

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 potrebbe 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,

⁵⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 1952, n. 1141; decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 44

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'Autorità 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 proprie 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-R.T.I.-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 Communications 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

tedici (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 Communications, 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