

originaria intendeva condurre a compimento, attraverso una ridefinizione del ruolo delle fondazioni e un sistema di agevolazioni fiscali, il processo di dismissione del controllo delle imprese bancarie da parte delle fondazioni di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218 e successive modificazioni.

Il primo emendamento oggetto di attenzione da parte dell'Autorità riguardava l'introduzione nel disegno di legge, accanto agli scopi di utilità sociale delle fondazioni, anche del generico fine della "promozione dello sviluppo economico". L'Autorità ha sottolineato come tale emendamento avesse l'effetto di ampliare in modo sostanziale la possibilità per le fondazioni di acquisire partecipazioni anche rilevanti e svolgere direttamente attività d'impresa in settori diversi da quelli di utilità sociale.

Il secondo emendamento riguardava invece le condizioni che avrebbero determinato la perdita dei benefici tributari per le fondazioni che, al termine del periodo transitorio di quattro anni, non avessero dismesso il controllo delle imprese bancarie. Mentre la formulazione originaria del disegno di legge collegava la perdita dei benefici fiscali al mantenimento di una posizione di "controllo diretto o indiretto", l'emendamento limitava i casi di perdita del beneficio fiscale alle sole situazioni in cui fosse stata mantenuta una "partecipazione di controllo ai sensi dell'articolo 2359, primo e secondo comma, del codice civile" nelle imprese bancarie. Tale soluzione consentiva alle fondazioni di mantenere, senza perdere i benefici fiscali, partecipazioni in imprese bancarie che, per quanto non configurabili come partecipazioni di controllo di diritto ai sensi del codice civile, avrebbero assunto, eventualmente anche per effetto della sottoscrizione di specifici patti parasociali, una rilevanza tale da permettere alle fondazioni stesse di esercitare un'influenza determinante, e dunque un controllo di fatto, sulle imprese bancarie.

L'Autorità ha rilevato che gli emendamenti introdotti dal Senato, consentendo alle fondazioni di detenere il controllo di fatto delle banche partecipate e di esercitare l'attività d'impresa in qualsiasi settore economico, oltre a modificare profondamente la portata della riforma, potevano indurre rilevanti distorsioni dell'assetto concorrenziale. E' stato in particolare sottolineato che le agevolazioni fiscali attribuite alle fondazioni, una volta consentito alle stesse di permanere quali azionisti di riferimento nelle banche e anche in imprese attive in altri settori, avrebbero potuto avere l'effetto di dare un indebito vantaggio competitivo alle imprese partecipate dalle fondazioni rispetto ai concorrenti.

D'altro canto, tenuto conto della particolare natura delle fondazioni e degli interessi che esse esprimono, l'Autorità ha osservato che partecipazioni di rilievo delle stesse nelle imprese possono condurre a un'elevata rigidità degli assetti proprietari e una sostanziale irresponsabilità della gestione, con un'inevitabile alterazione delle normali dinamiche economiche e concorrenziali nei mercati interessati. Nella segnalazione è stato dunque auspicato che la nozione di controllo utilizzata nel disegno di legge fosse ricondotta ad un'accezione più ampia, quale quella contenuta nell'articolo 23 del Testo Unico delle Leggi in materia bancaria e creditizia. Per i settori diversi da quelli di utilità sociale, al fine di scindere ogni legame d'impresa tra le fondazioni e le società partecipate è stato infine suggerito che le partecipazioni azionarie delle fondazioni siano in ogni caso affidate a gestori professionali.

La Camera dei Deputati, in sede di approvazione della legge 23 dicembre 1998, n. 461 recante delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, pur senza modificare le norme oggetto dei rilievi dell'Autorità, ha deliberato un ordine del giorno che impegnava il Governo, all'atto dell'emanazione dei decreti legislativi delegati, a considerare i problemi emersi in ordine all'eventuale attività di impresa delle fondazioni.

*SEGNALAZIONE SULLE MODALITÀ DI PAGAMENTO DELLE SPESE EDILIZIE AI FINI DELLA DETRAZIONE IRPEF*

Nel febbraio 1999 l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21, ai Ministri delle Finanze e dei Lavori pubblici in merito a talune distorsioni della concorrenza derivanti dal decreto ministeriale 18 febbraio 1998, n. 41 e dalla circolare ministeriale 24 febbraio 1998, n. 57/E che subordinavano la possibilità di beneficiare della detrazione dall'IRPEF del 41% delle spese edilizie sostenute dai contribuenti al pagamento di queste ultime mediante bonifico bancario. In particolare, la normativa primaria rinviava a un decreto ministeriale la determinazione delle modalità di attuazione delle previste detrazioni dall'IRPEF, nonché le "procedure di controllo, da effettuare anche mediante l'intervento delle banche, in funzione di contenimento del fenomeno dell'evasione fiscale". La 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 concorrenza<sup>53</sup>. 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"<sup>54</sup>. 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

---

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

<sup>54</sup> 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 consentire 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.

#### ***Gli interventi dell'Autorità***

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).

#### *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 sovraregionale, 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 valutazione 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 Nazionali 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 trasporto, 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 giustificano 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.

Nella segnalazione 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 conseguimento 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