

normativa secondaria indicava il bonifico bancario quale mezzo esclusivo di pagamento, con la previsione della decadenza dai benefici fiscali in caso di modalità differenti di pagamento.

L'Autorità ha rilevato che tale previsione poteva determinare una distorsione della concorrenza in quanto, privilegiando uno strumento di pagamento rispetto ad altri, quali ad esempio il conto corrente postale, attribuiva un ruolo esclusivo agli istituti bancari e limitava la libertà di scelta del consumatore. L'Autorità ha pertanto auspicato la revisione dei suddetti atti normativi, non risultando presenti esigenze di carattere generale che giustificassero le evidenziate limitazioni della concorrenza.

SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Il processo di riforma della disciplina delle professioni

L'indagine conoscitiva sul settore degli ordini e collegi professionali, conclusa dall'Autorità nell'ottobre 1997, aveva posto in evidenza che la regolamentazione vigente in Italia è estremamente estesa rispetto a quella presente nei principali paesi europei e per numerosi aspetti ingiustificatamente restrittiva dell'iniziativa economica e della concorrenza tra professionisti. Nel 1998, in parte anche in seguito alle conclusioni a cui perveniva tale indagine, si è sviluppato un ampio dibattito sulla necessità di avviare una riforma complessiva e organica della disciplina delle libere professioni intellettuali che, nel pieno riconoscimento delle specificità delle attività professionali, dia un maggiore spazio ai principi della concorrenza, come peraltro da tempo auspicato dagli organi comunitari.

Nel corso dell'anno si sono registrate alcune importanti conferme sul piano giurisprudenziale, in ambito sia comunitario che nazionale, del principio secondo il quale l'attività professionale è qualificabile come attività d'impresa ai fini dell'applicazione delle norme sulla concorrenza. Tale principio costituisce l'imprescindibile presupposto degli interventi dell'Autorità in materia di servizi professionali che, oltre alla citata indagine conoscitiva, si sono concretizzati in numerose segnalazioni agli organi istituzionali competenti e, in alcuni casi, nell'applicazione del divieto delle intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. In particolare, la Corte di giustizia europea, in una sentenza del 18 giugno 1998 ha ribadito questo punto, qualificando l'attività degli spedizionieri doganali come avente «natura economica» ai fini dell'applicazione delle norme della concorrenza ed ha disatteso l'obiezione avanzata in quella causa dal Governo italiano sulla asserita incompatibilità della natura intellettuale dell'attività svolta dagli spedizionieri

(«come un avvocato, un geometra o un interprete», punto 34 della sentenza) con la nozione di impresa rilevante ai fini dell'applicabilità delle regole della concorrenza⁵³. I principi sanciti dalla giurisprudenza comunitaria hanno trovato puntuale riscontro, proprio con riferimento a una tipica figura professionale, in una recente pronuncia della Corte d'Appello di Torino, la quale ha statuito che «l'attività dell'avvocato ha evidentemente natura economica, essendo costituita da una prestazione intellettuale contro una remunerazione con l'assunzione a proprio carico dei rischi economici e finanziari connessi a detta attività, ai sensi degli articoli 2222 e 2229 c.c.» e che, quindi, «si tratta di attività inclusa nell'ambito di applicabilità degli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma»⁵⁴. Pertanto, appare confermata la correttezza della qualificazione delle attività professionali come attività d'impresa ai fini delle disposizioni in materia di concorrenza, pur rimanendo impregiudicata la diversa qualificazione e disciplina, a norma del codice civile, dei soggetti che svolgono professioni intellettuali.

Per quanto concerne gli sviluppi legislativi, di particolare rilievo sono i lavori condotti da un'apposita Commissione, istituita presso il Ministero di Grazia e Giustizia per proporre una riforma organica della materia e a cui l'Autorità ha partecipato in qualità di osservatore. Tale iniziativa è stata certamente sintomatica di una volontà innovativa. Sulla base dei lavori della Commissione è stato redatto il disegno di legge n. 5092, recante «Delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali». L'Autorità ha espresso il proprio orientamento in merito alle proposte di riforma sia nelle forme di un parere al Ministero di Grazia e Giustizia quando il testo era ancora allo stato di uno schema di disegno di legge, sia nelle forme di una segnalazione quando poi esso è stato approvato dal Governo e presentato alle Camere. In particolare, l'Autorità ha tenuto a ribadire la necessità che l'attuale normativa, spesso intrusiva delle libertà dei singoli, sia sostituita da una regolamentazione aperta e flessibile che con rigore fissi i punti essenziali a garantire un'adeguata tutela della qualità delle prestazioni, lasciando al tempo stesso ai consumatori maggiori possibilità di scelta rispetto a quelle attualmente disponibili, con riferimento non solo alla qualità ma anche al prezzo delle prestazioni. Ciò richiede una rivisitazione complessiva della regolamentazione esistente, volta ad esaminare sistematicamente le condizioni che giustificano l'esistenza degli

53. Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 18 giugno 1998, *Spedizionieri Doganali*, causa C-35/96, in Racc. 1998, pag. I-3851.

54. Cfr. sentenza del 11 luglio 1998, n. 791.

ordini professionali, per poi regolare, in funzione delle effettive esigenze di necessità e proporzionalità, la disciplina relativa all'accesso alla professione e alle sue modalità di esercizio.

In questa prospettiva, un aspetto essenziale della riforma dovrebbe consistere in un ridimensionamento delle esclusive esistenti in molti ordinamenti professionali che oggi, alla luce dell'evoluzione dei mercati e delle innovazioni tecnologiche presenti anche nel campo dei servizi professionali, appaiono prive di giustificazione.

Analogamente, appare necessaria l'eliminazione dei vincoli tariffari e del divieto di pubblicità, che impediscono ai professionisti di utilizzare la leva del prezzo e quella della evidenziazione delle caratteristiche proprie e dei servizi offerti come strumenti di concorrenza. Peraltro, su questi aspetti, alcune categorie di professionisti hanno iniziato a manifestare aperture di estrema rilevanza. Nel gennaio 1999, successivamente alla decisione dell'Autorità del 28 novembre 1998, con la quale, tra l'altro, è stato deliberato che l'elaborazione e la definizione da parte del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali di un tariffario relativo alle prestazioni degli iscritti al relativo albo professionale costituiva infrazione all'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90, il Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti ha «liberalizzato» le tariffe dei dottori commercialisti, disponendo la modifica del proprio Codice deontologico e consentendo espressamente la deroga dei minimi tariffari, e ha eliminato il divieto di pubblicità.

Oltre alle tariffe e alla pubblicità, un'importanza cruciale riveste anche il tema delle società tra professionisti in seguito all'abrogazione, ad opera dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1997, n. 266, dell'articolo 2 della legge 23 novembre 1939 n. 1815, il quale vietava l'esercizio in forma societaria delle attività professionali protette. Occorre ora trovare soluzioni legislative che pongano fine alle incertezze determinate dall'attuale vuoto legislativo. Al riguardo, l'Autorità è dell'avviso che, sull'esempio di quanto già avvenuto in altri paesi europei, sia possibile, attraverso una regolamentazione flessibile e che offra un ampio ventaglio di opportunità, trovare soluzioni che concilino le esigenze di tutela delle peculiarità delle attività professionali con la necessità di poter disporre di strumenti più avanzati nella prestazione delle stesse, quali possono essere certamente le società di capitali. Ciò non significa affatto, come molti temono, snaturare le attività professionali, oppure condurre all'eliminazione dal mercato della figura del singolo professionista, che ha fino ad oggi perlopiù caratterizzato l'offerta dei servizi professionali, bensì con-

sentire a chi lo desidera di scegliere le modalità di esercizio della professione che ritiene non solo più congeniali alle proprie esigenze, ma più coerenti con quelle della domanda, anche al fine di poter meglio fronteggiare la concorrenza internazionale indotta dalla progressiva eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.

In conclusione, l'Autorità ha ripetutamente ribadito che rigidi atteggiamenti di ostilità al cambiamento degli assetti esistenti possono determinare una crescente disparità tra le condizioni di prestazione delle attività professionali per i soggetti italiani rispetto ai concorrenti di altri Stati membri, vanificando la portata di una riforma che rappresenta la migliore opportunità per rivitalizzare un settore a lungo cristallizzato da vincoli obsoleti.

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha riscontrato due intese restrittive della concorrenza da parte, rispettivamente, di un Consorzio di imprese di servizi (CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI-COPMA) e dei Consigli Nazionali dei Ragionieri e Periti Commerciali e dei Dottori commercialisti (CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI). Due ulteriori istruttorie sono state avviate per verificare presunte intese restrittive della concorrenza tra società di revisione (ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE) e tra consulenti del lavoro (INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO).

Inoltre, nel settore è stata condotta una intensa attività consultiva in merito alla normativa esistente o a progetti normativi, diretta in particolare a suggerire l'eliminazione di ingiustificati ostacoli all'accesso al mercato o alla concorrenza di prezzo. In particolare, l'Autorità è intervenuta riguardo alle limitazioni alla libera fissazione dei prezzi previste in un disegno di legge sulla professione di odontoiatra (DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE DI ODONTOIATRA), alle limitazioni all'accesso al mercato derivanti dalla normativa riguardante, rispettivamente, i servizi funebri, l'assistenza fiscale, le professioni sanitarie e i corsi di formazione per il personale addetto ai servizi antincendio (REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI FUNEBRI; RIFORMA DELL'ASSISTENZA FISCALE; DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROFESSIONI SANITARIE; CORSI DI FORMAZIONE ANTINCENDIO), ai vari aspetti di un progetto generale di riordino della disciplina delle professioni intellettuali (RIORDINO DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI) e alle possibilità dell'apertura alla concorrenza di alcuni servizi connessi alla riscossione dei crediti secondo le modalità previste per la riscossione dei tributi (CONSORZIO NAZIONALE OBBLIGATORIO TRA I CONCESSIONARI DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI).

**Gli interventi
dell'Autorità**

Consorzio nazionale servizi-Copma

L'Autorità ha condotto un'istruttoria per accertare possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte del Consorzio Nazionale Servizi Srl (CNS), un consorzio di cooperative che riunisce centosettanta imprese operanti in diversi settori (servizi di pulizia, ecologia, logistica, manutenzione, energia e ristorazione). L'istruttoria, conclusa nell'aprile 1998, era stata avviata a seguito della denuncia da parte di un'impresa consorziata, nella quale si segnalava l'approvazione nel 1996, da parte dell'assemblea dei soci del CNS, di un Regolamento volto a disciplinare l'attività di partecipazione delle consorziate agli appalti pubblici di servizi.

In particolare, il Regolamento vietava alle consorziate di partecipare, in concorrenza con il CNS, alle procedure concorsuali per l'assegnazione di appalti pubblici di servizi di importo superiore ai 200.000 ECU, a meno di ottenere dal Consorzio un'autorizzazione in tal senso. Normalmente sarebbe quindi stato il Consorzio ad affidare alle imprese associate gli appalti conseguiti tramite la partecipazione alle gare; al riguardo, il Regolamento prevedeva che sarebbero state privilegiate le imprese aventi sede legale nella provincia in cui doveva essere svolto il servizio. Parte integrante del Regolamento erano, inoltre, i cosiddetti «Posizionamenti territoriali degli enti operanti fuori sede», con i quali venivano definite, settore per settore, le zone geografiche di competenza delle principali cooperative associate al CNS, qualora esse operassero al di fuori della regione in cui si trovava la loro sede legale. Il Regolamento prevedeva uno specifico meccanismo sanzionatorio nei confronti delle imprese che avessero disatteso il «patto di non concorrenza», consistente nella sospensione temporanea fino a sei mesi della partecipazione alle gare attraverso il Consorzio e nell'espulsione dallo stesso. Oggetto del procedimento sono state anche alcune disposizioni dello Statuto del CNS, che coerentemente con le previsioni del Regolamento, miravano a «coordinare le politiche di sviluppo settoriale e territoriale delle associate, riducendo le aree di conflittualità».

L'Autorità ha anzitutto osservato che le disposizioni contenute nello Statuto del CNS e nel Regolamento, essendo il frutto di deliberazioni consortili, configurano un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Attraverso tale intesa, il Consorzio ha assunto un ruolo di coordinamento dell'attività imprenditoriale delle consorziate, con particolare riferimento alla scelta degli ambiti territoriali ove operare. Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che le ragioni che hanno condotto alla definizione dei posizionamenti territoriali sono riconducibili alla volontà di predeterminare le aree territoriali di attività per le cooperative che lavorano a livello sovra-regionale, al fine di evitare il rischio di sovrapposizioni fra queste ultime e di limitare il grado di concorrenza con le cooperative locali.

Il posizionamento territoriale corrispondeva, dunque, di fatto a una ripartizione del mercato tra le imprese, le quali, attraverso i meccanismi configurati, evitavano di concorrere tra loro nelle procedure di gara.

E' stato inoltre rilevato, più in generale, che lo Statuto assegnava al Consorzio un ruolo attivo nella predisposizione di progetti e preventivi per le imprese aderenti, facilitando pertanto lo scambio di informazioni tra i soci. Dal momento che le informazioni relative a progetti e preventivi, specie se riferite a gare d'appalto, costituiscono elementi fondamentali sotto il profilo del confronto concorrenziale, anche tale aspetto risultava idoneo a pregiudicare in misura sostanziale l'autonoma determinazione da parte delle imprese consorziate della propria condotta sul mercato.

Nel corso del procedimento istruttorio l'Autorità ha verificato che, tenuto conto delle condizioni concorrenziali dei mercati e dell'esplicita esclusione del settore della ristorazione dall'ambito di applicazione del «patto di non concorrenza», il Regolamento era suscettibile di esplicare effetti restrittivi unicamente nell'ambito dei servizi di pulizia. E' stato quindi identificato come mercato rilevante quello della prestazione a livello nazionale di servizi di pulizia, limitatamente alle commesse pubbliche di importo superiore ai 200.000 ECU. In tale ambito, a fronte di un'offerta estremamente frammentata, le imprese consorziate detenevano una quota di mercato pari al 28%.

L'Autorità ha concluso che le deliberazioni consortili oggetto dell'istruttoria configuravano un'intesa restrittiva della concorrenza, volta a conseguire un'artificiale ripartizione del mercato degli appalti pubblici di servizi di pulizia in violazione dell'articolo 2, comma 2 della legge n. 287/90. Dagli elementi probatori acquisiti nel corso del procedimento, è emerso che l'intesa ha avuto inizio nel 1980, con l'approvazione di alcune disposizioni statutarie, e che è rimasta operante sino al marzo 1998; essa pertanto rileva come illecito concorrenziale dall'entrata in vigore della legge n. 287/90.

In considerazione delle gravi restrizioni della concorrenza determinate dall'intesa e della rilevante durata dell'infrazione, l'Autorità ha irrogato una sanzione pari al 2% del fatturato realizzato dal CNS nel mercato rilevante, per un ammontare di 24,6 milioni di lire. Nel corso del procedimento il CNS ha provveduto ad abrogare le deliberazioni consortili che sono state ritenute lesive della concorrenza, rinunciando al ruolo di coordinamento delle politiche commerciali delle imprese associate.

Consigli nazionali dei ragionieri e periti commerciali e dei dottori commercialisti

Nel novembre 1998 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e del Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali, avviato per verificare possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza. Oggetto dell'istruttoria sono stati, in particolare, i seguenti comportamenti: a) l'assunzione da parte dei due Consigli nazionali di un ruolo attivo nel procedimento di formazione delle tariffe professionali, che andava ben oltre la funzione consultiva loro attribuita dalle norme vigenti; b) la sollecitazione effettuata dal Consiglio dei Ragionieri e Periti Commerciali ai propri iscritti ad applicare la tariffa proposta e deliberata dallo stesso Consiglio, ma non ancora approvata dal Ministero di Grazia e Giustizia; c) la predisposizione congiunta delle tariffe da parte dei due Consigli Nazionali al fine di uniformare le strategie di prezzo delle rispettive categorie professionali.

L'intervento dell'Autorità si fonda sul riconoscimento del fatto che, ai fini specifici dell'applicazione delle norme sulla concorrenza, i dottori commercialisti e i ragionieri e periti commerciali possono essere considerati imprese. In tal senso si è espressa ripetutamente anche la Corte di Giustizia europea; al riguardo, assume particolare rilievo la circostanza che questi professionisti svolgano attività di natura economica, consistente nell'offerta di propri servizi sul mercato a titolo oneroso, in modo stabile e in forma indipendente, con assunzione dei rischi economici che ne derivano.

Nella stessa prospettiva, i Consigli nazionali dei ragionieri e periti commerciali e dei dottori commercialisti sono stati considerati associazioni di imprese, tenendo conto sia della loro idoneità a essere ritenuti enti rappresentativi della categoria professionale di riferimento, sia dell'aspetto funzionale dell'attività svolta. Al riguardo, è stato evidenziato come l'attività di elaborazione delle tariffe posta in essere dai Consigli sia essenzialmente finalizzata al perseguimento degli interessi delle categorie professionali e non di interessi pubblici e sia suscettibile di influenzare i comportamenti sul mercato degli aderenti all'associazione. È stato, altresì, rilevato che alla qualificazione di associazione di imprese non osta la circostanza che nel diritto interno i Consigli Nazionali siano considerati enti pubblici non economici. Infatti, ai fini dell'applicabilità delle norme poste a tutela della concorrenza, non è rilevante la natura giuridica pubblica o privata del soggetto che svolge l'attività, nel momento in cui questo risulti, comunque, partecipe all'attività economica.

I comportamenti oggetto dell'istruttoria, essendo il frutto di deliberazioni di associazioni di imprese, sono stati ritenuti intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. Nella valuta-

zione concorrenziale delle fattispecie è stato individuato come mercato rilevante quello costituito dalle attività rientranti nell'oggetto delle professioni di dottore commercialista e di ragioniere. In tale ambito, le attività ordinariamente esercitate consistono nella tenuta e controllo della contabilità delle imprese, nonché nella consulenza e assistenza tributaria, cui si affiancano arbitrati, consulenza in materia societaria, consulenza e assistenza nella trattazione e stipulazione di contratti e negozi, assistenza nelle procedure concorsuali. Ai due Consigli nazionali fa capo una parte molto rilevante dei professionisti che prestano tali servizi in Italia.

Relativamente alla fissazione dei tariffari per i diversi servizi professionali, è stato accertato che ciascuno dei due Consigli ha svolto concretamente l'attività di elaborazione e deliberazione delle tariffe e che tale attività è stata volta non soltanto ad aggiornare i livelli tariffari previgenti, ma ad operarne una vera e propria ridefinizione, sotto il profilo sia formale che sostanziale.

Dall'istruttoria è emerso inoltre che il Consiglio dei Ragionieri e Periti Commerciali, nelle more dell'approvazione ministeriale delle tariffe da esso proposte, ha deliberato autonomamente di dare seguito all'accordo, sollecitando gli iscritti ad applicare tali tariffe. A questa deliberazione ha fatto seguito una circolare di analogo contenuto indirizzata ai presidenti dei collegi, nonché la divulgazione delle tariffe a mezzo stampa.

Infine, per quanto concerne il coordinamento tra i Consigli dei dottori commercialisti e dei ragionieri e periti commerciali, è risultato che sin dal 1990 i due Consigli Nazionali hanno instaurato un rapporto di collaborazione finalizzato all'uniformazione dei livelli tariffari praticati dalle due categorie professionali. In particolare, è stato realizzato un confronto continuo delle tariffe attraverso incontri e scambi di informazioni. In questo contesto si colloca la decisione assunta dal Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali, d'accordo con il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, di abbandonare il proprio originario progetto di tariffa e di presentare una tariffa identica a quella dei dottori commercialisti. La cooperazione messa in atto tra le parti ha determinato, quindi, l'approvazione da parte dei due Consigli nazionali di tariffe di analogo contenuto da sottoporre al Ministero di Grazia e Giustizia per l'approvazione finale, restringendo la concorrenza di prezzo in un mercato nel quale essa è già attenuata dalla presenza di distinti tariffari professionali.

L'Autorità ha ritenuto che sia le deliberazioni assunte dai due Consigli relativamente all'elaborazione e alla definizione di tariffari per i diversi servizi professionali, sia la raccomandazione fatta dal Consiglio Nazionale Ragionieri e Periti Commerciali ai propri iscritti di applicare le tariffe da esso individuate nelle more dell'approvazione ministeriale, sia infine il coordinamento tra i due Consigli Na-

zionali volto a uniformare i livelli tariffari adottati dalle due categorie professionali configurassero violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza.

Assirevi-Società di revisione

Nel novembre 1998 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per accertare possibili violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/1990 da parte dell'Associazione Italiana Revisori Contabili (Assirevi) e delle società di revisione ad essa aderenti. Tra le imprese associate a Assirevi figurano le affiliate italiane dei principali gruppi di società di revisione attivi a livello mondiale (Arthur Andersen, KPMG, Coopers&Lybrand - Price Waterhouse, Deloitte Touche, Ernst&Young), alle quali corrisponde oltre il 90% del mercato della revisione obbligatoria in Italia.

L'istruttoria è stata avviata a seguito dell'acquisizione, in occasione di accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza, di una lettera di Assirevi, con la quale venivano comunicate alle imprese associate le tariffe di riferimento per i servizi di revisione a valere per il periodo luglio 1995-giugno 1996. Obiettivo dell'istruttoria è verificare la sussistenza di intese restrittive della concorrenza tra società di revisione, nella forma di deliberazioni associative, di accordi o di pratiche concordate.

Inaz paghe-Associazione Nazionale consulenti del lavoro

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunte infrazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte dell'Associazione Nazionale Consulenti Lavoro (ANCL) e dei Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Catania, Milano e Roma. L'istruttoria è stata avviata a seguito della denuncia da parte della società Inaz Paghe Srl, che opera nello sviluppo, nella vendita e nella commercializzazione di software per l'elaborazione di dati relativi all'amministrazione del personale, nonché nella prestazione dei relativi servizi di assistenza. Nella propria attività, Inaz si rivolge sia alle imprese che svolgono al proprio interno il servizio di elaborazione dei dati, sia ai consulenti del lavoro che operano per conto delle imprese clienti. All'inizio del 1997 Inaz ha deciso di allargare la propria offerta all'elaborazione di dati per le imprese. In seguito a tale iniziativa, secondo quanto emerge dalla denuncia, gli organismi rappresentativi dei consulenti del lavoro nei confronti dei quali è stata avviata l'istruttoria avrebbero adottato una serie di atti ai danni di Inaz, che in alcuni casi si sarebbero concretizzati nella sollecitazione ai propri aderenti a disdire

i rapporti di clientela con Inaz relativi alla fornitura di software. L'istruttoria è volta a verificare la sussistenza delle intese denunciate e se esse determinino consistenti restrizioni della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90, nel mercato della fornitura di software applicativo per la gestione e l'amministrazione del personale e nel mercato della consulenza per gli adempimenti in materia di lavoro.

Segnalazione sulla disciplina della professione di odontoiatra

Con una segnalazione ai sensi dell'articolo 22, trasmessa nell'ottobre 1998 ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro della Sanità, l'Autorità ha evidenziato come alcune disposizioni contenute in una proposta di legge relativa alla «Disciplina della professione di odontoiatra» (A.C. 72-B), che attribuiscono agli organi rappresentativi della categoria competenze in materia di fissazione di tariffe professionali, risultino in contrasto con i principi della concorrenza e del libero mercato.

La proposta di legge prevede, in particolare, l'approvazione da parte del Consiglio nazionale della Federazione nazionale delle tariffe minime degli onorari delle prestazioni odontoiatriche e la nullità di qualsiasi accordo in deroga. Le tariffe sarebbero proposte al Consiglio nazionale da un comitato di 15 membri eletti dallo stesso Consiglio nazionale tra gli iscritti all'albo. In ambito locale, inoltre, è disposto che il consiglio direttivo provinciale possa apportare alle tariffe minime degli onorari delle prestazioni odontoiatriche previste a livello nazionale variazioni non superiori al 30% degli importi fissati, in relazione ad esigenze di carattere locale. Tali tariffe sarebbero obbligatorie per le persone sia fisiche che giuridiche legittimate alla erogazione delle prestazioni odontoiatriche. Nel caso di mancato rispetto, sono previste sanzioni quali, per il professionista, la sospensione temporanea dall'esercizio della professione, ovvero per le persone giuridiche la sospensione dell'autorizzazione amministrativa.

L'Autorità ha ribadito che l'esistenza di tariffe minime inderogabili, anche nel delicato settore medico-sanitario, non rappresenta uno strumento idoneo ad assicurare la qualità delle prestazioni professionali, impedendo inoltre agli utenti di beneficiare della possibilità di assicurarsi la prestazione a prezzi più convenienti di quelli fissati.

Inoltre, l'attribuzione all'ordine professionale di un ruolo determinante nella fissazione delle tariffe minime (l'approvazione da parte del Consiglio nazionale è preconditione per l'adozione da parte del Ministero della Sanità del decreto che le rende esecutive)

è apparsa idonea, data l'evidente situazione di conflitto di interessi, a determinare un aumento nel livello complessivo dei prezzi richiesti per le singole prestazioni.

L'Autorità ha sottolineato la propria consapevolezza circa le importanti asimmetrie informative presenti nei mercati di servizi professionali e la correlata necessità di introdurre delle misure correttive idonee ad assicurare ai consumatori la più ampia disponibilità di informazioni nelle relative prestazioni. A tal fine, tuttavia, lo strumento più adeguato, in luogo dei tariffari professionali, sembra essere la diffusione di informazioni quantitative, di carattere puramente orientativo, sui prezzi dei servizi professionali, rilevati da soggetti terzi. Questi dati, riferendosi a prezzi già praticati e liberamente determinati dai singoli professionisti, non solo appaiono maggiormente indicati per rappresentare l'effettivo andamento del mercato e fornire agli utenti degli utili parametri di riferimento ma sono anche privi delle conseguenze anticompetitive determinate da altre misure.

Segnalazione relativa alla regolamentazione dei servizi funebri

Nel luglio 1998 l'Autorità ha trasmesso al Ministro della Sanità e ai Sindaci delle città di Carrara, Foggia, Genova e Molfetta una segnalazione ai sensi dell'articolo 22 in merito all'esclusiva, istituita in alcuni Comuni, per il servizio di trasporto funebre. Il parere è stato inviato anche in relazione al processo in atto di revisione della disciplina del settore, con particolare riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 (approvazione del regolamento statale di polizia mortuaria, previsto dall'articolo 358 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie).

Le esclusive sono state istituite, nella maggior parte dei casi in epoca risalente nel tempo, ai sensi del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (Testo unico delle leggi per l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte degli enti locali) che prevede la possibilità per i Comuni di assumere l'esercizio diretto del pubblico servizio dei trasporti funebri, anche con diritto di privativa ovvero di affidarne lo svolgimento a terzi concessionari. Anche nel citato decreto del Presidente della Repubblica n. 285/90 viene fatto esplicito riferimento, all'articolo 19, al diritto di privativa comunale per i trasporti funebri. La prestazione degli altri servizi funebri, concernenti la vendita di articoli funerari e il disbrigo delle pratiche di stato civile e cimiteriali, è soggetta, invece, ovunque a semplici autorizzazioni. Nei territori comunali in cui non vi è l'esclusiva per il tra-

sporto, invece, tale attività può essere svolta da ciascun soggetto titolare delle due indicate autorizzazioni, come precisato nella circolare del Ministro della Sanità del 24 giugno 1993, n. 24.

Nella segnalazione è stato rilevato che l'esistenza di un'esclusiva per il servizio di trasporto funebre determina distorsioni della concorrenza non giustificate da esigenze di interesse generale. In particolare, è stato preliminarmente osservato che nei mercati dei servizi funebri le caratteristiche della domanda rendono la tempestività nel contattare il potenziale cliente, ovvero la reputazione e la notorietà dell'operatore fattori di grande importanza. Su questa base è stato sostenuto che l'esclusiva nel trasporto comporta, per le imprese concessionarie, la possibilità di beneficiare di un rilevante vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti, al punto da consentire loro di monopolizzare i mercati contigui a quello del trasporto funebre. Poiché non sembrano sussistere ragioni d'interesse generale che giustifichino l'esistenza delle esclusive comunali per il trasporto funebre prevista dal regio decreto n. 2578/25 nella segnalazione è stata auspicata la loro rimozione, affinché ovunque il trasporto funebre possa essere effettuato nell'ambito del sistema autorizzatorio previsto per gli altri servizi funebri.

È stato inoltre rilevato che l'ipotesi di rimozione dell'esclusiva avrebbe dovuto essere già considerata nella nuova versione del regolamento statale di polizia mortuaria, in discussione al momento della segnalazione. In tale occasione sarebbe infatti stato auspicabile un chiarimento normativo volto ad esplicitare l'avvenuta abrogazione della disposizione del citato regio decreto n. 2578/1925, testo unico riguardante il diritto di privativa comunale del trasporto funebre al fine di agevolare e accelerare la liberalizzazione di tale attività in ogni Comune.

Segnalazione su disposizioni in materia di professioni sanitarie

Nel novembre 1998 è stata inviata una segnalazione al Parlamento e al Governo, ai sensi degli articoli 21 e 22, in relazione alle situazioni distorsive della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato derivanti dalle disposizioni contenute in un disegno di legge recante «Disposizioni in materia di professioni sanitarie» (A.C. n. 4216), con particolare riferimento alla prevista istituzione di albi e collegi professionali per le professioni sanitarie ausiliarie, nonché dalla legge 5 febbraio 1992 n. 175, che disciplina l'utilizzazione dello strumento pubblicitario per le professioni sanitarie.

Per quanto concerne le professioni sanitarie ausiliarie, è stato osservato che attualmente esse possono essere svolte solo in seguito a un preciso percorso formativo professionale, ovvero con il conse-

guimento di specifici diplomi universitari e, quindi, sono già oggetto di una regolamentazione idonea a garantire che le prestazioni vengano rese da soggetti qualificati e in possesso dei requisiti ritenuti necessari. Pertanto, l'introduzione di ulteriori vincoli regolamentativi potrebbe tradursi in una limitazione della concorrenza tra professionisti, senza tuttavia apportare benefici aggiuntivi a chi domanda i servizi. Nel caso di specie, inoltre, la domanda di servizi è espressa prevalentemente dal Servizio Sanitario Nazionale, ovvero da un soggetto dotato di sufficienti conoscenze, risorse e capacità per valutare la qualità delle prestazioni erogate dai professionisti, e nei confronti del quale è quindi difficilmente ipotizzabile una situazione di asimmetria informativa così marcata da giustificare l'introduzione di una regolamentazione più rigida di quella attualmente esistente.

Riguardo ai limiti normativi alla possibilità per i professionisti in campo sanitario di farsi pubblicità, già nell'Indagine conoscitiva sugli ordini e collegi professionali conclusa nel 1997 l'Autorità aveva sottolineato come le disposizioni contenute nella legge n. 175/92, che in buona sostanza consentono unicamente la pubblicità dei nominativi dei professionisti e delle relative specializzazioni mediante targhe o inserzioni sugli elenchi telefonici, determinassero restrizioni della concorrenza non giustificate dall'esigenza di tutelare la salute pubblica. Infatti, consentire l'adozione di una pubblicità sanitaria informativa, attinente esclusivamente alla rappresentazione veritiera dei fatti, anche attraverso i mass-media, consentirebbe ai consumatori un più agevole confronto circa i prezzi e le caratteristiche del professionista e dei servizi offerti. I vincoli vigenti, viceversa, non sembrano apportare alcun beneficio in termini di qualità per i consumatori.

Nella segnalazione è stato posto in evidenza come il disegno di legge n. 4216 rispondesse in modo parziale ed incompleto alle esigenze di riforma della disciplina in materia di pubblicità. In particolare, mentre per le case di cura private, i gabinetti e gli ambulatori mono o polispecialistici le modifiche apportate dal disegno di legge estendevano la possibilità di effettuare la pubblicità sia agli elenchi generali di categoria che ai giornali e periodici, per il professionista sanitario rimaneva preclusa la possibilità di utilizzare i mezzi di comunicazione più accessibili al pubblico, quali ad esempio la stampa quotidiana e periodica. Sotto il profilo dei contenuti dei messaggi pubblicitari, il disegno di legge non apportava alcun ampliamento del novero di informazioni che potevano essere fornite al pubblico rispetto a quanto previsto dalla legge n. 175/92.

Parere sulla riforma dell'assistenza fiscale

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha inviato al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Finanze una segnalazione, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, relativa ad alcune disposizioni contenute in uno schema di decreto legislativo del 27 novembre 1998, relativo alla riforma dell'assistenza fiscale, suscettibili di determinare distorsioni del funzionamento del mercato. Lo schema di decreto legislativo prefigurava l'introduzione della certificazione tributaria o «visto pesante», strumento volto ad accertare l'esatta applicazione delle norme tributarie sostanziali, sulle dichiarazioni dei soggetti titolari di redditi di impresa in regime di contabilità ordinaria. In particolare, esso individuava quali unici operatori abilitati ad apporre il «visto pesante» i revisori contabili iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali e dei consulenti del lavoro; tali soggetti costituiscono un sottoinsieme, pari a non più del 40%, degli iscritti ai tre ordini. Era inoltre richiesto che questi soggetti avessero esercitato la professione per almeno cinque anni. Infine, essi dovevano avere tenuto le scritture contabili dei contribuenti nel corso del periodo d'imposta al quale si riferiva la certificazione.

Le disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo prefiguravano, quindi, lo sviluppo di una nuova attività, quella della certificazione tributaria, che veniva riservata in esclusiva solo a determinati operatori. Inoltre, lo schema di decreto legislativo restringeva il novero delle categorie di soggetti abilitati ad apporre il visto di conformità formale, attestante la coerenza dei dati contenuti nelle dichiarazioni con la relativa documentazione e le risultanze delle scritture contabili.

Nella segnalazione, l'Autorità ha riconosciuto la delicatezza della funzione di certificazione introdotta dallo schema di decreto legislativo: il professionista, infatti, è chiamato a sostituirsi, almeno in parte, alla Pubblica Amministrazione nel ruolo di controllo delle dichiarazioni fiscali. Risulta, quindi, comprensibile l'esigenza di selezionare il certificatore secondo criteri qualitativi.

Tuttavia è stato osservato che, anche in presenza di esigenze di interesse generale, l'ambito dell'esclusiva conferita ad alcuni soggetti non dovrebbe essere sproporzionato rispetto al perseguimento di tali esigenze. Al riguardo è stato rilevato che la disposizione che imponeva alle imprese che decidono di richiedere il «visto pesante», la tenuta delle scritture contabili da parte del professionista abilitato a effettuare la certificazione tributaria, avrebbe comportato l'estensione della riserva prevista per quest'ultima attività anche all'attività di tenuta di scritture contabili che in precedenza poteva essere svolta da chiunque. Quanto maggiore sarebbe stato il ricorso delle imprese al «visto pesante», tanto maggiore sarebbe

stata l'estensione del monopolio a favore delle figure professionali individuate dal decreto in esame anche per la tenuta delle scritture contabili.

L'ampliamento della riserva avrebbe avuto come effetto quello di ridurre sensibilmente la concorrenza nell'offerta di servizi di tenuta delle scritture contabili. La domanda delle imprese che desideravano avvalersi del «visto pesante», avrebbe potuto, infatti, essere soddisfatta da non più del 40% degli iscritti ai tre ordini. Tale contrazione dell'offerta, peraltro, risultava ulteriormente aggravata dal requisito che abilitava alla certificazione tributaria solo i professionisti che avevano esercitato la professione per un periodo non inferiore ai cinque anni, a pregiudizio dei professionisti più giovani.

Nella segnalazione è stato osservato che la disposizione che comportava l'estensione della riserva dalla certificazione tributaria alla tenuta delle scritture contabili non risultava strettamente necessaria all'efficace svolgimento della nuova attività e che, quindi, le connesse restrizioni della concorrenza apparivano ingiustificate.

Con riferimento al servizio di apposizione del visto di conformità formale, l'Autorità ha auspicato che tale attività possa fosse svolta dal maggior numero possibile di operatori qualificati, prevedendo unicamente un sistema di selezione dei soggetti basato sull'accertamento del possesso di alcuni requisiti di qualificazione professionale, quali il compimento di un ciclo adeguato di studi e lo svolgimento per un periodo congruo di attività in materia contabile e tributaria.

Parere sul riordino delle professioni intellettuali

Nel febbraio 1999 l'Autorità, facendo seguito a una richiesta del Ministero di Grazia e Giustizia, ha espresso al Governo e al Parlamento un parere ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 in merito alle disposizioni contenute nel disegno legge n. 5092 recante delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali.

Anzitutto, l'Autorità si è soffermata sui criteri e i principi su cui dovrebbe basarsi la costituzione di un ordine. Essa ha ribadito che il regime di esclusiva delle attività professionali e il sistema degli ordini dovrebbero rivestire carattere di eccezionalità; essi in particolare dovrebbero essere limitati a quelle attività professionali il cui esercizio sia congiuntamente caratterizzato dal riferimento a principi e valori costituzionali (quali il diritto alla salute e alla difesa), da una elevata complessità delle prestazioni che impedisce agli utenti di valutare la qualità del servizio e la congruità con i prezzi praticati, nonché dalla rilevanza dei costi sociali conseguenti a una inadeguata erogazione della prestazione. Al di fuori di tali ipotesi, come avviene in altri paesi, l'interesse della collettività po-

trebbe essere tutelato attraverso il ricorso ad associazioni private di professionisti che, in presenza di determinati requisiti, possono conseguire il riconoscimento dallo Stato e con l'introduzione di appropriati correttivi volti a correggere le eventuali asimmetrie informative esistenti. Al riguardo, è stato osservato che il disegno legge non definiva chiaramente i criteri sui quali dovrebbe basarsi il sistema degli ordini e, limitandosi a fare riferimento ad una generica nozione di «interesse pubblico», avrebbe potuto addirittura legittimarne un ampliamento.

Con riferimento alla disciplina dell'accesso alle professioni, è stato auspicato che l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo sia prescritta unicamente per l'esercizio delle attività attribuite in esclusiva. E' stata inoltre sollecitata una puntuale definizione, nel disegno di legge, dei criteri fondamentali alla base dell'esame di Stato che, conformemente all'articolo 33, comma 5, della Costituzione, dovrebbe essere sempre prescritto per accedere all'esercizio di un'attività in esclusiva. Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità di un ridimensionamento del ruolo degli ordini professionali nelle commissioni esaminatrici e della rimozione di alcuni requisiti per l'ammissione all'esame, quali i limiti di età e il numero di volte che si può sostenere la prova, che non appaiono giustificati rispetto agli obiettivi perseguiti.

Il disegno di legge manteneva la possibilità di predeterminare vincoli numerici all'accesso per lo svolgimento di «funzioni pubbliche». Tale previsione legittimerebbe ad esempio le limitazioni vigenti per l'accesso alla professione notarile o per l'esercizio delle farmacie. E' stato ribadito, al riguardo, che l'esercizio di una funzione pubblica non è di per sé incompatibile con l'operare dei meccanismi di mercato e che l'interesse a garantire l'accessibilità del servizio su tutto il territorio nazionale potrebbe essere perseguito attraverso la previsione di un numero minimo, anziché massimo, di operatori.

Il progetto di legge recepiva invece l'auspicio espresso in passato dall'Autorità riguardo alla previsione di forme alternative allo svolgimento del tirocinio professionale obbligatorio; esso tuttavia non conteneva disposizioni che circoscrivessero chiaramente in casi in cui tale tirocinio è necessario e ne limitassero la durata.

Con riferimento alla regolamentazione delle modalità di esercizio della professione per le attività riservate, è stato ribadito che essa dovrebbe essere principalmente volta a correggere eventuali asimmetrie informative esistenti nei mercati, senza introdurre ingiustificate restrizioni della concorrenza. In questa prospettiva, l'Autorità vede con favore la pubblicazione e diffusione di standard qualitativi delle prestazioni e dei comportamenti che i professionisti devono rispettare, l'eliminazione del divieto di pubblicità nell'attività professionale e la diffusione di informazioni quantitative sui prezzi dei servizi professionali, purché rilevati ex post e da soggetti terzi.

La previsione, contenuta nel disegno di legge delega, della possibilità per gli ordini di adottare tariffe non vincolanti, sia pure solo orientative, è stata invece oggetto di rilievi critici, perché potrebbe costituire più un'indicazione atta a limitare la concorrenza tra professionisti che una misura a salvaguardia degli utenti. L'adozione di tariffe vincolanti, invece, prevista dal disegno di legge per le prestazioni obbligatorie, dovrebbe essere limitata ai casi in cui si tratti di tariffe massime e in cui si ravvisi una condizione di particolare debolezza del cliente. Esemplari, al riguardo, sono alcune prestazioni erogate dai medici o quelle prestazioni che il cliente è obbligato a acquistare per legge e sono erogate da un numero limitato di soggetti (quali ad esempio, le prestazioni notarili).

Il contenuto dei codici deontologici che gli ordini sono tenuti ad emanare, a parere dell'Autorità, non dovrebbe spingersi a disciplinare i comportamenti economici dei soggetti. Per quanto concerne le società professionali, è stato auspicato che la normativa consenta ai professionisti un ampio ventaglio di possibilità di esercizio dell'attività, tra cui potere scegliere quella che essi ritengono più congeniale. Infine, è stato suggerito di rendere meno rigida l'attuale disciplina delle incompatibilità professionali, spesso non giustificate o sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti.

Segnalazione sul Consorzio Nazionale Obbligatorio tra i concessionari del servizio di riscossione dei tributi

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha segnalato al Ministero delle Finanze, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, alcune distorsioni del corretto funzionamento del mercato connesse all'attività di meccanizzazione dei ruoli esattoriali svolta dal «Consorzio Nazionale Obbligatorio tra i concessionari del servizio di riscossione dei tributi ed altre entrate di pertinenza dello Stato e di enti pubblici».

Ai sensi della vigente normativa⁵⁵ il Consorzio può svolgere, accanto a compiti rientranti nell'ambito della concessione traslativa del Ministero delle Finanze e consistenti nella gestione accentrata e nella elaborazione per conto dell'amministrazione finanziaria dei dati trasmessi dai singoli concessionari dislocati sul territorio nazionale, anche attività sostanzialmente autonome. Tra queste rientra il servizio meccanografico di elaborazione dei riassunti dei ruoli svolto dal Consorzio in favore di quegli enti autorizzati dalla legge alla riscossione delle proprie entrate, secondo le norme stabilite per l'esazione delle imposte dirette, mediante ruoli. In particolare, tale servizio si configura come elaborazione e riepilogo di informazioni

analitiche già in possesso dell'ente richiedente per l'emissione di riassunti da inviare ai concessionari dei tributi, i quali provvedono alla riscossione.

L'attività del Consorzio Obbligatorio assume in questo caso natura esclusiva per la circostanza che trattasi dell'unico ente al quale è attribuita la possibilità di emettere riassunti dei ruoli esattoriali e pertanto dell'unico ente in grado di assicurare un sistema di riscossione dei crediti equiparabile a quello della riscossione delle imposte dirette. In altri termini solo attraverso la redazione dei riassunti dei ruoli da parte del Consorzio Obbligatorio esiste di fatto la possibilità per gli enti ai quali la legge lo consenta di attribuire a un credito natura privilegiata alla stessa stregua dei crediti dello Stato.

Sebbene questa attività da parte del Consorzio Obbligatorio non sia sostituibile con servizi erogabili da parte di altri soggetti, non esiste alcuna regolamentazione dei relativi prezzi; inoltre, nessuna disposizione normativa prevede la necessità per il Consorzio di tenere una contabilità separata fra le attività svolte in regime di concessione e i rimanenti servizi, al fine di consentire la verifica dell'eventuale esistenza di sussidi incrociati o l'imposizione di prezzi ingiustificatamente gravosi.

L'Autorità ha sottolineato l'opportunità, in tale contesto, dell'introduzione di una regolamentazione dei prezzi per l'attività di meccanizzazione dei ruoli, nonché la necessità di prevedere un rigoroso sistema di separazione contabile tra servizi oggetto della concessione e altri servizi. Più in generale, l'Autorità ha auspicato un intervento dell'Amministrazione interessata affinché valuti attentamente l'effettiva necessità di mantenere in capo al Consorzio una posizione di monopolio di fatto in un servizio, quale quello della meccanizzazione dei ruoli esattoriali, consistente nella mera elaborazione di dati già in possesso dell'ente richiedente, ma formalmente necessario per assoggettare la riscossione dei relativi crediti alle norme stabilite per l'esazione delle imposte dirette.

Segnalazione sui corsi di formazione antincendio

Nell'aprile 1998 l'Autorità ha inviato ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Interno una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, in cui viene auspicata una revisione di alcune disposizioni contenute nella legge

28 novembre 1996, n. 609, recante «Disposizioni urgenti concernenti l'incremento e il ripianamento di organico dei ruoli del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e misure di razionalizzazione per l'impiego del personale nei servizi d'istituto».

Sulla base di quanto stabilito dal precedente decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, i datori di lavoro sono tenuti a istruire, tramite appositi corsi di formazione, il personale incaricato di attuare i servizi antincendio. Per lo svolgimento dell'attività di formazione non è prevista alcuna esclusiva. La menzionata legge n. 609/96 dispone, all'articolo 3, che il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco possa svolgere, dietro corrispettivo, tale attività di formazione, in concorrenza con altri operatori. Inoltre, la legge dispone che i Comandi provinciali dei Vigili del Fuoco siano i soggetti competenti a rilasciare, previo superamento di una prova tecnica, un attestato d'idoneità ai lavoratori che abbiano partecipato ai corsi di formazione, siano questi effettuati dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco o da altri enti, pubblici e privati. Un decreto del Ministro dell'Interno e del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale emanato il 10 marzo 1998 dispone l'obbligatorietà di tale attestato d'idoneità per i lavoratori addetti ai servizi antincendio nei luoghi di lavoro caratterizzati da un'elevata probabilità di incendio: si tratta di un ampio numero di attività.

Nella segnalazione, è stato posto in evidenza il doppio ruolo svolto, sulla base dell'attuale quadro normativo, dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, consistente da un lato nel rilasciare gli attestati di idoneità tecnica a chi ha frequentato corsi di formazione antincendio e, dall'altro, nella possibilità di organizzare tali corsi in concorrenza con altri soggetti. L'Autorità ha ritenuto che tale situazione sia idonea a determinare un rilevante ed ingiustificato vantaggio concorrenziale a favore del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco nel settore dei corsi di formazione antincendio, in quanto le imprese pubbliche e private per le quali è previsto l'obbligo della certificazione d'idoneità, dovendo scegliere un corso di formazione e addestramento, saranno presumibilmente indotte a privilegiare quelli offerti dal soggetto che è anche l'unico istituzionalmente incaricato a rilasciare l'attestato d'idoneità tecnica per i partecipanti. Sebbene l'articolo 3 della legge n. 609/96 trovi un fondamento nella necessità di garantire la tutela della sicurezza dei luoghi di lavoro, esso non sembra individuare l'unico strumento idoneo alla realizzazione di tali esigenze di interesse generale. Lo stesso obiettivo potrebbe essere, infatti, raggiunto senza introdurre ingiustificate distorsioni della concorrenza, assegnando il compito della certificazione a soggetti terzi non attivi sul mercato o, in alternativa, attribuendo l'attività di certificazione al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ma precludendo a quest'ultimo, in tale ipotesi, la possibilità di organizzare corsi di formazione antincendio.

ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

RADIODIFFUSIONE ED EDITORIA QUOTIDIANA E PERIODICA

Come noto, con l'entrata in vigore della legge 31 luglio 1997, n. 249, è stata attribuita all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sentito il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la competenza (prima spettante al Garante per la radiodiffusione e l'editoria) ad applicare le norme della legge n. 287/90 in materia di intese, abuso di posizione dominante e operazioni di concentrazione nei confronti delle imprese operanti nel settore della radiodiffusione e dell'editoria. Nel corso dell'anno, l'Autorità ha portato a termine tre procedimenti istruttori che erano stati avviati nel 1997 dal Garante in merito, rispettivamente, a una presunta intesa restrittiva della concorrenza riguardante l'editoria periodica specializzata in sport invernali (FISI-DMK) e a due intese tra emittenti televisive in merito all'acquisizione di diritti di trasmissione televisiva di eventi sportivi di grande richiamo (RAI-MEDIASET-R.T.I.-MEDIATRADE; RAI-CECCHI GORI COMMUNICATIONS).

La questione dei rapporti esistenti tra modalità di acquisizione dei diritti televisivi sportivi e concorrenza tra emittenti televisive è di grande attualità in Italia come in altri paesi europei. Infatti, i diritti relativi alla trasmissione televisiva di diritti sportivi di richiamo costituiscono un fattore strategico per la valorizzazione di un palinsesto televisivo, sia per le trasmissioni in chiaro che per quelle criptate. In Italia sono state recentemente adottate, con il decreto legge 30 gennaio 1999, n. 15, convertito nella legge 29 marzo 1999, n. 78, norme volte a disciplinare la possibilità, per le emittenti televisive, di acquisire diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata del campionato di calcio di serie A o comunque del torneo o del campionato di maggiore valore che si svolge o viene organizzato in Italia, al fine di evitare la formazione di posizioni dominanti nel mercato televisivo. Nell'esercizio dei propri poteri ai sensi della legge n. 287/90, l'Autorità è intervenuta ripetutamente, nel corso dell'anno, in merito a restrizioni della concorrenza connesse alle modalità di acquisizione e cessione dei diritti televisivi connessi a eventi sportivi a elevata audience. Anzitutto, nei già menzionati procedimenti condotti, rispettivamente, nei confronti di Rai e Rti, e di Rai, Rti e Cecchi Gori Communications, l'Autorità ha ritenuto che gli accordi tra emittenti televisive volti a ripartirsi i diritti relativi alla trasmissione televisiva in chiaro di eventi sportivi di rilievo configurassero violazioni dell'articolo 2 della legge, suscettibili in particolare di restringere significativamente la concorrenza nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Recentemente, inoltre, l'Auto-

rità ha avviato un'istruttoria, ancora in corso, per verificare l'esistenza di eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza con riferimento alla centralizzazione, in capo alla Lega Calcio, della vendita dei diritti televisivi relativi alle partite dei Campionati di calcio e della Coppa Italia (VENDITA DIRITTI TELEVISIVI). Da ultimo, è stata avviata un'istruttoria nei confronti di Telepiù e Stream, in relazione a possibili abusi di posizione dominante e intese restrittive della concorrenza nei mercati dei diritti sportivi e cinematografici criptati e nel mercato della televisione a pagamento (STREAM-TELEPIÙ).

Nel corso del 1998 e nei primi tre mesi del 1999, l'Autorità è anche intervenuta nei confronti di Rai per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione (RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-EMITTENTI PRIVATE; RAI RADIOTELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI); infine, è stato effettuato un intervento di segnalazione, ai sensi dell'articolo 22 della legge, in merito a un disegno di legge in materia di distribuzione di stampa quotidiana e periodica (NUOVE NORME IN MATERIA DI PUNTI VENDITA PER LA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA).

Fisi-Dmk

Nell'aprile 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria inizialmente avviata per accertare la compatibilità con l'articolo 2 della legge n. 287/90 di un accordo concluso tra la Federazione Italiana Sport Invernali (Fisi) e la società Dmk Editrice Srl. In base all'accordo la Federazione attribuiva a Dmk, società che già pubblicava la rivista specializzata in sport invernali «Sciare», la gestione editoriale della rivista «Sport Invernali», organo ufficiale della Federazione. Il contratto prevedeva, inoltre, l'affidamento della raccolta pubblicitaria relativa a «Sport Invernali» alla società Publimaster, già responsabile della raccolta pubblicitaria per la rivista «Sciare». L'istruttoria era stata avviata nel maggio 1997 dal Garante per la radiodiffusione e per l'editoria; in seguito all'entrata in vigore della legge n. 249/97, il procedimento è stato portato a termine dall'Autorità garante della concorrenza del mercato.

La società che aveva denunciato l'intesa, editrice di una rivista concorrente di «Sciare» e «Sport Invernali», lamentava che, attraverso l'affidamento a Publimaster dell'attività di raccolta pubblicitaria per tali testate, Fisi e Dmk avessero eliminato la reciproca concorrenza, realizzando forme di vendita coordinata degli spazi pubblicitari su tali pubblicazioni.

Sulla base del contratto, la Federazione manteneva la proprietà di «Sport Invernali». Dmk contribuiva alla definizione del contenuto editoriale e della veste grafica della rivista, provvedeva a pro-

prie spese alla stampa e forniva a Fisi determinato numero di copie che poi essa provvedeva a spedire ai propri tesserati. In cambio Fisi riconosceva a Dmk l'intero appannaggio della raccolta pubblicitaria, nonché per i primi tre anni di efficacia del contratto una somma forfettaria annua di importo decrescente.

Nella valutazione della fattispecie, l'Autorità ha osservato che il contratto ha prodotto una modifica duratura nella gestione di «Sport Invernali» avendo Fisi trasferito a Dmk la titolarità della attività di raccolta pubblicitaria su tale testata. E' stato argomentato che Dmk ha acquisito da Fisi un'attività specifica alla quale può essere attribuito un fatturato e che costituisce una parte d'impresa. Pertanto, l'Autorità ha concluso che l'operazione deve essere qualificata come acquisizione da parte di Dmk del controllo della parte d'impresa costituita dall'attività di vendita di spazi pubblicitari sulla rivista «Sport Invernali» e, quindi, come concentrazione ai sensi dell'articolo 5, lettera b), della legge n. 287/90. Tale operazione, peraltro, non era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, in quanto non eccedente le soglie di fatturato ivi previste.

Nella denuncia inizialmente pervenuta al Garante era stato anche segnalato il rischio che, dato il ruolo istituzionale svolto da Fisi nel settore degli sport invernali, quest'ultima potesse subordinare l'ammissione delle imprese al *pool* dei «fornitori ufficiali» della Federazione alla stipulazione di contratti pubblicitari con la propria rivista; tale comportamento avrebbe potuto configurare un abuso di posizione dominante. A riguardo, l'Autorità ha affermato che, a prescindere dalla precisa definizione del mercato rilevante e dalla verifica della eventuale esistenza al suo interno di una posizione dominante in capo alla Federazione, dalle risultanze istruttorie non emergevano comportamenti di Fisi suscettibili di integrare una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

Rai-Mediaset-Rti-Mediatrade

Nel febbraio 1997 l'onorevole Giuseppe Giulietti, membro della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, trasmetteva al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria una nota alla quale era allegato un documento anonimo, redatto in forma di relazione o promemoria, riguardante un incontro tra i dirigenti delle due principali emittenti televisive in chiaro operanti in Italia, Rai e Rti, da cui sembrava emergere un accordo tra le due imprese volto a ripartirsi i diritti di trasmissione televisiva delle principali manifestazioni sportive nazionali. In particolare, in tale documento erano espressamente indicate le modalità di ripartizione tra Rai e Rti, per un periodo triennale, dei diritti televisivi

del Campionato di calcio, della Coppa Italia e delle Coppe europee di calcio, della Formula 1 e del Giro d'Italia di ciclismo. Nel documento veniva inoltre espressa la volontà delle parti di impedire a Cecchi Gori Communications Spa (CGC) l'acquisizione di una parte rilevante dei diritti televisivi relativi ai principali eventi sportivi.

Il Garante avviò un'istruttoria volta ad accertare possibili violazioni, da parte di Rai e Rti, del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. Successivamente, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 249/97 e alla conseguente modifica delle competenze ad applicare la legge n. 287/90 nei confronti delle imprese operanti nel settore dell'emittenza televisiva, l'istruttoria relativa all'accordo tra Rai e Rti è stata portata a termine dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Nel procedimento, sono stati individuati come mercati interessati dal presunto accordo tra Rai e Rti il mercato dei diritti televisivi sportivi in chiaro ad elevata *audience* e quello della raccolta pubblicitaria televisiva. L'Autorità si è soffermata sulla capacità di determinati eventi sportivi, identificati negli eventi calcistici con almeno una squadra italiana, la Formula 1 ed il Giro d'Italia, di attrarre con regolarità un elevato numero di spettatori, inclusi soggetti con caratteristiche particolarmente appetibili per gli inserzionisti pubblicitari, nonché sull'idoneità della trasmissione televisiva di tali eventi a determinare l'attitudine degli spettatori a selezionare un canale televisivo (cosiddetto effetto traino). Tali caratteristiche rendono i diritti di trasmissione televisiva di questi eventi sportivi molto importanti per le emittenti televisive in chiaro, al fine di valorizzare i propri palinsesti.

L'esistenza di un'intesa tra Rai e Rti in merito alla ripartizione dei diritti televisivi sportivi ad elevata *audience* è stata confermata da numerosi elementi di carattere probatorio raccolti nel corso dell'istruttoria. Tra essi rilevano, in particolare, il ritrovamento presso la sede della Rai di un documento identico a quello trasmesso dall'Onorevole Giulietti (si tratta di un memorandum interno che riassume il contenuto di un incontro tra Rai e Rti tenutosi nel maggio 1996) e significative dichiarazioni contenute nei verbali del Consiglio di Amministrazione della Rai relative a contatti con Rti volti a concordare le politiche in merito ai diritti televisivi sportivi. Peraltro, è stato riscontrato che l'ipotesi di ripartizione dei diritti televisivi sportivi delineata nel documento trasmesso dall'Onorevole Giulietti si è effettivamente realizzata per più dell'80% del valore di tali diritti.

L'Autorità ha ritenuto l'intesa idonea a alterare in misura significativa la concorrenza sul mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Al riguardo, è stato osservato anzitutto che dall'accordo emergeva espressamente la volontà di escludere Cecchi Gori Com-

munications dalla possibilità di acquisire i diritti televisivi dei principali eventi sportivi. La mancanza di disponibilità per Cecchi Gori Communications di diritti che hanno un valore strategico per l'azione concorrenziale sul mercato della raccolta pubblicitaria era idonea a pregiudicare le capacità del gruppo Cecchi Gori Communications di competere su tale mercato e di sviluppare il proprio palinsesto. L'Autorità ha osservato in particolare che, in ragione della vigente regolamentazione che limita la capacità di offerta di spazi pubblicitari per gli operatori e del fatto che Rai e Rti sono prossime ai tetti di affollamento previsti dalla normativa, ostacolare l'acquisizione dei diritti televisivi sportivi da parte di Cecchi Gori era assimilabile a una riduzione dell'offerta di spazi pubblicitari. Inoltre, è stato osservato come la ripartizione tra Rai e Rti di un fattore strategico quali sono i diritti relativi agli eventi sportivi più popolari potesse ridurre significativamente la concorrenza tra le due emittenti.

L'intesa è stata ritenuta consistente, in considerazione del fatto che le due imprese partecipanti detengono congiuntamente, nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva, una quota di circa il 98%. L'Autorità ha pertanto concluso che i comportamenti di Rai e di Rti, oggetto del procedimento, configuravano un accordo restrittivo della concorrenza ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Tale valutazione dell'accordo tra Rai e Rti è stata integralmente condivisa dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nell'ambito del parere che la stessa ha rilasciato, secondo quanto previsto dalla legge n. 249/97, nel corso del procedimento istruttorio.

L'infrazione è stata ritenuta grave, in particolare in ragione dell'elevato potere di mercato detenuto dalle parti nella vendita di spazi pubblicitari televisivi. Conseguentemente, l'Autorità ha irrogato a ciascuna delle due imprese che hanno dato luogo all'intesa una sanzione nella misura del 3% del fatturato che tali imprese hanno realizzato tramite la commercializzazione degli spazi pubblicitari connessi ai diritti televisivi oggetto dell'intesa. La sanzione è stata, complessivamente, di 2408 milioni di lire.

Rai-Cecchi Gori Communications

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha concluso una seconda istruttoria in materia di accordi tra emittenti televisive per la ripartizione di diritti televisivi relativi a eventi sportivi di richiamo. Il procedimento riguarda un contratto stipulato tra Rai, Cecchi Gori Communications e Rti a conclusione di una complessa vicenda giudiziaria relativa all'assegnazione da parte della Lega Nazionale Professionisti

(Lega) dei diritti televisivi - in chiaro ed in criptato - e radiofonici relativi alle gare del campionato di calcio di serie A e B, di Coppa Italia e di Supercoppa di Lega per le stagioni agonistiche 1996-99.

Tale vicenda aveva avuto origine nel febbraio 1996 quando, a seguito dell'espletamento della gara indetta dalla Lega per la vendita dei suddetti diritti di trasmissione televisiva e radiofonica, Cecchi Gori Communications, che aveva presentato l'offerta complessivamente più elevata, venne dichiarata decaduta dal diritto di acquistarli non avendo presentato entro il termine prescritto le garanzie bancarie richieste dalla Lega. I diritti televisivi furono quindi attribuiti a Rai quale secondo migliore offerente.

La revoca dell'assegnazione a Cecchi Gori Communications diede origine a ricorsi giudiziari da parte di quest'ultima. Nel dicembre 1996 il Tribunale di Firenze sostanzialmente riassegnava la titolarità dei diritti in questione a Cecchi Gori Communications, fissando al 20 marzo 1997 il termine per la presentazione di garanzie bancarie. Nelle more della scadenza di tale termine, Rai e Cecchi Gori Communications pervenivano a un accordo diretto essenzialmente a far cessare il contenzioso pendente.

Contestualmente, Rti presentava un esposto-denuncia al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria sostenendo l'illegittimità dell'accordo tra Rai e Cecchi Gori Communications ai sensi della legge n. 287/90. Il Garante provvedeva in data 27 marzo 1997 ad aprire un procedimento istruttorio nei confronti di Rai e di Cecchi Gori Communications.

Il 15 aprile 1997, Rai, Cecchi Gori Communications e Rti perfezionavano un più ampio accordo - poi formalizzato nel luglio 1997 - con il quale venivano assorbite anche le pattuizioni contenute nell'accordo del 20 marzo 1997 tra Rai e Cecchi Gori Communications e a seguito del quale Rti ritirò la denuncia. Con l'entrata in vigore della legge n. 249/97 e il connesso trasferimento di competenze, l'istruttoria avviata dal Garante è stata portata a termine dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Questa ha esteso soggettivamente e oggettivamente il procedimento con riferimento al più ampio accordo stipulato da Rai, Cecchi Gori Communications e Rti nell'aprile 1997.

L'accordo tra le tre emittenti, nella sostanza, era composto da una prima parte, eminentemente a carattere transattivo, che recepiva il precedente accordo tra Rai e Cecchi Gori Communications del 20 marzo 1997 e una seconda che, diversamente, trovava il proprio fondamento nella volontà delle emittenti di pervenire a una ripartizione concertata dei diritti televisivi relativi alle partite della Coppa Italia che, a seguito della modifica delle regole del torneo da parte della Lega, erano aumentate da tredici (già vendute tramite asta) a ventisei. Nel dettaglio, le partite dei primi turni del torneo di Coppa Italia erano state ripartite in maniera paritetica tra Rai,

Rti e Cecchi Gori Communications, attribuendo a ciascuna emittente il 33% dell'*audience* attesa, mentre le partite relative ai quarti di finale, alle semifinali e alle finali sono state attribuite a Rai e Rti in ragione di circa il 50% ciascuna.

L'Autorità ha rilevato che le modalità della ripartizione dimostravano la piena consapevolezza delle parti in merito all'impatto che la disponibilità di tali diritti televisivi è in grado di produrre sul mercato della raccolta pubblicitaria e, nel complesso, evidenziavano l'idoneità dell'accordo a restringere la concorrenza. E' stato osservato che le tre emittenti detenevano quasi il 100% della domanda di diritti televisivi in chiaro relativi ad eventi sportivi ad elevata *audience* nonché dell'offerta nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Infine si è considerato che il mercato della raccolta pubblicitaria televisiva sul quale l'intesa risultava idonea a produrre gli effetti più rilevanti sotto il profilo concorrenziale era caratterizzato da significative barriere all'entrata di carattere amministrativo e da una sostanziale stabilità delle quote detenute dai due operatori principali.

Alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento, l'accordo tra Rai, Cecchi Gori Communications e Rti è stato ritenuto in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, in quanto idoneo ad alterare in maniera consistente le dinamiche concorrenziali sul mercato della raccolta pubblicitaria televisiva e, in particolare, su quella parte della raccolta pubblicitaria direttamente o indirettamente generata dallo sfruttamento dei diritti televisivi sportivi.

Nel corso dell'istruttoria, Rai e Rti hanno presentato, in via subordinata rispetto all'accertamento della non restrittività dell'accordo, un'istanza di esenzione ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90. L'Autorità ha constatato che tale richiesta delle parti non poteva essere accettata in quanto l'accordo tra le tre emittenti non soddisfaceva i requisiti previsti dall'articolo 4, in particolare in quanto comportava restrizioni della concorrenza non strettamente giustificate in base ad esigenze di miglioramento delle condizioni dell'offerta sul mercato della raccolta pubblicitaria televisiva.

La valutazione giuridica dell'accordo tra Rai, Cecchi Gori Communications e Rti è stata integralmente condivisa dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nell'ambito del parere che la stessa ha rilasciato, secondo quanto previsto dalla legge n. 249/97, nel corso del procedimento istruttorio.

L'infrazione riscontrata è stata ritenuta grave, trattandosi di un'intesa orizzontale volta alla ripartizione di un input strategico tra la quasi totalità degli operatori presenti nel mercato e tenuto conto della struttura oligopolistica e delle barriere all'entrata che caratterizzano il mercato della raccolta pubblicitaria televisiva. Pertanto, l'Autorità ha comminato a Rai, Rti e Cecchi Gori Communi-

cations, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 287/90, una sanzione amministrativa pecuniaria pari all'1% del fatturato realizzato attraverso la commercializzazione degli spazi pubblicitari connessi ai diritti televisivi relativi alla Coppa Italia, per un ammontare complessivo di 53 milioni di lire.

Rai Radiotelevisione Italiana-Emittenti private

Nel dicembre 1998 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di Rai-Radiotelevisione Italiana Spa, avviata per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, previsto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990. Rai, infatti, nel periodo compreso tra il 5 gennaio e il 20 febbraio 1998 ha proceduto all'acquisizione, da varie emittenti private di radiodiffusione sonora, di numerosi impianti di trasmissione radiofonica e delle relative frequenze. Complessivamente, essa ha effettuato 21 operazioni di acquisizione, per un totale di 84 impianti, senza provvedere alla formale notifica preventiva.

L'Autorità ha rilevato che l'acquisizione di un impianto di trasmissione radiofonica e della relativa frequenza costituisce un'acquisizione di parti di impresa, e dunque una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. Al riguardo, è stato osservato che nel settore radiofonico un impianto di trasmissione e la relativa frequenza sono funzionali all'ottenimento di un determinato grado di copertura territoriale e al raggiungimento di un maggior numero di ascoltatori. Ciò costituisce il presupposto per attirare maggiori inserzioni pubblicitarie e quindi maggiore fatturato. Pertanto, l'acquisizione di un impianto di trasmissione e delle relative frequenze è in grado di generare un autonomo fatturato e di modificare le quote di mercato dell'impresa acquirente, determinando dunque una sua crescita esterna. Questa conclusione è stata confermata dalle informazioni fornite all'Autorità dalle imprese cedenti, le quali hanno affermato di aver subito una riduzione, anche significativa, negli ascolti e quindi nei ricavi pubblicitari in seguito alle cessioni in esame.

L'Autorità ha ritenuto, pertanto, che le 21 acquisizioni poste in essere da Rai costituissero concentrazioni ai sensi della legge n. 287/90 e, essendo il fatturato totale realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate superiore alle soglie previste dall'articolo 16, fossero soggette all'obbligo di comunicazione preventiva. Pertanto, in ragione dell'inottemperanza a tale obbligo, l'Autorità ha comminato a Rai una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 19, comma 2, nella misura di 10 milioni di lire per ciascuna violazione, per un valore complessivo di 210 milioni di lire.

Rai Radiotelevisione Italiana-Vari impianti radiofonici

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha avviato un ulteriore procedimento istruttorio nei confronti di Rai per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90 quale conseguenza dell'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di quindici operazioni di acquisizione, da altrettanti soggetti cedenti, di impianti di trasmissione radiofonica e delle relative frequenze. concentrazione, realizzate dal 24 febbraio all'8 luglio 1998. Al 31 marzo 1999, l'istruttoria è in corso.

Vendita diritti televisivi

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria volta ad accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte della Lega Nazionale Professionisti (Lega Calcio), associazione a carattere privatistico a cui sono affiliate le trentotto società calcistiche partecipanti ai Campionati di calcio di Serie A e B. In particolare, l'Autorità ha rilevato che dal contenuto del Regolamento Organizzativo della Lega Calcio sembra emergere l'attribuzione esclusiva a quest'ultima da parte delle società calcistiche della gestione dei diritti televisivi in chiaro e in criptato relativi alle partite del Campionato di calcio e alla Coppa Italia. Inoltre, è stato osservato che sino alla stagione calcistica 1998-1999, la Lega Calcio ha venduto collettivamente i diritti televisivi in chiaro e in criptato relativi ai Campionati di calcio della serie A e B e della Coppa Italia e che, a tutt'oggi, la vendita dei diritti televisivi appare subordinata al potere decisionale della Lega Calcio. L'istruttoria, volta ad accertare l'impatto dell'intesa sul mercato italiano dei diritti televisivi in chiaro degli 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 emenda-

menti 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 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'inventario 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

56. Bollettino n. 36/97.

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 av-

viato 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 «aziendalizi-

zazione» 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 di-

rettiva 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 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

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

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 consorziali 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 al-

cune 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 strumenti, nonché i casi in cui le concessioni, pur essendo giustificate, richiedono interventi di revisione e semplificazione.

In via preliminare l'Autorità ha osservato come al regime concessorio per l'esercizio delle attività economiche si accompagnino, dal punto di vista della concorrenza, la restrizione discrezionale dell'accesso al mercato e una posizione di privilegio delle imprese concessionarie. Alla luce dei principi di concorrenza, le concessioni possono trovare giustificazione soltanto in presenza di leggi che riservano allo Stato o ai pubblici poteri, senza risultare in contrasto con la disciplina comunitaria, la titolarità esclusiva di funzioni pubbliche, di proprietà o di attività economiche.

Con specifico riferimento alla riserva relativa all'esercizio delle attività economiche, l'Autorità ha sottolineato come essa vada gradualmente scomparendo a seguito degli interventi nazionali e comunitari di liberalizzazione dei mercati, rimanendo unicamente in ambiti parziali e limitati, come nel caso della gestione delle infrastrutture di alcuni servizi di rete. Nei settori liberalizzati, le concessioni non sono più giustificate in quanto negano la libera iniziativa economica garantita dall'ordinamento comunitario e dell'articolo 41 della Costituzione. In tali settori, il controllo pubblico dovrebbe essere limitato all'esercizio di poteri di indirizzo e di coordinamento, e non estrinsecarsi in poteri di direzione come avviene nel caso delle concessioni. Infine, là dove viene eliminata la riserva, il ricorso alle concessioni non potrebbe essere giustificato in base all'esigenza di garantire l'universalità del servizio o controlli pubblici a fini sociali. Tali obiettivi infatti possono essere perseguiti attraverso il ricorso a meccanismi di regolazione volti a disciplinare le condizioni di svolgimento del servizio, di definizione del prodotto e di determinazione delle tariffe.

L'Autorità ha quindi indicato in dettaglio i settori nei quali la riserva a favore dei pubblici poteri non è mai esistita o è venuta a cadere completamente (quali, ad esempio, il settore delle autolinee, il trasporto marittimo di linea, la prestazione dei servizi e la gestione delle reti di telecomunicazione, la radiotelevisione) e i settori nei quali la riserva si è ridotta (nel settore ferroviario, la riserva dovrebbe essere limitata all'installazione e alla gestione dell'infrastruttura; nel settore dell'energia elettrica e del gas naturale, unicamente alla gestione delle reti di trasporto e di distribuzione; nei servizi portuali e aeroportuali, all'utilizzo dei sedimi demaniali). In tali ambiti, il regime concessorio andrebbe eliminato, completamente nella prima ipotesi o parzialmente, per i soli servizi non più riservati, nella seconda ipotesi.

Nei settori dove le concessioni sono destinate a venire meno andrebbero individuate, ove necessario, misure sostitutive di disciplina delle attività economiche non riservate, fondate su criteri di regolazione oggettivi, trasparenti e non discriminatori. In alcune aree po-

trebbero essere impiegate, come è già previsto ad esempio per le telecomunicazioni e come dispone la legge n. 59/97, autorizzazioni amministrative, semplici o accompagnate da contratti di servizio a seconda che riguardino mere attività di impresa o servizi pubblici, da rendere a tutti gli utenti a prezzi ragionevoli. L'Autorità ha inoltre posto in evidenza come la limitazione nel numero delle autorizzazioni conferite sia giustificabile esclusivamente per l'offerta di servizi che richiedano l'uso di risorse scarse e debba avvenire nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità, obiettività, non discriminazione e trasparenza.

In alcune aree, infine, andrebbe valutata la possibilità di sostituire le concessioni con strumenti contrattuali quali gli appalti di forniture e servizi (ad esempio, per la gestione dei servizi informativi automatizzati nelle pubbliche amministrazioni).

Nelle aree ancora oggetto di riserva, il regime concessorio, pur restando giustificato, andrebbe tuttavia rivisto sia con riferimento alle modalità di rilascio di nuove concessioni sia in relazione all'eventuale rinnovo di quelle esistenti. In particolare, l'Autorità ha auspicato una riduzione dell'ambito di discrezionalità amministrativa nella scelta dei concessionari, richiamando l'esigenza della parità di trattamento e della non discriminazione tra i diversi soggetti. In tal senso le procedure di gara o di evidenza pubblica dovrebbero costituire la regola per l'affidamento delle concessioni di natura contrattuale. Inoltre, andrebbero ridotti al minimo i casi di concessione esclusiva ed eliminati i casi di preferenza per il conferimento o il rinnovo di concessioni, in quanto idonei a tradursi in una discriminazione a favore dei soggetti che già operano sul mercato. La durata delle concessioni andrebbe, infine, giustificata sulla base di valutazioni tecniche economiche e finanziarie. Al riguardo, non è indispensabile che la durata sia parametrata al periodo di recupero degli investimenti necessari per lo svolgimento delle attività, in quanto il valore, al momento della gara, degli investimenti già effettuati dal concessionario può essere posto a base dell'asta. In tal modo, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dalle società concessionarie risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi ad effettuare gli investimenti.

Parere sul Testo unico in materia di dismissioni e gestione delle partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni

Nel novembre 1998 l'Autorità, su richiesta del Ministero del Tesoro, ha reso un parere ai sensi dell'articolo 22 su una versione preliminare del disegno di legge recante «Delega al Governo per

l'emanazione di un testo unico delle disposizioni in materia di dismissione e gestione delle partecipazioni pubbliche», poi presentato alla Camera dei Deputati il 26 gennaio 1999.

Nel parere l'Autorità ha espresso anzitutto apprezzamento per il tentativo, compiuto nel disegno di legge, di realizzare un migliore coordinamento e una maggiore coerenza tra le norme che riguardano le dismissioni delle partecipazioni pubbliche detenute, direttamente o indirettamente, dallo Stato e di quelle detenute dalle amministrazioni pubbliche locali, al fine di favorire una più efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche e una più consapevole politica delle dismissioni. E' stato altresì auspicato che il progetto di riforma, attraverso una più chiara distinzione dei ruoli nell'ambito della struttura politico-amministrativa preposta al processo di privatizzazione (funzioni di controllo politico, di assunzione delle decisioni di dismissione, di gestione delle partecipazioni) contribuisca a identificare con maggiore precisione le diverse responsabilità funzionali.

Osservando che la riforma appariva indirizzata a favorire il passaggio da una concezione di «Stato gestore» dell'economia a quella di uno «Stato regolatore», che opera per soddisfare interessi collettivi non più tramite la proprietà pubblica, ma attraverso un sistema di regole capaci di difendere quel particolare bene pubblico che è costituito da mercati efficienti, è stata sottolineata l'importanza della prevista eliminazione o modifica di quelle discipline che hanno sinora ritardato il processo di dismissione. Nella stessa prospettiva, è stato posto in evidenza il ruolo di particolare rilievo che assumerà la formulazione delle norme delegate che dovranno garantire la semplificazione, l'accelerazione e la trasparenza del processo di dismissione.

Positive, al fine di favorire un più efficiente funzionamento dei mercati dei capitali, sono state ritenute anche le disposizioni contenute nello schema di disegno di legge volte a eliminare i poteri speciali attribuiti allo Stato e alle amministrazioni pubbliche non statali in occasione delle dismissioni, nonché i limiti al possesso azionario per le società privatizzate.

Per quanto concerne più strettamente gli ambiti di intervento dell'Autorità, è stato osservato che l'assetto normativo e istituzionale che regola i processi di dismissione condiziona in misura determinante le possibilità di promozione di una maggiore concorrenza nell'economia italiana. In molte circostanze, infatti, la privatizzazione di una società pubblica costituisce un'occasione irripetibile per consentire una trasformazione in senso concorrenziale dei mercati interessati, attraverso interventi di modifica preventiva degli assetti societari esistenti, in vista di successivi interventi di dismissione opportunamente configurati. In questa prospettiva, è stato auspicato un esplicito inserimento, tra gli obiettivi assegnati al

Governo e al Ministero del Tesoro in relazione al processo di dismissione, della finalità di introdurre una maggiore concorrenza nei mercati interessati.

Inoltre, è stato suggerito di modificare una disposizione che prevedeva che il Governo acquisisse il parere preventivo dell'Autorità, così come quello dell'Autorità di regolazione settoriale, solo nei casi di cessione del controllo, diretto o indiretto, da parte dello Stato, in società che gestiscono servizi di pubblica utilità.

Al riguardo è stato rilevato che, per la promozione della concorrenza, sarebbe opportuno prevedere il parere preventivo dell'Autorità rispetto alle modalità di dismissione anche in relazione alle imprese partecipate dallo Stato che, pur senza gestire servizi di pubblica utilità, sono titolari di diritti speciali o esclusivi, nonché alle imprese partecipate da amministrazioni pubbliche non statali che gestiscono servizi pubblici locali pubblici in base a diritti speciali o esclusivi o comunque in condizioni di monopolio. Al fine di rendere più efficace l'intervento dell'Autorità, è stata inoltre sottolineata l'importanza che il parere si collochi nella fase di avvio del processo di privatizzazione e non sia previsto soltanto nella fase di cessione del controllo. Nel caso di una dismissione in più *tranches*, per esempio, alcune scelte cruciali che coinvolgono il futuro assetto concorrenziale dei mercati, e che risultano poi spesso vincolanti, vengono compiute al momento della decisione circa la dismissione della società e dunque ben prima dell'effettiva cessione del controllo.