica costituiscono elementi essenziali dell'esercizio cinematografico, integrando specifiche ipotesi di controllo ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 287/90.

In merito alla sussistenza dell'obbligo di comunicazione, l'Autorità ha rilevato che con l'acquisizione del cinema Marconi il gruppo Cecchi Gori è giunto a controllare nella città di Firenze più della metà del numero delle sale attive di prima visione e del fatturato da queste realizzato nell'anno precedente, superando così di gran lunga la quota stabilita dalla legge n. 153/94.

In considerazione del fatto che il gruppo Cecchi Gori non poteva ignorare i requisiti prescritti dalla legge per la sussistenza dell'obbligo di comunicazione preventiva, essendo già stato assoggettato ad altro analogo procedimento¹⁰⁸, e che l'operazione non è stata neppure tardivamente notificata, l'Autorità ha irrogato a Safin Cinematografica una sanzione nella misura dello 0,2% del fatturato, corrispondente a 50,7 milioni di lire.

Con riferimento alla valutazione dell'impatto concorrenziale dell'operazione, l'Autorità ha escluso che essa fosse suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale la concorrenza nel mercato rilevante.

Accordo distributori ed esercenti cinema

Nell'ottobre 1999, sulla base degli elementi raccolti nell'ambito del procedimento istruttorio ASSOCIAZIONE NAZIONALE ESERCENTI

108. CECCHI GORI-CINEMA ROMA E FIRENZE, Bollettino n. 4/1995.

CINEMATOGRAFICI LOMBARDA¹⁰⁹, nonché di segnalazioni pervenute da parte di alcuni esercenti cinematografici, l'Autorità ha avviato un'istruttoria in relazione a presunte intese restrittive della concorrenza nel settore dell'esercizio e della distribuzione cinematografica. Oggetto dell'istruttoria sono alcuni comportamenti posti in essere dai distributori di pellicole cinematografiche, dagli esercenti delle sale cinematografiche e dalle associazioni rappresentative delle due categorie volti a definire le condizioni contrattuali di noleggio dei film, i prezzi di ingresso nei cinema e le modalità di scambio delle informazioni tra distributori ed esercenti relativamente ai dati di incasso e di audience di ciascun cinema presente sul territorio nazionale.

L'Autorità ha rilevato l'esistenza di un accordo-quadro stipulato nel 1993 dall'Associazione Nazionale Esercenti Cinematografici (ANEC) e dall'Unione Nazionale Distributori Film (UNDF), cui ha aderito successivamente anche la Federazione Italiana Distributori-Editori Audiovisivi Multimediali (FIDAM), il quale, oltre a definire gli orientamenti in materia di prezzi di ingresso nei cinema e di politiche commerciali, regolerebbe le condizioni di prezzo per il noleggio di pellicole attraverso la suddivisione degli esercizi cinematografici in quattro fasce a seconda dell'incasso annuale lordo realizzato, cui corrisponderebbero percentuali massime di noleggio a carico degli esercenti. Inoltre, oggetto di valutazione è la pratica generalizzata denominata *blockbooking*, con la quale il noleggio di uno o più film di successo viene subordinato al noleggio di una serie di film minori, nonché l'esistenza di esclusive territoriali nella città di Roma nel noleggio dei film agli esercizi cinematografici.

Nel dicembre 1999, sulla base di elementi acquisiti nel corso di accertamenti ispettivi, l'Autorità ha deliberato l'ampliamento dell'istruttoria in relazione a possibili intese tra distributori volte a concordare le modalità di programmazione delle pellicole cinematografiche (coordinamento delle date di uscita dei film, degli orari di inizio proiezione nelle sale cinematografiche) e le scelte di politica promozionale relative all'uscita di nuove pellicole, nonché all'applicazione di condizioni di esclusiva nei rapporti di noleggio delle pellicole tra distributori ed esercenti, oltre che nella città di Roma, anche nelle città di Milano, Catania e Salerno.

Le previsioni contenute nell'accordo-quadro e i conseguenti orientamenti adottati dalle associazioni interessate, l'applicazione generalizzata nei rapporti di noleggio delle pellicole alle sale cinematografiche di clausole di *blockbooking* sull'intero territorio nazionale e di esclusiva territoriale in relazione alle città di Roma, Milano, Catania e Salerno, nonché forme di coordinamento tra i distributori in merito alle modalità di programmazione e alle scelte di politica promozionale

delle pellicole cinematografiche potrebbero integrare gli estremi di interesse restrittive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Al 31 marzo l'istruttoria è in corso.

Parere sulla distribuzione cinematografica

Nel febbraio 2000 l'Autorità ha inviato un parere al Presidente del Senato, al Presidente della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per i beni e le attività culturali, concernente le possibili distorsioni della concorrenza che si verrebbero a generare nei mercati dell'esercizio e della distribuzione cinematografica, a seguito dell'adozione di talune disposizioni contenute nel disegno di legge di iniziativa governativa recante "Disposizioni volte a favorire la circolazione delle opere cinematografiche" (AC 6467). Il disegno di legge si propone di evitare che gli esercenti cinematografici acquisiscano, attraverso operazioni di concentrazione, la disponibilità di un numero elevato di sale cinematografiche sull'intero territorio nazionale in un mercato già ampiamente caratterizzato dalla presenza di esercenti integrati verticalmente. In particolare, tali fenomeni possono comportare difficoltà di accesso al mercato, a livello di distributori, nonché una riduzione delle possibilità di scelta per i consumatori.

L'Autorità, pur condividendo tali preoccupazioni, ritiene tuttavia che alcune delle soluzioni avanzate nel disegno di legge, ovvero la previsione di limiti massimi alla disponibilità di sale cinematografiche e alle giornate di programmazione delle pellicole distribuite, possano finire per introdurre, nei mercati in questione, vincoli strutturali eccessivamente rigidi, con il risultato da un lato di impedire opportunità di confronto concorrenziale da parte di operatori più efficienti, dall'altro di generare incentivi alla collusione da parte dei principali operatori esistenti.

Quanto al primo profilo, ovvero la previsione di limiti massimi nella disponibilità di sale cinematografiche, l'Autorità osserva che la definizione di soglie oltre le quali viene a determinarsi in capo agli esercenti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante (articolo 1, commi 1, 2 e 3 del disegno di legge) ai sensi delle disposizioni generali contenute nella legge n. 287/90, comporterebbe una modifica dell'attuale sistema di controllo esercitato dall'Autorità, in ragione del quale la constatazione dell'esistenza di una posizione dominante non discende automaticamente dal superamento di predeterminate soglie di concentrazione, ma è piuttosto il

frutto di una più ampia valutazione circa le caratteristiche del mercato, prospettata considerando una pluralità di fattori (grado di concentrazione, numero e rilevanza dei concorrenti, facilità di accesso e così via). Ne deriva che la fissazione di soglie predeterminate per l'individuazione di una posizione dominante se da un lato garantisce maggiore certezza nelle modalità di intervento, al contempo esclude una valutazione più articolata, in grado di cogliere le peculiarità del contesto competitivo e di individuare in modo appropriato gli ostacoli al funzionamento del mercato. Secondo l'Autorità, al fine di consentire una valutazione più approfondita circa l'eventuale costituzione o rafforzamento di una posizione dominante nel contesto di mercato, le soglie previste dalla normativa non dovrebbero rappresentare dei divieti assoluti, ma piuttosto dei limiti il cui superamento determina il sorgere di un obbligo di comunicazione all'organo competente, e conseguentemente, un'analisi dell'impatto delle operazioni di concentrazione sugli assetti concorrenziali.

Pertanto l'Autorità ha rilevato, che, in via generale, l'introduzione di vincoli strutturali alla crescita delle imprese può generare l'indesiderato effetto di cristallizzare i rapporti di forza già esistenti sul mercato, inibendo lo sviluppo di operatori più efficienti in termini di rapporto prezzo-qualità dei beni e servizi offerti e inducendo gli operatori esistenti a strategie collusive volte a sminuire l'efficacia dei vincoli normativi introdotti.

Quanto al secondo profilo, ossia l'introduzione di limiti massimi alle giornate di programmazione delle pellicole distribuite, l'Autorità ha rilevato che la previsione per cui ogni distributore non potrebbe occupare con i propri film più del 25% delle giornate annue di programmazione di una sala cinematografica o del 40% nel caso in cui la metà dei prodotti distribuiti provenga da paesi appartenenti all'Unione europea, introduce vincoli che non soltanto appaiono idonei al conseguimento degli obiettivi che il legislatore si prefigge, ma inoltre rischiano di avere un impatto anticoncorrenziale.

Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato gli effetti restrittivi della concorrenza che potrebbero derivare da tale disposizione per operatori indipendenti che volessero mantenere per un lungo periodo la proiezione di un'opera cinematografica di successo. Di fatto, la previsione di rigidi tetti nei tempi di programmazione non sembra adattarsi alla specificità dell'attività cinematografica, caratterizzata dalla difficoltà di prevedere anzitempo il successo di una pellicola e, di conseguenza, la durata ottimale di programmazione della stessa. Ne deriva che il rispetto delle soglie previste dal disegno di legge potrebbe tradursi in un assortimento non efficiente per l'esercente, il quale si vedrebbe fortemente limitato nella sua autonoma iniziativa imprendi-

toriale, con possibile detrimento del confronto concorrenziale tra esercenti e della stessa diffusione di pellicole europee e non.

Inoltre, posti di fronte alla comune esigenza di rispettare i tetti prefissati, i maggiori distributori potrebbero essere indotti a ripartirsi gli spazi nelle sale, nel tentativo di eludere le disposizioni di legge e di mantenere le rispettive quote di mercato con pregiudizio degli operatori di minori dimensioni. Questi ultimi, infatti, sarebbero costretti a cedere parte delle giornate di programmazione eventualmente reperite in una sala ai propri concorrenti, anche nei casi in cui la pellicola selezionata incontri il successo del pubblico, senza che a tale cessione corrisponda necessariamente un più agevole accesso in altre sale.

In considerazione di questi rilievi, l'Autorità ha auspicato opportuni interventi di modifica nel disegno di legge di iniziativa governativa al fine di evitare l'introduzione di possibili distorsioni della concorrenza nei mercati interessati.

SERVIZI SANITARI

Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale

Nel maggio 1999, l'Autorità, nella consapevolezza delle specificità del settore sanitario che rendono particolarmente complessa la composizione tra forme organizzative che assicurino un uso efficiente delle risorse e la garanzia del diritto individuale e dell'interesse collettivo alla salute, ha ritenuto opportuno esprimere le proprie considerazioni in merito allo schema di decreto legislativo in materia di riforma del Servizio Sanitario Nazionale (di seguito SSN) approvato dal Consiglio dei Ministri in data 14 aprile 1999, in attuazione della legge delega 30 novembre 1998, n. 419. Lo schema di decreto prevede che gli obiettivi di politica sanitaria vengano perseguiti attraverso il contenimento a livello nazionale delle prestazioni complessivamente erogabili, siano queste a carico dell'assistito o del SSN. Il contenimento dell'offerta complessiva di prestazioni sanitarie entro i limiti quantitativi del fabbisogno assistenziale programmato, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto che la eroga e/o la finanzia, appare finalizzato alla soluzione dei problemi di asimmetria informativa tra assistiti e fornitori di prestazioni e di scelta "mediata" che caratterizzano il settore sanitario. Tali circostanze possono infatti in molti casi comportare che l'offerta non regolata di prestazioni sanitarie generi una crescita

Gli interventi dell'Autorità

della domanda eccessiva e artificiale. Tuttavia, a parere dell'Autorità, la disciplina di alcuni degli strumenti all'uopo previsti dallo schema di decreto, quali l'autorizzazione e l'accreditamento, specialmente ove riferiti a prestazioni a esclusivo carico dell'assistito, necessitava di revisioni per alcuni profili che avrebbero potuto risultare ingiustificatamente limitativi della concorrenza. Con riferimento a questi due strumenti, l'Autorità ha auspicato il ricorso a valutazioni fondate su criteri oggettivi in luogo dell'esercizio di potestà discrezionali.

In relazione all'autorizzazione, l'articolo 8-ter dello schema di decreto prevede che la realizzazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie siano subordinati a provvedimenti di autorizzazione amministrativa che vengono a condizionare l'ingresso degli operatori nel settore delle prestazioni sanitarie, indipendentemente dalla loro copertura a carico del SSN o a carico dei privati. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che andrebbero definiti con chiarezza il confine tra strutture e attività e, conseguentemente, la distinzione fra autorizzazione concernente la realizzazione di strutture e autorizzazione di mero esercizio delle attività. La prima autorizzazione dovrebbe essere riferita alla realizzazione e all'adattamento di strutture di elevata complessità, da indicarsi in modo tassativo nella norma primaria. Tale autorizzazione è subordinata, nell'attuale schema di decreto, a valutazioni discrezionali relative alla localizzazione territoriale delle strutture e al fabbisogno complessivo di assistenza in ambito regionale. L'Autorità ha osservato che la valutazione concernente il fabbisogno di assistenza può comportare che gli operatori già autorizzati siano indotti a incrementare la loro offerta nell'intento di diminuire il fabbisogno potenziale di assistenza dal quale dipende il numero delle strutture autorizzabili, con il risultato di ridurre le possibilità di ingresso nel settore di operatori più efficienti e, con esse, la libera scelta degli utenti. Inoltre, è stato rilevato che criteri di compatibilità finanziaria dovrebbero essere presi in considerazione solo per limitare, tramite gli accreditamenti e gli accordi, l'ingresso e la permanenza degli operatori del settore più ristretto delle prestazioni a carico del SSN, mentre non dovrebbero essere utilizzati per limitare, tramite autorizzazioni discrezionali, le possibilità degli operatori di entrare nel settore più ampio delle prestazioni che non gravano sull'erario pubblico. La seconda autorizzazione, quella di mero esercizio, dovrebbe fondarsi esclusivamente su criteri di tipo oggettivo e non discriminatorio, facendo leva sulla verifica delle necessarie abilitazioni professionali e sull'adeguatezza delle attrezzature e degli impianti sanitari.

Quanto all'istituto dell'accreditamento, esso è disciplinato dall'articolo 8-quater dello schema di decreto, che ne definisce la natu-

ra quale condizione necessaria ma non sufficiente per l'ammissione di strutture pubbliche e private all'erogazione di prestazioni a carico del SSN, ammissione consentita solo a seguito della stipula degli accordi contrattuali. Il rilascio dell'accreditamento è subordinato, oltre che alla verifica del possesso di determinati requisiti oggettivi, al rispetto degli indirizzi di programmazione regionale, ossia a una valutazione di tipo discrezionale. La stipula degli accordi è affidata, naturalmente, all'autonomia negoziale delle parti. L'Autorità ha osservato che l'accreditamento, essendo semplice pre-condizione e non definitivo presupposto per l'accesso a tale settore, dovrebbe fondarsi su valutazioni relative all'efficienza degli operatori aspiranti più che su scelte concernenti aspetti di compatibilità finanziaria e dovrebbe essere assoggettato a verifica periodica della persistenza dei requisiti. La decisione di limitare gli operatori in ragione delle risorse finanziarie può e deve trovare la sua appropriata collocazione in sede di stipula degli accordi contrattuali, i quali dovrebbero rappresentare l'esito di una selezione degli operatori fondata su di un appropriato e trasparente scrutinio. A tal fine, è della massima importanza l'istituzione della Commissione nazionale per l'accreditamento e la qualità dei servizi sanitari, prevista nello schema di decreto.

APPALTI

Nel periodo di riferimento sono stati effettuati quattro interventi di segnalazione in materia di appalti pubblici e concorrenza (PARERE SULLA RIFORMA DELL'AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO; SEGNALEZIONE SUGLI APPALTI PUBBLICI DI FORNITURE DI MATERIALE RADIOGRAFICO; SEGNALEZIONE RELATIVA AI CRITERI DA SEGUIRE NELLA PREDISPOSIZIONE DEI BANDI DI GARA IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI; PARERE SULLA PRESTAZIONE DEL SERVIZIO DI FONIA FISSA E MOBILE PER L'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO).

**Gli interventi
dell'Autorità**

Parere sulla riforma dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha inviato ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per le Politiche Agricole, un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito alla riforma dell'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA). In particolare, lo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 novembre 1998, prevedeva una proroga degli atti esecutivi e dei contratti stipulati

per lo sviluppo dei sistemi informativi dell'AIMA e del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), organismo utilizzato all'AIMA per la raccolta e la gestione informatica dei dati utili alla programmazione produttiva e commerciale del settore agrario¹¹⁰, nonché per la gestione degli interventi connessi con l'applicazione di regolamenti comunitari e nazionali in materia di aiuti e per la gestione e l'aggiornamento degli schedari oleicolo e viticolo. Tale norma, ponendosi tra l'altro in contrasto con la disciplina in materia di appalti, non prevedeva il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, limitandosi a prorogare i contratti in vigore, senza peraltro fornire alcuna indicazione circa il termine di cessazione di tale proroga.

Al riguardo, l'Autorità ha ribadito, come già affermato in numerose occasioni, che le procedure aperte e non discriminatorie garantiscono la migliore realizzazione dell'interesse pubblico nel rispetto dei principi della concorrenza. L'affidamento diretto, in quanto misura derogatoria rispetto al normale regime di concorrenza, deve in generale considerarsi giustificato solo se condizionato da presupposti e limiti stringenti di cui occorre dare pieno conto nella delibera di affidamento del servizio. Tale atto deve indicare quindi specificatamente le ragioni concrete che giustificano l'intervento dell'ente e la scelta di gestione che conduce all'affidamento diretto del servizio.

L'Autorità ha pertanto auspicato un ripensamento della disposizione in esame che consenta modalità di scelta dei contraenti attraverso procedure a evidenza pubblica tali da permettere, nel pieno rispetto dei principi della concorrenza, la più ampia partecipazione di imprese qualificate allo svolgimento dell'attività dell'AIMA e dell'Ente che le succederà.

Segnalazione sugli appalti pubblici di forniture di materiale radiografico

Nel luglio 1999 l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha effettuato una segnalazione in merito al contenuto dei bandi predisposti da talune Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere in materia di appalti pubblici di forniture di materiale radiografico utilizzato dalle Unità operative di diagnostica per immagini. Oggetto della segnalazione era la circostanza che diverse Aziende Sanitarie Locali, con criteri tendenzialmente uniformi, avessero prescritto nei propri bandi, pena l'esclusione dalla gara, che il materiale radiografico, gli accessori e le apparecchiature per il trattamento del materiale sensibile e per la documentazione delle immagini radiologiche, ove tali elementi facessero parte tutti della medesima offerta, recassero il marchio della medesima casa produttrice.

L'Autorità ha osservato che la previsione di prescrizioni di questo tipo è suscettibile di alterare la concorrenza tra i soggetti potenzialmente interessati a partecipare alla gara, poiché esclude le imprese che, pur essendo in grado di fornire materiale radiografico compatibile, non producono materiali recanti lo stesso marchio delle apparecchiature sviluppatrici. Tale comportamento potrebbe risultare giustificabile solo nell'ipotesi in cui la qualità e l'efficacia del risultato radiografico non possano essere garantite mediante l'accertamento della mera compatibilità dei vari elementi che concorrono alla formazione dell'immagine diagnostica, ossia mediante il ricorso a misure meno restrittive. Con riferimento al caso di specie, dalle informazioni acquisite è emerso che, se per le attrezzature di più recente tecnologia, quali le sviluppatrici automatiche in luce ambiente e le stampanti "a secco" la prescrizione del marchio unico, in quanto necessaria a ottimizzare la qualità dell'immagine diagnostica, può ritenersi giustificata, la stessa conclusione non vale per le altre ipotesi. Relativamente a queste ultime, infatti, la richiesta del marchio unico, più che come strumento di garanzia qualitativa del risultato diagnostico, opera come condizione ostativa alla partecipazione alle gare e, quindi, come strumento di limitazione degli accessi al mercato. Pertanto, l'Autorità ha sollecitato l'adozione di opportune misure affinché nei bandi e nell'ammissione alle gare relative agli appalti di forniture di materiale radiografico vengano tenuti in maggiore considerazione i principi della concorrenza.

Segnalazione relativa ai criteri da seguire nella predisposizione dei bandi di gara in materia di appalti pubblici

L'Autorità ha sempre dedicato particolare attenzione al settore degli appalti pubblici (lavori, forniture e servizi). In quest'ambito, l'attività si è prevalentemente concentrata sull'analisi della conformità con i principi della concorrenza dei meccanismi previsti dai bandi di gara emanati dalle Amministrazioni appaltanti per la selezione delle imprese fornitrici di beni e servizi. Le numerose segnalazioni ricevute hanno infatti messo in evidenza che diverse Amministrazioni appaltanti adottano comportamenti e prassi in grado di determinare distorsioni del corretto funzionamento del mercato, con effetti negativi sui meccanismi di formazione della domanda pubblica e, perciò, sul costo dei beni, dei servizi o dei lavori appaltati.

Pertanto l'Autorità, nel dicembre 1999, in conformità a quanto previsto dall'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inviato ai Presidenti delle Regioni, ai Sindaci, ai Presidenti delle Comunità Montane, ai Direttori Generali delle Aziende Ospedaliere e ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali una segnalazione relativa ai criteri da seguire nella predisposizione dei bandi di gara in materia di appalti pubblici.

In tale segnalazione è stato anzitutto sottolineato che per selezionare le imprese la procedura a evidenza pubblica costituisce la regola, mentre l'Amministrazione può utilizzare la trattativa privata soltanto nei casi previsti espressamente (e tassativamente) dalla normativa comunitaria e nazionale. Poiché le deroghe previste dalla legge sono volte a tutelare un interesse pubblico concreto che verrebbe meno ove si adottasse il meccanismo della gara, l'Amministrazione non può giustificare la disapplicazione delle norme in materia di gare invocando la sussistenza di un generico interesse pubblico. La trattativa privata è ammissibile, inoltre, soltanto se rappresenta l'unico strumento disponibile per conseguire il preminente interesse pubblico (criterio della proporzionalità) tutelato dalla legge.

A questo ultimo proposito, l'Autorità ha sottolineato che la promozione dell'interesse pubblico si realizza anche attraverso la tutela di un mercato concorrenziale; infatti, il periodico raffronto concorrenziale tra più operatori è in grado di minimizzare la spesa pubblica e incentivare l'efficienza produttiva e organizzativa delle imprese. Pertanto, la segnalazione ha auspicato il più ampio utilizzo di procedure concorsuali a evidenza pubblica, anche in quei rari casi in cui la legge consente che la gara sia facoltativa. Tale criterio dovrebbe governare anche i casi di assegnazione degli appalti pubblici di servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario.

Date queste premesse di carattere generale, l'Autorità si è soffermata su alcune questioni connesse alla diffusa presenza nei bandi di gara di criteri di selezione delle imprese ingiustificatamente restrittivi. Con riferimento all'oggetto della gara, l'Autorità ha, anzitutto, rilevato che le Amministrazioni appaltanti non dovrebbero ricomprendere in un unico bando prestazioni che ben potrebbero da sole costituire oggetto di un singolo appalto. In caso contrario, esiste il rischio di precludere l'accesso agli operatori che, pur potendo profittevolmente realizzare una singola prestazione, non sono in grado di svolgere l'insieme delle prestazioni indicate nell'oggetto del bando di gara. In secondo luogo, l'Autorità ha sottolineato che le Amministrazioni appaltanti dovrebbero evitare di frazionare il progetto in singoli lotti sprovvisti di una propria funzione tecnica. Tale