

ritenuto ingiustificato l'impedimento frapposto a un'impresa di autonoleggio di locare un'autovettura munita di doppi comandi a un'aspirante patentato. L'Autorità ha quindi concluso che il divieto sancito dalla circolare ministeriale, oltre che in contrasto con la *ratio* della disposizione del Codice della strada, stabiliva di fatto un ingiustificato vantaggio a favore delle autoscuole ai fini della esercitazione alla guida, escludendo l'accesso a tale mercato da parte delle imprese di autonoleggio. Tale situazione è apparsa inoltre aggravata dal possibile disincentivo dei candidati privatisti a rivolgersi alle imprese di autonoleggio per affittare autovetture dotate di doppi comandi non solo per esercitarsi alla guida, ma anche per il solo svolgimento dell'esame, tenuto conto che entrambi i servizi possono essere comunque offerti dalle autoscuole. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha auspicato una revisione della circolare ministeriale.

MODALITÀ DI GESTIONE DEL SERVIZIO TELEMATICO DENOMINATO "SERVIZIO TELEMATICO DELL'AUTOMOBILISTA" (S.T.A.)

Nel dicembre 2006, l'Autorità ha inviato un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al Ministro dei Trasporti in ordine alle modalità di gestione del "Servizio Telematico dell'Automobilista" (S.T.A.). Tale servizio consiste in uno sportello telematico, attivabile presso gli uffici provinciali della Motorizzazione civile, gli uffici provinciali dell'ACI che gestiscono il Pubblico Registro Automobilistico (P.R.A.), le delegazioni ACI e le imprese di consulenza automobilistica, realizzato tramite l'unificazione informatica di due banche-dati precedentemente separate, quella del P.R.A., affidata in concessione esclusiva dall'ACI, e quella del Ministero dei Trasporti, gestita tramite gli uffici provinciali della Motorizzazione civile (DDT). Scopo primario del servizio è la semplificazione amministrativa dei procedimenti e degli atti relativi ai beni mobili registrati in genere. Dalle informazioni acquisite dall'Autorità è tuttavia emerso che le tariffe del servizio svolto dagli uffici della Motorizzazione civile sono stabilite per legge, mentre quelle relative all'ACI sono libere.

Con riferimento a tale profilo, l'Autorità ha rilevato che il servizio in questione, svolto sia dall'ACI che dalla Motorizzazione civile, si sostanzia nell'esercizio di una funzione pubblica, consistente nella conservazione di registri pubblici attinenti ai beni mobili registrati e nella fornitura dei relativi dati agli utenti tramite il sistema denominato STA. Conseguentemente, sarebbe opportuno che su di essa venisse esercitata un'attività di vigilanza e di controllo da parte del Ministero competente, con

particolare riferimento alla gestione operativa ed economica del servizio e alla determinazione dei costi di rilascio delle informazioni e di accesso al sistema, al fine di impedire che eventuali oneri siano ingiustificatamente trasferiti sugli utenti finali. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha auspicato che i costi di erogazione del servizio siano stabiliti dal competente Ministero non solo per la Motorizzazione civile, ma anche per l'ACI, assicurando nel contempo che i due operatori offrano il servizio secondo analoghe e più efficienti procedure.

ISTRUZIONI PER IL RICONOSCIMENTO DEGLI ORGANISMI DI CONSULENZA IN RELAZIONE ALL'INTRODUZIONE DELLA MISURA 'Y' (AIUTI PER L'UTILIZZO DEI SERVIZI DI CONSULENZA AZIENDALE)

Nel febbraio 2007, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alla Regione Piemonte in merito agli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalla delibera della Giunta Regionale del giugno 2006, con la quale sono state approvate le istruzioni per il riconoscimento della qualifica di "Organismi di consulenza aziendale", ai quali si debbano rivolgere gli imprenditori agricoli che intendano usufruire dei finanziamenti comunitari (Misura Y, Aiuti per l'utilizzo dei servizi di consulenza aziendale) volti a promuovere il rispetto del Regolamento CE 1782/03, ossia a migliorare il benessere degli animali e le condizioni agronomiche e ambientali. La delibera stabiliva, in particolare, un punteggio minimo per conseguire tale riconoscimento, le cui modalità di attribuzione facevano sì che esso potesse essere raggiunto solo da soggetti dotati di una vasta struttura organizzativa e di una numerosa clientela.

Con riferimento al requisito delle "risorse in termini di personale qualificato", l'Autorità ha osservato che non appariva giustificata da esigenze di carattere generale la diversa valutazione in termini di punteggio attribuita al personale tecnico non già in relazione all'effettiva capacità ed esperienza possedute, ma unicamente in ragione della tipologia, subordinata o autonoma, di svolgimento della prestazione del servizio di consulenza. Inoltre, nessun rilievo veniva dato al conseguimento dell'abilitazione e al praticantato professionale, che pure sono significativi nella valutazione della qualificazione del personale tecnico. Con riferimento al requisito di "esperienza ed affidabilità in materia di consulenza", la delibera richiedeva, tra l'altro, di aver prestato

assistenza tecnica a un numero assai elevato di aziende, pari nell'ultimo anno a trentacinquemila aziende agricole. L'Autorità ha rilevato che, in questo modo, la delibera individuava preventivamente nelle grandi organizzazioni del settore agricolo i soggetti che avrebbero potuto richiedere ed ottenere il riconoscimento, dal momento che nessuna organizzazione di liberi professionisti avrebbe potuto raggiungere una clientela così numerosa.

Più in generale, l'Autorità ha affermato che ove esigenze di carattere generale impongano di limitare il numero degli organismi di consulenza che possono essere riconosciuti, tale limitazione dovrebbe essere stabilita attraverso criteri oggettivi di selezione, quali le caratteristiche tecnico-professionali, i mezzi a disposizione, un numero minimo di domande evase, che consentano anche ad operatori come i liberi professionisti di ottenere il riconoscimento come organismi di consulenza e di offrire i propri servizi alle aziende agricole. L'Autorità ha pertanto auspicato una modifica della delibera in conformità ai principi della concorrenza e della parità di trattamento tra operatori.

SCHEMA TERRITORIALE PER LA PROGRAMMAZIONE DELLE AUTOSCUOLE NELLA PROVINCIA DI ALESSANDRIA

Nell'ottobre 2006, l'Autorità ha inviato un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alla Provincia di Alessandria al fine di evidenziare gli effetti distorsivi della concorrenza derivanti dallo "Schema territoriale per la programmazione delle autoscuole nella Provincia di Alessandria". L'Autorità aveva già in precedenza rilevato che una programmazione strutturale dell'offerta nel settore delle autoscuole determina distorsioni della concorrenza non giustificate da esigenze di carattere generale³⁴. Il pieno operare dei meccanismi concorrenziali, infatti, rende possibile, nel settore delle autoscuole, un esercizio efficiente dell'attività, anche sotto il profilo delle scelte di prezzo e di qualità del servizio; al contrario, la limitazione numerica delle nuove autorizzazioni comporta una protezione della posizione di mercato degli operatori già

³⁴ Segnalazione *Limitazione del numero degli operatori nel settore delle autoscuole*, del 29 maggio 1997, in Bollettino n. 22/1997.

presenti e disincentiva questi ultimi a migliorare le caratteristiche di offerta, favorendo peraltro gli accordi collusivi.

Riprendendo quanto già suggerito in altre occasioni, l'Autorità ha ribadito la necessità di evitare l'introduzione di limitazioni all'entrata nel settore dettate da finalità di mantenimento della struttura attuale dell'offerta, con conseguente formazione di posizioni di rendita a beneficio degli operatori già presenti e ha auspicato che tali considerazioni possano ispirare la definizione dei criteri di autorizzazione delle autoscuole nel territorio della Provincia di Alessandria.

SERVIZIO DI RICERCA CONTINUATIVA PER VIA TELEMATICA

Nel novembre 2006, l'Autorità ha inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, sulle possibili distorsioni alla concorrenza derivanti dalle modalità attraverso le quali l'Agenzia del Territorio commercializzerà il servizio di ricerca continuativa per via telematica sulle banche dati catastali. L'Autorità era già intervenuta in merito alle modalità di svolgimento di tale servizio (cosiddetto monitoraggio immobiliare), sottolineando che la previsione di introdurre un servizio di ricerca continuativa per via telematica e di disattivare conseguentemente il servizio di rilascio dell'elenco delle variazioni intervenute nei registri ipotecari e catastali in un determinato giorno, doveva essere accompagnata dalla individuazione di misure che consentissero alle imprese che operavano nel settore dei servizi di informazione ipotecaria e catastale di continuare a svolgere in proprio l'attività di monitoraggio³⁵.

Con il decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262 recante "Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria", il Governo ha recepito le osservazioni dell'Autorità; al tempo stesso, ha previsto un aggravamento delle condizioni economiche alle quali viene rilasciato l'elenco delle variazioni intervenute nei registri ipotecari e catastali in un determinato giorno, strumento necessario per l'elaborazione da parte degli operatori del servizio di monitoraggio immobiliare.

³⁵ Segnalazione *Utilizzazione delle informazioni catastali e ipotecarie*, del 25 gennaio 2006, in Bollettino n. 2/2006.

L'Autorità ha sottolineato il rischio di distorsioni concorrenziali che possono derivare da questa misura, in considerazione del futuro ingresso dell'Agenzia del territorio nel mercato dell'elaborazione delle informazioni ipotecarie e catastali. In particolare, l'Autorità ha evidenziato la compresenza di due ambiti d'azione dell'Agenzia chiaramente distinti: quello relativo alle funzioni pubblicistiche e ai servizi che a esse si ricollegano; quello relativo all'offerta di servizi di natura economica in un contesto di libera concorrenza. Conseguentemente, l'Agenzia del territorio, ai fini dello svolgimento di un'attività di impresa in regime di libera concorrenza, può fare uso dei dati acquisiti nell'esercizio della funzione pubblica in conformità ai principi espressi all'articolo 8, comma 2 della legge n. 287/90. Considerato che la fornitura del servizio di monitoraggio immobiliare non rientra nei compiti istituzionali dell'Agenzia, bensì configura un servizio a valore aggiunto che può essere offerto anche da imprese private, l'Autorità ha affermato che esso deve essere fornito mediante una società separata e a parità di condizioni con gli operatori privati, rendendo cioè accessibili i medesimi dati a condizioni identiche e in modo da assicurare che il costo dell'accesso sia orientato a coprire gli oneri eventualmente sostenuti dell'Amministrazione per la fornitura del servizio. L'Autorità ha infine ricordato che tali considerazioni valgono anche per tutti gli ulteriori servizi a valore aggiunto che saranno forniti dall'Agenzia su base imprenditoriale, in maniera da rendere possibile uno sviluppo effettivo della concorrenza nel settore dell'informazione ipotecaria e catastale.

NORME PER LA MESSA IN SERVIZIO E UTILIZZAZIONE DELLE ATTREZZATURE A PRESSIONE

Nell'ottobre 2006, l'Autorità ha inviato al Governo un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito al decreto ministeriale n. 329/2004, "Regolamento recante norme per la messa in servizio ed utilizzazione delle attrezzature a pressione e degli insiemi di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 93/2000", il quale, nello stabilire una serie di obblighi per gli utilizzatori delle attrezzature a pressione, ha previsto la verifica della messa in servizio delle attrezzature a pressione, nonché l'obbligo di verifiche periodiche. Tale decreto, tuttavia, non chiarisce quali siano i soggetti abilitati ad effettuare tali verifiche e quali requisiti debbano possedere.

Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato innanzitutto la necessità di provvedere a un'integrazione del decreto, al fine di precisare i soggetti che, sulla base di

predeterminati requisiti, possano svolgere l'attività di verifica delle attrezzature a pressione. Contestualmente, l'Autorità ha ritenuto opportuno sottolineare l'obbligo per le competenti amministrazioni di assicurare la presenza di una pluralità di operatori dal lato dell'offerta ed evitare la creazione di posizioni di monopolio in capo a determinati soggetti. In tale ottica, ha escluso la possibilità di attribuire in esclusiva all'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) e alle Aziende sanitarie locali (ASL) la verifica della messa in servizio dell'impianto e le verifiche periodiche, e ciò tenuto conto anche dell'impossibilità per tali strutture di soddisfare tempestivamente tutte le richieste, con conseguente pregiudizio alla sicurezza degli impianti.

In particolare, l'attribuzione all'ISPESL e alle ASL della duplice responsabilità della verifica degli impianti e del controllo sulla qualità di tale verifica è stata ritenuta fonte di un potenziale conflitto di interessi. In particolare, l'affidamento della funzione di controllore a un soggetto che possa contemporaneamente operare sul mercato in concorrenza con altre imprese gli conferisce un potenziale e ingiustificato vantaggio competitivo.

NORME IN MATERIA DI SOCIETÀ COOPERATIVE

Nell'ottobre 2006, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Parlamento e al Governo in merito alla distorsione della concorrenza derivante dall'interpretazione prevalente di alcune norme in materia di società cooperative, con particolare riferimento alle modalità con le quali tali società soggiacciono all'obbligo della certificazione contabile. Più specificamente, l'articolo 15 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 recante "Nuove norme in materia di società cooperative" dispone che le società cooperative sottoposte all'obbligo della certificazione contabile ricorrano a società di revisione iscritte all'albo speciale di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975 n. 136, ovvero autorizzate dal Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (attualmente Ministro dello Sviluppo Economico), purché convenzionate con l'associazione nazionale di rappresentanza alla quale le società cooperative o i loro consorzi aderiscono. Nell'ipotesi in cui una società cooperativa non richieda tale certificazione, l'articolo 11 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 "Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3

aprile 2001, n. 142, recante “Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore”, prevede che essa possa essere sottoposta alla gestione commissariale, fino al perfezionamento dell’incarico a una società di revisione.

Con riferimento agli effetti anticoncorrenziali derivanti dall’interpretazione della prima disposizione, l’Autorità era già intervenuta, evidenziando che essa non chiarisce se alle associazioni nazionali di rappresentanza delle società cooperative corresse l’obbligo di stipulare la convenzione con tutte le società iscritte all’albo curato dalla Consob, ovvero se le stesse associazioni disponessero di ampia discrezionalità nella scelta delle società di revisione con cui stipulare la convenzione³⁶. Quest’ultima interpretazione, di fatto prevalente, in assenza della preventiva indicazione dei criteri circa le modalità di scelta da parte delle associazioni, era suscettibile di determinare distorsioni della concorrenza nel mercato della revisione e certificazione di bilanci in quanto impediva ad alcune società di poter accedere a tale segmento di mercato. Nel contempo, tale limitazione della concorrenza andava a danno delle stesse società cooperative, le quali traggono beneficio da un elevato grado di concorrenza tra le società di revisione e certificazione.

L’Autorità ha verificato che, a distanza di anni, non solo non risultava abrogata la normativa in questione né era stata adottata alcuna interpretazione diversa rispetto a quella considerata restrittiva, ma con l’articolo 11 del decreto legislativo n. 220/2002 è stato anche previsto il commissariamento, quale sanzione per la mancata richiesta della certificazione del bilancio. L’Autorità ha pertanto ribadito l’assenza di qualunque giustificazione, sotto il profilo concorrenziale, delle restrizioni dell’accesso a tali servizi, causate dall’imposizione di un obbligo non solo del tutto ingiustificato (ovvero, la scelta della società di revisione a cui affidare l’incarico esclusivamente tra le quelle che hanno stipulato un’apposita convenzione con le associazioni nazionali di rappresentanza), ma anche dall’assoluta discrezionalità attribuita alle stesse associazioni nella scelta delle società di revisione da convenzionare. Tali considerazioni, infine, sono apparse ulteriormente aggravate dal fatto che, a seguito dell’avvenuto commissariamento della società cooperativa, l’individuazione della società di revisione

³⁶ Segnalazione *Revisione dei bilanci delle società cooperative*, del 30 marzo 1995, in Bollettino n. 12/1995.

da parte del commissario verrebbe effettuata senza alcun vincolo di scelta, secondo le regole del libero mercato. L'Autorità ha auspicato una revisione di tali disposizioni e ha invitato l'Amministrazione a tenere presenti i principi evidenziati quantomeno ai fini della predisposizione di un'apposita circolare interpretativa.

ATTIVITÀ EDUCATIVE, RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha sanzionato un'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione (MATCH POINT/AGENZIA IPPICA T. TASSO BERGAMO); è stata inoltre conclusa un'indagine conoscitiva nel settore del calcio (INDAGINE CONOSCITIVA NEL SETTORE DEL CALCIO PROFESSIONISTICO).

Inottemperanze

MATCH POINT/AGENZIA IPPICA T. TASSO BERGAMO

Nel marzo 2007, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Match Point Spa, interamente controllata da Sisal Spa, per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. L'operazione, tardivamente comunicata, consisteva nell'acquisizione da parte di Match Point dell'intero capitale sociale di Agenzia Ippica T. Tasso Bergamo Srl. Entrambe le società sono attive nel settore della raccolta e gestione di scommesse ippiche e sportive.

L'Autorità ha considerato che l'operazione, comportando l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*) della legge n. 287/90 e risultava soggetta all'obbligo di notifica preventiva in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale nell'ultimo esercizio dall'insieme delle imprese interessate era superiore alla soglia di cui all'articolo 16, comma 1 della stessa legge. Nel determinare l'ammontare della sanzione, l'Autorità ha tenuto conto dell'assenza di dolo, della comunicazione spontanea, seppur tardiva, dell'operazione, nonché della modesta incidenza concorrenziale dell'operazione. Sulla

base di tali elementi, l'Autorità ha comminato alla società Match Point una sanzione di 5 mila EUR.

Indagine conoscitiva

SETTORE DEL CALCIO PROFESSIONISTICO

Nel dicembre 2006, l'Autorità ha concluso un'indagine conoscitiva relativa al settore del calcio professionistico in Italia e volta a identificare eventuali problematiche suscettibili di assumere diretta rilevanza dal punto di vista concorrenziale.

L'indagine ha in primo luogo analizzato la situazione economico-finanziaria del settore del calcio professionistico in Italia, evidenziando che, benché il fatturato complessivo sia in continua crescita, le società sono caratterizzate da un livello di indebitamento elevato, originato dall'errata valutazione delle possibilità di crescita dei ricavi derivanti dalla vendita dei diritti televisivi e dall'elevata retribuzione dei calciatori, che incide per circa l'80% sul totale dei costi.

Con particolare riferimento alla vendita dei diritti audiovisivi, che costituiscono l'entrata più rilevante per le società di serie A, rappresentando oltre il 40% dei ricavi, l'Autorità ha rilevato che le modalità di vendita individuale dei diritti hanno contribuito ad accentuare il divario nella distribuzione degli introiti tra le società dotate di maggiore potere contrattuale e più ampio bacino d'utenza e le società minori. Inoltre, il vigente meccanismo di ripartizione delle risorse, prevedendo che le società debbano versare a fini mutualistici il 19% dei loro proventi totali, non è sembrato realizzare appieno le esigenze solidaristiche che connotano il fenomeno sportivo, specie se confrontato con i meccanismi adottati negli altri Paesi europei. Questa disuguaglianza nella distribuzione delle risorse ha ampliato i divari tecnici tra le squadre, riducendo l'incertezza dei risultati e la qualità dello spettacolo.

Nel luglio 2006 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge-delega, il quale prevede la contitolarità dei diritti televisivi, la commercializzazione dei diritti in forma centralizzata; stabilisce inoltre che la vendita dei diritti televisivi debba avvenire “mediante procedure finalizzate a garantire la concorrenza tra operatori della

comunicazione” realizzate “per singola piattaforma”, tramite modalità che “assicurino, ove possibile, la presenza di più operatori della comunicazione nella distribuzione dei prodotti audiovisivi relativi agli eventi sportivi”, prevedendo altresì “una durata ragionevole” dei contratti di vendita. Quanto alle regole di mutualità, è previsto che una quota prevalente delle risorse derivanti dalla vendita dei diritti sia ripartita in parti uguali tra tutti le società, una quota sia destinata alle finalità generali del sistema e, infine, che le restanti risorse siano distribuite “tenendo conto anche del bacino d’utenza e dei risultati sportivi conseguiti”.

Al riguardo, l’Autorità ha osservato che la quota dei proventi destinata a essere ripartita sulla base dei risultati sportivi conseguiti dovrebbe essere sufficientemente significativa, nell’ottica di tutelare, attraverso l’adozione di un sistema meritocratico, l’incentivo delle squadre ad effettuare buone prestazioni. In quest’ottica, la ripartizione dei proventi dovrebbe prescindere dal bacino di utenza dei club, parametro preso a riferimento nel disegno di legge che tuttavia sfugge alla logica meritocratica. Più in generale, l’Autorità ha rilevato che il legislatore dovrebbe lasciare al soggetto incaricato di gestire tale sistema di ripartizione delle risorse un certo grado di discrezionalità in ordine alle modalità di vendita, compresa la facoltà di modificare le quote ripartitorie a seconda delle esigenze che si manifestino nel tempo. Tale compito, più che alle Leghe, dovrebbe essere affidato a un soggetto terzo che possa tutelare gli interessi delle società di calcio minori e dell’intero settore. In particolare, la riduzione dei divari tra società maggiori e minori dovrebbe essere principalmente raggiunta tramite forme di prelievo mutualistico più incisive di quelle attuali. L’esistenza di un maggiore equilibrio tra le diverse squadre è infatti un presupposto indispensabile, oltre che per garantire l’incertezza dei risultati e una conseguente maggiore attrattiva dello spettacolo, anche per assicurare il corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali nel settore.

Con riferimento alla regolamentazione dei rapporti tra calciatori professionisti e società di calcio, la disciplina nazionale è caratterizzata da alcune significative incongruenze idonee ad alterare i rapporti competitivi tra le società. In primo luogo, l’Autorità ritiene necessario il mantenimento di una qualche forma di stabilità contrattuale per i calciatori, atteso che, in assenza di qualsivoglia vincolo, gli organici delle squadre potrebbero subire continue modifiche nel corso del campionato rendendo meno equa la competizione e, soprattutto, aumentando le occasioni collusive. A tal fine, l’Autorità ha suggerito di evitare, salvo casi eccezionali, che gli organici delle squadre

subiscano modifiche nel corso del campionato, auspicando che la fissazione della durata minima dei contratti sia pari almeno alla durata del campionato. Anche la disciplina relativa alle cessioni dei giocatori, prevedendo che il tesseramento di un giocatore per una nuova società possa avvenire in due periodi prestabiliti (uno in corso di campionato, l'altro alla fine dello stesso) e che un giocatore possa, nel corso di una stagione, essere tesserato per più di una società, si presta ad analogo rilievo, in quanto crea inevitabili opportunità di collaborazione tra le squadre, suscettibili di falsare la corretta competizione. In merito, l'Autorità ha auspicato una serie di modifiche alla vigente disciplina consistenti: *i)* nel fissare il principio per cui il Periodo di Tesseramento che cade nel corso del campionato (in genere a gennaio) sia utilizzato solo dalle squadre che partecipano a campionati diversi e solo eccezionalmente (per esempio per sostituire giocatori infortunati) per cessioni tra squadre concorrenti; *ii)* nel circoscrivere l'obbligo delle società di avvisare per iscritto la società del giocatore con cui intendono avviare una trattativa e il cui contratto sia in scadenza solo ai casi di cessioni di contratto che avvengano in corso di campionato; *iii)* nell'attribuire il compito di redigere i modelli di accordi di cessione alla Federazione italiana gioco calcio (FIGC) e non alla Lega; *iv)* nel rafforzare i poteri della Commissione di vigilanza sulle società di calcio professionistiche (Co.Vi.So.C.), che ha il compito di verificare il rispetto da parte delle società di un preciso parametro economico finanziario (rapporto Ricavi/Indebitamento), attribuendole tutte le attività di controllo economico-finanziario delle società. Considerazioni analoghe sono state svolte con riferimento alle cessioni temporanee di contratti (prestiti), molto utilizzate dalle società di calcio professionistiche per scambiarsi giocatori nel corso del campionato.

Con riguardo, infine, alla controversie di carattere tecnico e disciplinare tra società e tra società e calciatori, rimesse obbligatoriamente ai collegi arbitrali, l'Autorità ha ritenuto che tale vincolo sia suscettibile di ripercuotersi negativamente sui rapporti di concorrenza esistenti tra le società, dal momento che la società che si ritenga insoddisfatta del lodo arbitrale e decida di rivolgersi al giudice ordinario si troverebbe a essere penalizzata per effetto delle sanzioni disciplinari che le verrebbero comminate. L'Autorità ha quindi auspicato alcune modifiche, volte in particolare: *i)* a consentire ai tesserati FIGC il ricorso ai giudici ordinari, analogamente a quanto previsto dal Regolamento FIFA, senza che siffatte azioni possano dar luogo a sanzioni e *ii)* ad

abolire ogni previsione intesa a subordinare ad autorizzazioni della FIGC o a notifiche alle Leghe l'esercizio del diritto di ricorrere alla giurisdizione statale.

Nell'ambito dell'analisi dedicata all'organizzazione e alle funzioni della FIGC e della Lega, l'indagine ha evidenziato le carenze funzionali del sistema causate dal sempre più rilevante ruolo attribuito agli organismi associativi, ovvero le Leghe, nell'ambito della struttura federale, con l'attribuzione di compiti che di fatto esorbitano dalla mera organizzazione delle competizioni sportive, cui le stesse dovrebbero essere deputate. In particolare, le Leghe hanno assunto un ruolo preponderante soprattutto in relazione agli interessi finanziari dei propri associati, con particolare riguardo ai controlli sulle obbligazioni economiche contenute nei contratti di cessione dei calciatori e alla ripartizione dei proventi derivanti dalla vendita dei diritti televisivi, nonché una notevole rilevanza nella composizione ed elezione degli organi federali. Al riguardo, l'Autorità ha individuato gli spazi per una possibile riorganizzazione del settore. Dopo aver ribadito la diversa natura della FIGC e delle Leghe, l'Autorità ha auspicato che venga sottratta ogni funzione di controllo sulle società di calcio delle Leghe e che lo stesso venga esercitato da organismi federali a ciò deputati (ad esempio la Co.Vi.So.C.). L'organo preposto a dettare le regole di funzionamento e di controllo di un dato settore deve infatti non solo essere rappresentativo delle diverse componenti, ma principalmente trovarsi in posizione di oggettiva terzietà rispetto a tutti i soggetti la cui attività è chiamato a disciplinare e controllare. Ciò vale sia per i compiti delle Leghe in materia di ingaggi dei giocatori, sia per quelli relativi alla ripartizione mutualistica dei proventi da diritti televisivi. In particolare, secondo l'Autorità, occorrerebbe: *i)* attribuire il compito di approvare i contratti tra società e calciatori, nonché quello di redigere i modelli di accordi di cessione alla FIGC e *ii)* attribuire tutte le attività di controllo economico-finanziario sulle società alla Co.Vi.So.C., rafforzando, a tal fine, i poteri di tale organismo. Per consentire alla FIGC il corretto espletamento di tali compiti, è necessario, infine, che sia garantita pari dignità, nell'ambito dei suoi organi, a tutte le componenti del settore.

L'Autorità ha infine approfondito la disciplina dell'attività di agente dei calciatori contenuta nel "Regolamento per l'esercizio dell'attività di agente di calciatori" (Regolamento FIGC), evidenziando che esso contiene previsioni che non trovano riscontro nel Regolamento FIFA, suscettibili di ostacolare significativamente il confronto concorrenziale sul mercato. In primo luogo, con riferimento alle regole

concernenti l'accesso all'attività di agente, l'Autorità ha rilevato che l'obbligo dell'iscrizione all'Albo è in contrasto con il Regolamento FIFA e non risponde ad alcuna esigenza di necessità e proporzionalità. Anche la standardizzazione dei rapporti contrattuali tra agente e calciatore, attraverso l'obbligo di utilizzare "esclusivamente" i moduli predisposti, è stata ritenuta di ostacolo alla concorrenza tra agenti, atteso che una maggiore libertà contrattuale li indurrebbe a competere anche sotto il profilo delle condizioni offerte. L'Autorità ha inoltre riscontrato la portata restrittiva delle norme che: *i*) impongono al calciatore di corrispondere comunque un compenso al proprio agente, anche ove l'ingaggio ottenuto non sia dovuto all'opera svolta dall'agente medesimo; *ii*) obbligano il calciatore a conferire l'incarico in via esclusiva a un solo agente; infine, *iii*) vietano di contattare un calciatore per indurlo a cambiare agente. Tali norme, in quanto ostacolano la possibilità per il calciatore di rivolgersi a un nuovo agente, riducono gli incentivi degli agenti stessi a diversificare la propria attività e a dimostrare la propria efficienza nel procurare ingaggi più favorevoli. Analoghi effetti restrittivi sono stati ravvisati nelle norme in tema di revoca del mandato all'agente, le quali, prevedendo gravose penali per il calciatore, costituiscono un deterrente alla decisione di quest'ultimo di cambiare agente. Parimenti problematica è stata ritenuta la previsione secondo cui ogni controversia connessa all'incarico conferito a un agente da qualsivoglia soggetto deve essere decisa esclusivamente con arbitrato rituale, amministrato dalla Camera Arbitrale costituita presso la FIGC, con divieto di impugnare il lodo arbitrale dinanzi al giudice ordinario. Tale divieto produce effetti anticoncorrenziali in quanto riduce artificialmente il potere negoziale degli agenti. Infatti l'agente che, insoddisfatto del lodo arbitrale, si rivolga al giudice ordinario viene sanzionato con la sospensione dall'Albo.

Infine, l'Autorità ha riscontrato l'inadeguatezza della disciplina sui conflitti di interesse contenuta nel Regolamento agenti della FIGC, concludendo che l'attività di agente dovrebbe essere vietata quando vengano gestite trattative che vedano come destinatari o beneficiari dell'attività svolta soggetti che abbiano legami parentali o di affinità con l'agente stesso. Al riguardo, è stata prospettata l'introduzione di meccanismi di controllo, anche di tipo sanzionatorio, nel caso in cui i legami parentali siano sfruttati al fine di trarne un indebito vantaggio competitivo nei confronti dei concorrenti. Le stesse preclusioni e le stesse sanzioni dovrebbero essere previste nei casi

di congiunta rappresentanza, da parte di uno stesso agente, di calciatori e allenatori o almeno allenatore e calciatori appartenenti alla stessa squadra.

APPALTI PUBBLICI

Attività di segnalazione

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DI LAVORI NELL'AMBITO DI CONCESSIONI PUBBLICHE

Nel marzo 2006, l'Autorità, congiuntamente all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, ha trasmesso al Parlamento e al Governo alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 in merito alle concessioni di lavori pubblici, con particolare riferimento alla misura dei lavori realizzati senza fare ricorso a procedure di gara a evidenza pubblica.

In generale, l'Autorità ha sottolineato che il rispetto del principio di libera concorrenza nell'ambito dell'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici rientra tra i principi fondamentali accolti dalla legge n. 109/94. Tale medesima legge ha previsto, inoltre, la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di imporre ai concessionari di lavori pubblici l'affidamento a terzi di appalti per una percentuale minima del 30 per cento del valore globale dei lavori oggetto della concessione, nonché la facoltà di invitare i candidati concessionari a dichiarare nelle loro offerte la percentuale del valore globale dei lavori oggetto della concessione che essi intendono affidare a terzi. Tali previsioni sono volte non solo a consentire alle piccole e medie imprese di poter partecipare al processo costruttivo dell'opera, ma soprattutto a garantire che vi sia un livello minimo di lavori aggiudicati a seguito di un confronto concorrenziale tra le imprese. Quest'ultima preoccupazione ha ispirato in particolare la previsione di una soglia percentuale pari ad almeno il 40% di lavori oggetto della concessione da affidare a terzi a mezzo di gare d'appalto nel caso specifico di concessioni assentite prima del 30 giugno 2002, in ragione del fatto che larga parte di

tali concessioni, per lo più relative al settore autostradale e risalenti alla metà del secolo scorso, non è stata assentita a mezzo di procedure ad evidenza pubblica e la loro scadenza è ripetutamente stata procrastinata senza mai aversi un effettivo confronto concorrenziale per la loro assegnazione.

Tenuto conto di ciò, l'Autorità ha evidenziato che dal complesso dei dati acquisiti nell'ambito di una specifica verifica di mercato condotta su un campione significativo di soggetti presenti nella banca dati degli appalti curata dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici a partire dal 2000, sono emersi alcuni fenomeni di specifico interesse, riguardanti in particolare *i*) le modalità di scelta dei concessionari dei lavori pubblici, *ii*) l'incidenza dei lavori riferibili a concessioni assentite senza ricorrere a procedura a evidenza pubblica, *iii*) gli affidamenti a imprese controllate per importi superiori ai limiti previsti dalla legge per le concessioni assentite alla data del 30 giugno 2002, *iv*) l'affidamento a imprese controllate nel rispetto della norma ma pur sempre a scapito della libera concorrenza.

Con riferimento al primo punto, è emerso che, nella quasi totalità dei casi, la scelta dei concessionari dei lavori pubblici è stata affidata a trattativa privata, per una percentuale pari all'80%, mentre la licitazione privata ha interessato solo il restante 20%. Lo scarso ricorso al confronto concorrenziale ha assunto carattere di particolare evidenza nel settore autostradale, dove si è riscontrato che tutte le concessioni sono state affidate a trattativa privata, pur precisando che detti affidamenti sono stati effettuati prima dell'entrata in vigore della legge n. 109/1994. Tuttavia, anche successivamente all'entrata in vigore di tale legge, è emerso che l'esigenza di procedere alla gara non è stata dovutamente considerata, conformemente a quanto richiesto anche dalla giurisprudenza comunitaria.

In secondo luogo, le elaborazioni effettuate sulla base delle informazioni ricevute dal campione di imprese considerato hanno fatto emergere che, nell'ambito della loro attività, i soggetti concessionari di cui alla legge n. 109/94 hanno espletato lavori dal 1999 al momento della verifica per un importo complessivo pari a oltre € 11 miliardi e che i lavori riferibili a tali soggetti rappresentano il 78% del totale, ammontando a circa € 8,6 miliardi. Con riferimento a tale ultimo dato, l'Autorità ha altresì sottolineato che l'importo dei lavori riferibili a concessioni assentite senza ricorrere a procedura a evidenza pubblica è ammontato a 8,4 miliardi, pari quindi ad una percentuale pari al 98% del totale dei lavori riferibili ai concessionari di cui alla legge n. 109/1994.

Con riferimento agli affidamenti a imprese controllate per importi superiori ai limiti previsti dalla legge per le concessioni assentite alla data del 30 giugno 2002, sono stati accertati numerosi casi in cui è risultata una violazione della misura massima di affidamento diretto stabilita dalla legge n. 109/1994, con concessionari che sono arrivati ad affidare anche la totalità dei lavori a società controllate. In relazione a tale ultimo aspetto, l'Autorità ha evidenziato che la prevista possibilità di affidamenti a imprese proprie o controllate pone una seria questione di rispetto dei principi della concorrenza nel settore degli appalti pubblici. Se, infatti, in un contesto in cui la concessione è stata affidata mediante procedura ad evidenza pubblica, la circostanza dell'esecuzione in proprio o tramite controllate non può essere particolarmente stigmatizzata, ben diverso è il caso degli affidamenti effettuati a trattativa privata di concessioni di lavori pubblici, dove il lavoro viene realizzato in assenza di qualsiasi procedura ad evidenza pubblica, sia a monte sia a valle. In queste circostanze, le imprese controllate dal concessionario si trovano in una situazione di privilegio rispetto alle altre presenti nel mercato e tale fenomeno assume particolare rilevanza in relazione all'elevato valore degli importi dei lavori eseguiti in questo contesto. Secondo quanto emerso, degli € 8,4 miliardi di lavori riferibili alle concessioni assentite senza gara, i lavori affidati ad imprese proprie o controllate sono ammontati a € 2,6 miliardi, per una percentuale media pari a circa il 31%. Tenuto conto che tali lavori sono stati realizzati da un numero limitato di imprese (14), poche imprese hanno dunque avuto il privilegio di realizzare lavori pubblici per un ammontare considerevole, in assenza di libera concorrenza. Tale fenomeno è risultato infine ancor più rilevante con riferimento alle concessioni autostradali.

Sulla base di ciò, l'Autorità ha rilevato che, salva la specifica rilevanza dei casi in cui sussista una diretta violazione della legge n. 109/1994 in relazione al superamento dei livelli massimi di attribuzione di lavori a imprese controllate e/o partecipate, anche quando gli affidamenti di lavori avvengano in conformità ai limiti normativamente stabiliti, gli effetti verificabili sul mercato corrispondono a un'oggettiva limitazione del numero e dell'importo dei lavori messi a gara, con conseguenti restrizioni alla libera concorrenza. Tali restrizioni risultano aggravate dal fatto che, tenuto conto del numero assai limitato di imprese regolarmente coinvolte nella realizzazione di tali lavori, si registrano obiettivi squilibri sul piano concorrenziale, non immediatamente stigmatizzabili dalle competenti autorità, ma ai quali il legislatore dovrebbe porre