

era stata avviata a seguito di una denuncia da parte di Inaz Paghe Srl, società attiva nel settore della fornitura di *software* applicativo per la gestione e l'amministrazione del personale, nella quale si segnalavano presunte strategie di boicottaggio adottate da alcuni organismi rappresentativi della categoria dei consulenti del lavoro in risposta alla decisione di Inaz di proporsi non più soltanto come fornitore di *software* ma anche come elaboratore di buste paga nei casi in cui i clienti richiedessero tale servizio.

I comportamenti oggetto di valutazione risultavano attribuibili all'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro (ANCL), al Consiglio Nazionale dei consulenti del lavoro e ai Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano, Roma e Catania. Essi consistevano in raccomandazioni, circolari e decisioni, adottate dagli organi di tali associazioni nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali, diffuse attraverso lettere, articoli e comunicati stampa, e in alcuni casi oggetto di pubblicazione sul giornale dell'associazione di categoria e su altri giornali.

Ai fini dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza, i consulenti del lavoro sono stati qualificati come imprese ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Pertanto, le associazioni di categoria parti del procedimento, in quanto enti rappresentativi di imprese, sono state qualificate come associazioni di imprese ai sensi della medesima norma. Al riguardo, l'Autorità ha osservato, richiamando una consolidata giurisprudenza comunitaria, che la circostanza che la legge attribuisca ai Consigli dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro lo svolgimento di funzioni pubblicistiche non vale a sottrarre il loro operato al vaglio delle regole di concorrenza.

Con riferimento ai comportamenti posti in essere dal Consiglio Nazionale e dai Consigli Provinciali, dalle risultanze istruttorie non sono emersi elementi sufficienti a ricondurre detti comportamenti all'interno di un disegno comune finalizzato a boicottare Inaz Paghe. Non sono d'altra parte apparse restrittive della concorrenza neanche le iniziative autonomamente prese dai predetti organismi, ritenute in alcuni casi giustificabili in quanto volte alla tutela del legittimo esercizio della professione e in altri comunque non qualificabili come boicottaggio anticoncorrenziale dell'attività di Inaz nel mercato del *software*. Pertanto, i comportamenti posti in essere dal Consiglio Nazionale e dai Consigli Provinciali di Milano, Roma e Catania non sono stati giudicati restrittivi della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

L'Autorità ha invece ritenuto che il complesso delle iniziative poste in essere dall'ANCL, ovvero la sollecitazione dei propri iscritti a interrompere o a non intraprendere rapporti di fornitura di

software con Inaz Paghe, la stipula di convenzioni con società di *software* al fine di agevolare il passaggio di clientela da Inaz Paghe a società concorrenti, nonché l'invito rivolto ai Consigli Provinciali dell'Ordine e alle Unioni Provinciali dell'ANCL a non avvalersi di Inaz Paghe come sponsor delle proprie iniziative, fosse il frutto di un'unica intesa restrittiva della concorrenza volta a danneggiare l'attività di Inaz Paghe nel mercato del *software* al fine di indurre l'impresa a non offrire più i nuovi servizi di elaborazione dei dati relativi alla gestione e amministrazione del personale. Tale intesa, sostanziandosi in comportamenti ingiustificatamente discriminatori, ha integrato l'ipotesi di boicottaggio collettivo, in contrasto con le disposizioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90. Tenuto conto della gravità e della durata della violazione riscontrata, l'Autorità ha comminato a ANCL un'ammenda pari al 4% delle entrate percepite dall'associazione, equivalente a 29 milioni di lire.

Ordine dei medici chirurghi e odontoiatri

A seguito di una segnalazione da parte del Fondo Assistenza Sanitaria Dirigenti Aziende Commerciali (FASDAC) riguardante presunte violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90, l'Autorità ha avviato, nel dicembre 1999, un'istruttoria nei confronti della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri e degli Ordini Provinciali dei Medici di Ancona, Genova, Novara, Firenze e Como.

L'istruttoria è volta ad accertare l'esistenza di presunti comportamenti restrittivi posti in essere dalla Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici mediante l'emanazione di due delibere riguardanti i rapporti tra medici e enti di mutualità volontaria, nonché a valutare la presunta restrittività delle condotte tenute da alcuni Ordini Provinciali dei Medici i quali, facendo riferimento alle succitate delibere della Federazione nazionale, avrebbero diffidato sia i propri iscritti che il FASDAC stesso dal porre in essere comportamenti diversi da quelli prescritti da tali delibere. Le delibere della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici potrebbero avere l'effetto di vincolare i medici e gli odontoiatri a non negoziare direttamente con il FASDAC e con altri operatori la tipologia, le modalità di erogazione dei servizi e la misura dei compensi. Le suddette delibere obbligherebbero, inoltre, i medici e gli odontoiatri che vogliano stipulare una convenzione con un fondo di assistenza a limitarsi a quelli che siano disposti a convenzionare tutti i professionisti individuati dall'Ordine, secondo il principio degli elenchi aperti. Infine, le delibere della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici potrebbero comportare l'assunzione, da parte dei medici e odontoiatri,

dell'impegno a limitare l'offerta dei propri servizi non sviluppando i rapporti con la domanda rappresentata dagli utenti aderenti al FASDAC, con l'effetto di impedire l'adozione di condizioni di erogazione del servizio più favorevoli, in termini di rapporto qualità/prezzo, per gli utenti. L'Autorità si è riservata di verificare se tali comportamenti ricadano nel divieto di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90. Identiche considerazioni sembrerebbero applicarsi per le intese poste in essere dagli Ordini Provinciali dei Medici, che riproducono in ambito provinciale le posizioni espresse a livello nazionale dalla Federazione Nazionale. Al 31 marzo 2000 l'istruttoria è in corso.

Segnalazione in materia di norme limitative e distorsive della concorrenza

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha inviato ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio dei Ministri una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alle limitazioni e distorsioni della concorrenza derivanti dalla disciplina di varie attività professionali. La segnalazione ha preso in considerazione diverse tipologie di distorsioni della concorrenza, distinguendo tra quelle che hanno l'effetto di limitare l'accesso al mercato di nuovi operatori, quelle che determinano ingiustificati vantaggi concorrenziali per alcuni di essi e quelle che alterano il meccanismo di formazione dei prezzi.

Appartengono alla prima categoria le normative che determinano una limitazione degli accessi al mercato attraverso la richiesta di requisiti per l'esercizio di un'attività non necessari o sproporzionati agli interessi generali da tutelare e/o alla natura dell'attività da svolgere. L'Autorità ha osservato come spesso un requisito che si traduca di fatto in un impedimento all'accesso al mercato sia rappresentato dall'iscrizione all'albo professionale per poter essere ammessi a un concorso pubblico, soprattutto nei casi in cui sia richiesto un profilo professionale per il quale non è disposto un albo. Tale è, ad esempio, la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del ruolo sanitario¹⁰¹, la quale prevede, fra gli altri requisiti di accesso al primo livello dirigenziale del ruolo sanitario, l'iscrizione all'albo nei rispettivi ordini professionali. Ciò ha comportato l'esclusione di fatto di coloro che sono in possesso del diploma in chimica e tecnologie farmaceutiche per i quali non esiste un albo *ad hoc*, nonostan-

¹⁰¹. Cfr. il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 sui requisiti di accesso al primo livello dirigenziale del ruolo sanitario e i decreti del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 e n. 484.

te la normativa vigente preveda l'equiparazione delle due lauree ai fini del concorso in oggetto¹⁰². A giudizio dell'Autorità, le garanzie circa le competenze tecniche dei partecipanti a un concorso pubblico potrebbero essere assicurate attraverso la richiesta del superamento dell'esame di Stato, eliminando così la possibilità di discriminare tra figure professionali per le quali è previsto un albo e figure per le quali non è previsto.

Requisiti non necessari sono talvolta richiesti anche per l'iscrizione a un albo professionale. La legge 24 maggio 1967, n. 396, recante l'ordinamento della professione di biologo, ad esempio, prevede che i pubblici impiegati debbano provare che è loro consentito l'esercizio della libera professione. Tale norma permette all'ordine dei biologi di cancellare dall'albo ordinario tutti i dipendenti che non diano prova di svolgere effettivamente anche la libera professione, in contrasto con la funzione dell'iscrizione all'albo professionale che rappresenta l'autorizzazione all'esercizio di un'attività professionale in forma libera, il cui svolgimento concreto dovrebbe essere conseguenza di detta autorizzazione e non costituire titolo di accesso o di permanenza nell'Albo. Peraltro, all'intera dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale e, quindi, anche ai biologi è riconosciuta la facoltà di esercizio della libera professione *intra moenia*. Pertanto, la norma citata consente l'introduzione di un requisito per l'accesso all'attività libero professionale da parte dei dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale, consistente nella dimostrazione del concreto esercizio dell'attività, che non appare necessario in presenza di una normativa che esplicitamente esclude l'esistenza di un'incompatibilità tra le due modalità di esercizio della professione.

Sempre nell'ambito della categoria delle restrizioni all'accesso al mercato, l'Autorità ha osservato che, in generale, andrebbero eliminate tutte le forme di incompatibilità nell'esercizio di attività professionali non necessarie e non proporzionate rispetto agli obiettivi che con le stesse si intendono perseguire. Tale eliminazione dovrebbe riguardare sia l'incompatibilità dell'esercizio di un'attività professionale in forma dipendente, sia il contemporaneo esercizio di più attività professionali libere e di un'attività in qualità di dipendente. Al riguardo, particolarmente esemplificativo è apparso l'articolo 5 della legge 3 febbraio 1989, n. 39, in base al quale l'esercizio dell'attività di mediazione è incompatibile con qualunque impiego pubblico o privato, fatta eccezione per l'impiego presso imprese o società aventi per oggetto l'esercizio dell'attività di mediazione, nonché con l'iscrizione in altri albi, ordini, ruoli o registri e simili¹⁰³. L'Autorità ha osservato che connotazione tipica ed essenziale del contratto di mediazione è quella dell'imparzialità del mediatore e

che, a tal fine, appare del tutto sproporzionato un divieto generalizzato come quello previsto dalla norma, laddove sarebbe sufficiente invece stabilire una incompatibilità limitata al caso in cui esista un rapporto di impiego tra il mediatore e una delle parti interessate alla mediazione. Ad analoghe considerazioni si perviene con riferimento all'incompatibilità con l'iscrizione in altri albi, ordini, elenchi o registri o simili.

Con riferimento alle normative che attribuiscono ingiustificati vantaggi concorrenziali ad alcuni operatori, l'Autorità ha considerato anzitutto il caso in cui viene conferito a un soggetto che opera nel mercato in concorrenza con altre imprese il ruolo di controllore della qualità dei servizi offerti in tale mercato. Al riguardo, è stato portato l'esempio della normativa che disciplina l'attività degli istituti zooprofilattici sperimentali, la quale dispone che tali operatori siano legittimati tanto a supportare l'attività del Servizio Sanitario Nazionale, quanto a operare sul mercato dei servizi di certificazione della qualità dei prodotti offerti dalle imprese agroalimentari¹⁰². Inoltre, la segnalazione si è soffermata sul caso in cui la normativa prevede l'attribuzione solo ad alcune categorie professionali di un'attività complementare a quelle liberamente svolte nel mercato. A titolo esemplificativo, il decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, attribuisce la possibilità di effettuare la trasmissione telematica all'amministrazione finanziaria dei dati relativi alle dichiarazioni dei redditi solo ad alcune categorie di soggetti che svolgono attività di consulenza tributaria, escludendone altre. Tale esclusione determina un ingiustificato vantaggio a favore dei professionisti autorizzati, i quali possono offrire al cliente un servizio completo e con modalità semplificate rispetto agli altri operatori del mercato.

Infine, in merito alle normative che alterano i meccanismi di formazione dei prezzi, l'Autorità ha preso in considerazione i sistemi di tariffe obbligatorie fisse o minime la cui previsione viene spesso giustificata dalla necessità di garantire livelli minimi di reddito al fine di assicurare la qualità dei servizi offerti dagli operatori, ovvero di assicurare la disponibilità di risorse sufficienti a rispettare gli obblighi contrattuali, le leggi sul lavoro e i pagamenti delle varie forme contributive. E' stato ribadito, al riguardo, che il perseguimento di tali scopi può essere garantito attraverso strumenti diversi

102. Cfr. il decreto ministeriale 30 gennaio 1982 che stabilisce tale equiparazione ai fini dei concorsi pubblici in esame.

103. Cfr. la legge 3 febbraio 1989, n. 39, recante "Modifiche e integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253 concernente la disci-

plina della professione di mediatore" e il decreto ministeriale 21 dicembre 1990, n. 452, recante le norme di attuazione.

104. Cfr. il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270.

che non abbiano effetti restrittivi della concorrenza. L'Autorità ha auspicato, ad esempio, l'abrogazione del sistema di tariffe minime per lo svolgimento dell'attività di facchinaggio, di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 382, e, più in generale, la modifica di tutte le previsioni che ostacolano ingiustificatamente l'evoluzione dell'offerta verso equilibri più efficienti e più coerenti con le esigenze della domanda.

Segnalazione sulla disciplina dei centri di assistenza fiscale

Nel novembre 1999, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha formulato alcune osservazioni in merito alle restrizioni ingiustificate della concorrenza prodotte dall'attribuzione esclusiva ai Centri di Assistenza Fiscale delle attività relative alla liquidazione della dichiarazione annuale dei redditi dei lavoratori dipendenti e assimilati (cosiddetto modello 730). La disciplina dei Centri di Assistenza Fiscale, è attualmente dettata dal decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, così come successivamente integrato dal decreto legislativo del 28 dicembre 1998, n. 490. Essa prevede che possano svolgere attività di assistenza fiscale a favore dei contribuenti non titolari di redditi di lavoro autonomo e d'impresa i Centri costituiti da organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e pensionati o organizzazioni territoriali da esse delegate aventi complessivamente almeno 50.000 aderenti e da associazioni di lavoratori promotrici di istituti di patronato aventi complessivamente almeno 50.000 aderenti. La disciplina attribuisce una competenza esclusiva ai Centri di Assistenza Fiscale per lo svolgimento di alcune attività, quali la verifica della conformità dei dati indicati nelle dichiarazioni contenute nei modelli 730 e le attività legate alla liquidazione delle dichiarazioni stesse.

L'Autorità ha rilevato che il quadro normativo esistente comporta l'esistenza di due distinti regimi di mercato nell'ambito delle attività di assistenza fiscale per la presentazione dei modelli 730. Il primo, relativo all'elaborazione e predisposizione delle dichiarazioni tributarie, vede la presenza di tutti i soggetti attivi nei servizi dell'assistenza fiscale. Il secondo, concernente la liquidazione delle dichiarazioni e comprendente la necessaria apposizione del visto di conformità, nonché la trasmissione ai sostituti d'imposta e all'amministrazione finanziaria, è invece caratterizzato dall'attribuzione di una riserva di attività esclusiva a favore dei Centri di Assistenza Fiscale. Tale disciplina normativa limita fortemente il numero di soggetti ammessi a svolgere l'attività riservata e produce, quale effetto indiretto, l'attribuzione ai Centri di Assistenza Fiscale di una posizione di sostanziale privilegio anche in relazione all'espletamen-

to delle attività non coperte da riserva. Inoltre, sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti abilitati a prestare le attività relative alla liquidazione dei modelli 730, la normativa in esame stabilisce criteri che comportano l'esclusione dei liberi professionisti, con l'effetto di provocare una loro progressiva fuoriuscita dal mercato. Ciò si riflette, in particolare, a danno degli operatori di recente ingresso sul mercato o aventi dimensioni di attività ridotte, che sono notoriamente i soggetti maggiormente interessati a un'attività qual è quella relativa alle dichiarazioni formulate con il modello 730. Al riguardo, l'Autorità ha anche osservato come desti perplessità il fatto che i soggetti ammessi a costituire un Centro di Assistenza Fiscale siano individuati sulla base della numerosità degli aderenti alle organizzazioni legittimate, piuttosto che tramite requisiti di professionalità e di specifica capacità tecnica.

Parere sui nuovi compiti degli spedizionieri doganali

Con un parere reso ai sensi dall'articolo 22, trasmesso nel febbraio 2000 ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro delle Finanze, l'Autorità ha evidenziato come alcune disposizioni contenute in una proposta di legge in materia di spedizionieri doganali¹⁰⁵ risultassero ingiustificatamente restrittive della concorrenza.

L'attività degli spedizionieri doganali è regolata principalmente dalla legge 22 dicembre 1960, n. 1612, relativa al riconoscimento giuridico della professione di spedizioniere doganale e istitutiva del relativo albo e del fondo previdenziale. A essa si sono succeduti alcuni provvedimenti legislativi volti anche ad adeguare la disciplina alla normativa comunitaria in materia doganale. Il Regolamento CE n. 2913/92¹⁰⁶, in particolare, istituendo un codice doganale comunitario, ha liberalizzato il settore e ha statuito, all'articolo 5, comma 2, che chiunque può, in alternativa all'effettuazione in proprio delle relative operazioni, farsi rappresentare presso l'autorità doganale per l'espletamento di atti e formalità previste dalla normativa in materia. A tal fine, la rappresentanza può essere diretta o indiretta, a seconda che vi sia o meno la spendita del nome del rappresentato. Il Regolamento riservava agli Stati membri la facoltà di attribuire agli spedizionieri doganali un ambito di attività esclusiva, alternati-

105. Proposta di legge n. C6224 "Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci".

106. Regolamento (CE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario, in GUCÉ L 302/1 del 19 ottobre 1992.

vamente consistente nella dichiarazione doganale resa secondo la modalità della rappresentanza diretta oppure secondo la rappresentanza indiretta. Di tale facoltà lo Stato italiano si è avvalso stabilendo, nel decreto ministeriale 29 dicembre 1992, che la rappresentanza diretta per l'espletamento delle operazioni doganali è riservata agli spedizionieri doganali iscritti nel relativo albo professionale, laddove la rappresentanza indiretta è liberamente esercitabile da una pluralità di soggetti.

In tale contesto si inserisce il progetto di legge n. C6224 il quale prevede, tra le altre, alcune norme volte ad attribuire nuove competenze agli spedizionieri doganali. L'articolo 2, in particolare, attribuisce agli spedizionieri doganali la competenza ad asseverare i dati contenuti nelle dichiarazioni da presentare agli uffici finanziari, prevedendo in tal caso un "canale preferenziale di scorrimento" delle dichiarazioni presso gli uffici doganali e coefficienti ridotti in sede di valutazione di analisi dei rischi. Dall'asseverazione in merito all'osservanza delle norme in materia di imposta sul valore aggiunto discende, inoltre, l'iscrizione dei beneficiari in apposite liste di contribuenti a ridotto rischio di evasione. In relazione alle competenze così introdotte, è prevista la responsabilità degli spedizionieri doganali per illeciti o errori commessi nell'attività di asseverazione. L'articolo 3 del progetto di legge, inoltre, attribuisce ai Centri di Assistenza Doganale la competenza a effettuare procedure di accertamento presso i locali dei soggetti per conto dei quali essi operano e presso cui sono giacenti le merci, in deroga ai requisiti imposti dall'articolo 76 del codice doganale comunitario.

L'Autorità ha osservato che le norme contenute negli articoli 2 e 3 del progetto di legge, comportando l'attribuzione di ulteriori competenze esclusive agli spedizionieri doganali e ai Centri di Assistenza Doganale, fossero suscettibili di restringere ingiustificatamente la concorrenza. Al riguardo, è stato osservato che nel progetto di legge e nei lavori parlamentari non risultano presenti elementi dai quali possa desumersi l'esistenza attuale di una fondata preoccupazione dettata dal riscontro di un elevato numero di errori o frodi nell'effettuazione delle operazioni doganali, la quale renda particolarmente urgente l'emaneazione della normativa in oggetto. Inoltre, l'attribuzione agli spedizionieri di un'ulteriore attività riservata appare esorbitante rispetto all'ambito di discrezionalità rimessa dalla normativa comunitaria a ciascuno Stato membro. La scelta operata nel codice doganale comunitario, infatti, è stata nel senso della liberalizzazione delle attività relative alle operazioni doganali. L'attribuzione di un ambito di riserva esclusiva a favore degli spedizionieri doganali è stata prevista, in quella sede, solo in via facoltativa, e di tale facoltà il legislatore italia-

no si è già avvalso. Nulla è stato previsto, invece, in merito alle possibilità di attribuire solo ad alcuni soggetti poteri certificatori. L'Autorità ha pertanto sollevato perplessità riguardo all'attribuzione solo agli spedizionieri doganali delle competenze asseverative quale l'unico strumento possibile di tutela degli interessi della Pubblica Amministrazione, auspicando il ricorso ad altre modalità di perseguimento del medesimo obiettivo che garantiscano un minore impatto restrittivo sulla concorrenza.

Analogamente l'Autorità ha osservato come la previsione di una procedura speciale agevolata in relazione alla presentazione delle merci a favore delle imprese che si avvalgano dei servizi dei centri di assistenza doganale attribuisca a questi ultimi un significativo vantaggio concorrenziale a danno delle altre imprese attive nell'offerta degli stessi servizi, in assenza di motivazioni di interesse generale idonee a giustificare tale discriminazione nel trattamento.

Segnalazione sui servizi di consulenza del lavoro e di elaborazione informatica dei dati per la gestione e l'amministrazione del personale

Nel febbraio 2000 L'Autorità ha trasmesso ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri della Giustizia e del Lavoro e Previdenza Sociale una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, in merito alla disciplina dei mercati dei servizi di consulenza del lavoro e dei servizi informatici di elaborazione dei dati per la gestione e l'amministrazione del personale che deriva dalle disposizioni contenute nella legge 11 gennaio 1979, n. 12, come modificata dalla legge 17 maggio 1999, n. 144, nonché nel decreto ministeriale 15 luglio 1992, n. 430.

La legge n. 12/79 attribuisce una riserva di attività in favore di alcune categorie di professionisti iscritti ad albi (consulenti del lavoro, avvocati, dottori commercialisti, ragionieri) in relazione agli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti. Tale riserva è estesa anche a tutti i compiti esecutivi connessi e conseguenti a tali adempimenti, per i quali il soggetto, ferma restando la propria responsabilità, può avvalersi esclusivamente dell'opera di propri dipendenti. La legge ha tuttavia disposto due eccezioni a tale riserva: *i*) è consentito lo svolgimento di tali attività in autoproduzione, ovvero da parte del datore di lavoro direttamente o a mezzo di propri dipendenti; *ii*) nelle ipotesi in cui la domanda sia costituita da imprese artigiane e da altre piccole imprese, anche in forma cooperativa, è consentito lo svolgimento di tali attività da parte delle rispettive associazioni di categoria che abbiano istituito al loro interno appositi servizi organizzati a mezzo di consulenti del lavoro, anche dipendenti delle associazioni stesse.

Recentemente la legge n. 144/99 ha ridimensionato la riserva di cui alla legge n. 12/79 con riferimento sia all'attività di calcolo e stampa sia alla dimensione e al numero dei dipendenti delle imprese-clienti che possono svolgere l'attività tramite le proprie associazioni.

Nella segnalazione l'Autorità ha sottolineato che la riserva attribuita dalla legge n. 12/79 alle categorie di professionisti iscritti agli albi indicate nella medesima legge, in relazione agli "adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti", appare priva di giustificazione e non dettata dalla necessità di tutelare interessi pubblici. Pur osservando che l'inadeguata erogazione dei servizi di consulenza del lavoro può incidere sulle spettanze di carattere economico che devono essere erogate ai lavoratori dipendenti e che questo interesse è certamente meritevole di tutela, l'Autorità ha posto in evidenza come considerazioni analoghe potrebbero valere anche per altre attività, quali ad esempio la consulenza fiscale e tributaria, che non sono soggette a riserva. L'assenza di esclusive con riferimento a tali attività è coerente con la circostanza che gli adempimenti fiscali e tributari possono essere svolti direttamente dal contribuente, il quale non ha alcuna competenza specifica in materia. Diversamente, nel campo della consulenza del lavoro, la previsione di una riserva a favore degli iscritti ad albi professionali non appare coerente con il fatto che la legge stessa, consentendo lo svolgimento in autoproduzione degli adempimenti a soggetti privi di specifici requisiti, riconosce esplicitamente che per tali attività non sono necessarie le competenze professionali che si supporrebbero garantite dall'iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro o agli altri albi equiparati. La riserva di attività prevista dalla legge n. 12/79, pertanto, determina ingiustificate restrizioni concorrenziali all'accesso a dette attività.

L'intervento della legge n. 144/99, che pure è volto a ridimensionare le esclusive di cui alla legge n. 12/79, incide solo sull'attività di calcolo e stampa, e anche su questo mercato solo in misura parziale, limitatamente ad alcune tipologie di utenti dei servizi. In particolare, le imprese che non sono artigiane o piccole imprese, ma hanno meno di 250 dipendenti, possono rivolgersi per l'erogazione del servizio, ferma restando la possibilità dell'autoproduzione, soltanto ai consulenti del lavoro e ai professionisti a essi assimilati.

L'Autorità si è inoltre soffermata sulle disposizioni contenute nella legge n. 12/79 e nel decreto ministeriale n. 430/92, che prevedono l'esistenza di tariffe e ne stabiliscono l'inderogabilità. Ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 12/79 la misura delle spettanze dovute ai consulenti del lavoro per le prestazioni inerenti all'esercizio della professione è proposta dal Consiglio Nazionale,

sentito il parere dei Consigli Provinciali, al Ministro di Grazia e Giustizia.

Il decreto ministeriale n. 430/92 precisa inoltre che le misure minime delle tabelle tariffarie nel regolamento sono vincolanti per tutti i soggetti di cui all'articolo 1 della citata legge n. 12/1979, comprese le associazioni di categoria delle imprese artigiane e delle altre piccole imprese. Con tali disposizioni la concorrenza nei servizi di consulenza del lavoro, già falsata dalle limitazioni all'accesso, diviene ulteriormente ristretta tra i soggetti a cui è consentito l'esercizio delle predette attività, in quanto è impedito loro di offrire prestazioni a un prezzo inferiore a quello stabilito dalle tariffe minime.

Nella segnalazione l'Autorità ha riaffermato l'inidoneità di tariffe minime a garantire la qualità della prestazione, non potendosi escludere che servizi inadeguati siano erogati anche nel rispetto delle tariffe. Inoltre, gli svantaggi derivanti da tali restrizioni ricadono non solo sugli acquirenti dei servizi di consulenza del lavoro, che non possono beneficiare di prezzi inferiori a quelli stabiliti dai minimi, ma anche sui nuovi professionisti che si affacciano sul mercato, data l'impossibilità di utilizzare la leva del prezzo come strumento promozionale per acquisire clientela.

ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

RADIODIFFUSIONE

Nell'ambito del settore audiovisivo, gli sviluppi della rivoluzione digitale hanno permesso di aumentare la capacità di trasmissione, l'efficienza delle reti, il numero e la qualità delle trasmissioni fornite. Nel prossimo futuro, tali cambiamenti porteranno a estendere il campo di funzioni che si articola attorno alla televisione, arricchendo il rapporto d'uso tra lo spettatore e l'apparecchio secondo schemi tuttora poco prevedibili. In particolare, la generalizzazione dello standard digitale favorirà la convergenza nelle prestazioni del televisore e del computer, creando una vasta area di sovrapposizione che permetterà di completare le funzioni del televisore con la capacità di fornire l'accesso a Internet.

Il mercato della televisione a pagamento è quello che, più degli altri, si presta, per la sua capacità di offrire un maggiore grado di interattività allo spettatore, a beneficiare dei cambiamenti che investiranno tutto il settore. Infatti, la caratteristica distintiva della tele-

**Evoluzione del
settore dei servizi
televisivi**

visione a pagamento è la possibilità da parte dello spettatore di fruire della televisione effettuando delle scelte di programmi, pagando un corrispettivo.

Il mercato della televisione a pagamento si è inizialmente sviluppato con l'offerta di pacchetti di canali di base, alla quale possono essere abbinati anche canali tematici, venduti singolarmente. Tuttavia, il prodotto più caratteristico, nell'ambito della *pay-tv*, è rappresentato dai canali cosiddetti *premium*, i quali forniscono in esclusiva programmi ad alta qualità spettacolare (eventi sportivi e film), in grado di attrarre le decisioni di acquisto dei telespettatori. Gli eventi *premium* sono però limitati per definizione e le relative esclusive si riflettono in prezzi di acquisto molto elevati. Nel prossimo futuro, grazie alla tecnologia digitale sarà tuttavia possibile attirare nuovi abbonamenti *pay-tv* anche grazie all'offerta di servizi televisivi a pagamento di altra natura che presuppongono un maggiore scambio informativo tra l'utente e il fornitore (*video-on demand*, giochi, servizi di comunicazione, servizi bancari - *home banking*, commercio elettronico, accesso a Internet).

La possibilità di offrire, attraverso il televisore, servizi tradizionalmente offerti attraverso il computer e viceversa, potrebbe favorire l'ingresso nel settore televisivo di nuovi operatori. All'accresciuta concorrenza che caratterizzerà il mercato della *pay-tv* sempre più corrisponderà la maggiore importanza delle relazioni con il cliente finale (assistenza nel corso dell'installazione e, successivamente, guida ai servizi disponibili), che costituiranno un fattore determinante per la permanenza sul mercato.

Tuttavia le indubbie possibilità di crescita del settore legate allo sviluppo della tecnologia digitale rimangono ancora associate a costi di ingresso elevati. Attualmente, agli investimenti per la tecnologia necessari per l'entrata sul mercato della televisione a pagamento, vanno aggiunti i costi, elevati, relativi all'acquisizione dei programmi *premium*. Infatti, la competizione tra le emittenti a pagamento avviene principalmente sulla base del tipo di programmazione offerta; in tale contesto si spiega la diffusa utilizzazione dello strumento dell'esclusiva nell'acquisizione dei diritti, strumento che consente alle emittenti di assicurarsi prodotti di cui i concorrenti non possono disporre e di competere soprattutto attraverso la differenziazione del prodotto. In questo quadro, la durata e l'ampiezza delle esclusive riguardanti i diritti strategicamente più importanti sono rilevanti, dal punto di vista della concorrenza, in quanto influiscono in misura determinante sulla possibilità di ingresso di nuovi operatori.

Nel corso dell'anno, particolare attenzione è stata rivolta dall'Autorità alle possibilità di sviluppo della concorrenza sul mercato della televisione a pagamento. E' tuttora in corso l'istruttoria avviata nel 1999, volta ad accertare possibili violazioni degli articoli 81 e 82 del Trattato CE da parte delle società Telepiù Spa e Stream Spa (STREAM-TELEPIÙ). L'Autorità ha ritenuto che la stipula da parte di Telepiù Spa quale impresa in posizione dominante di contratti di esclusiva di durata pluriennale per l'acquisizione di diritti *premium*, nonché il contratto sottoscritto con Stream Spa contenente rilevanti vincoli all'attività di quest'ultima, potessero costituire violazioni degli articoli 81 e 82 del Trattato, apparendo idonei a influenzare le correnti di scambio commerciale intracomunitario e ridurre sostanzialmente le possibilità delle imprese stabilite in altri Stati membri di offrire i loro servizi sul mercato nazionale.

E' stata inoltre sanzionata un'inottemperanza all'obbligo di notifica preventiva di alcune operazioni di concentrazione consistenti nell'acquisizione di impianti di trasmissione radiofonica e delle relative frequenze (RAI RADIO TELEVISIONE ITALIANA-VARI IMPIANTI RADIOFONICI). Infine, è stata respinta, ai sensi della legge 29 marzo 1999, n. 78, una richiesta presentata da Telepiù di autorizzazione a superare le soglie fissate da tale legge per l'acquisizione in esclusiva di determinati diritti sportivi (TELEPIÙ).

Rai Radiotelevisione Italiana-Vari impianti radiofonici

Nel novembre 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata nei confronti di Rai-Radiotelevisione Italiana Spa per la mancata ottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione previsto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90. Oggetto del procedimento sono state venti operazioni di acquisizione, effettuate nel periodo compreso tra 1998 e il 1999, di impianti di trasmissione radiofonica e delle relative frequenze.

L'Autorità ha osservato che le risultanze istruttorie e le nuove argomentazioni addotte dalla Rai non introducevano elementi valutativi diversi rispetto a quelli già presi in esame dalla delibera del 1998 relativa al procedimento RAI-EMITTENTI PRIVATE¹⁰⁷. In particolare, gli impianti di trasmissione e le relative frequenze sono funzionali all'ottenimento di un determinato grado di copertura territoriale e al raggiungimento di un maggior numero di ascoltatori e, quindi, del tutto assimilabili, dal punto di vista della capacità di generare fatturato, agli impianti produttivi. Pertanto, l'Autorità ha ribadito che

**Gli interventi
dell'Autorità**

107. Bollettino n. 51/1998.

l'acquisizione di un impianto di trasmissione radiofonica e della relativa frequenza costituisce un'acquisizione di parti di impresa e, come tale, configura un'operazione di concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. L'Autorità ha ritenuto, quindi, che essendo il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate superiore alle soglie previste dall'articolo 16 della legge n. 287/90, le concentrazioni poste in essere da Rai fossero soggette all'obbligo di comunicazione preventiva. In ragione dell'inottemperanza a tale obbligo, l'Autorità ha comminato a Rai una sanzione pecuniaria, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90, nella misura di 10 milioni di lire per ciascuna violazione, per un valore complessivo di 200 milioni di lire.

Telepiù

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti della società Telepiù per accertare la sussistenza dei requisiti necessari per la concessione di un'autorizzazione in deroga al superamento dei limiti imposti dalla legge 29 marzo 1999, n. 78, per l'acquisto dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata degli eventi sportivi relativi al campionato di calcio di serie A della stagione 1999-2000.

L'articolo 2, comma 2, della predetta legge impone un generale divieto di acquisire, sotto qualsiasi forma e titolo, direttamente o indirettamente, anche attraverso soggetti controllati o collegati, più del 60% dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata di eventi sportivi del campionato di serie A o, comunque, del torneo o del campionato di maggior valore che si svolge o viene organizzato in Italia. A fronte di tale previsione, tuttavia, è conferito all'Autorità, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il potere di derogare al limite del 60%, ovvero di stabilirne altri. A tal fine, l'Autorità deve tenere conto di un complesso di parametri relativi alle condizioni generali del mercato, alla complessiva titolarità degli altri diritti sportivi, alla durata dei relativi contratti, alla necessità di assicurare l'effettiva concorrenzialità del mercato stesso, evitando distorsioni che avrebbero effetti pregiudizievoli per la contrattazione dei diritti di trasmissione relativi a eventi considerati di minor rilievo commerciale.

Al momento dell'avvio dell'istruttoria la società Telepiù, che già disponeva dei diritti relativi alle gare di campionato di dieci squadre, ha sottoscritto un contratto con un'undicesima squadra, in tal modo venendo a disporre dei diritti relativi a 187 incontri, pari al 61,1% del totale. Con parere reso in data 21 luglio 1999, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni riteneva che, all'esi-

to dell'esame dei suddetti parametri, non ricorressero le condizioni per autorizzare la società Telepiù a superare il limite del 60% e che, pertanto, l'istanza di deroga presentata dalla società fosse da rigettare.

L'Autorità, da parte sua, con riferimento al primo parametro, ovvero le condizioni generali del mercato, ha osservato che Telepiù è il principale operatore nella TV a pagamento in Italia, sia in virtù del numero di abbonati che del fatto che è l'unico a utilizzare la tecnologia analogica, un elemento che costituisce un importante fattore di competitività. Telepiù è inoltre un operatore verticalmente integrato con attività che vanno dalla produzione di programmi alla distribuzione del prodotto alla clientela e appartiene a un gruppo internazionale attivo in diversi paesi europei, dotato di ampie risorse finanziarie e di notevole potere contrattuale nei confronti dei venditori di diritti sportivi e cinematografici.

Quanto alla complessiva titolarità degli altri diritti sportivi, alla durata dei contratti e all'effettiva concorrenzialità, nel corso dell'istruttoria è stato rilevato, in primo luogo, che in Italia i diritti per gli sport diversi dal calcio generano spesso un interesse meno continuativo e di minore intensità nello spettatore e che Telepiù, oltre alla titolarità dei diritti di undici squadre di serie A, dispone dei diritti esclusivi criptati pluriennali di quattro delle principali squadre partecipanti al campionato di serie B. Inoltre, sono nella sua disponibilità i diritti relativi alla Formula 1 di automobilismo, ai maggiori incontri di pugilato, al football e al basket professionistico statunitense e ai tornei di tennis di alto livello, quali Wimbledon e Roland Garros. In secondo luogo, tutti i contratti stipulati da Telepiù sono di durata assai rilevante (da tre a sei anni), un elemento che, insieme al numero dei contratti stessi, rende molto difficile l'affermazione di nuovi operatori e quindi un'effettiva concorrenza sul mercato.

Infine, quanto all'accertamento di eventuali distorsioni con effetti pregiudizievoli per la contrattazione dei diritti di trasmissione relativi a eventi di minore valore commerciale, è stato rilevato che la legge n. 78/99 richiede di procedere in tal senso soltanto nel caso in cui, alla luce della verifica delle altre condizioni, si ritenga di disporre una deroga al limite del 60%. Ritenuto che, alla luce delle risultanze istruttorie, non ricorressero nella stagione 1999-2000 le condizioni per il riconoscimento a favore di Telepiù della deroga al limite del 60%, l'Autorità ha deliberato, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 78/99, il rigetto dell'istanza di deroga presentata da Telepiù, chiedendo a quest'ultima di cedere i diritti di trasmissione in esclusiva eccedenti tale soglia.

DIRITTI SPORTIVI

**Gli interventi
dell'Autorità**

Per dare luogo a un campionato equilibrato le società di calcio hanno per lungo tempo delegato la negoziazione dei diritti televisivi alla Lega Calcio, ridistribuendo gli introiti della vendita centralizzata con criteri egualitari. L'avvento della televisione a pagamento, la crescita imponente della domanda di calcio da parte di tutte le emittenti e l'incremento esponenziale dei prezzi dei diritti televisivi hanno messo in discussione questo sistema redistributivo. Nel corso dell'anno, l'Autorità ha rivolto la sua attenzione alla compatibilità con la tutela della concorrenza della vendita centralizzata dei diritti televisivi, conducendo un'istruttoria volta a verificare eventuali violazioni della Lega Calcio all'articolo 2 della legge n. 287/90 (VENDITA DIRITTI TELEVISIVI).

Vendita diritti televisivi

Nel luglio 1999 l'Autorità ha concluso un'istruttoria volta ad accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza da parte della Lega Nazionale Professionisti, denominata anche Lega Calcio, associazione a carattere privatistico 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 sembrava emergere l'attribuzione in esclusiva a quest'ultima, da parte delle società calcistiche, della gestione dei diritti televisivi in chiaro e in criptato relativamente alle partite del Campionato di calcio e della Coppa Italia. Inoltre, è stato osservato che sino alla stagione calcistica 1998-1999 la Lega ha venduto collettivamente i diritti televisivi in chiaro e criptato relativi ai Campionati di calcio della serie A e B e della Coppa Italia e che, anche successivamente, la vendita dei diritti televisivi appariva subordinata al potere decisionale della Lega Calcio.

Ai fini del procedimento, il mercato rilevante è stato identificato nel mercato italiano dei diritti televisivi sportivi *premium*. In tale mercato possono essere inclusi i diritti per la trasmissione in chiaro e criptato relativi agli eventi calcistici nazionali costituiti dal Campionato di serie A, dalla Coppa Italia e dalla SuperCoppa di Lega, i diritti relativi ad alcune importanti manifestazioni calcistiche internazionali, quali la *Champions League*, la Coppa delle Coppe e la Coppa Uefa, i diritti relativi agli incontri disputati dalla nazionale italiana di calcio e i diritti relativi al Campionato Mondiale di Formula 1 e al Giro ciclistico d'Italia. Nell'ambito di tali diritti, quelli per gli *highlights* delle suddette competizioni sono stati, sino a