

dell'assetto concorrenziale dell'offerta di una certa consistenza. Infatti, il primo operatore della provincia avrebbe acquisito il controllo congiunto del terzo operatore, creando un'entità che sarebbe venuta a detenere una quota di mercato doppia rispetto a quella del concorrente più prossimo. Occorreva, inoltre, considerare che la posizione raggiunta dalle parti nella provincia di Pisa, pur di per sé non estremamente elevata, si accompagnava a quelle di pari o maggiore forza detenute dal gruppo in altre province, talvolta limitrofe, della regione Toscana.

Inoltre, dal punto di vista comportamentale, risultava che il Monte dei Paschi di Siena negli anni tra il 1996 e il 1998 aveva praticato alla propria clientela della provincia di Pisa un tasso di interesse sui depositi mediamente inferiore a quello corrisposto nel medesimo mercato dagli operatori concorrenti sfruttando, in tal modo, la propria posizione di forza nella provincia a danno della clientela depositante.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che la necessità di preservare un sufficiente livello di concorrenza richiedesse che il compimento dell'operazione venisse subordinato all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire che la struttura dell'offerta assumesse un carattere di eccessiva concentrazione nel bacino di utenza considerato.

L'Autorità ha, dunque, suggerito alla Banca d'Italia di disporre precise misure strutturali atte ad assicurare il ripristino delle condizioni di concorrenza quantomeno nel bacino di utenza più direttamente interessato dalla concentrazione, individuando gli sportelli oggetto delle eventuali misure di dismissione nell'area geografica interessata, che coinvolgeva in parte la provincia di Pisa e in parte le province di Firenze, Prato e Siena.

La Banca d'Italia, con il provvedimento del maggio 1999⁸⁵, ha autorizzato l'operazione di concentrazione tra il Gruppo Monte dei Paschi di Siena e la Cassa di Risparmio di San Miniato, a condizione che:

- i) le parti si astengano dall'aumentare il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Pisa per un periodo di cinque anni;
- ii) le parti comunichino tempestivamente alla Banca d'Italia ogni evoluzione dei rapporti partecipativi e di collaborazione,

85. In uno di questi casi, BANCA CARIGE-CASSA DI RISPARMIO DI GENOVA E IMPERIA-CASSA DI RISPARMIO DI SAVONA, l'Autorità aveva espresso anche un parere alla Banca

d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati della raccolta e degli impieghi bancari.

86. Bollettino n. 22/1999.

comprese le eventuali modifiche che dovessero essere apportate ai patti parasociali sottoscritti;

iii) le parti comunichino alla Banca d'Italia ogni variazione dei prezzi e delle altre condizioni economiche praticati alla clientela nella provincia di Pisa.

Unicredito Italiano-Cassa di Risparmio di Trieste-Banca

Nel maggio 1999 la Banca d'Italia disponeva l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trieste-Banca Spa da parte di UniCredito Italiano Spa.

Nel parere espresso all'Istituto di vigilanza, l'Autorità ha rilevato che, nella provincia di Verona, Unicredito deteneva una posizione dominante nel mercato dei depositi, già accertata dalla Banca d'Italia a seguito dell'istruttoria condotta in merito alla concentrazione realizzata tra Credito Italiano Spa e Unicredito Spa⁸⁷. Nell'autorizzare tale concentrazione, la Banca d'Italia aveva richiesto misure correttive, tra cui il divieto per Unicredito di aumentare il numero dei propri insediamenti in provincia di Verona nei tre anni successivi alla notifica del provvedimento. Pertanto, l'acquisizione da parte di UniCredito dello sportello detenuto da CR Trieste in provincia di Verona mediante l'operazione in esame, sarebbe risultato in contrasto con le misure compensative previste nel citato provvedimento della Banca d'Italia, determinando, al contrario, un rafforzamento, per quanto marginale, della posizione dominante detenuta da UniCredito nel mercato dei depositi della provincia di Verona. A tale proposito, i rappresentanti delle parti, hanno dichiarato di avere previsto la cessione dello sportello detenuto da CR Trieste in provincia di Verona, al fine di assicurare il rispetto delle condizioni indicate dalla Banca d'Italia nel provvedimento relativo alla concentrazione Credito/Unicredito.

Inoltre, l'Autorità ha osservato che nella provincia di Trieste l'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trieste, che deteneva una posizione di assoluto rilievo nel mercato della raccolta, da parte di un gruppo bancario di importanza nazionale appariva idonea alla creazione di un'entità economica potenzialmente in grado di ostacolare il mantenimento di adeguate condizioni di concorrenza nel mercato dei depositi bancari. Conseguentemente, l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di subordinare il compimento dell'operazione all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire un aumento del già elevato grado di concentrazione dell'offerta che caratterizza il mercato dei depositi della provincia di Trieste.

Nell'agosto 1999⁸⁸, la Banca d'Italia ha autorizzato ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione fra UniCredito e Cassa di Risparmio di Trieste, a condizione che UniCredito:

- i) ceda, entro un anno, lo sportello detenuto da Cassa di Risparmio di Trieste nella provincia di Verona;
- ii) chiuda, entro un anno, tre sportelli ubicati nella provincia di Trieste (almeno due dei quali di pertinenza di Cassa di risparmio di Trieste);
- iii) mantenga invariato, per un periodo di tre anni, il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Trieste.

Unicredito Italiano-Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto

Nell'agosto 1999 la Banca d'Italia ha disposto l'avvio di un'istruttoria in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto da parte di UniCredito Italiano Spa.

Nel parere reso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha osservato che nella provincia di Verona, Unicredito deteneva una posizione dominante nel mercato dei depositi, accertata dalla Banca d'Italia a seguito dell'istruttoria condotta in merito alla già menzionata concentrazione realizzata tra Credito Italiano Spa e Unicredito Spa. In merito a tale concentrazione, la Banca d'Italia aveva richiesto misure compensative, tra cui rientrava il divieto per Unicredito di aumentare il numero dei propri insediamenti anche in provincia di Verona nei tre anni successivi alla notifica del provvedimento.

Pertanto, l'Autorità ha suggerito alla Banca d'Italia di subordinare il compimento dell'operazione all'adozione di efficaci misure correttive volte a impedire un ulteriore aumento del già elevato grado di concentrazione dell'offerta che caratterizza il mercato dei depositi della provincia di Verona.

Nel novembre 1999⁸⁹, la Banca d'Italia ha autorizzato, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, l'operazione di concentrazione tra UniCredito e Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto a condizione che UniCredito:

- i) chiuda o ceda, entro un anno, gli sportelli detenuti dalla Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto nel mercato provin-

87. Bollettino n. 1/1999.

89. Bollettino n. 50/1999.

88. Bollettino n. 33-34/1999.

ziale di Verona;

ii) mantenga invariato, per un periodo di tre anni, il numero complessivo dei propri insediamenti nella provincia di Verona.

Banca Intesa-Banca Commerciale italiana

Nell'ottobre 1999 la Banca d'Italia ha disposto l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione del controllo della Banca Commerciale Italiana (Comit) da parte di Banca Intesa. Secondo la previsione di legge, l'Autorità ha dunque reso un parere alla Banca d'Italia circa gli effetti prodotti dalla predetta concentrazione nei mercati dei depositi e degli impieghi bancari.

In seguito alla concentrazione, i gruppi Intesa e Comit avrebbero rafforzato la propria posizione e raggiunto una quota di mercato complessiva compresa fra il 32% e il 57% in dodici mercati provinciali dei depositi, mentre il gruppo Intesa avrebbe rafforzato la propria posizione di *leadership* arrivando a detenere quote di mercato di circa tre volte superiori a quelle in possesso del concorrente principale nei mercati degli impieghi di Lombardia e Calabria.

A tale riguardo, le parti, dichiarandosi consapevoli dei problemi competitivi legati all'operazione, hanno proposto l'assunzione di misure compensative per i suddetti mercati provinciali dei depositi al fine di ridurre il peso della sovrapposizione territoriale conseguente all'operazione. Dette misure consistevano nella **dismissione** di un numero complessivo di quarantacinque sportelli bancari entro un anno dalla chiusura dell'istruttoria e nell'impegno a non aprire nuove dipendenze in tutte le aree interessate per un periodo di due anni. Per quanto riguarda le dismissioni, non meno di quindici sportelli avrebbero dovuto essere ceduti a concorrenti in grado di esprimere un'efficace azione concorrenziale nelle aree dove la quota di mercato della nuova entità risultava più elevata.

Nelle province di Cosenza, Vibo Valentia, Rieti, Piacenza e Biella l'impegno delle parti sarebbe consistito nella dismissione di un numero di sportelli equivalente a quello degli sportelli acquisiti per effetto dell'operazione. Nelle province di Catanzaro, Reggio Calabria, Parma e Pavia le dismissioni proposte avrebbero dovuto, invece, incidere in misura significativa sul numero di sportelli acquisiti per effetto dell'operazione, riducendo in misura oscillante fra il 67% e l'83% l'aumento del numero complessivo di sportelli della nuova entità. Per le province di Pordenone e Imperia, l'impegno consisteva nel dismettere rispettivamente una quota del 50% e del 33% dei nuovi sportelli, in considerazione del minore impatto che

l'operazione era destinata a produrre in tali aree geografiche a causa della modesta entità dell'accrescimento della quota derivante dall'operazione nella provincia di Pordenone e del livello assoluto della quota di mercato conseguita a Imperia. Infine, relativamente alla provincia di Milano, le parti hanno proposto la dismissione di otto sportelli, pari al 5% circa dei nuovi sportelli acquisiti dal gruppo Intesa.

Nel parere espresso alla Banca d'Italia, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni di cessione degli sportelli formulati dalle parti, destinati per lo più a incidere sulla struttura dell'offerta nelle province della Calabria e della Lombardia, fossero sufficienti a eliminare i possibili effetti anticoncorrenziali dell'operazione sia nei mercati provinciali dei depositi che nei mercati regionali degli impieghi. In merito all'impegno delle parti a non aprire nuove dipendenze nelle aree interessate per un periodo di due anni, l'Autorità ha ritenuto di ribadire le osservazioni già formulate in ordine alla preoccupazione che siffatte misure, aventi natura comportamentale, pur contenendo l'espansione dell'impresa *leader* del mercato, potessero creare i presupposti per comportamenti tendenzialmente collusivi nelle aree interessate.

Considerato che l'operazione di concentrazione tra Banca Intesa e Comit era suscettibile di avere un importante impatto, oltre che nei mercati dei depositi e degli impieghi bancari, anche in altri mercati dei servizi finanziari, l'Autorità aveva deliberato in data 13 ottobre 1999 l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti di Intesa e Comit, in relazione agli ambiti di propria competenza. In particolare, l'Autorità ha indicato quali rilevanti per l'operazione i mercati: i) della gestione e distribuzione dei fondi comuni d'investimento; ii) della distribuzione dei servizi di gestione su base individuale di portafogli di investimento per conto terzi; nonché iii) della produzione e distribuzione dei servizi di *factoring* dei crediti commerciali.

I tre mercati del prodotto individuati sono caratterizzati da una fase produttiva centralizzata a livello nazionale. Anche le condizioni di offerta, per quanto riguarda le caratteristiche dei servizi, risultano, per prodotti analoghi, omogenee sull'intero territorio nazionale, a eccezione dei casi in cui la variabile geografica risulti rilevante al fine di determinare alcune caratteristiche del servizio prestato. Inoltre, per tutti e tre i servizi in questione si distingue una fase distributiva che si realizza anche attraverso canali diversi da quelli gestiti direttamente dall'impresa produttrice, i quali hanno una remunerazione propria che incide sul costo finale del servizio e normative di riferimento specifiche. Tale fase distributiva appare avere una dimensione geografica correlata all'effettiva presenza e dislocazione sul territorio dei canali di collocamento di tali servizi.

In particolare, in esito agli accertamenti istruttori condotti è emerso che l'operazione avrebbe prodotto rilevanti conseguenze nei mercati della gestione dei fondi comuni d'investimento e della GMP, nonché nelle relative fasi distributive in quanto, sia a livello nazionale che in alcune aree locali di maggiore presenza delle due banche, il gruppo risultante dall'aggregazione avrebbe rafforzato la propria posizione di *leadership*.

A seguito dei rilievi mossi dall'Autorità, le parti hanno ritenuto di dover proporre delle misure correttive al fine di superare gli aspetti problematici emersi relativamente ai mercati della gestione dei fondi comuni d'investimento e della GMP. La proposta presentata consisteva nell'impegno a dismettere quarantacinque sportelli bancari, sottoposta anche alla Banca d'Italia in relazione agli effetti dell'operazione sui mercati dei depositi e degli impieghi.

In tale contesto, per quanto riguarda la fase produttiva dei mercati della gestione dei fondi comuni e della GMP, l'Autorità ha ritenuto che l'aggregazione dei due gruppi a livello nazionale avrebbe costituito un rafforzamento della posizione di Intesa, già *leader* del mercato, senza tuttavia indurre modifiche strutturali tali da determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante. Ciò anche in considerazione del permanere di una rilevante concorrenza effettiva da parte di altri qualificati operatori di grandi dimensioni in possesso di apprezzabili quote di mercato. Con riferimento al versante distributivo, l'Autorità ha osservato che le misure strutturali di riduzione della rete di sportelli proposte dalle parti apparivano in grado di limitare significativamente gli effetti dell'aggregazione nelle aree del territorio nazionale maggiormente interessate. In conseguenza, non è apparso necessario procedere a ulteriori valutazioni in ordine agli ambiti geografici entro i quali si svolgerà la competizione tra operatori a seguito della concentrazione. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione, così come modificata dagli impegni assunti dalle parti, richiedendo alle stesse di comunicare la concreta esecuzione degli impegni assunti entro un anno dalla data di notifica del provvedimento.

L'attività
consultiva e
l'evoluzione della
normativa

Nel settore finanziario l'Autorità ha svolto anche attività consultiva. Al riguardo, è stata effettuata una segnalazione al Parlamento e al Governo sulla normativa di riforma delle fondazioni bancarie (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI RIFORMA DELLE FONDAZIONI BANCARIE); inoltre, il Presidente dell'Autorità ha tenuto due audizioni, rispettivamente presso le Commissioni Riunite VI (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica e VI (Finanze) della Camera dei Deputati e presso la Commissione VI (Finanze) della Camera dei

Deputati sui temi della ristrutturazione del sistema bancario e degli incrementi dei tassi di interesse sui mutui fondiari.

In tali interventi l'Autorità ha posto l'accento, fra l'altro, sulla necessità che non siano posti ostacoli alla contendibilità del controllo delle imprese bancarie, al fine di migliorare le dinamiche competitive del sistema bancario e accrescerne l'efficienza, e che il settore sia tenuto sotto attenta osservazione al fine di impedire politiche collusive atte ad alterare le corrette dinamiche competitive che, come emerge anche dai provvedimenti citati, non sono estranee a tale settore.

Segnalazione in materia di riforma delle fondazioni bancarie

Nell'aprile 1999 l'Autorità, nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento e al Governo le proprie osservazioni in merito alle distorsioni del funzionamento del mercato che sarebbero potute derivare da alcuni elementi contenuti nel progetto di decreto legislativo di attuazione della legge 23 dicembre 1998, n. 461, in materia di fondazioni bancarie⁹⁰, in ordine alle questioni relative alla disciplina degli scopi delle fondazioni, nonché alla nozione di controllo rilevante ai fini della dismissione delle partecipazioni in imprese non operanti nei settori di utilità sociale imposta alle fondazioni dalla legge.

In merito alla disciplina degli scopi delle fondazioni, l'Autorità ha osservato che la formulazione dell'articolo 3, comma 1, dello schema di decreto legislativo appariva idonea a escludere che le fondazioni svolgessero attività di impresa in settori estranei alle finalità tipicamente riconducibili alle organizzazioni *non profit*, evitando quindi che le stesse potessero operare in concorrenza con soggetti la cui natura commerciale imponga vincoli diversi. Tuttavia, tale obiettivo fondamentale della riforma, tendente all'effettiva ridefinizione degli ambiti di attività delle fondazioni, rischiava di essere vanificato dall'accezione di controllo prevista dall'articolo 6 dello schema di decreto legislativo, così ristretta da consentire in concreto una significativa permanenza delle fondazioni, talvolta nella forma di un mero controllo di fatto, in imprese operanti nei settori più diversi. In particolare, la formulazione della norma non sembrava cogliere a sufficienza la varietà di forme con cui il controllo può essere esercitato, che è invece

90. Progetto di decreto legislativo recante la "Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 e disciplina fiscale delle operazioni di

ristrutturazione bancaria". L'Autorità aveva già effettuato una segnalazione, nel dicembre 1998, su una versione preliminare della legge delega (Bollettino n. 48/1998).

ricompresa nella più ampia nozione di controllo contenuta nel Testo unico bancario.

Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato che la questione assume particolare importanza in considerazione del rilevante processo di ristrutturazione in corso nel sistema creditizio, realizzato spesso attraverso la concentrazione di banche partecipate da diverse fondazioni, determinando di frequente situazioni di controllo tipicamente riconducibili proprio a quelle fattispecie disciplinate dall'articolo 23 del Testo unico bancario e non espressamente coperte dall'accezione di controllo contenuta nel progetto di decreto legislativo. In tali casi, la norma dell'articolo 6 del decreto legislativo potrebbe permettere alle fondazioni di mantenere il controllo proprio in quelle forme di influenza dominante più frequentemente riscontrabili, comportando il perpetuarsi della presenza nel sistema economico italiano, al fianco dei normali operatori di mercato, di soggetti caratterizzati da rilevanti peculiarità nel trattamento fiscale e nel grado di responsabilità nei confronti della gestione delle imprese partecipate.

In tali circostanze, ritenuto che siffatte peculiarità potessero nuocere all'efficienza dell'intero sistema e alle capacità competitive di altri operatori, l'Autorità ha auspicato che la nozione di controllo utilizzata nella definitiva approvazione del decreto legislativo ricomprendesse pienamente le situazioni previste dal Testo unico bancario, consentendo di ottenere l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo finale della riforma delle fondazioni in termini di definitivo riorientamento degli ambiti della loro attività esclusivamente verso i settori di utilità sociale che sono quelli propri degli enti *non profit*.

Il testo definitivo dell'articolo 6, commi 2 e 3, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, è rimasto invariato rispetto al progetto; i suggerimenti dell'Autorità relativi a una ridefinizione della nozione di controllo nella disciplina delle fondazioni bancarie non sono stati pertanto recepiti.

SERVIZI PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

Evoluzione del progetto di riforma della disciplina delle professioni

Nel corso del 1999 il settore dei servizi professionali è stato caratterizzato da importanti novità legislative e giurisprudenziali sia in ambito comunitario che nazionale, nonché da un acceso dibattito sulle prospettive di riforma dello stesso.

In ambito nazionale, l'articolo 19 della legge comunitaria 1999⁹¹ ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi

di attuazione della direttiva 98/5/CE⁹², volta a garantire la libera circolazione dei professionisti nella Comunità europea. Tali decreti legislativi dovranno, tra l'altro, riconoscere all'avvocato comunitario il diritto di esercitare stabilmente in Italia la propria attività con il titolo professionale conseguito nel paese d'origine e regolare le forme e le modalità di esercizio in comune della professione forense, prevedendo anche la possibilità di costituire società professionali tra avvocati. Va ricordato che lo scopo delle disposizioni comunitarie rilevanti consiste nel facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato, come libero professionista o come lavoratore subordinato, in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquisita la qualifica professionale. In particolare, la direttiva 98/5/CE si propone di dare agli avvocati identiche possibilità di esercitare in tutti gli Stati membri l'attività forense, evitando disparità di trattamento e distorsioni alla concorrenza fra professionisti.

Nella legge comunitaria, inoltre, sono state inserite disposizioni (articolo 15) volte a modificare le norme interne che, in tema di esercizio delle attività professionali, subordinano al requisito della cittadinanza italiana l'iscrizione all'albo, determinando così una discriminazione nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri. Tali norme, infatti, oltre ad apparire non in linea con gli articoli 17 e seguenti (ex articoli 8 e seguenti) del Trattato CE, riguardanti la cittadinanza dell'Unione europea, si pongono in evidente contrasto con i principi della libera prestazione dei servizi e del diritto di stabilimento.

Nel settore dei servizi professionali la Corte di Giustizia è attualmente impegnata nella valutazione sulla legittimità di diverse disposizioni nazionali rispetto alle norme comunitarie in materia di libera prestazione di servizi, diritto di stabilimento e libertà di concorrenza. Per quanto riguarda la libera prestazione di servizi legali, infatti, la Commissione ha promosso nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione relativa ai requisiti particolarmente rigidi imposti agli avvocati degli altri Stati membri per esercitare l'attività professionale in Italia (causa C-145/99). Soggetti a scrutinio sono il divieto posto dalla legge 9 febbraio 1982, n. 31 agli avvocati comunitari di aprire uno studio sul territorio italiano, nonché l'iter lungo e complesso imposto dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115 al professionista migrante che intenda iscriversi all'albo forense.

91. Legge 21 dicembre 1999, n. 526, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee".

92. Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, in GUCE L 77/36 del 14 marzo 1998.

La Corte è stata altresì chiamata dalla Commissione a valutare il profilo della legittimità della normativa italiana sull'attività di dentista rispetto alle disposizioni comunitarie in materia di libertà di stabilimento (causa C-162/99). A opinione della Commissione, la normativa italiana, richiedendo il requisito della residenza per l'iscrizione all'Albo di dentista e prevedendo la cancellazione dall'Albo in caso di trasferimento della residenza all'estero, costituisce un ostacolo al principio della libera circolazione dei professionisti comunitari in Italia.

La Commissione ha infine promosso una procedura d'infrazione contro l'Italia (causa C-298/99), criticando l'incompleto, oltre che tardivo, recepimento della direttiva 85/384/CEE⁹³ concernente la professione di architetto. La legge interna di recepimento⁹⁴ prevede, infatti, il divieto per l'architetto di un altro Stato membro di stabilire una base permanente in Italia per l'esercizio della propria attività, fissando altresì procedure lente e onerose per l'ottenimento dell'autorizzazione richiesta per esercitare tale attività nel territorio italiano.

Per quanto concerne l'applicazione delle norme comunitarie della concorrenza, con ordinanza di rimessione del 13 gennaio 1999, il Pretore di Pinerolo ha sollevato dinanzi alla Corte di Giustizia il problema della compatibilità delle tariffe forensi inderogabili con l'articolo 81 del Trattato CE. Più precisamente, il Pretore ha chiesto alla Corte se le tariffe forensi, in considerazione della relativa procedura di approvazione, possano costituire una decisione di associazione di imprese tale da impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza e se la particolare natura dell'attività forense possa comunque giustificare le tariffe inderogabili alla luce di quanto disposto dall'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE.

Il problema delle tariffe professionali è stato peraltro sollevato anche dal Giudice di Pace di Genova, il quale ha sottoposto all'esame della Corte di Giustizia, ai sensi dell'articolo 234 del Trattato CE, la questione dei compensi degli architetti (causa C-221/99). Posto preliminarmente il problema della riconducibilità della nozione comunitaria di "impresa" e di "associazione di imprese" in capo agli architetti e agli Ordini professionali cui gli stessi aderiscono, è stato chiesto alla Corte di esprimersi sulla legittimità del meccanismo di formazione e sul carattere inderogabile delle tariffe professionali in relazione agli articoli 10 e 81 del Trattato CE.

Va, inoltre, ricordata la decisione del 7 aprile 1999 con la quale la Commissione è intervenuta per la prima volta nei confronti delle restrizioni riguardanti la pubblicità dei servizi professionali⁹⁵, condannando, ritenendole in contrasto con l'articolo 81 del Trattato CE, alcune disposizioni del codice di condotta adottato dal Consiglio

dell'Istituto dei mandatarî presso l'Ufficio europeo dei brevetti che impongono il divieto di effettuare pubblicità comparativa e di attivare condotte di sottrazione dei clienti. Tali disposizioni, infatti, limitano la possibilità dei mandatarî più validi di sviluppare i loro servizi e contribuiscono a cristallizzare la clientela di ogni mandatarîo abilitato all'interno di ciascun mercato nazionale. Al riguardo, la medesima decisione specifica che il codice deontologico dei mandatarî avrebbe in tal modo adottato un approccio meno flessibile di quello che caratterizza la direttiva 84/450/CEE⁹⁶; quest'ultima, infatti, prevede che solo gli Stati membri, e non le organizzazioni professionali, possano conservare o introdurre divieti sull'uso della pubblicità comparativa per servizi offerti dalle libere professioni.

Infine, i principi consolidati della giurisprudenza comunitaria hanno trovato riscontro in due importanti sentenze nazionali, rilevanti per aver qualificato le attività professionali come attività d'impresa ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di concorrenza.

Muovendo da tale qualificazione la Corte d'Appello di Milano, chiamata a pronunciarsi su presunti comportamenti anticompetitivi assunti dal Consiglio e dall'Associazione Nazionale dei Consulenti del lavoro nei confronti di Inaz Paghe Srl, con ordinanza del 29 settembre 1999, n. 1778, ha precisato che "tengono un comportamento teso a restringere la libertà di concorrenza, e quindi vietato dalla legislazione antitrust, i Consigli degli Ordini e le libere associazioni professionali che incitino i propri iscritti a non intraprendere rapporti economici con un'impresa e a cessare quelli esistenti". Significativamente, è stato affermato che lo svolgimento di funzioni pubblicistiche non vale a sottrarre i comportamenti dei suddetti Consigli dal rispetto delle regole della concorrenza. Sulla base delle precedenti considerazioni, il giudice milanese ha inibito all'Associazione nazionale dei consulenti del lavoro la prosecuzione dell'illecita attività di boicottaggio nei confronti di Inaz Paghe Srl.

Nel gennaio 2000, inoltre, il Tar del Lazio si è pronunciato sui ricorsi presentati dai Consigli nazionali dei Ragionieri, dei Periti

93. Direttiva 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati e altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi, in GUCE L 223/15 del 21 agosto 1985.

94. Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 129.

95. Decisione della Commissione del 7 apri-

le 1999, in GUCE L 106/14 del 23 aprile 1999. Cfr. anche il capitolo della Relazione annuale sui Rapporti internazionali.

96. Direttiva 84/450/CEE del Consiglio, del 10 settembre 1984, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dei singoli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole, in GUCE L 250/17 del 19 settembre 1984.

Commerciali e dei Dottori Commercialisti avverso la deliberazione dell'Autorità concernente comportamenti distorsivi della concorrenza relativi alle tariffe⁹⁷. Il Tar del Lazio ha confermato la riconducibilità dell'attività dei liberi professionisti, consistente nell'offerta sul mercato di prestazioni suscettibili di valutazione economica, alla nozione di impresa ai fini specifici della tutela della concorrenza. Ciò posto, il giudice amministrativo ha ribadito la legittimità dell'intervento dell'Autorità nei confronti dei Consigli nazionali, risultando la natura pubblicistica delle funzioni loro affidate dalla legge inidonea a escludere la competenza dell'Autorità a valutarne i comportamenti lesivi della libera concorrenza.

L'avvertita necessità di procedere alla modernizzazione delle regole che nel nostro Paese disciplinano il settore delle professioni intellettuali ha spinto recentemente diversi Ordini professionali ad apportare modifiche ai propri codici deontologici, segnatamente in tema di pubblicità. In tale direzione, infatti, i Consigli degli Ordini dei Commercialisti, dei Ragionieri, degli Architetti e degli Avvocati hanno modificato alcuni articoli dei propri codici deontologici con l'obiettivo di consentire la pubblicità cosiddetta informativa. Di conseguenza, i suddetti professionisti potranno pubblicizzare la propria attività nella misura in cui ciò permetta al pubblico di acquisire maggiori informazioni riguardo al tipo di servizio offerto, ai rami di attività, alle specializzazioni, e così via. Tuttavia, nei codici deontologici viene ribadito il divieto di pubblicità a carattere commerciale (come la pubblicità comparativa), oltre alla necessità che l'informazione al pubblico sia veritiera e conforme ai principi di deontologia professionale. Anche la Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici (FNOM) si è recentemente espressa in favore del superamento dei rigidi limiti pubblicitari finora vigenti, i quali consentivano solo la reclamizzazione sulla stampa specialistica e sugli elenchi telefonici.

E' continuato, infine, in ambito nazionale, l'ampio dibattito relativo alla riforma delle professioni intellettuali. Da più parti, infatti, sono intervenute proposte che, sulla scia del disegno di legge n. 5092⁹⁸ (sul quale l'Autorità ha effettuato una segnalazione nel febbraio 1999⁹⁹), mirano a modificare l'attuale normativa sulle libere professioni. Alcune di esse hanno natura generale e sono dirette a un profondo riassetto dell'intero settore professionale; altre proposte hanno una portata più specifica, riguardando soltanto limitati aspetti della vigente disciplina.

Ipotesi di riforma sono state presentate dal Colap (Coordinamento delle associazioni non riconosciute), dal Cup (Comitato unitario degli Ordini professionali) e dal Consiglio nazionale dei periti industriali.

Il Colap si è dedicato alla predisposizione di un progetto (tuttora in corso di perfezionamento) le cui linee fondamentali mirano a introdurre un sistema dualistico, caratterizzato cioè dalla coesistenza tra Ordini, ritenuti necessari solo per lo svolgimento di attività di interesse pubblico, e Associazioni riconosciute. L'esclusiva di attività, sempre ad avviso del Colap, dovrebbe sussistere solo nei casi in cui rilevano diritti costituzionalmente garantiti, peculiari asimmetrie informative e notevoli costi sociali. Per quanto riguarda le società professionali, infine, il Colap è favorevole all'utilizzo dello schema delle società di capitali, senza limiti di partecipazione per i soci finanziatori (salvo alcune eccezioni).

Più cauta la proposta, articolata in 17 punti, presentata dal Cup. Essa prevede, in conformità al disegno di legge n. 5092, il libero accesso alle professioni senza vincoli di predeterminazione numerica se non per l'esercizio di funzioni pubbliche; la ristrutturazione del sistema tariffario, con fissazione di tariffe massime a tutela della clientela e sostituzione delle tariffe minime con un sistema di rilevazione dei costi minimi di ciascuna prestazione, oltreché, *ex post*, dei corrispettivi applicati nelle diverse aree territoriali; il divieto, per le società professionali, di partecipazione di soci non professionisti. Infine, il Cup propone sia l'abolizione del divieto di pubblicità, purché questa abbia carattere esclusivamente informativo, sia l'attribuzione del potere disciplinare, in caso di violazione del codice deontologico, ad apposite commissioni composte da membri della categoria non appartenenti al Consiglio dell'Ordine del professionista "trasgressore".

La proposta presentata dai periti industriali, infine, contempla la possibilità che gli Ordini abbiano natura giuridica privata, con l'obbligo di iscrizione limitato all'esercizio delle attività riservate. Quanto all'accesso, la selezione dovrebbe essere gestita dallo Stato, senza vincoli di predeterminazione numerica, fatta salva la possibilità di fissare un tetto massimo per alcune professioni (ad esempio i notai). Sulle società tra professionisti, la proposta segue il modello francese in base al quale i soci finanziatori possono detenere fino al 25% di capitale.

Più in generale è indubbio come nell'ultimo anno il tema della riforma degli ordini professionali abbia suscitato ampie discussioni; appare senz'altro auspicabile pervenire il più celermente possibile

97. CONSIGLI NAZIONALI DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI E DEI DOTTORI COMMERCIALISTI, Bollettino n. 48/1998.

98. Disegno di legge n. 5092 recante

“Delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali”.

99. Bollettino n. 4/1999.

**Gli interventi
dell'Autorità**

all'approvazione di riforme che, pur tenendo conto delle diverse esigenze in campo, risultino in linea con gli indirizzi comunitari.

Durante l'anno, sono state riscontrate due intese restrittive della concorrenza, rispettivamente nel settore della revisione contabile e della fornitura di software per la gestione del personale (ASSIREVI-SOCIETÀ DI REVISIONE; INAZ PAGHE-ASSOCIAZIONE NAZIONALE CONSULENTI DEL LAVORO DI TREVISO); è inoltre in corso un'istruttoria per valutare possibili intese restrittive in relazione ai rapporti tra medici ed enti di mutualità volontaria (ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E ODONTOIATRI). Sono stati effettuati quattro interventi di segnalazione in relazione a varie disposizioni normative tali da restringere ingiustificatamente la concorrenza nel settore delle attività professionali (SEGNALAZIONE IN MATERIA DI NORME LIMITATIVE E DISTORSIVE DELLA CONCORRENZA; SEGNALAZIONE SULLA DISCIPLINA DEI CENTRI DI ASSISTENZA FISCALE; SEGNALAZIONE SUI NUOVI COMPITI DEGLI SPEDIZIONIERI DOGANALI; SEGNALAZIONE SUI SERVIZI DI CONSULENZA DEL LAVORO E DI ELABORAZIONE INFORMATICA DEI DATI PER LA GESTIONE E L'AMMINISTRAZIONE DEL PERSONALE).

Assirevi-Società di revisione

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti dell'Associazione Nazionale Revisori Contabili (Assirevi) e di diciassette società di revisione a essa associate, riscontrando una violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90, consistente in intese volte al coordinamento dei comportamenti di mercato delle società aderenti all'Associazione. Tra le imprese associate ad Assirevi figurano anche le affiliate italiane dei sei principali gruppi di società di revisione attivi a livello mondiale (Arthur Andersen, KPMG, Coopers & Lybrand, Price Waterhouse, Deloitte & Touche e Reconta Ernst & Young), alle quali corrisponde il 90% del mercato della revisione obbligatoria in Italia.

I comportamenti oggetto dell'istruttoria concernevano la regolamentazione dei corrispettivi attraverso la predisposizione di tariffe e tabelle orarie, il coordinamento per l'acquisizione degli incarichi, nonché altre forme di coordinamento relative, tra l'altro, alle gare d'appalto indette dalle Pubbliche Amministrazioni, al controllo della qualità e allo scambio di informazioni. Tali comportamenti, essendo il frutto di deliberazioni di un'associazione di imprese, sono stati ritenuti intese ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. L'Autorità ha accertato che la responsabilità dei predetti comportamenti è attribuibile sia all'Associazione che alle singole imprese aderenti, e in particolare, a quelle imprese che hanno svolto un ruolo essenziale e determinante sia in fase di preparazione che,

successivamente, di approvazione e attuazione concreta delle deliberazioni. Pertanto, la responsabilità dei comportamenti osservati è stata principalmente ricondotta alle sei maggiori società di revisione operanti in Italia.

Nella valutazione concorrenziale delle fattispecie in esame, sono stati individuati come mercati rilevanti quelli della revisione ai sensi di legge e della revisione volontaria, in conseguenza della distinzione tra servizi forniti per ottemperare a specifiche disposizioni di legge, i quali possono essere erogati quasi esclusivamente dalle società di revisione iscritte all'Albo Consob, e servizi richiesti volontariamente dalle imprese, i quali possono essere erogati anche da società diverse da quelle iscritte all'Albo Consob. Dal punto di vista geografico, la dimensione dei due mercati rilevanti corrisponde all'intero territorio nazionale.

L'intervento dell'Autorità si è fondato sul riconoscimento del fatto che, contrariamente a quanto sostenuto da alcune delle parti, la piena applicabilità delle norme sulla concorrenza al procedimento in esame non veniva meno per effetto del quadro regolamentativo attinente ai servizi di revisione e per le competenze attribuite in tale settore alla Consob.

Relativamente al coordinamento dei prezzi tra le società di revisione, è stato accertato che almeno fino alla metà degli anni Novanta Assirevi ha continuato a elaborare i parametri di riferimento per la determinazione dei corrispettivi, di fatto restaurando i capisaldi del "Regolamento in materia di Corrispettivi", già oggetto di indagine istruttoria da parte dell'Autorità per la sua illiceità sotto il profilo concorrenziale¹⁰⁰. In particolare, sono stati predisposti sia un tariffario indicante le tariffe orarie di riferimento, distinte per le quattro tipologie di tecnici revisori (Partner, Manager, Senior e Assistant), e il "mix minimo" di ore previsto per ciascuna categoria, sia tabelle orarie per la determinazione del numero minimo di ore da indicare nelle proposte di contratto alle diverse tipologie di società clienti.

Per quanto concerne il coordinamento per l'acquisizione degli incarichi, è emerso che Assirevi ha istituito un sistema che di fatto vietava qualunque forma di concorrenza nei confronti del "portafooglio clienti" di ciascuna associata, costituito dagli incarichi da essa già detenuti e per i quali non vi è obbligo di rotazione del revisore (incarichi di natura volontaria e incarichi legali non ancora giunti al

100. Cfr. caso ASSIREVI, relativo al 19 dicembre 1989, e al Regolamento Disciplinare del 13 febbraio 1990, adottato da Assirevi in data 12 dicembre 1989, alle Norme di Attuazione, adottate il Bollettino n. 7/1991.

termine del previsto periodo di nove anni). Relativamente agli incarichi giunti a scadenza, la regolamentazione adottata da Assirevi stabiliva il prezzo di riferimento per la formulazione delle offerte, coincidente con il corrispettivo applicato dal revisore uscente, in relazione al quale non erano ammesse riduzioni eccessive. Per i nuovi incarichi si imponeva di non contravvenire al principio secondo cui il revisore deve percepire un compenso adeguato all'incarico stesso. Data l'esistenza di un tariffario emanato dall'Associazione, tale indicazione andava intesa non in maniera generica, bensì come una vera e propria raccomandazione di prezzo.

Infine, sono state rilevate altre forme di coordinamento aventi a oggetto il controllo preventivo da parte di Assirevi sulla stipula di convenzioni da parte delle associate, l'interdizione alla partecipazione a gare d'appalto nelle quali si adottasse il criterio di aggiudicazione del maggior ribasso sull'importo a base d'asta, la fissazione di modalità uniformi per l'addebitamento ai clienti del contributo di vigilanza richiesto dalla Consob e l'imposizione alle associate di una clausola da inserire nelle proposte di revisione che limitava la responsabilità contrattuale del revisore entro il limite massimo pari al doppio del compenso corrisposto.

L'Autorità ha ritenuto che tutte le forme di coordinamento descritte ricadessero nel divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90, in quanto idonee a determinare il comportamento delle singole imprese nella formulazione delle proprie offerte, limitando l'adozione da parte delle stesse di autonome politiche di prezzo e di acquisizione dei clienti. Peraltro, le singole tipologie di intese accertate sono apparse riconducibili a una strategia anticoncorrenziale da imputare principalmente alle sei maggiori società di revisione, all'interno della quale le delibere di Assirevi costituivano una modalità strumentale di attuazione. In ragione della gravità delle infrazioni accertate, l'Autorità ha comminato alle società Arthur Andersen, KPMG, Coopers & Lybrand, Price Waterhouse, Reconta Ernst & Young e Deloitte & Touche sanzioni amministrative pecuniarie dall'1,15% all'1,4% del loro fatturato nei mercati della revisione ai sensi di legge e della revisione volontaria, per un ammontare complessivo pari a oltre a 4.500 milioni di lire.

Inaz paghe-Associazione nazionale dei consulenti del lavoro

Nel febbraio 2000 l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di alcuni organismi rappresentativi della categoria dei consulenti del lavoro per violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. L'istruttoria