



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXIX - n. 1

**Publicato sul sito www.agcm.it
7 gennaio 2019**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
A525 - MERCATO DISTRIBUZIONE QUOTIDIANI E PERIODICI NELL'AREA DI GENOVA E TIGULLIO	
<i>Provvedimento n. 27486</i>	<i>5</i>
I808 - GARA CONSIP FM4 - ACCORDI TRA I PRINCIPALI OPERATORI DEL FACILITY MANAGEMENT	
<i>Provvedimento n. 27489</i>	<i>10</i>
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	12
AS1552 – REGIONE PUGLIA - PARERI NEGATIVI IN MERITO ALL’INSTALLAZIONE DI APPARECCHIATURE RMN E TAC IN STRUTTURE AUTORIZZATE RICADENTI NELLA ASL DI BARI	12

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A525 - MERCATO DISTRIBUZIONE QUOTIDIANI E PERIODICI NELL'AREA DI GENOVA E TIGULLIO

Provvedimento n. 27486

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 dicembre 2018;

SENTITO il Relatore Dott.ssa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 18 giugno 1998, n. 192 e, in particolare, l'articolo 9;

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

VISTE la segnalazione della Ditta Individuale Rovido del 21 dicembre 2017 e le successive integrazioni;

VISTE le informazioni in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

a) Le società segnalate

1. M-Dis Distribuzione Media S.p.A. ("M-Dis") è un distributore nazionale di stampa quotidiana e periodica. La società è controllata congiuntamente da RCS Media Group S.p.A. (RCS) e De Agostini Editore S.p.A. (De Agostini). M-Dis, inoltre, detiene il controllo congiunto (insieme a Campovolo Immobiliare S.r.l.) della società Liguria Press S.r.l. (già GE-Dis S.r.l., nel seguito "Liguria Press"), soggetto operante come distributore locale di stampa quotidiana e periodica nell'area di Genova e aree limitrofe. Il fatturato realizzato da M-Dis in Italia nell'esercizio 2017 è pari a 298,8 milioni di Euro.

2. TO-Dis S.r.l. ("To-Dis") è un distributore nazionale (e locale per l'area di Torino) di stampa quotidiana e periodica. A seguito di mutamenti societari avvenuti nel 2017, M-Dis detiene attualmente la totalità del capitale sociale di To-Dis, che è quindi soggetta alla direzione e coordinamento della stessa M-Dis. Il fatturato realizzato da To-Dis in Italia nell'esercizio 2017 è pari a 15,9 milioni di Euro.

b) L'impresa segnalante

3. Ditta individuale Rovido Nello ("Ditta Rovido") è una ditta operante come distributore di stampa quotidiana e periodica dell'area di Genova e aree limitrofe.

II. I MERCATI RILEVANTI

4. Le attività di distribuzione della stampa, quotidiana e periodica, sono svolte su due livelli verticali. La filiera della distribuzione della stampa quotidiana e periodica, infatti, è strutturata in modo tale che gli editori si affidino al distributore nazionale che, a sua volta, si affida al distributore locale per la consegna alle edicole dei prodotti editoriali.

5. Per tale motivo, conformemente ai consolidati orientamenti dell'Autorità¹, si individuano nel caso di specie i seguenti mercati rilevanti:

- i) della distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica;
- ii) della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica.

6. Dal punto di vista merceologico, il mercato rilevante riguarda l'insieme di attività necessarie alla distribuzione dei prodotti editoriali e al ritiro dei resi. Nel mercato della distribuzione nazionale tali servizi sono prestati in favore degli editori dai distributori nazionali, quest'ultimi forniscono i diversi distributori presenti negli ambiti locali che provvedono a rifornire le edicole e a ritirarne i resi.

7. Inoltre, con riferimento all'ambito geografico del mercato della distribuzione locale, la definizione dell'ambito geografico in cui si ha un confronto concorrenziale è strettamente determinata dalle peculiarità del prodotto distribuito e dalla necessità di consegnare il prodotto in un lasso di tempo limitato. Tali vincoli determinano l'esistenza di mercati di dimensione locale nel territorio nazionale. In tal senso, nel caso di specie il mercato geografico è individuabile, in coerenza con i criteri già utilizzati in passato², come quello dell'area della città di Genova e di zone limitrofe della provincia (nel seguito, "Grande Genova") in ragione della presenza di vincoli temporali e territoriali dovuti alla necessità di allestire ed effettuare la distribuzione di prodotti editoriali in un lasso di tempo di circa 3 ore.

III. I FATTI SEGNALATI

8. Le condotte segnalate consistono nell'interruzione al distributore locale Ditta Rovido delle forniture di quotidiani e periodici da parte dei distributori nazionali M-Dis e To-Dis, soggetta quest'ultima alla direzione e coordinamento di M-Dis. Tale interruzione di forniture comporta l'impossibilità ad acquisire parte rilevante dei quotidiani e periodici, pari a circa il 60% dei prodotti editoriali distribuiti nell'area della Grande Genova. Tale interruzione delle forniture sarebbe volta alla sostituzione della Ditta Rovido con la controllata Liguria Press, distributore locale che detiene una posizione dominante nel mercato della distribuzione locale di stampa.

9. In particolare, successivamente alla maturata volontà di Rovido di cedere la propria attività di distributore a Martini Dumas S.p.A. (distributore locale operante in Toscana), il 30 novembre 2016 M-Dis ha inviato a Rovido una lettera con la quale chiedeva la disdetta del contratto in essere dal 2000, a far data dell'1 gennaio 2017. Tale data è stata poi estesa all'1 marzo 2017. La lettera di

¹ Cfr. Provvedimento AGCM n. 24237 del 20 febbraio 2013, caso C11824 - M-Dis Distribuzione Media-Servizi Stampa Liguria-Società di Edizioni e Pubblicazioni/GE-DIS. Si vedano anche C7740 - M-Dis Distribuzione Media/Il Sole 24 Ore; C8087 - M-Dis Distribuzione Media-A. Pieroni diffusione pubblicazioni periodiche e di moda/Pieroni distribuzione; C10370 - M-Dis Distribuzione Media-Milano Press/Agenzia lombarda distribuzione giornali e riviste; C10831 - Parrini-A&G Marco MPI/Marco Parrini Italia.

² Cfr. Provvedimento AGCM n. 24237 del 20 febbraio 2013, caso C11824 - M-Dis Distribuzione Media-Servizi Stampa Liguria-Società di Edizioni e Pubblicazioni/GE-DIS.

disdetta del contratto non presenta motivazioni relative ad inadempimenti contrattuali o a questioni di natura contrattuali e/o commerciali tra M-Dis e Rovido.

10. A seguito di ciò, in data 3 e 20 febbraio 2017, Liguria Press ha presentato due proposte di acquisto dell'azienda Rovido, che quest'ultima non ha ritenuto di accettare. In data 27 settembre 2017, il distributore nazionale To-Dis, il cui assetto di controllo era appena mutato, con l'acquisizione del controllo esclusivo da parte di M-Dis, inoltrava una ulteriore lettera di disdetta, a far data dell'1 gennaio 2018, del contratto in essere dal 1989. Ad esito delle due disdette, Liguria Press effettua al posto di Rovido la distribuzione locale di quotidiani e periodici.

11. L'interruzione delle forniture riguarda un insieme di titoli editoriali (quotidiani e periodici) di circa il 60% di quello distribuito nell'area della Grande Genova, secondo i dati forniti dallo stesso Rovido. Tali titoli editoriali non possono essere acquisiti presso altri distributori nazionali, posto che gli editori affidano la distribuzione a M-Dis e To-Dis. Inoltre, senza tali quotidiani e periodici, la fornitura alle edicole da parte della Ditta Rovido diviene incompleta, oltre che antieconomica.

IV. VALUTAZIONI

12. L'articolo 9 della legge n. 192/98 vieta l'abuso da parte di una o più imprese dello stato di dipendenza economica, definita come *“la situazione in cui una impresa sia in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi. La dipendenza economica è valutata tenendo conto anche della reale possibilità per la parte che abbia subito l'abuso di reperire sul mercato alternative soddisfacenti. L'abuso può anche consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare, nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie, nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto”*.

13. Quanto al caso in esame, si osserva che i distributori nazionali M-Dis/To-Dis distribuiscono in esclusiva circa il 60% del panorama editoriale diffuso nell'area della Grande Genova. Il distributore locale dell'area di Genova – pertanto – non può acquistare tale parte di quotidiani e periodici da nessun altro distributore nazionale. Inoltre, tali referenze editoriali sono di una numerosità e diffusione tale da apparire irrinunciabili per un distributore locale: da un lato, infatti, le edicole necessitano di essere rifornite dei titoli più diffusi presso il pubblico (come nel caso di specie, Il Secolo XIX, con rilevante diffusione nella Grande Genova) e, dall'altro, dalle informazioni preliminari appare che l'attività di distributore locale non sia sostenibile economicamente con riferimento al solo 40% dei titoli editoriali distribuiti.

14. Secondo le informazioni preliminari, si ritiene che si possa configurare uno squilibrio eccessivo nei rapporti tra M-Dis/To-Dis e la Ditta Rovido, idonea ad integrare una posizione di forza negoziale che comporterebbe un eccessivo squilibrio di diritti e obblighi a favore dei distributori M-Dis e To-Dis. Tale squilibrio appare tale da condizionare l'intero mercato rilevante locale: la scelta di M-Dis/To-Dis di non distribuire i quotidiani/periodici alla Ditta Rovido condiziona la scelta di distribuzione di tutti i rimanenti editori, in quanto un distributore locale dell'area di Genova non appare in grado di operare profittevolmente con il solo 40% del panorama editoriale ed è quindi destinato all'uscita del mercato.

15. Con riferimento alle fattispecie delle condotte individuate dall'articolo 9, in particolare, al rifiuto di vendita e all'interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto, appare che tali condotte siano ingiustificate. Esse incidono su rapporti commerciali di lunga durata, alcuni risalenti anche al 1989, senza motivazioni attinenti ad ipotesi di inadempimento, ed instaurando una esclusiva di fatto in favore dell'impresa distributrice locale controllata dalla stessa M-Dis/To-Dis, vale a dire Liguria Press. Inoltre, tali condotte possono avere rilevanza per la tutela della concorrenza nel mercato della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica nell'area della Grande Genova.

CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 9, comma 3-*bis*, della legge 18 giugno 1998, n. 192, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato qualora ravvisi che un abuso di dipendenza economica abbia rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato, può attivare i propri poteri di indagine ed esperimento dell'istruttoria e procedere alle diffide e sanzioni previste dall'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti dell'impresa o delle imprese che abbiano commesso detto abuso;

RITENUTO che le descritte condotte di M-Dis, anche per il tramite della controllata To-Dis, potrebbero configurare un abuso di dipendenza economica rilevante per la tutela della concorrenza e del mercato nella fattispecie di interruzione delle forniture di quotidiani e periodici;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 9, comma 3 *bis*, della legge 18 giugno 1998, n. 192 e dell'articolo 14, della legge 10 ottobre 1990 n. 287, nei confronti delle società M-Dis Distribuzione Media S.p.A. e TO-Dis S.r.l.;

b) la fissazione di giorni trenta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio, da parte dei legali rappresentanti delle Parti, del diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Luigi Di Gaetano;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Comunicazioni di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2019.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Filippo Arena

IL PRESIDENTE *f.f.*

Gabriella Muscolo

1808 - GARA CONSIP FM4 - ACCORDI TRA I PRINCIPALI OPERATORI DEL FACILITY MANAGEMENT

Provvedimento n. 27489

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 dicembre 2018;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito, TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002;

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

VISTA la propria delibera adottata in data 21 marzo 2017, con la quale è stata avviata, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, un'istruttoria nei confronti delle società CNS - Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa, Dussmann Service S.r.l., Engie Servizi S.p.A. (già Cofely Italia S.p.A.), ManitalIdea S.p.A., Rekeep S.p.A. (già Manutencoop Facility Management S.p.A.), Romeo Gestioni S.p.A. e STI S.p.A., per accertare l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE, avente ad oggetto il condizionamento in senso anticompetitivo della procedura pubblica bandita da Consip il 19 marzo 2014 "*per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche Amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle Istituzioni Universitarie Pubbliche ed agli Enti ed Istituti di Ricerca - ID1299*" (gara FM4);

VISTA la propria delibera adottata in data 22 novembre 2017, con la quale l'istruttoria è stata estesa oggettivamente alle condotte volte a condizionare l'esito o l'esecuzione di procedure ad evidenza pubblica ulteriori rispetto alla gara FM4 e, tra queste, l'appalto bandito da Consip il 18 maggio 2012 "*per l'affidamento del Servizio integrato energia per le pubbliche amministrazioni (edizione 3)*" (gara SIE3) e l'appalto bandito da Consip il 1° agosto 2014 "*per l'affidamento di un Multiservizio tecnologico integrato con fornitura di energia per gli edifici, in uso, a qualsiasi titolo, alle pubbliche amministrazioni sanitarie (edizione 2)*" (gara MIES2);

VISTA la medesima delibera del 22 novembre 2017, con la quale l'istruttoria è stata estesa anche soggettivamente alle società Exitone S.p.A., Manital Società Consortile per i Servizi Integrati per Azioni Consorzio Stabile - Manital S.c.p.A., Gestione Integrata S.r.l., Siram S.p.A., Kuadra S.r.l. in liquidazione, Esperia S.p.A., Dussmann Service Holding GMBH, Engie Energy Services International SA, Veolia Energie International SA, Romeo Partecipazioni S.p.A. e Finanziaria Bigotti S.p.A.;

VISTA la propria delibera adottata in data 18 aprile 2018, con la quale l'istruttoria è stata ulteriormente estesa soggettivamente alla società Consorzio Stabile Energie Locali S.c. a r.l.;

VISTA la propria delibera adottata in data 20 settembre 2018, con cui è stato prorogato al 15 febbraio 2019 il termine di conclusione del Procedimento;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti il 12 dicembre 2018;

VISTI tutti gli atti del Procedimento;

VISTE le richieste formulate nelle date del 13, 14, 17 e 19 dicembre 2018 dalle società Rekeep S.p.A. (già Manutencoop Facility Management S.p.A.), Manitalidea S.p.A., Manital Società Consortile per i servizi integrati per azioni Consorzio Stabile - Manital S.c.p.a., STI S.p.A., Exitone S.p.A., Gestione Integrata S.r.l., Finanziaria Bigotti S.p.A., Romeo Gestioni S.p.A., Romeo Partecipazioni S.p.A., Engie Servizi S.p.A. (già Cofely Italia S.p.A.), Engie Energy Services International SA e Consorzio Stabile Energie Locali S.c. a r.l., di prorogare “*congruamente*” (per quanto riguarda la richiesta di Romeo Gestioni S.p.A. e di Romeo Partecipazioni S.p.A.), di almeno 30 giorni (per quanto riguarda la richiesta di Engie Servizi S.p.A. e di Engie Energy Services International SA), di almeno 45 giorni (per quanto riguarda la richiesta di Rekeep S.p.A.) e di almeno 60 giorni (per quanto riguarda la richiesta delle altre società istanti) tutti i termini, intermedi e finali, del Procedimento, al fine di poter compiutamente esercitare il diritto di difesa in relazione agli addebiti contestati;

CONSIDERATA la complessità della fattispecie contestata, nonché la complessità e l’ampia articolazione del Procedimento e dei relativi atti, e la necessità di garantire alle Parti il pieno esercizio del diritto del contraddittorio e del diritto di difesa;

CONSIDERATO che la proroga del termine infra-procedimentale di chiusura della fase istruttoria rende necessaria anche una proroga del termine di conclusione del Procedimento;

RITENUTA congrua una proroga al 31 marzo 2019 del termine di conclusione del Procedimento, attualmente fissato al 15 febbraio 2019;

DELIBERA

di prorogare al 31 marzo 2019 il termine di conclusione del Procedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE *ff.*
Gabriella Muscolo

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1552 – REGIONE PUGLIA - PARERI NEGATIVI IN MERITO ALL'INSTALLAZIONE DI APPARECCHIATURE RMN E TAC IN STRUTTURE AUTORIZZATE RICADENTI NELLA ASL DI BARI

Roma, 2 ottobre 2018

Regione Puglia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 25 settembre 2018, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente al contenuto dei pareri negativi dell'8 gennaio e del 9 luglio 2018, espressi dalla Regione Puglia – Dipartimento promozione della salute del benessere sociale e dello sport per tutti – Sezione strategie e governo dell'offerta, Servizio accreditamenti (di seguito anche Regione Puglia), e trasmessi all'Autorità il 3 agosto 2018, relativi all'installazione, rispettivamente, di un'apparecchiatura RMN e di un'apparecchiatura di una TAC in strutture autorizzate ricadenti nella ASL di Bari per attività diagnostiche da svolgere esclusivamente in regime privatistico, unitamente a ogni altro atto ad essi presupposto, connesso e conseguente.

In particolare, il parere negativo prot. AOO_183/126 dell'8 gennaio 2018 (di seguito anche "Parere negativo di gennaio"), con cui la Regione Puglia – Dipartimento promozione della salute del benessere sociale e dello sport per tutti – Sezione strategie e governo dell'offerta, Servizio accreditamenti e Qualità ha espresso parere sfavorevole all'installazione di una grande macchina di risonanza magnetica (RMN), così recita:

"(...) Considerato che:

- *l'art. 7 della L.R. n. 9/2017 prevede: (...) al comma 3 che "il parere di compatibilità regionale è rilasciato entro sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta [da parte del Comune], sentita l'azienda sanitaria locale interessata in relazione alla localizzazione territoriale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie della tipologia di attività richiesta già presenti in ambito provinciale, che si esprime entro e non oltre 30 giorni";*
- *il R.R. n. 3/2006 rubricato ("Art. 3, comma 1, lettera a) punto 1 della Legge 28 maggio 2004, n. 8. Fabbisogno prestazioni per il rilascio della verifica di compatibilità e dell'accreditamento istituzionale alle strutture sanitarie e socio sanitarie"), alla lett. C. Strutture e studi che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale, sub c "Diagnostica per immagini, utilizzo delle grandi macchine (TAC _ RMN _ PET)" dispone che "il*

fabbisogno è stabilito come segue: (...) RMN: 1 ogni 120.000 abitanti e frazione con riferimento al territorio delle USL, escluse quelle delle A.O. e delle IRCCS”;

- *la popolazione dell’ASL BA aggiornata all’1/1/2017 (fonte ISTAT) è pari a 1.260.142 abitanti, per cui ne consegue un fabbisogno di grandi macchine RMN pari a 11;*
- *dalla ricognizione delle grandi macchine RMN, TAC e PET trasmessa dal Direttore Generale della ASL BA con nota prot. n. 10103/I del 17/01/2012 (...), risultano installate n. 12 RMN (di cui 4 presso strutture pubbliche e n. 8 presso strutture private);*
- *pertanto, il fabbisogno di RMN grandi macchine per il territorio della ASL BA risulta soddisfatto;*
- *si esprime parere negativo (...)*”.

In riscontro all’istanza di autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio di una apparecchiatura TAC in Monopoli, la Regione Puglia (medesimo dipartimento) ha adottato il parere negativo prot. AOO_183/10457 del 9 luglio 2018 (di seguito anche “Parere negativo di luglio”), nel quale si legge:

“(…). Il R.R. n. 3/2006 rubricato (“Art. 3, comma 1, lettera a) punto 1 della Legge 28 maggio 2004, n. 8. Fabbisogno prestazioni per il rilascio della verifica di compatibilità e dell’accreditamento istituzionale alle strutture sanitarie e socio sanitarie”), alla lett. C. Strutture e studi che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale, sub c “Diagnostica per immagini, utilizzo delle grandi macchine (TAC _ RMN _ PET)” dispone che “il fabbisogno è stabilito come segue: (...) TAC: 1 ogni 60.000 abitanti e frazione con riferimento al territorio delle USL, escluse quelle delle A.O. e delle IRCCS”.

L’ultima ricognizione delle grandi macchine TAC e RMN operanti sul territorio della ASL BA, dalla quale risultano installate n. 26 TAC (n. 16 pubbliche e n. 10 private), era stata trasmessa dalla Direzione Generale dell’ASL con nota prot. n. 10103/I del 17/02/2012 (...).

Tenuto conto del piano di riordino ospedaliero e della eventualità di dismissione di apparecchiature TAC nel tempo divenute obsolete e non sostituite nonché della circostanza che nella predetta ricognizione del 2012 non erano state indicate le apparecchiature grandi macchine operanti presso” un determinato ospedale e a seguito della nuova ricognizione effettuata dall’ASL Bari su richiesta della Regione, si dà conto che “allo stato, in relazione al fabbisogno prestazioni per il rilascio della verifica di compatibilità (...) risultano nel territorio dell’ASL BA n. 27 TAC eroganti prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale, di cui n. 15 presso strutture pubbliche n. e n. 12 presso strutture private. Per quanto sopra, considerato che il R.R. n. 3/2006 ha stabilito un fabbisogno di grandi macchine TAC pari 1 ogni 60.000 abitanti; la popolazione della ASL BA aggiornata all’1/1/2017 (fonte ISTAT) è pari a 1.260.142 abitanti, per cui ne consegue un fabbisogno di grandi macchine TAC pari a 21;

si rileva che il fabbisogno di grandi macchine TAC per il territorio della ASL BA è soddisfatto, per cui si esprime parere negativo (...)”.

Tali atti della Regione richiamano i criteri di fabbisogno definiti ai fini della verifica di compatibilità e l’accreditamento istituzionale dal Regolamento regionale 2 marzo 2006 n. 3, “Art. 3, comma 1, lettera a), punto 1), della L.R. 28 maggio 2004, n. 8. Fabbisogno prestazioni per il rilascio della verifica di compatibilità e dell’accreditamento istituzionale alle strutture sanitarie e

socio-sanitarie”¹. Tale Regolamento regionale è stato adottato in attuazione della L.R. n. 8/2004, abrogata dalla L.R. Puglia 2 maggio 2017 n. 9, recante “Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio, all’accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private”².

Gli artt. 3 e 7 della L.R. n. 9/2017, in particolare, mantengono, rispetto alla verifica di compatibilità di cui all’art. 8-ter, comma 5, lett. b), D.Lgs. n. 502/1992, l’obbligo della Regione di definire, mediante appositi regolamenti, “gli ambiti territoriali in cui si riscontrano carenze di strutture o di capacità produttiva, ai fini della verifica di compatibilità del progetto, propedeutica all’autorizzazione alla realizzazione, nonché il fabbisogno di assistenza e gli standard per la verifica dell’attività svolta e dei risultati raggiunti dalle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private, ai fini dell’accreditamento istituzionale” (art. 3, comma 1, lett. a)³.

Al riguardo, si osserva che, in base all’art. 8-bis, comma 2, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 i cittadini devono poter scegliere liberamente il luogo di cura e i professionisti cui rivolgersi.

Inoltre, l’obbligo di effettuare la verifica regionale di compatibilità “in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale”, come previsto dall’art. 8-ter, comma 3 del medesimo Decreto, deve essere interpretato in modo da non impedire, nel rispetto degli artt. 32 e 41 Cost., agli operatori di offrire autonomamente mezzi e strumenti di diagnosi, cura e assistenza sul territorio in regime privatistico, con corrispettivi unicamente a carico degli utenti. Ciò in quanto, “una politica di contenimento dell’offerta sanitaria non può tradursi in una posizione di privilegio degli operatori del settore già presenti nel mercato, che possono incrementare la loro offerta a discapito dei nuovi entranti, assorbendo la potenzialità della domanda; inoltre, deve sottolinearsi, ancora una volta, l’irrelevanza dei criteri di contenimento della spesa sanitaria, non versandosi a fronte di soggetti che operino in accreditamento. Difatti, le valutazioni inerenti all’indispensabile contenimento della spesa pubblica ed alla sua razionalizzazione hanno la loro sede propria nei procedimenti di accreditamento, di fissazione dei “tetti di spesa” e di stipulazione dei contratti con i soggetti accreditati”⁴.

¹ La Delibera regionale n. 2037/2013 ha ulteriormente declinato i criteri in questione, prescindendo dal fatto che la struttura sia accreditata, convenzionata o meramente autorizzata e dunque in concreto non a carico del SSN, cfr. Delib.G.R. Puglia 7 novembre 2013 n. 2037, “Principi e criteri per l’attività regionale di verifica della compatibilità al fabbisogno sanitario regionale, ai sensi dell’articolo 8-ter D.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i. e articolo 7 L.R. n. 8/2004, per la realizzazione delle strutture sanitarie e socio-sanitarie di cui all’articolo 5 sopra citato, comma 1, lett. a), punti 1 e 2, L.R. n. 8/2004”, in BU Puglia 26 novembre 2013, n. 154. In particolare, ai fini della verifica di compatibilità, si fa riferimento, tra l’altro, al fabbisogno complessivo di assistenza nell’ambito comunale cui la richiesta si riferisce, definito sulla base dei dati dell’anno precedente forniti dall’ASL di riferimento, tenuto conto dei parametri numerici massimi definiti in via regolamentare.

² In BUR Puglia 2 maggio 2017, n. 52.

³ Per completezza, si segnala che, ad esempio, la Regione Lazio ha eliminato dall’iter autorizzativo Comunale di una struttura sanitaria l’obbligo di acquisire il preventivo parere di compatibilità regionale. Cfr. gli artt. 5, 6 e da 74 a 76 della L.R. Lazio n. 7/2014.

⁴ Cfr. le sentenze del Consiglio di Stato, Sez. III, nn. 550/2013, 4788/2013, 3487/2015 e n. 5227/2017. Anche il TAR Puglia ha già precisato che all’art. 8-ter del D.Lgs. n. 502/1992 deve essere data una lettura costituzionalmente orientata, che tenga anche conto dei principi di liberalizzazione di cui al D.L. n. 17/2013, per effetto dei quali, una struttura che non opera in regime di accreditamento e quindi non a carico del SSN, l’esigenza del contenimento della spesa è inconferente e le limitazioni meramente quantitative hanno l’effetto di “ostacolare il miglioramento qualitativo e la riduzione dei prezzi dell’offerta privata e non convenzionata con il SSN, grazie alla concorrenza e alla conseguente facoltà di scelta dei pazienti fra strutture diverse” Cfr. sentenza TAR Puglia - Lecce, Sez. II, n. 1216/2015 che riprende i principi affermati dalla sentenza TAR Lazio, Sez. II-bis, n. 455/2014.

Tale lettura è stata, da ultimo, offerta dal TAR Puglia, adito dall’Autorità - nell’esercizio dei propri poteri di cui all’art. 21-*bis* L. n. 287/90 - per una fattispecie identica a quella qui in esame, riguardante un parere negativo rilasciato da codesta Regione nel 2016 rispetto all’installazione di una apparecchiatura TAC in una struttura in regime privatistico di Barletta, sulla base del fabbisogno di grandi macchine/popolazione⁵. In tale occasione, il TAR Puglia, accogliendo il ricorso dell’Autorità, ha affermato che, una volta soddisfatte le condizioni di autorizzazione già previste dalla L.R. n. 8/2004 (all’epoca vigente), volte a tutelare il nucleo incomprimibile della tutela della salute dei cittadini ai sensi dell’art. 32 Cost., “*non può prescindere, nel bilanciamento degli interessi meritevoli di pari tutela, dalle garanzie riconosciute dal sistema alla libertà dell’iniziativa economica che ha copertura costituzionale nell’art. 41. (...) ...essendo le strutture non accreditate soggette a standard – requisiti minimi ex art. 8ter, comma 4 – diversi da quelli necessari per l’erogazione dei LEA che sono prescritti alle strutture pubbliche accreditate (art. 8-quater, comma 1) ai fini dell’efficienza del servizio sanitario pubblico, sarebbe inutile, oltre che gravoso, sottoporle agli stessi vincoli di localizzazione, secondo il fabbisogno stimato di assistenza corrispondente ai LEA, delle strutture pubbliche accreditate*”⁶.

In definitiva, secondo il TAR Puglia, la verifica di compatibilità regionale prescritta dall’art. 8-*ter* D.Lgs. n. 502/1992 può ritenersi coerente con i principi europei e nazionali di tutela della concorrenza solo se l’istanza di autorizzazione è finalizzata all’accreditamento, mentre “*Tale regime non si giustifica per gli operatori che non impegnano in alcun modo risorse pubbliche, non concorrono alla realizzazione dei LEA e, quindi, neppure al calcolo della capacità produttiva in rapporto al fabbisogno assistenziale a tal fine stimato. (...) Ogni altra condizione imposta alla realizzazione (e all’esercizio) di strutture sanitarie costituisce allora un non consentito limite all’ingresso nel mercato delle prestazioni sanitarie private, contrario ai principi comunitari del libero mercato, sicché il giudice nazionale è tenuto a interpretare la norma interna in conformità con il parametro comunitario ovvero a disapplicarla in caso di contrasto non superabile in via interpretativa (...)*”.

I pareri negativi in esame, pur essendo riferiti a prestazioni sanitarie da offrirsi in regime privatistico, ripropongono le medesime valutazioni, già oggetto di censura, legate alla valutazione del fabbisogno in base alla popolazione, in pedissequa applicazione di atti presupposti (in particolare il Regolamento n. 3/2006 e la DGR n. 2037/2013) che lo stesso TAR Puglia, attraverso la richiamata sentenza, ha annullato per violazione dei medesimi principi sopra invocati.

Come già rilevato nei propri precedenti interventi consultivi *in subiecta materia*, simili atti amministrativi introducono una restrizione all’offerta di prestazioni sanitarie in regime privatistico che non appare giustificata da esigenze imperative di interesse generale né proporzionata all’obiettivo da perseguire⁷.

⁵ Cfr. il parere motivato del 18 gennaio 2017, AS1368, “*Parametro di compatibilità per il calcolo del fabbisogno di diagnostica per immagini con grandi macchine*”, in Boll. n. 16/2017 e la sentenza del TAR Bari, Seconda Sezione, n. 835 del 7 giugno 2018.

⁶ Cfr. la sentenza del TAR Bari, Seconda Sezione, n. 835 dell’11 giugno 2018, che, salvo impugnazione da parte della Regione Puglia, passerà in giudicato il 7 dicembre p.v.

⁷ Cfr. il parere motivato AS1037 del 20 marzo 2013 – *Rilascio autorizzazioni all’esercizio e alla realizzazione di strutture sanitarie private*, in Boll. n. 13/2013, nonché la segnalazione AS852 del 7 luglio 2011 – *Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all’esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali e riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, in Boll. n. 27/2011.

Pertanto, l'Autorità ritiene che gli atti in esame integrino specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui limitano l'esercizio dell'attività sanitaria esclusivamente privata, e dunque non a carico del SSN, in assenza di esigenze di interesse generale, con conseguente lesione del principio della libera scelta del luogo di cura e dei professionisti cui rivolgersi. Tali atti pongono in contrasto con gli artt. 34, commi 2 e 7 della L. 22 dicembre 2011, n. 214, di conversione con modifiche del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, 8-bis, comma 2 del D.Lgs. n. 502/1992 e 41 Cost.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/90, la Regione Puglia dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere la violazione della concorrenza sopra esposta, in relazione ai pareri di compatibilità negativi esaminati e ad ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE *f.f.*
Gabriella Muscolo

Comunicato in merito al mancato adeguamento della Regione Puglia al parere motivato espresso dall'Autorità ex art. 21-bis della legge n. 287/1990 in materia di parere negativo di conformità all'installazione di un'apparecchiatura TAC e di un'apparecchiatura RMN.

Nella propria riunione del 25 settembre 2018, l'Autorità ha deliberato di inviare un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, pubblicato in calce alla presente comunicazione, in merito al contenuto dei pareri negativi dell'8 gennaio e del 9 luglio 2018, espressi dalla Regione Puglia in merito all'installazione, rispettivamente, di un'apparecchiatura RMN e di un'apparecchiatura di una TAC in strutture autorizzate ricadenti nella ASL di Bari da parte di una struttura che opera in regime interamente privatistico, nonché a ogni altro atto ad essi presupposto, connesso e conseguente.

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, la Regione Puglia ha fornito riscontro con comunicazione del 30 novembre 2018, evidenziando che la tesi sostenuta dall'Autorità fosse priva di fondamento giuridico, sulla base di una diversa lettura della normativa di riferimento e della giurisprudenza, anche molto recente, in particolare del Consiglio di Stato.

Preso atto del mancato adeguamento dell'amministrazione al parere motivato dello scorso 25 settembre ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 12 dicembre 2018, ha quindi disposto l'impugnazione davanti al TAR Puglia – Bari dei menzionati pareri negativi dell'8 gennaio e del 9 luglio 2018 e di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXIX- N. 1 - 2019

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Sandro Cini, Valerio Ruocco, Simonetta Schettini,
Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

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

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
