

Provvedimento n. 7983 (I308)

**INAZ PAGHE/ASSOCIAZIONE
NAZIONALE CONSULENTI DEL
LAVORO**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 3 febbraio 2000;

SENTITO il Relatore Professor Michele Grillo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

VISTO in particolare l'articolo 2 della stessa legge;

VISTA la propria delibera dell'11 febbraio 1999, con la quale è stata avviata l'istruttoria di cui all'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro, del Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Roma, del Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano e del Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Catania, per presunta infrazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

VISTE le proprie delibere del 17 febbraio 1999, con le quali sono stati disposti accertamenti ispettivi presso l'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro e il Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Roma;

VISTA la propria delibera del 15 aprile 1999, con la quale è stato esteso il procedimento nei confronti del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro;

VISTA la propria delibera del 16 settembre 1999, con la quale, su istanza del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro e dei Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Roma e di Milano, è stato prorogato al 3 dicembre 1999 il termine di conclusione del procedimento, al fine di consentire ai richiedenti e alle altre parti del procedimento il più ampio esercizio del diritto di difesa;

VISTA la propria delibera dell'11 novembre 1999, con la quale è stato ulteriormente prorogato il termine di conclusione del procedimento al 4 febbraio 2000, in considerazione del mancato ricevimento da parte della società segnalante Inaz Paghe Srl della comunicazione delle risultanze istruttorie e della conseguente necessità di assicurare la piena applicazione del principio del contraddittorio;

VISTA la documentazione acquisita nel corso del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Con segnalazioni pervenute in data 13 ottobre 1997 e 10 novembre 1997 la società Inaz Paghe Srl (di seguito anche Inaz), che opera da molto tempo nel settore della fornitura di *software* applicativo per la gestione e l'amministrazione del personale, ha denunciato quanto segue. Nel settembre del 1997 Inaz avrebbe deciso di allargare la propria gamma di offerta proponendosi non più soltanto come fornitore di *software* ma anche come elaboratore di dati per la predisposizione delle buste paga in tutti quei casi in cui i clienti

intendano esternalizzare questa funzione. In seguito a tale decisione, alcuni organismi rappresentativi della categoria dei consulenti del lavoro, ritenendo che l'erogazione di tale servizio direttamente a favore di imprese interessate rappresentasse un esercizio abusivo della professione di consulente del lavoro, avrebbero messo in atto una strategia di boicottaggio consistente nel danneggiare Inaz nell'offerta dei nuovi servizi e nel mercato del *software*, allo scopo di indurre quest'ultima a cessare l'iniziativa intrapresa in relazione al servizio di elaborazione delle buste paga.

2. In data 11 febbraio 1999 è stato deliberato l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti degli organismi rappresentativi della categoria dei consulenti del lavoro.

In data 17 febbraio 1999 sono stati disposti accertamenti ispettivi presso l'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro, il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro e il Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Roma.

In data 15 aprile 1999 è stato deliberato di estendere il procedimento nei confronti del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro in quanto dai documenti agli atti dell'istruttoria emergeva che i comportamenti contestati alle parti nei confronti delle quali è stata avviata l'istruttoria, e consistenti nel sollecitare i propri iscritti a interrompere (o a non intraprendere) rapporti contrattuali con la società Inaz, erano stati avallati dal Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro;

In data 16 settembre 1999, accogliendo l'istanza del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro e dei Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Roma e di Milano, è stato deliberato di prorogare al 3 dicembre 1999 il termine di conclusione del procedimento, al fine di consentire ai richiedenti e alle altre parti del procedimento il più ampio esercizio del diritto di difesa.

Infine il termine di conclusione del procedimento è stato ulteriormente prorogato, in data 11 novembre 1999, al 4 febbraio 2000, in considerazione del mancato ricevimento da parte della società segnalante Inaz Paghe Srl della comunicazione delle risultanze istruttorie e della conseguente necessità di assicurare la piena applicazione del principio del contraddittorio.

II. LE PARTI

3. La società Inaz Paghe Srl opera con oltre 70 agenzie dislocate su tutto il territorio nazionale, ed è specializzata nella messa a punto, nella fornitura e nella commercializzazione di *software* per l'elaborazione di dati relativi all'amministrazione del personale.

In dettaglio tale attività consiste nello sviluppo, nella vendita e nell'installazione presso il cliente di un sistema *software* di elaborazione dei dati (si pensi, ad esempio, al *software* per l'elaborazione di buste paga), e nella prestazione dei connessi servizi accessori di assistenza.

Nello svolgere questa attività Inaz si rivolge sia direttamente alle imprese che svolgono al proprio interno il servizio di elaborazione dei dati, sia ai consulenti del lavoro che si avvalgono del *software* Inaz per elaborare i dati per le imprese clienti.

4. L'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro - A.N.C.L. (di seguito ANCL), costituita il 24 novembre 1953, contava per l'anno 1998 circa 3.600 iscritti su un totale di circa 17.000 consulenti del lavoro. L'ANCL aderisce alla Confederazione Sindacati Liberi Professionisti ed è parte contraente del Contratto Collettivo di Lavoro Nazionale per i dipendenti degli studi professionali.

La sua diffusione su quasi tutto il territorio nazionale, si dispiega attualmente in 82 organi periferici denominati *Unioni Provinciali*. Gli organi principali delle Unioni Provinciali sono l'*Assemblea dei soci*, che annovera tra i suoi compiti quello di determinare le linee generali e gli obiettivi dell'attività dell'Unione nell'ambito delle norme statutarie e delle direttive indicate dal Congresso nazionale (articolo 33 dello statuto dell'ANCL) e il *Consiglio Provinciale*, che annovera tra i propri compiti anche l'applicazione delle delibere degli organi nazionali, regionali e dell'assemblea dei soci (articolo 34 dello statuto).

Inoltre, in 15 Regioni sono stati costituiti dei *Consigli Regionali*.

Sono organi nazionali dell'associazione: il Congresso Nazionale, il Consiglio Nazionale, la Giunta Esecutiva Nazionale, il Segretario Generale Nazionale, il Collegio Nazionale dei Sindaci Revisori, il Collegio dei Proviviri e i Consigli Regionali.

L'associazione dichiara "*di aver sempre espresso, maggioritariamente, la dirigenza degli organismi istituzionali della categoria. Attualmente i componenti del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del*

lavoro [...] sono espressioni dell'ANCL che, praticamente, cura e promuove gli interessi dei Consulenti del lavoro in tutte le sedi"¹.

"Attualmente i componenti del Consiglio Nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro e del Consiglio di Amministrazione dell'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Consulenti del Lavoro sono espressione dell'ANCL che cura e promuove gli interessi dei consulenti del lavoro in tutte le sedi. "

L'ANCL cura, attraverso una propria redazione la rivista settimanale "il Consulente 1081", alla quale è automaticamente abbonato il socio ANCL.

5. Il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro rappresenta, a livello nazionale, la categoria dei consulenti del lavoro. I membri del Consiglio Nazionale sono 15 e sono eletti dai Consigli provinciali degli Ordini dei Consulenti del Lavoro, che sono organismi con un ambito di operatività circondariale. Le attribuzioni del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro sono previste dall'articolo 23 della legge 11 gennaio 1979, n. 12².

6. Il Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Roma, il Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano e il Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Catania costituiscono gli organi collegiali rappresentativi dei rispettivi Ordini provinciali. Le attribuzioni dei consigli provinciali sono previste dall'articolo 14 della legge 11 gennaio 1979, n. 12³. Ogni Consiglio Provinciale è composto da 5 a 9 membri effettivi, eletti dagli iscritti nell'albo, che durano in carica tre anni e sono rieleggibili.

III. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

a) La disciplina della professione di consulente del lavoro

7. La disciplina della professione di consulente del lavoro è contenuta nella legge 11 gennaio 1979, n. 12, "Norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro".

L'articolo 1 prevede che: "*Tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non sono curati dal datore di lavoro direttamente o a mezzo dei propri dipendenti non possono essere assunti se non da coloro che siano iscritti nell'albo dei consulenti del lavoro [...], nonché da coloro che siano iscritti negli albi degli avvocati e procuratori legali, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali [...]. Le imprese considerate artigiane ai sensi della legge 25 luglio 1956 n. 860, nonché le altre piccole imprese, anche in forma cooperativa, possono affidare l'esecuzione degli incarichi di cui al 1° comma a servizi istituiti dalle rispettive associazioni di categoria. Tali*

¹ Cfr. Documento 58 acquisito presso l'ANCL. Si noti che, al di là di alcune coincidenze terminologiche, gli organi dell'ANCL sono del tutto distinti dai corrispondenti organi dell'Ordine dei consulenti del lavoro, l'appartenenza ai quali -attraverso l'iscrizione al relativo Albo- costituisce requisito indispensabile per l'esercizio della professione.

² L'art. 23 della legge n. 12/79 dispone che "Il Consiglio Nazionale: a) vigila sul regolare funzionamento dei Consigli provinciali; b) propone al Ministro di Grazia e Giustizia, su parere dei Consigli provinciali, la misura delle spettanze di cui alla lettera d) dell'articolo 14; c) determina su proposta dei Consigli provinciali, entro i limiti strettamente necessari a coprire le spese, la misura dei contributi di cui alla lettera h) dell'articolo 14, nonché la quota necessaria per il funzionamento del Consiglio Nazionale; d) decide sui ricorsi relativi alle elezioni dei Consigli provinciali e su quelli presentati dagli interessati avverso l'operato, anche di carattere disciplinare, di tali conguagli; e) coordina e promuove le attività dei consigli provinciali per favorire le iniziative intese al miglioramento e al perfezionamento degli iscritti nello svolgimento della professione; f) studia e promuove ogni opportuna iniziativa per l'attuazione di forme di previdenza e assistenza a favore degli iscritti; g) designa i rappresentanti dei consulenti del lavoro presso commissioni e organizzazioni di carattere nazionale".

³ L'art. 14 della legge n. 12/79 dispone che "Il Consiglio provinciale: a) cura la tenuta dell'albo dei consulenti della provincia; provvede tempestivamente agli adempimenti relativi alle iscrizioni, alle sospensioni e alle cancellazioni da eseguire nell'albo, dandone comunicazione all'ispettorato del lavoro della provincia, al Consiglio nazionale e al Ministero del lavoro e della previdenza sociale; b) vigila per la tutela del titolo professionale di consulente del lavoro; c) interviene, su concorde richiesta delle parti, per comporre le contestazioni sorgano fra gli iscritti nell'albo in dipendenza dell'esercizio della professione; d) esprime parere al Consiglio nazionale sulla misura delle spettanze dovute ai consulenti del lavoro per le prestazioni inerenti all'esercizio della professione e in materia di liquidazione delle medesime; e) adotta i provvedimenti disciplinari; f) designa i rappresentanti dei consulenti della provincia presso commissioni od organizzazioni di carattere locale operanti nel territorio provinciale; g) delibera la convocazione dell'assemblea; h) propone al Consiglio nazionale le misure del contributo per l'iscrizione nell'albo e di quello da corrisondersi annualmente dagli iscritti, nonché la misura di eventuali contributi per il rilascio di certificati o attestazioni; i) cura il miglioramento e il perfezionamento degli iscritti nello svolgimento dell'attività professionale.

servizi possono essere organizzati a mezzo dei consulenti del lavoro, anche se dipendenti delle predette associazioni".

L'articolo 2, inoltre, prevede che: *"i Consulenti del Lavoro, con le eccezioni di cui al 4 comma dell'articolo 1, svolgono per conto del datore di lavoro tutti gli adempimenti previsti da norme vigenti per l'amministrazione del personale dipendente. Essi inoltre, su delega o in rappresentanza degli interessati, sono competenti in ordine allo svolgimento di ogni altra funzione che sia affine, connessa e conseguente a quanto previsto nel comma precedente. Ferma restando la responsabilità personale del consulente, questi può avvalersi esclusivamente dell'opera di propri dipendenti per l'effettuazione dei compiti esecutivi inerenti all'attività professionale".*

b) La regolamentazione dell'attività di elaborazione di prospetti paga e contributi

8. Le disposizioni normative riguardanti lo svolgimento dell'attività di elaborazione dati per conto terzi in materia di amministrazione e gestione del personale sono state soggette nel corso degli ultimi anni a diverse interpretazioni e hanno subito di recente modifiche rilevanti.

9. Con una prima circolare del 27 maggio 1996, il Ministero del Lavoro, con particolare riferimento all'elaborazione di prospetti paga e contributi e alle annesse operazioni, stabiliva che i compiti di consulenza del lavoro affidati ai CED *"versano in condizioni di illegittimità, atteso che questi ultimi sono al di fuori della tassativa indicazione normativa relativa ai soggetti legittimati all'esercizio della professione di consulente del lavoro (vedasi articolo 1 della legge n. 12/79). D'altra parte siffatti centri elaborazione dati non appaiono legittimati neanche a compiti esecutivi inerenti all'attività professionale, atteso il successivo articolo 2, il quale riserva esclusivamente la loro effettuazione ai dipendenti del consulente del lavoro. Si astrae ovviamente, nelle suesposte considerazioni dalle ipotesi in cui si tratti di centri costituiti da società di persone legittimati all'esercizio della professione di consulente del lavoro ai sensi del citato articolo 1 della legge n. 12".*

10. Con successiva circolare del 12 luglio dello stesso anno, il suddetto Ministero modificava il proprio orientamento, e chiariva che *"Non versano in condizione di illegittimità quei CED che operino per i consulenti del lavoro e per gli altri soggetti di cui all'articolo 1 della legge 19/79, che ne utilizzino l'attività. In tal caso infatti i CED si atteggiavano come mero supporto tecnico delle prestazioni professionali dei consulenti, al di fuori di ogni rapporto diretto con le aziende clienti dei consulenti medesimi. Del pari, sono da considerare legittimati quei CED i quali limitino la loro attività ad operazioni di calcolo e stampa, sulla base di dati e indicazioni forniti dalle aziende clienti che i centri stessi provvedono poi a codificare ed elaborare secondo le istruzioni ricevute dalle aziende".*

11. Con sentenza del 13 agosto 1997, il TAR del Lazio ha annullato quest'ultima circolare e, più di recente, il 3 marzo 1999, il Consiglio di Stato ha emanato una sentenza, nella quale, in relazione all'attività dei CED, si afferma che *"il legislatore non ha offerto, in subiecta materia, alcuno spazio all'intervento di soggetti esterni ai datori di lavoro e ai consulenti del lavoro. Da un lato, infatti i primi, ove intendano gestire direttamente gli adempimenti di cui trattasi non possono che ricorrere, sussidiariamente, a propri dipendenti; dall'altro, gli stessi consulenti del lavoro sono autorizzati, ove si tratti di compiti esecutivi, ad avvalersi anch'essi soltanto di propri dipendenti".*

Nella sentenza viene peraltro sottolineato che anche qualora le attività di calcolo e stampa risultassero compiti meramente esecutivi di istruzioni ricevute dal soggetto legittimato, l'affidamento ai CED di tali attività deve ritenersi illegittimo⁴.

12. Da ultimo, la legge n. 144/99 ha aggiunto i seguenti commi all'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12: *"Per lo svolgimento delle operazioni di calcolo e stampa relative agli adempimenti di cui al primo comma, nonché per l'esecuzione delle attività strumentali ed accessorie, le imprese di cui al quarto*

⁴ *La sentenza continua infatti in tal modo: "Ed è proprio quest'ultima previsione a convincere dell'insostenibilità della tesi dell'Amministrazione, volta a ritenere legittimo l'affidamento delle operazioni di calcolo e stampa ai CED, posto che, anche a voler dare per ammesso (il che non è, dal momento che qualsiasi elaborazione di dati richiede la predisposizione, da parte degli stessi CED, di appositi programmi, che garantiscano i risultati voluti) che si tratti di compiti meramente esecutivi di istruzioni ricevute dal soggetto legittimato, resta insuperabile l'ostacolo derivante dal dettato normativo, che, anche per tali compiti, ancorché assunti nella diretta responsabilità del professionista abilitato, consente esclusivamente l'intervento di soggetti alle dipendenze di quest'ultimo, nella evidente finalità di garantire che tutta la sequenza degli adempimenti nella consulenza del lavoro e della previdenza e assistenza sociale si svolgano e si esauriscano nell'ambito dell'organizzazione che fa capo al soggetto responsabile".*

comma (ossia le imprese considerate artigiane ai sensi della legge 25 luglio 1956, n. 860, nonché le altre piccole imprese artigiane anche in forma cooperativa) *possono avvalersi anche di centri di elaborazione dati costituiti e composti esclusivamente da soggetti iscritti agli albi di cui alla presente legge [...] ovvero costituiti o promossi dalle rispettive associazioni di categoria alle condizioni definite al citato quarto comma. [...] Le imprese con oltre 250 addetti che non si avvalgano, per le operazioni suddette, di proprie strutture interne possono demandarle a centri di elaborazione dati, anche di diretta costituzione o esterni, i quali devono essere in ogni caso assistiti da uno o più soggetti di cui al primo comma [...]*".

Pertanto, la nuova normativa consente alle imprese con oltre 250 dipendenti di avvalersi, per le operazioni di calcolo e stampa, dei CED purché questi siano assistiti almeno da uno dei soggetti abilitati dalla legge n. 12/79 a svolgere gli adempimenti in materia di consulenza del lavoro. Le imprese con meno di 250 dipendenti, invece, qualora abbiano caratteristiche di imprese artigiane, possono avvalersi dei CED solo se composti esclusivamente da soggetti iscritti agli albi.

e) Le recenti ordinanze della Corte d'Appello di Milano

13. Parallelamente alla segnalazione che ha dato luogo al presente procedimento istruttorio, Inaz ha inoltrato alla Corte d'Appello di Milano una richiesta di provvedimento d'urgenza ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 287/90 e dell'articolo 669 bis e 770 c.p.c., nei confronti del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, dell'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro, dell'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro-Unione Provinciale di Treviso, nonché dei Consigli Provinciali dell'Ordine di Roma, Milano e Catania, affinché fosse inibita la continuazione degli atti di boicottaggio a suo danno.

14. Con ordinanza depositata in data 29 settembre 1999, la Corte d'Appello di Milano si pronunciava sul ricorso, inibendo al Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro, all'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro e all'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro-Unione Provinciale di Treviso, "la prosecuzione dell'illecita attività di boicottaggio nei confronti dell'*Inaz paghe Srl* di cui in motivazione". La Corte ha invece ritenuto lecite le iniziative dei Consigli Provinciali, affermando, tra l'altro, che esse non esorbitassero "dalla normale autopromozione e tutela della categoria propria di tutti gli ordini professionali nei confronti dei sospetti di abusivismo".

15. Successivamente, con ordinanza del 10 ottobre 1999, la Corte d'Appello di Milano, in composizione collegiale, in sede di reclamo ha modificato parzialmente la suddetta ordinanza, revocando il provvedimento cautelare emesso nei confronti del Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro.

La Corte d'Appello afferma, infatti, che dalle emergenze processuali l'unico dato certo acquisito in relazione alle condotte del Consiglio Nazionale è quello di "un sostegno ed incitamento fornito alle iniziative invece assunte- si noti- dai Consigli provinciali [...]". Le condotte dei Consigli Provinciali sono state, tuttavia, ritenute lecite dal primo giudice, e tale liceità, afferma la Corte, non è più in tale sede controvertibile - e deve essere assunta come data - non essendo stato da Inaz proposto valido reclamo avverso tale vaglio. Pertanto, con riferimento all'inibitoria prescritta per il Consiglio Nazionale sussiste nella precedente decisione una evidente contraddittorietà nella motivazione, poiché non può logicamente ritenersi illecita la condotta di appoggio e sostegno a comportamenti tenuti da altri soggetti e ritenuti leciti.

16. La Corte ha invece confermato il provvedimento di inibitoria emesso nei confronti dell'ANCL, che pure aveva proposto reclamo avverso la prima ordinanza, rilevando che "l'azione che emerge essere stata svolta dall'ANCL al fine di promuovere e coordinare un nuovo accordo commerciale per gli associati basato sulla conversione gratuita degli archivi dalla procedura Inaz", appare irrefutabilmente "una condotta effettivamente mirata a restringere la presenza dell'INAZ stessa in quel settore o segmento di mercato."

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

A. Il recente sviluppo dell'attività di elaborazione dei dati relativi alla gestione e amministrazione del personale

17. Nel corso degli ultimi anni si è manifestata una tendenza crescente da parte delle aziende ad affidare all'esterno l'esecuzione di alcune attività connesse alla gestione e all'amministrazione del personale. L'esternalizzazione può andare dalla elaborazione informatica dei dati relativi ai dipendenti fino all'affidamento a terzi di tutti gli adempimenti amministrativi, legali e civilistici connessi alla gestione del personale.

In particolare, l'attività di elaborazione informatica dei dati relativi ai dipendenti, essendo nell'ambito dei servizi di gestione del personale la meno legata al *core business* dell'azienda e risolvendosi in una attività a carattere sostanzialmente esecutivo, può più facilmente essere esternalizzata. Pertanto, l'affidamento a terzi di questo servizio può risultare particolarmente conveniente, sia in termini di efficienza che di riduzione dei costi, soprattutto per le imprese di medie e piccole dimensioni che non dispongono di risorse specializzate al proprio interno per assolvere tale funzione.

A conferma di ciò, da un'analisi campionaria effettuata su medie aziende, risulta che, nel 1997, il 50% delle stesse esternalizzava tale servizio e il 15% ne stava valutando l'opportunità⁵. In termini di valore, l'elaborazione dei dati per la gestione e amministrazione del personale nel 1997 ha costituito un giro d'affari che può essere stimato all'incirca in 677 miliardi di lire, manifestando una tendenza alla crescita⁶.

18. L'elaborazione informatica dei dati relativi alla gestione e amministrazione del personale attiene al calcolo delle retribuzioni, contribuzioni e fiscalità dei dipendenti, sostanziandosi ad esempio nella predisposizione dei cedolini paga o dei moduli delle dichiarazioni dei redditi dei lavoratori. Le relative elaborazioni vengono effettuate a partire da dati e indicazioni forniti dalle imprese che richiedono il servizio, i quali riguardano principalmente le presenze dei dipendenti.

E' evidente che tali elaborazioni, e in particolare quella del prospetto paga, richiedono anche un'attività di codifica dei dati forniti dall'impresa cliente, al fine di prendere in considerazione le diverse disposizioni previste dalla normativa del lavoro, contrattuale, previdenziale, sindacale e fiscale. Tale attività di raccordo tra le informazioni quantitative trasmesse dall'azienda e le disposizioni normative si pone quindi al confine tra la mera elaborazione e l'esercizio di attività intellettuali tipicamente svolto dai professionisti operanti nel settore, in primo luogo i consulenti del lavoro. L'aspetto qualificante dell'attività di questi ultimi, infatti, non è tanto la mera elaborazione dei dati relativi ai dipendenti, che pure costituisce uno dei servizi offerti, quanto la consulenza per gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti. In particolare, l'attività svolta dai consulenti comprende la genesi, la definizione e l'evoluzione dei rapporti di lavoro e la gestione di tutti gli aspetti contabili, economici, assicurativi, previdenziali e sociali che essi comportano; l'assistenza e rappresentanza delle aziende nelle vertenze extragiudiziali derivanti dai rapporti di lavoro dipendente; l'assistenza e la rappresentanza in sede di contenzioso con gli istituti previdenziali, assicurativi e ispettivi del lavoro.

19. Con riguardo all'elaborazione informatica dei dati va precisato che essa, oltre ad essere compresa fra i servizi offerti da tutti i professionisti operanti nel settore, ovvero in primo luogo i consulenti del lavoro, ma anche gli avvocati, i commercialisti e i ragionieri, rientra tra le funzioni di norma svolte dalle associazioni di categoria di imprese artigiane e piccole imprese e costituisce l'attività dei Centri Elaborazione Dati per conto terzi, nonché di altre imprese, come ad esempio Inaz, la cui attività principale è la commercializzazione di *software* per la gestione del personale⁷. Le principali imprese che offrono servizi di elaborazione sono *Data Management Spa*, *GSI Italia Spa*, *Antex Spa*, *PC&B Italy Srl*. Tali imprese si avvalgono di consulenti del lavoro secondo schemi di collaborazione che possono arrivare anche al rapporto di lavoro dipendente, come nel caso di Inaz.

20. Per quanto riguarda in particolare Inaz, nell'ambito dell'offerta di servizi di elaborazione dati relativi all'amministrazione del personale, detta società ha recentemente sviluppato tre segmenti che identificano diverse modalità di erogazione del servizio:

a) il *line service*, nell'ambito del quale i dati vengono inseriti direttamente dall'utente che è collegato in linea con la società;

b) il *soft service*, nell'ambito del quale l'utente invia alla società i dati già digitati sotto forma di supporto magnetico e riceve in forma cartacea gli elaborati; e infine

c) il *full service*. Tale servizio si caratterizza per il fatto che l'utente trascrive su un apposito modulo i dati relativi alle presenze unitamente alle variabili anagrafico-retributive del mese⁸. La società li registra, e,

⁵ Studio di mercato su "Le tendenze della domanda nell'area della gestione del personale", 1997, effettuato dalla società *Nomos Ricerca su commissione di Inaz*.

⁶ Tale valore è tratto dallo studio di mercato citato nella nota precedente.

⁷ Secondo Inaz il fatturato da essa realizzato attraverso l'elaborazione di dati rappresenterebbe circa lo 0,1-0,2% del valore totale dell'offerta di tale servizio.

⁸ In particolare, dal contratto di *full service* emerge che il cliente deve fornire: elementi variabili riepilogati (ore ordinarie, straordinarie, assenze, acconti, malattie, infortuni, ecc.); eventuali variazioni degli elementi anagrafici e/o retributivi; comunicazioni relative alla normale amministrazione del personale secondo modalità da convenire.

dopo i controlli formali dei dati, avvia le fasi di elaborazione, stampa e controllo degli elaborati. Da ultimo consegna gli elaborati all'utente.

Secondo quanto sostenuto dai rappresentanti del Consiglio Nazionale nel corso dell'audizione del 18 giugno 1999, attraverso il *full-service* Inaz offriva un servizio con delle enormi potenzialità: Secondo il predetto Consiglio, infatti, "*lo strumento offerto era talmente potente che bastava un consulente per fare il lavoro di 1000*".

21. Inaz nello stipulare i contratti di servizi di elaborazione specifica che l'offerta non comprende le attività riservate ai consulenti del lavoro esemplificandole in dettaglio⁹.

Nell'esercizio della sua attività Inaz si avvale di consulenti del lavoro iscritti all'albo professionale, che collaborano con la società da diversi anni, sia per lo sviluppo del *software* che per la sua applicazione. Al novembre del 1997 i consulenti del lavoro operanti per Inaz erano nove, quattro nella sede centrale di Milano e cinque nelle agenzie locali. Tra questi, cinque erano iscritti all'Albo del Consiglio dell'Ordine di Milano (tre dei quali operanti nella sede centrale di Inaz a Milano); gli altri quattro risultavano iscritti, rispettivamente, agli albi di Bergamo, Varese, Verona e Catania.

B. Il mercato della fornitura di software applicativo per la gestione e amministrazione del personale

22. Dal punto di vista del prodotto, il mercato rilevante interessato dalla presente fattispecie è quello del *software* applicativo per la gestione e amministrazione del personale. Tale *software* consiste in una serie di programmi finalizzati a permettere agli utenti la gestione informatica di tutti gli adempimenti in materia di amministrazione del personale (paghe e stipendi, rilevazione delle presenze, budget del personale, dichiarazioni dei redditi, ecc.).

I programmi sono costantemente aggiornati in funzione dell'evoluzione della normativa vigente, prevedono modalità semplificate di inserimento dei dati, di interrogazione e di elaborazione per facilitarne l'utilizzo semplificato da parte del professionista o direttamente delle aziende.

23. E' evidente come nell'ambito del *software* i prodotti destinati alla gestione e amministrazione del personale individuino un mercato distinto, in ragione della loro non sostituibilità dal punto di vista del consumatore con *software* destinato ad altri usi. Tale specificità risulta peraltro confermata dalla tendenza delle imprese che producono il *software* applicativo in esame a specializzarsi nell'offerta di questa tipologia di prodotti.

24. Sotto il profilo geografico, va osservato che le principali imprese produttrici del *software* applicativo in esame appaiono operare sull'intero territorio nazionale attraverso una struttura organizzativa articolata in una sede principale (nel caso di Inaz a Milano) in cui vengono ideati e realizzati i diversi prodotti e in una rete di agenzie locali che si occupa prevalentemente della vendita dei prodotti ai clienti e dei servizi di assistenza post vendita (nel caso di Inaz 70 agenzie distribuite capillarmente in ogni regione italiana). Poiché, peraltro, le condizioni commerciali alle quali vengono venduti i prodotti non differiscono in funzione della localizzazione del punto vendita, la dimensione geografica del mercato risulta essere coincidente con il territorio nazionale.

25. Il valore del mercato del *software* applicativo per la gestione del personale in Italia è stato nel 1997 di circa 305 miliardi di lire¹⁰, manifestando nel corso degli ultimi anni una tendenza costantemente crescente. Tale valore risulta comprensivo sia delle vendite dei prodotti di *software*, che dei servizi di assistenza legati a tali prodotti.

⁹ Le prestazioni professionali considerate riservate ai consulenti del lavoro ai sensi della legge che disciplina la professione di consulente del lavoro (legge 11 gennaio 1979, n.12, recante "Norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro" descritta in precedenza nella sezione relativa al quadro normativo) sono tra le altre: consulenza e assistenza sulla normativa del lavoro, contrattuale, previdenziale e sindacale; rapporti con enti previdenziali, Ministero del lavoro e delle Finanze; assistenza e presenza in caso di accertamenti ispettivi; vertenze individuali e collettive; collocamento ordinario; collocamento obbligatorio; autorizzazioni per assunzioni a tempo determinato e per assunzioni apprendisti; apertura della posizione aziendale presso i vari enti e istituti e individuale per dirigenti; stesura contratti di formazione lavoro e richiesta di parere di conformità sindacale o ministeriale degli stessi, trasformazione rapporto di lavoro; pratica per ogni tipo di assunzione.

¹⁰ Tale valore è tratto dallo studio di mercato citato alla nota 5.

26. Dal lato dell'offerta, tra i principali operatori del mercato vi sono, oltre a Inaz che detiene una quota di circa l'11%, Zucchetti Srl, Data Management Spa, C.G.I. Consulting Spa, TeamSystem, Byte Software House Spa e Osra Paghe Srl, le cui rispettive quote di mercato sono indicate nella tabella 1. La struttura dell'offerta è inoltre caratterizzata dall'esistenza di un numero elevato di imprese di piccole dimensioni attive prevalentemente a livello locale.

27. La domanda è costituita da tutti coloro che svolgono gli adempimenti in materia di lavoro, vale a dire i consulenti del lavoro, gli avvocati, i commercialisti, i ragionieri, le associazioni delle piccole e medie imprese, nonché le imprese che internalizzano il servizio.

Per questi soggetti i programmi applicativi rappresentano un supporto tecnico-informatico indispensabile per poter svolgere gli adempimenti in materia di amministrazione del personale. Si consideri, al riguardo, che per quanto concerne le paghe e gli stipendi, la rilevazione delle presenze, l'anagrafica, la gestione del budget e la compilazione del modello 730, il livello di informatizzazione presente nelle aziende è prossimo al 90%¹¹.

28. Secondo un'analisi effettuata su 24 tra le principali imprese produttrici di *software* applicativo per la gestione e l'amministrazione del personale, - le quali, come illustrato nella tabella seguente, rappresentano circa il 46% del mercato - il peso dei consulenti del lavoro sul totale del valore della domanda di tali operatori appare essere pari al 20%. Peraltro, dato che il peso dei consulenti del lavoro sul totale della domanda di una società produttrice di *software* appare essere inversamente proporzionale alla dimensione della società stessa, e posto che il campione considerato comprende in massima parte le principali società del mercato, è ragionevole assumere che il peso della domanda proveniente dai consulenti del lavoro sull'intero mercato sia anche superiore al 20%.

Tab. 1. - Quote di mercato dei produttori e commercializzatori di software e peso dei consulenti del lavoro di ciascuno sulla domanda del mercato.

Società	Fatturato 1997 (miliardi)	Quote di mercato	% c. l. sulla domanda	Fatturato realizzato con i c.l.
Inaz	33,58	11,01%	11%	3,56
Zucchetti	26,00	8,52%	17%	4,37
Data Management*	16,44	5,39%	0%	0,00
TeamSystem	11,55	3,79%	70%	8,08
C.G.I. Consulting	10,89	3,57%	0%	0,00
Byte Software	7,84	2,57%	0%	0,00
Osra	6,03	1,98%	50%	3,02
SCT ITALIA	5,40	1,77%	50%	2,70
Formula	4,80	1,57%	0%	0,00
Softlab paghe	2,84	0,93%	60%	1,70
Sap Italia	2,57	0,84%	0%	0,00
GSI	2,40	0,79%	0%	0,00
Sistemi**	1,97	0,65%	30%	0,59
Alias paghe	1,58	0,52%	50%	0,79
Sipag	1,36	0,45%	70%	0,95
CSS	1,08	0,35%	33%	0,36
C.L. System	1,00	0,33%	90%	0,90
Nuova info	0,61	0,20%	17%	0,11
SEAC	0,60	0,20%	22%	0,13
Sinfor	0,50	0,16%	85%	0,43
Orpes	0,45	0,15%	36%	0,16
Studio 5	0,35	0,11%	60%	0,21
Sistemi data	0,06	0,02%	100%	0,06
Sicom	0,01	0,00%	70%	0,01

¹¹ Tale valore è tratto dallo studio di mercato citato alla nota 5.

Imprese contattate	139,92	45,88%	20%	28,13
Totale	305,00***	100,00%	-	-

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle imprese.

*Data Management: dati del 1998

**Stima sulla base di una percentuale del 69% che include anche i commercialisti

***Stima Nomos ricerca

C. Le iniziative degli organismi rappresentativi dei consulenti del lavoro

29. Come già detto in precedenza, Inaz, alla fine del 1997, ha deciso di allargare la propria gamma di offerta proponendosi non più soltanto come fornitore di *software* ma anche come elaboratore di buste paga in tutti quei casi in cui i clienti intendano esternalizzare questa funzione in precedenza svolta all'interno.

Con questi nuovi servizi, denominati, *line service*, *soft service* e *full service*, Inaz mette a disposizione dei clienti anche l'*hardware* oltre che il *software*, offrendo ai clienti la possibilità di ottenere la periodica elaborazione dei dati.

30. In seguito alla decisione di Inaz di attivarsi nell'offerta di servizi informatici per la elaborazione delle buste paga, alcuni organismi rappresentativi della categoria dei consulenti del lavoro hanno assunto una serie di iniziative che sono illustrate nelle sezioni seguenti, distinte per tipologia di condotta e organizzate secondo l'ordine cronologico degli eventi.

31. Le iniziative intraprese dagli organismi rappresentativi della categoria dei consulenti del lavoro si sono concentrate soprattutto negli ultimi mesi del 1997. Esse appaiono essere state intraprese subito dopo un incontro avvenuto alla fine del luglio 1997, svoltosi presso il Consiglio Nazionale, nel corso del quale Inaz ha presentato i nuovi servizi. All'incontro hanno partecipato sia i rappresentanti del Consiglio Nazionale che dell'ANCL.

Di tale incontro si relaziona in una lettera del 15 settembre 1997, inviata dal Consiglio Nazionale a Inaz, nella quale il primo diffida la società dall'utilizzare l'incontro stesso quale credenziale per la presentazione dei propri prodotti informatici: *"Giunge notizia a questo Consiglio Nazionale che incaricati di codesta società, nel far visita ai Consigli Provinciali dei consulenti del lavoro per la presentazione dei propri prodotti informatici, farebbero riferimento, come credenziali, ad un incontro avvenuto presso questo Consiglio alla fine del mese di luglio u.s.."*

Poiché detto incontro avvenne, su iniziativa di questo Consiglio ed alla presenza dei rappresentanti dei Sindacati di categoria e del presidente dell'Ente di Previdenza per contestare la legittimità della pubblicità da codesta società fatta apparire sul Sole 24 Ore, riservata ogni ulteriore azione, si diffida a non porre ulteriormente in essere atti di scorrettezza come quello lamentato".

32. Il Consiglio Nazionale, lo stesso giorno, ha inviato copia della lettera di diffida inviata a Inaz anche a tutti i Consigli Provinciali, specificando che "Questo Consiglio sta valutando eventuali ulteriori iniziative da assumere, relativamente alle attività realizzate ed in corso di realizzazione da parte della predetta società, per i pregiudizi che alla categoria possano derivarne".

a) La sollecitazione agli iscritti a non utilizzare il software di Inaz e l'offerta di condizioni agevolate per il passaggio ad altri fornitori

33. In data 5 settembre 1997 l'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro - A.N.C.L.-Unione Provinciale di Treviso ha inviato a tutti i consulenti del lavoro propri associati una circolare, con la quale essi venivano invitati a disdire la collaborazione con Inaz concernente la fornitura del software per la elaborazione di retribuzioni e altri adempimenti in materia di lavoro.

34. Pochi giorni dopo, il 9 settembre 1997, in relazione alla proposta dei nuovi servizi diffusa da Inaz, l'Unione Provinciale dell'ANCL di Treviso portava a conoscenza dell'ANCL nazionale e di tutte le ANCL locali del Veneto l'iniziativa di detta società, sottolineando come "anche Inaz Paghe si è lanciata nell'elaborazione delle paghe per conto terzi, ponendosi in competizione con i consulenti del lavoro. E' necessaria una risposta forte, coordinata e capillare su tutto il territorio in difesa della categoria".

35. In data 12 settembre 1997 il Presidente del Consiglio Provinciale di Roma, Bertucci, rilasciava un'intervista al quotidiano "Italia Oggi" nella quale, dopo aver espresso disappunto nei confronti dell'attività di Inaz, elencava le iniziative che il Consiglio di Roma intendeva assumere in relazione all'iniziativa di Inaz di sviluppare i nuovi servizi di elaborazione dati relativi all'amministrazione e alla gestione del personale. A

conclusione dell'intervista, il Presidente del Consiglio Provinciale di Roma, rispondendo a una domanda del giornalista, affermava che in qualità di consulente del lavoro non avrebbe più acquistato software da Inaz.

Il 16 settembre 1997, il Presidente del Consiglio Provinciale di Roma inviava copia della suddetta intervista a tutti i consulenti del lavoro iscritti all'Ordine di Roma, e, il 19 settembre, unitamente a una lettera di accompagnamento, a tutti i presidenti dei Consigli provinciali e p.c. al Consiglio Nazionale. Nella lettera di accompagnamento - con oggetto "lotta all'abusivismo"- il Presidente, dopo aver affermato di aver espresso nell'intervista il proprio vivo risentimento per l'iniziativa pubblicizzata dalla società Inaz Paghe di rendere operativo un service per l'elaborazione delle buste paga, specifica che "Non potendo per ovvi motivi, condividere le idee della società Inaz Paghe, e dovendo, comunque, agire a tutela e salvaguardia della professione, non potendosi peraltro, limitare l'azione alle consuete azioni di rito consistenti nella segnalazione al nucleo speciale dei carabinieri, si è ritenuto necessario agire anche per altre vie. Riteniamo che la misura sia colma e che non si possa tollerare oltre il proliferare di pseudo centri di assistenza contabile che invadono sempre più il nostro raggio di azione. [...] Ora basta! [...] non si comprende come l'attuale classe dirigente di questa società, leader nei programmi paghe, abbia potuto effettuare tale scelta. Per avvalorare questo legittimo dubbio basti pensare a quanti colleghi in tutto il territorio nazionale si avvalgono di una procedura per l'elaborazione delle buste paghe sviluppata da Inaz Paghe. [...] Riteniamo che essi intendano offrire un servizio che va ben oltre la mera redazione della busta paga sulla scorta delle informazioni fornite dal cliente".

36. Secondo quanto sostenuto dal Direttore Tecnico di Inaz, il Presidente del Consiglio Provinciale di Roma in un convegno organizzato a Roma in data 17 ottobre 1997 avrebbe minacciato la radiazione dall'Albo di quei consulenti che non avessero disdetto l'abbonamento software con Inaz.

La circostanza tuttavia è stata decisamente smentita dal Presidente del Consiglio Provinciale di Roma nel corso dell'audizione tenutasi il 12 aprile 1999.

37. In una lettera pubblicata sul giornale dell'ANCL "Il consulente 1081" n. 37-38 del 18 ottobre 1997, diretto dal Presidente del Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro¹², il Presidente dell'ANCL scriveva di aver " [...] ricevuto lettere e telefonate da parte di molti colleghi, giustamente preoccupati dalle iniziative intraprese dalla società Inaz Paghe Srl, che ha deciso di fare concorrenza alla categoria. Non penso saranno gli ultimi anche se, nel caso specifico, la mossa è sembrata un tradimento avendo la Inaz Paghe collaborato per lunghi anni con reciproca soddisfazione. E' ovvio che nessuno di noi può sindacare le scelte della Inaz Paghe così come la stessa non potrà biasimare quanti fra noi vorranno interrompere i contratti di assistenza in essere e quei consigli provinciali che non vorranno più la Inaz Paghe come sponsor delle loro iniziative. [...] l'ANCL con la solita concretezza, ha proposto alla Teleconsul di cercare sul mercato o di creare un sofisticato software che consenta di trasferire gli archivi dai programmi Inaz ad altri programmi, senza problemi o perdite di tempo".

38. Sullo stesso numero (37-38) del 18 ottobre 1997 de "Il Consulente 1081", il Consiglio Nazionale pubblicava un comunicato stampa, inviato anche ai Consigli Provinciali, che riassume la seduta del Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro del 19 settembre 1997¹³, nel quale si legge che "la produzione e/o l'acquisizione di un programma paghe che possa diventare riferimento di tutti i consulenti del lavoro potrebbe essere la contromossa da attuare contro la dilagante moda delle case di software di funzionare anche quali service. In particolare, per ciò che riguarda le iniziative poste in essere da Inaz Paghe il Consiglio Nazionale sta valutando quale iniziativa prendere a breve, non escludendo anche quella legale".

39. L'ANCL si è poi concretamente adoperata per favorire il passaggio dei consulenti del lavoro clienti di Inaz ad altre società di software concorrenti, stipulando con queste convenzioni molto favorevoli solo per coloro che desiderassero disdire i contratti di fornitura con Inaz. Lo stesso Presidente dell'ANCL in una lettera di risposta a un collega del 12 gennaio 1998, pubblicata anche sul n. 3 del 17 gennaio 1998 de "Il Consulente 1081", afferma: "L'Inaz Paghe elabora le paghe? [...] personalmente ho scritto quello che pensavo

¹² *Presidente del Consiglio Nazionale dei Consulenti del lavoro risulta essere anche membro della Giunta Esecutiva Nazionale dell'ANCL.*

¹³ *Nella seduta del Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro del 19 settembre 1997, relativamente alle offerte di Inaz, uno dei Consiglieri sostiene che "questo tipo di offerte [...] creerà grossi problemi alla nostra professione; la categoria dovrà, quindi, e senza alcun indugio, difendersi e, se possibile, adire le vie legali." Tale concetto viene ribadito anche da un altro consigliere il quale aggiunge che "compito del Consiglio sarà quello di invitare i colleghi a non collaborare con tali società [...]".*

sulla 1081, adoperandomi nella ricerca di soluzioni concrete a supporto di quei colleghi interessati ad abbandonare Inaz".

40. In effetti, in due avvisi pubblicati sul giornale dell'associazione "Il consulente 1081" n. 14 del 4 aprile 1998 e sul n. 36 del 26 giugno 1998, veniva comunicato l'accordo con una software house, la società Zucchetti di Lodi, specificando che "l'accordo con Zucchetti vuole rappresentare un aiuto a quei colleghi che volessero cambiare i programmi" e venivano invitati i professionisti, per i dettagli sull'accordo, a "rivolgersi all'ANCL centrale di Roma". Nel secondo avviso, seppure in modo più stringato, veniva diffusa un'analoga notizia in relazione alla società SCT Italia di Milano.

41. Per stessa ammissione del Presidente dell'ANCL, l'accordo con Zucchetti non trovava la propria origine in una accertata superiore capacità tecnica di detta società. Al riguardo, in relazione alla scelta di Zucchetti, in una lettera del 24 aprile 1998 di risposta a un collega, il Presidente dell'ANCL afferma: "Ti sono grato per le osservazioni che hai voluto inviarmi in merito alla Zucchetti: l'ANCL non ha i mezzi per dare un giudizio tecnico ed io non adopero procedure Zucchetti; diventa quindi fondamentale il giudizio dei colleghi".

42. L'accordo era finalizzato a fornire ai consulenti un'alternativa a Inaz, come attesta il fatto che nelle lettere con le quali l'ANCL sollecitava alcune software houses (Teamsystem, Zucchetti, SCT Italia, CL System) a esporre nel dettaglio l'offerta di trattamento agevolato formulata in precedenti comunicazioni, veniva espressamente richiesto dall'Associazione che "l'offerta, che vorrete formulare con atto scritto dovrà comprendere l'impegno a convertire gratuitamente gli archivi paghe completi dalla procedura Inaz Paghe alla Vostra [...]" (sottolineatura aggiunta). Questa richiesta dell'ANCL trova un preciso riscontro nelle condizioni successivamente esposte nel dettaglio dalle società di software. In particolare, nella lettera di una delle società di software con cui è stata stipulata la convenzione, TeamSystem, datata 28 settembre 1998 e indirizzata all'ANCL, si specifica che "le condizioni proposte saranno valide solo ed esclusivamente per i clienti Inaz che decidessero di utilizzare il programma TeamSystem in sostituzione di quello di Inaz. " Le agevolazioni consistevano non solo in sconti di notevole entità sui prezzi di acquisto dei programmi e sull'assistenza, ma anche nella conversione gratuita degli archivi dalla procedura Inaz.

Analogamente, nella lettera del 30 luglio 1998, la CL System Informatica si impegna "a convertire gratuitamente gli archivi paghe completi, dalla procedura Inaz alla nostra".

43. Inoltre, nelle proposte di collaborazione effettuate dall'ANCL alle società di software (CL System informatica, Teamsystem, SCT Italia), datate 28 luglio 1998, è esplicitamente previsto che l'offerta dovrà comprendere l'impegno "a non trattare con clienti di consulenti del lavoro per la fornitura di programmi o servizi, salvo consenso scritto del professionista".

Al riguardo, appaiono significative anche le precisazioni e assicurazioni contenute nella lettera inviata da SCT Italia all'ANCL il 7 settembre 1998, nella quale detta società afferma di non avere mai "trattato direttamente con clienti di Consulenti del lavoro per la fornitura di programmi e servizi e mai lo farà nel rispetto del lavoro e dell'impegno altrui. [...]. Inoltre SCT non ha mai offerto e offrirà mai servizi di elaborazione paghe e stipendi né tanto consulenza del lavoro. [...] Proprio in questo SCT si differenzia da alcuni suoi CONCORRENTI".

b) La sollecitazione a interrompere le sponsorizzazioni

44. In data 17 settembre 1997 il Consiglio Provinciale dei Consulenti del Lavoro di Catania ha inviato una lettera a Inaz nella quale comunicava a quest'ultima di aver deliberato in data 17 settembre 1997 di "non intrattenere qualsiasi tipo di rapporto con la vostra società".

45. In relazione a tale decisione il presidente del Consiglio Provinciale di Catania ha spiegato che la delibera adottata dal Consiglio, e comunicata a Inaz, di interrompere qualsiasi rapporto con la società non si riferiva ai contratti di software, ma alle attività di collaborazione tra Inaz e il Consiglio.

46. Dalla documentazione prodotta dal Consiglio Provinciale di Catania, e in particolare dagli inviti che erano stati già stampati, risulta effettivamente che il 26 settembre 1997 era prevista una "Giornata di studio sul modello 770/97" realizzata in collaborazione tra la società Inaz e il Consiglio Provinciale di Catania. A detta manifestazione il Consiglio Provinciale di Catania ha deciso di non partecipare.

47. L'Unione Provinciale di Treviso dell'ANCL, in data 8 ottobre 1997, ha inviato una lettera al Presidente dell'ANCL, nella quale ha chiesto istruzioni comportamentali in relazione all'iniziativa dell'ANCL

di Venezia di avvalersi di Inaz come sponsor nell'ambito di un incontro di studio con l'ANCL di Treviso e con l'Ordine Consulenti del Lavoro di Treviso.

Il Presidente dell'Unione di Treviso ricorda che dovrebbe essere in atto "sia da parte dell'ANCL che dal Consiglio Nazionale dell'ordine, un'azione di protesta nei confronti della società che ha intenzione, anche nella nostra provincia, di fare paghe in service, almeno con aziende con più di 50 dipendenti" e auspica che vengano impartite a livello nazionale istruzioni precise in materia.

48. Nel rispondere a tale richiesta con lettera del 18 ottobre 1997, il Presidente dell'ANCL, riservandosi di approfondire la conoscenza dei fatti, ipotizza due possibili soluzioni, quali la predisposizione di "un comunicato, sottoscritto dall'ANCL e da quanti vorranno aderire, che spieghi la situazione, condanni la scelta Inaz, da distribuire ai partecipanti al Convegno" o, in alternativa, la richiesta a Inaz "di rinunciare ad una contestata sponsorizzazione" seguita dalla ricerca di un altro sponsor.

49. Peraltro, anche il Consiglio Nazionale è intervenuto direttamente nei confronti dei Consigli Provinciali disapprovando i rapporti di sponsorizzazione con Inaz e suggerendone l'interruzione. In una lettera del Consiglio Nazionale al Consiglio Provinciale delle Marche, inviata a tutti i Consigli Provinciali in data 20 novembre 1997, il Consiglio Nazionale dichiara che "pur pensando che il volume in oggetto ["I consulenti del lavoro delle Marche", realizzato in collaborazione tra Consigli Provinciali dei Consulenti del Lavoro della regione Marche e Inaz] possa essere utile alla categoria, questo Consiglio dell'ordine non può non rilevare l'estremo imbarazzo creato dalla scelta dello sponsor viste le iniziative imprenditoriali che lo stesso ha assunto. Alla luce di ciò [...] ritengo doveroso segnalare la contrarietà dello scrivente Consiglio all'iniziativa di presentazione da Voi assunta e di conseguenza l'utilizzo ulteriore e la diffusione in qualsiasi modo di materiale che abbinati la categoria alla citata casa di software. ".

Dagli inviti che erano stati stampati risulta che il convegno era previsto per il 25 novembre 1997 in collaborazione tra Inaz e i Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro della regione Marche.

50. In un promemoria distribuito per la riunione del 26 novembre 1997 dal Presidente del Consiglio Nazionale ai Consiglieri si legge che "l'ultima iniziativa delle Marche in merito al rapporto con Inaz Paghe quale sponsor, proprio nel momento in cui si sta cercando di contrastare la società per la attività di "service" della società, ci suggerisce di prendere una decisione dura [...]".

51. Dalla documentazione è inoltre emerso che in relazione alla vicenda della sponsorizzazione del Convegno delle Marche, il Consiglio Nazionale aveva impartito direttive in merito a tutti gli altri organismi rappresentativi della categoria e che l'ANCL, dopo aver saputo dell'iniziativa del Consiglio Nazionale, vi si era associata disdicendo la propria partecipazione. Nel verbale della Giunta Esecutiva Nazionale dell'ANCL del 13 dicembre 1997, uno dei Consiglieri precisa: "L'iniziativa del C.N. ordine sul convegno Inaz nelle Marche è stata spedita a tutta Italia (ordini sindacati ed ente) senza prima avvisare o sentire i C.P. interessati. I contatti presi dalle Marche con Inaz risalgono a tre anni fa, quindi in tempi non sospetti, dopo di che c'è stata la nostra disdetta quando siamo venuti a conoscenza della controversia aperta tra Inaz e C.N.O. "

Ed un altro consigliere prosegue: "Quando il C.N.O. ha appreso della relazione tra i C.P. Marche e Inaz ha consigliato di portare a termine tali contatti o almeno di non agevolare le azioni dell'Inaz".

c) Gli accertamenti nei confronti dei collaboratori di Inaz

52. In relazione all'iniziativa di Inaz di offrire i nuovi servizi di elaborazione dati, il Consiglio Provinciale di Milano in data 29 luglio 1997 ha inviato una circolare nella quale venivano invitati *"tutti i colleghi, molti dei quali fruiscono dei prodotti informatici della predetta società, a non prestarsi ad alcuna offerta compromissoria che possa in qualche modo concretizzarsi in un'ipotesi di concorso nell'eventuale svolgimento di un'attività illegittima e quindi abusiva"* (prot. n. 659/97).

53. Il Consiglio Provinciale di Roma, in data 20 luglio 1998 ha inviato una circolare ad altri consigli provinciali al fine di sollecitare l'accertamento dell'attività svolta dai collaboratori di Inaz Paghe. Al riguardo, il Presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro ha poi dichiarato che gli accertamenti effettuati dai Consigli provinciali rispondevano a direttive da lui stesso impartite.

Infine, i Consigli Provinciali di Varese, di Milano, e di Bergamo hanno effettuato gli accertamenti richiesti dai quali non è emersa alcuna violazione da parte dei collaboratori di Inaz¹⁴.

¹⁴ Come già precisato in precedenza, cinque dei nove consulenti del lavoro che collaborano con Inaz sono iscritti all'Albo di Milano, e gli altri, rispettivamente, agli albi degli ordini di Varese, Bergamo, Verona e Catania.

d. Le disdette

54. Successivamente alle iniziative descritte, più specificamente dal settembre 1997 al marzo 1999, sono state inoltrate a Inaz 133 disdette di contratti di fornitura di *software* da parte di consulenti del lavoro, con effetto dalle relative scadenze.

Dalla documentazione prodotta, risulta che il numero di disdette dei consulenti del lavoro è aumentato nel 1998 rispetto agli anni precedenti l'inizio del lamentato boicottaggio. Infatti, mentre nel 1995 e 1996 vi sono state in totale rispettivamente 46 e 32 interruzioni di contratti per la fornitura di *software* da parte dei consulenti del lavoro, e nei primi otto mesi del 1997 ve ne sono state solo 18, nei soli ultimi quattro mesi del 1997, ovvero subito dopo la sollecitazione a interrompere tali forniture, le disdette sono state 39. Nel 1998 il numero di disdette è salito a 88.

55. Dalla documentazione prodotta risulta altresì che 92 disdette non giustificano la decisione adottata, mentre in due di esse la motivazione è esplicitamente ricondotta al nuovo servizio offerto da Inaz.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

A) INAZ

56. In sede di audizione finale e nelle proprie memorie Inaz ha in primo luogo sollecitato l'Autorità a chiarire se l'attività di *full service* rientri o meno tra quelle riservate ai consulenti del lavoro. Tale elemento sarebbe, infatti, necessario alla piena comprensione dell'impatto del boicottaggio subito, il quale non si sarebbe manifestato solo con riferimento alla produzione di *software* ma avrebbe riguardato anche l'offerta del *service*.

57. Secondo Inaz, contrariamente a quanto emerso dalla lettera delle risultanze istruttorie, nella quale verrebbe messa in discussione la liceità della sua offerta di *full service*, non vi sarebbe in realtà alcun dubbio in merito alla legittimità di tale iniziativa imprenditoriale. Al riguardo, Inaz richiama l'articolo 1 della legge n. 12/79, secondo il quale la gestione diretta da parte delle imprese degli adempimenti in materia di lavoro è sottratta alla riserva professionale. Dato che con il *full service* viene esternalizzato solo l'impianto informatico mediante il quale avviene l'attività materiale di elaborazione dei dati, e che l'attività intellettuale rimane all'interno dell'impresa, il servizio in esame non appare, secondo Inaz, rientrare fra quelli oggetto di riserva.

Ad avviso di Inaz, peraltro, l'istituzione, attraverso l'articolo 58, comma 16, della legge n. 144/99, di una nuova riserva in capo ai consulenti del lavoro per l'attività di elaborazione dati effettuata per conto di imprese con meno di 250 addetti, confermerebbe implicitamente la precedente assenza di riserva.

58. Alla luce, quindi, della liceità dell'offerta di *full service* da parte di Inaz, detta società ritiene che nella comunicazione delle risultanze istruttorie sarebbe stato trascurato l'impatto che il boicottaggio avrebbe avuto anche su questo tipo di servizi. Secondo Inaz, infatti, il boicottaggio dell'attività di *service* da parte degli organismi rappresentativi dei consulenti del lavoro non si sarebbe svolto solo indirettamente - attraverso il boicottaggio dei prodotti informatici e delle sponsorizzazioni - ma anche direttamente. Nelle risultanze istruttorie mancherebbe, pertanto, una valutazione esaustiva di tutte le iniziative assunte dalle parti per boicottare l'offerta da parte di Inaz dei servizi di elaborazione e di stampa delle buste paga.

In particolare, la deliberazione del Consiglio di Catania, con la quale è stato deciso di "*non intrattenere qualsiasi tipo di rapporto*" con Inaz, avrebbe avuto un effetto immediato anche sulla prestazione dei servizi da quest'ultima offerti sul mercato. Analogamente, anche la circolare del Consiglio di Milano, con la quale si invitavano gli iscritti "*a non prestarsi ad alcuna offerta compromissoria che potesse concretizzarsi in un'ipotesi di concorso nell'eventuale svolgimento di un'attività illegittima*", sarebbe stata diretta non solo all'acquisto di prodotti informatici, ma anche alla collaborazione che avrebbe potuto essere prestata per lo svolgimento del *service*.

Secondo Inaz, la minaccia avanzata in tal modo dal Consiglio di Milano sarebbe stata ripetuta anche dal Consiglio di Roma e, a sua volta, il Consiglio Nazionale avrebbe avallato tali iniziative impartendo direttive precise affinché venissero promosse procedure disciplinari nei confronti dei consulenti del lavoro che non si fossero comportati conformemente a tali direttive.

59. I rappresentanti della società segnalante, inoltre, hanno sostenuto che Inaz avrebbe subito un notevole danno a causa delle iniziative intraprese dall'ANCL, dal Consiglio Nazionale e dai Consigli

Provinciali, come si evincerebbe dal cospicuo numero di disdette ricevute dalla società dal settembre del 1997. Il danno, peraltro, sarebbe consistito non solo nel fatto di aver perso consulenti del lavoro come clienti, ma anche nel non averne più acquisiti, *"circostanza che non si è mai verificata nel passato, nel quale abbiamo ogni anno acquisito clienti nuovi"*.

60. Secondo Inaz, infine, pur essendo numerose le società che offrono il *full service* sul mercato, l'attenzione degli organismi rappresentativi dei consulenti del lavoro si sarebbe concentrata su Inaz, in ragione del fatto che la società è la più vulnerabile, avendo il maggior numero di rapporti di fornitura di *software* con i consulenti del lavoro rispetto ai concorrenti. Data l'importanza sul mercato di Inaz, tale scelta sarebbe derivata anche dalla volontà di compiere un'azione "dimostrativa" nei confronti anche di altre società produttrici di *software*.

B) Consiglio Nazionale e Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro

61. Secondo il Consiglio Nazionale e i Consigli Provinciali parti del procedimento, non vi sarebbe alcun dubbio sulla condizione di illegittimità nella quale si trovava Inaz svolgendo l'attività di elaborazione dati e stampa per la predisposizione delle buste paga. Il servizio di *full service* offerto da Inaz, infatti, presuppone l'apporto, a monte, di un contributo professionale la cui competenza è stata attribuita dalla legge ai consulenti del lavoro. Al riguardo, i Consigli richiamano la legge n. 12/79, la recente giurisprudenza e anche le modifiche normative introdotte dalla legge n. 144/99. Ad avviso dei Consigli, infatti, tale ultima legge stabilirebbe che anche le attività di calcolo e stampa delle buste paga non possono svolgersi senza il concorso necessario dei professionisti indicati nella legge n. 12/79, stante la loro intima connessione con l'attività professionale.

Alla luce, quindi, della illegittimità dell'attività svolta da Inaz, i Consigli ritengono che i comportamenti loro contestati nella lettera delle risultanze istruttorie non possano in alcun modo essere qualificati come atti di boicottaggio collettivo, ma debbano essere inseriti nell'ambito dell'applicazione dei propri poteri-doveri pubblicistici di repressione dell'esercizio abusivo della professione.

Il Consiglio Nazionale, poi, ha osservato che, a seguito dell'iniziativa di Inaz, la categoria si sarebbe sentita minacciata e che in una tale situazione non sarebbe stato possibile astenersi dall'intervenire. Secondo il Consiglio Nazionale, di fronte a una attività abusiva pregiudizievole per l'intera categoria dei consulenti del lavoro, non è condivisibile l'affermazione contenuta nelle risultanze istruttorie, secondo la quale le iniziative intraprese dagli organismi esponenziali dei consulenti del lavoro sarebbero state sproporzionate rispetto a quanto richiesto dalla funzione di autotutela della professione.

62. Tale impostazione, secondo i Consigli, risulterebbe peraltro condivisa dalla Corte d'Appello di Milano che si è pronunciata sulla questione con le ordinanze del 29 settembre 1999 e del 12 novembre 1999, confermando da ultimo un provvedimento di inibitoria dei comportamenti contestati solo nei confronti dell'ANCL e dell'ANCL-Unione Provinciale di Treviso. La Corte d'Appello, infatti, basandosi sugli stessi fatti considerati dall'Autorità nella comunicazione delle risultanze istruttorie, ha escluso che le iniziative poste in essere dai Consigli Provinciali e dal Consiglio Nazionale esorbitassero dalle normali attività di autopromozione e tutela della categoria, proprie di tutti gli Ordini professionali, nei confronti di soggetti sospettati di abusivismo e, conseguentemente, è pervenuta alla conclusione che il loro comportamento non possa integrare gli estremi del boicottaggio.

I Consigli ritengono, poi, che dalle ordinanze della Corte d'Appello di Milano deriverebbe una sorta di effetto preclusivo per l'Autorità, la quale non potrebbe operare, nei confronti del Consiglio Nazionale e dei Consigli Provinciali parti del procedimento, *"una valutazione dei fatti difforme da quella già data agli stessi in un provvedimento giurisdizionale avente carattere definitivo"*. In altri termini, secondo il Consiglio Nazionale e i Consigli provinciali, all'Autorità non sarebbe più consentito qualificare i comportamenti loro contestati nella lettera delle risultanze istruttorie come atti costitutivi un boicottaggio collettivo in violazione della legge n. 287/90, in quanto su tali comportamenti è già intervenuta una decisione definitiva del giudice ordinario.

63. Nelle memorie difensive pervenute, il Consiglio Nazionale e i Consigli Provinciali ritengono, peraltro, che nel caso di specie non sia da ritenersi applicabile la legge n. 287/90 in quanto essi non sarebbero qualificabili come associazioni di imprese. Secondo i Consigli, infatti, le condotte riconducibili alla espressione di poteri autoritativi, come l'esercizio da parte dei Consigli del potere pubblicistico di vigilanza per reprimere l'abusivismo professionale, non possono essere considerati atti di impresa.

64. Il Consiglio Nazionale e i Consigli Provinciali ritengono, inoltre, che i comportamenti loro imputati sarebbero stati assunti da ciascun soggetto in maniera completamente autonoma e che non vi siano elementi sufficienti a sostegno dell'ipotesi dell'esistenza di un coordinamento tra le parti coinvolte nel presente procedimento.

In tal senso, la contemporanea pubblicazione sulla rivista il Consulente 1081 del 18 ottobre 1997 delle lettere dell'ANCL e del Consiglio Nazionale aventi ad oggetto "il caso Inaz" non può essere considerata una prova sufficiente dell'esistenza di un coordinamento tra i due organismi.

65. Tutti i Consigli Provinciali parti del procedimento hanno, peraltro, smentito fermamente di avere esortato i propri iscritti a interrompere i rapporti di fornitura di *software* con Inaz.

Il Consiglio di Catania ha sottolineato di non avere mai contattato alcun consulente del lavoro per dissuaderlo a comperare il software da Inaz. Detto Consiglio, peraltro, ha affermato che la propria autonoma decisione di non intrattenere più rapporti con Inaz, con riferimento in particolare alla partecipazione di Inaz ai seminari organizzati dal Consiglio, derivava unicamente dalla volontà di non avallare i comportamenti abusivi di detta società.

Il presidente del Consiglio Provinciale di Milano, poi, ha affermato che la circolare inviata agli iscritti nel luglio del 1997 era volta unicamente a evitare fenomeni di abusivismo professionale. Con tale circolare detto Consiglio avrebbe solo "*esortato i colleghi a non prestare copertura a società che non svolgono solo la parte meccanica della produzione delle buste paga e che hanno bisogno necessariamente di un consulente del lavoro*". "*[...] Non prestare copertura significa non prestarsi a dare il nome, solo il nome, per coprire attività che svolge Inaz.*"

Il presidente del Consiglio di Roma, dopo avere sottolineato di essere stato il primo a rivolgersi all'Autorità denunciando Inaz per pubblicità ingannevole, ha affermato che l'intervista a Italia Oggi è stato rilasciata solo a titolo individuale e che quanto espresso concerneva solo valutazioni personali dell'intervistato.

66. Nelle memorie presentate dai Consigli di Roma e di Milano, inoltre, viene affermato che l'ipotesi dell'esistenza di un boicottaggio collettivo a danno di Inaz sarebbe smentita dalla mancanza di effetti. Il numero di disdette di forniture di *software*, infatti, non sarebbe stato superiore al normale *turnover* di clienti in un mercato nel quale Inaz rappresenta solo uno dei principali fornitori. Per quanto attiene in particolare alla provincia di Roma, le disdette inviate a Inaz tra il 1997 e il 1999 sarebbero state soltanto 8.

C) L'ANCL

67. Dopo aver richiamato l'illiceità dell'offerta di *full service* da parte di Inaz, l'ANCL afferma che nessun atto da essa compiuto può essere riconducibile a quelli vietati dalla legge n. 287/90. Per quanto riguarda, in particolare, la lettera apparsa sulla rivista "Il Consulente 1081" del 18 ottobre 1997, l'ANCL afferma che essa era volta unicamente a rappresentare l'esternazione delle lamentele giunte all'associazione da vari iscritti e, pertanto, non può essere considerata una deliberazione di associazione di imprese. L'articolo pubblicato, peraltro, non costituendo una decisione dell'associazione e non imponendo alcun comportamento, non potrebbe in alcun modo essere qualificato come un rifiuto concordato di contrarre. In altri termini, l'ANCL ritiene di avere unicamente preso atto della autonoma volontà di molti iscritti di cambiare fornitore e di essersi attivata, di conseguenza, per concordare con altri fornitori le migliori condizioni possibili.

In ogni caso, secondo l'ANCL, non sarebbe possibile configurare un illecito concorrenziale in quanto il presunto boicottaggio non sarebbe stato posto in essere da soggetti in rapporto di concorrenza con Inaz, ma da suoi clienti.

68. Per quanto attiene, poi, alle sponsorizzazioni, l'ANCL ribadisce che nella lettera pubblicata sul Consulente 1081 non è stato imposto alcun comportamento ai Consigli Provinciali dell'Ordine e ritiene, peraltro, che l'interruzione di un rapporto di sponsorizzazione non possa tradursi, in ogni caso, in una turbativa di mercato.

69. L'ANCL afferma, inoltre, che la stipula di convenzioni con case produttrici di *software* sarebbe stata volta ad agevolare i professionisti interessati nella ricerca di una soluzione alternativa a Inaz, lasciando questi ultimi liberi di prendere in considerazione, o meno, l'ipotesi di cambiare il fornitore.

L'Associazione, peraltro, contesta che dal carattere gratuito previsto solo per la conversione dagli archivi di Inaz, possa derivare la natura restrittiva delle suddette convenzioni. Ad avviso dell'associazione, dati gli sconti e le condizioni favorevoli previsti dalle convenzioni, lungi dall'integrare la fattispecie del boicottaggio, i comportamenti tenuti dall'ANCL condurrebbero a un'apertura della concorrenza in quanto

porrebbero i consulenti del lavoro nella condizione di poter agevolmente scegliere tra un maggior numero di fornitori di *software*.

70. L'ANCL ritiene, inoltre, che non esisterebbe alcuna prova che dimostri che l'associazione ha agito in concorso con gli altri organismi esponenziali dei consulenti del lavoro per intraprendere iniziative a danno di Inaz. Peraltro, i comportamenti tenuti dall'ANCL-Unione Provinciale di Treviso non sarebbero imputabili all'Associazione Nazionale in quanto, ai sensi dell'articolo 31 dello statuto dell'ANCL, le unioni provinciali sono dotate di autonomia economica e funzionale.

71. L'Associazione, infine, ritiene che la mancanza stessa di effetti del presunto boicottaggio sarebbe sufficiente a smentire l'ipotesi di un'azione concertata a danno di Inaz promossa dagli organi esponenziali dei consulenti del lavoro. Le disdette dei consulenti del lavoro clienti di INAZ sarebbero state poche e solo in due di esse sarebbe menzionato il motivo della disdetta, mentre tutte le altre non conterebbero nessuna giustificazione della decisione adottata. Secondo l'ANCL, al massimo potrebbero essere attribuite al presunto boicottaggio le circa 40 disdette in più rispetto all'anno precedente verificatesi nel 1998, corrispondenti a solo l'1% degli iscritti dell'Associazione.

V. VALUTAZIONE GIURIDICA

a) Considerazioni preliminari

72. I consulenti del lavoro svolgono una attività economica in quanto offrono i propri servizi sul mercato a titolo oneroso, in modo stabile e in forma indipendente. Pertanto, ai fini dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza, possono essere qualificate imprese ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90¹⁵.

73. L'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro, il Consiglio Nazionale e i Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Catania, di Roma e di Milano, in quanto enti rappresentativi di imprese che operano sul mercato, possono essere qualificate associazioni di imprese, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/1990.

74. I comportamenti oggetto di valutazione risultano attribuibili all'ANCL, al Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro e ai Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Milano, Roma e Catania.

Essi consistono 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 pubblicazioni sul giornale dell'associazione di categoria e su altri giornali.

75. Ai fini dell'applicabilità delle regole del diritto della concorrenza non è rilevante la natura giuridica, pubblica o privata, del soggetto autore del comportamento anticoncorrenziale, bensì il suo svolgere un'attività economica¹⁶. Si osserva, inoltre, che la circostanza che la legge attribuisce ai Consigli Provinciali dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro lo svolgimento di funzioni pubblicistiche non vale a sottrarre l'operato dei medesimi al vaglio delle regole di concorrenza¹⁷.

¹⁵ Cfr. *Decisione della Commissione del 30 gennaio 1995, caso COAPI, Provvedimenti dell'Autorità n. 2550 del 14 dicembre 1994 Tariffe amministratori di condomini, del 3 ottobre 1997; Indagine conoscitiva sul settore degli ordini e collegi professionali e n. 6601 del 26 novembre 1998; Consigli Nazionali dei Ragionieri e Periti Commerciali e dei Dottori Commercialisti. Tale qualificazione è stata peraltro recentemente confermata dalla sentenza del TAR del Lazio sulle tariffe dei dottori commercialisti e dei ragionieri (sez. I, sentenza n. 466/2000).*

¹⁶ Cfr. *Sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 1991, causa C- 41/90, Klaus Hofner e Fritz Elser c Macroton Gmhb.*

¹⁷ Cfr. *Sentenza della Corte di Giustizia del 13 dicembre 1991, causa C-18/88, Régie del Télégraphes et des Télégraphes et des Téléphones (RTT) c GB-INNO-BM SA, Provvedimento dell'Autorità del 4 agosto 1995 n. 3211, Nuova Italiana Coke/Provveditorato Porto di Venezia, Provvedimento dell'Autorità del 19 giugno 1996 n.399, Consorzio del prosciutto di San Daniele-Conorzio del prosciutto di Parma, Provvedimento dell'Autorità n. 6601 del 26 novembre 1998 Consigli Nazionali dei Ragionieri e Periti Commerciali e dei Dottori Commercialisti.*

76. Né vale a escludere l'applicabilità della legge n. 287/90 ai comportamenti oggetto di istruttoria il richiamo alla sussistenza di una riserva nelle attività in esame, attribuita dalla legge ai consulenti del lavoro e al conseguente esercizio da parte dei consigli di funzioni pubblicistiche di vigilanza e tutela della categoria dall'abusivismo. Tutto ciò non può sottrarre le parti alla valutazione della liceità delle loro condotte in relazione alle disposizioni della legge n. 287/90, nella misura in cui queste non risultino strettamente collegate all'adempimento delle funzioni pubbliche esercitate, sia nel senso di essere finalizzate al loro soddisfacimento, sia nel senso di essere proporzionate rispetto alle esigenze da tutelare¹⁸.

77. Con riferimento alla sollecitazione di Inaz di considerare come mercato rilevante non solo la produzione di *software* ma anche l'offerta del *service*, l'Autorità richiama che il presente procedimento è stato avviato in data 12 febbraio 1999 nel contesto di un quadro normativo incerto, che ha trovato successivamente chiarificazione ad opera della sentenza del Consiglio di Stato del 3 marzo 1999. L'Autorità ha ritenuto, pertanto, opportuno circoscrivere la valutazione al mercato del *software*, ambito nel quale appariva comunque possibile la piena identificazione nel caso di specie di condotte lesive della concorrenza e l'apprezzamento dei loro effetti complessivi.

b) Le iniziative poste in essere dal Consiglio Nazionale e dai Consigli provinciali di Milano, Roma e Catania

78. Dalle risultanze istruttorie non emerge che il Consiglio Nazionale e i Consigli Provinciali abbiano messo in atto comportamenti rientranti in un disegno comune finalizzato a boicottare Inaz. Né le condotte dei consigli, valutate come iniziative autonome, risultano singolarmente costituire intese restrittive della concorrenza.

79. In primo luogo, non evidenziano un carattere estraneo o esorbitante l'attività istituzionale gli accertamenti svolti sui collaboratori di Inaz dal Consiglio Provinciale di Milano. In secondo luogo, gli altri comportamenti dei Consigli, pur esulando dalle prerogative istituzionali, non sono risultati ostacolare la concorrenza nel mercato del *software*, nel quale Inaz esercita la sua attività.

80. La decisione del Consiglio Provinciale di Catania di non avvalersi della sponsorizzazione di Inaz, nonché l'intervento del Consiglio Nazionale volto ad affermare la propria contrarietà alla sponsorizzazione del volume realizzato dal Consiglio Provinciale delle Marche, rendendo nota la propria posizione anche a tutti i Consigli provinciali, non costituiscono l'oggetto di un'intesa restrittiva della concorrenza, dato che la scelta di un Consiglio di accettare o meno offerte di sponsorizzazione da parte di soggetti terzi non si configura nell'ambito di un rapporto di mercato.

Diversamente da quanto può verificarsi per altre associazioni di imprese, il Consiglio Nazionale e i singoli Consigli provinciali, anche laddove si avvalgano di sponsorizzazioni, non possono essere considerati come soggetti che offrono, su base sistematica e come attività economica caratterizzante, spazi e canali pubblicitari a condizioni di mercato. Né, per altro verso, la sponsorizzazione dei convegni organizzati da questi soggetti nei tempi e luoghi da essi stabiliti può essere considerata per le imprese sponsor sostitutiva di vere e proprie forme di pubblicità, costituendo semmai un complemento a campagne pubblicitarie effettuate con altri mezzi.

81. I Consigli, inoltre, non hanno aderito alle convenzioni che, stipulate dall'ANCL con alcune case di software, prevedevano per i suoi associati la conversione gratuita degli archivi di Inaz. In particolare, Il Consiglio Nazionale non ha dato seguito con iniziative concrete al comunicato stampa pubblicato su *"Il Consulente 1081"* del 17 ottobre 1997, attraverso il quale lo stesso Consiglio ipotizzava genericamente una soluzione alternativa per contrastare le case di *software* operanti come *service*.

82. Analogamente al Consiglio Nazionale, il Consiglio Provinciale di Roma ha limitato il proprio intervento a una manifesta disapprovazione per le iniziative intraprese da Inaz. L'unica iniziativa concreta che risulta essere stata posta in essere dal Consiglio Provinciale di Roma è rappresentata da un'intervista sul quotidiano Italia Oggi del 12 settembre 1997 nel corso della quale il Presidente del Consiglio Provinciale di Roma ha affermato che, come consulente del lavoro, non si sarebbe più avvalso del *software* di Inaz. Tali

¹⁸ Cfr. tra le altre, *Sentenze della Corte di Giustizia dell'11 aprile 1989, causa 66/86, Ahmed Saeed; del 23 aprile 1991, causa C- 41/90 Höfner-Macroton; del 10 dicembre 1991, causa C- 179/90, Porto di Genova; del 19 maggio 1993, causa C- 320/91, Corbeau; nonché la decisione dell'Autorità del 4 luglio 1996, Adusbef/Autostrade; cfr. Tar del Lazio, sent. n. 466/2000.*

considerazioni sono troppo generiche per rappresentare una vera e propria sollecitazione ai consulenti del lavoro a interrompere le forniture di *software*.

83. In conclusione, i comportamenti dei Consigli risultano, in alcuni casi, giustificabili, in quanto volti alla tutela del legittimo esercizio della professione, e, negli altri, comunque non qualificabili come attività di boicottaggio in quanto o non rientranti nell'ambito di rapporti di mercato o, in ogni caso, non idonei a incidere sulle condizioni competitive di Inaz nel mercato del *software*.

I comportamenti del Consiglio Nazionale e dei Consigli Provinciali di Milano, Roma e Catania, quindi, non configurano intese restrittive della concorrenza in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

c) Qualificazione dell'intesa

84. La sollecitazione dell'ANCL ai propri iscritti a interrompere (o a non intraprendere) rapporti di fornitura di *software* con Inaz, al fine di indurla a non offrire più i nuovi servizi di elaborazione dei dati relativi alla gestione e all'amministrazione del personale, la stipula di convenzioni con società di *software*, al fine di agevolare il passaggio di clientela da Inaz a suoi concorrenti, l'invito ai Consigli Provinciali dell'Ordine e alle Unioni Provinciali dell'ANCL a non avvalersi di Inaz come sponsor delle proprie iniziative, in quanto espressioni della volontà collettiva della suindicata associazione, rappresentano decisioni di associazioni di imprese che, essendo dirette tutte al raggiungimento dello scopo di ostacolare l'attività competitiva di Inaz, sono qualificabili come un'unica intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

d) Oggetto dell'intesa

85. Con la lettera pubblicata dal Presidente dell'ANCL sul giornale di categoria del 18 ottobre 1997 e con la corrispondenza intercorsa con l'Unione Provinciale di Treviso, l'associazione ha sollecitato i propri iscritti a interrompere le forniture di *software*, allo scopo di ostacolare l'attività competitiva di Inaz in tale mercato.

86. L'invito dell'ANCL è stato inoltre accompagnato da un'iniziativa concreta. Affinché l'interruzione dei rapporti di fornitura in corso potesse essere meglio realizzata da parte di propri iscritti, l'associazione ha, infatti, agevolato il passaggio di clientela da Inaz ad altre società di *software* concorrenti, stipulando con queste convenzioni, diffondendone, per il tramite del giornale di categoria, le relative indicazioni e fungendo da tramite tra i consulenti intenzionati a sostituire Inaz e le altre società di *software*. A quest'ultimo riguardo, la documentazione attesta che i consulenti del lavoro si rivolgevano all'ANCL, che provvedeva a metterli in contatto con queste società.

Grazie alle stipule di queste convenzioni l'ANCL ha rimosso uno dei principali ostacoli per i propri iscritti a disdire i contratti con Inaz, derivante dal fatto che un cambiamento di programma di *software* comporta un costo e un rischio professionale molto elevato. Le convenzioni, infatti, garantendo nuove forniture a prezzi scontati appaiono idonee a minimizzare i costi derivanti dalla conversione dei *software*¹⁹.

87. Le caratteristiche stesse delle convenzioni dimostrano, peraltro, che queste erano state stipulate con il preciso scopo di sottrarre a Inaz la propria clientela acquirente di *software*. In tali convenzioni, infatti, le società contattate si impegnavano a convertire gratuitamente solo i programmi di Inaz e non quelli di altre società di *software*.

Inoltre, per stessa ammissione del Presidente dell'ANCL, l'associazione, in relazione alle procedure delle diverse *software-house*, "non ha i mezzi per dare un giudizio tecnico": ciò conferma che la sollecitazione ai propri iscritti a sostituire Inaz con altri fornitori e la conseguente stipula di convenzioni, non erano motivate da ragioni tecniche, quali inefficienze della società Inaz nella fornitura del servizio o dalla conoscenza dell'associazione circa le migliori prestazioni dei concorrenti di Inaz.

88. Non appare condivisibile l'argomentazione dell'ANCL secondo la quale, grazie all'esistenza degli sconti previsti nelle convenzioni, l'iniziativa dell'associazione si sarebbe tradotta in un'apertura della concorrenza nel mercato del *software*.

¹⁹ Si osserva, peraltro, che le disdette avevano effetto a far data dalla scadenza, scongiurando così il rischio di sostenere il costo di una penale.

Al contrario, la previsione di sconti per la conversione dei programmi, ottenuta con le convenzioni promosse dall'ANCL stessa, risulta un elemento strettamente funzionale al completamento della strategia di boicottaggio, in quanto volta a minimizzare i costi derivanti dal cambiamento del *software* e a incentivare per questa via i consulenti del lavoro ad accogliere la sollecitazione dell'associazione ad avvalersi di un produttore diverso da Inaz.

In conclusione, la natura particolarmente restrittiva dell'intesa posta in essere dall'ANCL risulta proprio dalla combinazione dell'invito ai propri iscritti a non avvalersi più di un determinato fornitore e della ricerca di soluzioni concrete finalizzate a minimizzare i costi della realizzazione del boicottaggio.

89. Circa l'idoneità delle condotte dell'ANCL a perseguire lo scopo prefissato, non può essere accolta l'osservazione dell'associazione la quale richiama il carattere non vincolante nei confronti dei propri iscritti della sollecitazione a interrompere le forniture e delle convenzioni, nonché il fatto che queste ultime potevano corrispondere a strategie autonomamente assunte da società concorrenti di INAZ. Si osserva, innanzitutto che sulla scorta di una consolidata giurisprudenza anche semplici raccomandazioni sono idonee a orientare il comportamento dei soggetti a cui sono rivolte alterando il normale funzionamento del mercato. Peraltro, è stato chiaramente dimostrato il carattere strumentale delle convenzioni nell'attuazione del boicottaggio da parte dell'ANCL.

90. L'efficacia della strategia dell'ANCL volta a ostacolare Inaz è stata altresì rafforzata dall'invito ai Consigli Provinciali e alle Unioni dell'ANCL a non avvalersi di Inaz come *sponsor* delle proprie iniziative, in modo da danneggiare l'immagine e l'attività complessiva della società.

Dalle risultanze istruttorie è, infatti, emerso che il Presidente dell'ANCL, sempre mediante l'articolo pubblicato su "*Il Consulente 1081*" del 18 ottobre 1997, ha invitato i Consigli Provinciali e le Unioni ANCL a interrompere le collaborazioni con Inaz concernenti le sponsorizzazioni delle loro iniziative da parte della società.

La sollecitazione relativa alle sponsorizzazioni, pertanto, non era indirizzata solo agli iscritti all'ANCL, ma era estesa anche ai Consigli Provinciali, che spesso, come anche affermato dal Consiglio Provinciale di Venezia, si avvalevano della collaborazione di Inaz come sponsor per le proprie iniziative (convegni, presentazioni di libri, riviste ecc.). Da ciò si evince che l'iniziativa dell'ANCL intendeva coinvolgere non solo i propri iscritti, ma anche gli altri organismi rappresentativi della categoria, ai quali fanno capo anche tutti coloro che non sono iscritti all'associazione.

Pertanto, contrariamente alle argomentazioni dell'ANCL, nel caso di specie l'invito a interrompere le sponsorizzazioni deve essere valutato non come fattispecie a se stante ma nel complesso della strategia di boicottaggio.

91. In conclusione, il complesso delle iniziative poste in essere dall'ANCL, ovvero la sollecitazione dell'ANCL ai propri iscritti a interrompere (o a non intraprendere) rapporti di fornitura di *software* con Inaz, l'agevolazione del passaggio di clientela da Inaz ad altre società di *software* concorrenti, stipulando convenzioni con queste, e la sollecitazione ai Consigli Provinciali e alle Unioni a non avvalersi di Inaz come sponsor delle proprie iniziative, essendo dirette tutte al raggiungimento del medesimo scopo anticoncorrenziale, ovvero ostacolare l'attività competitiva di Inaz sul mercato del *software*, si configurano come il frutto di un'unica intesa restrittiva della concorrenza. Tale intesa, sostanziandosi in comportamenti ingiustificatamente discriminatori, integra una ipotesi di boicottaggio collettivo, in contrasto con le disposizioni dell'articolo 2, comma 2, lettere b) e d) della legge n. 287/90.

e) Consistenza ed effetti dell'intesa

92. In merito alla consistenza, va osservato che aderiscono all'Associazione una quota rilevante del totale dei consulenti del lavoro, oltre 3.500 su 17.000, e che i consulenti del lavoro rappresentano una quota consistente della domanda di *software* applicativi per l'amministrazione del personale.

Peraltro, la possibilità dell'Associazione di incidere sui comportamenti dei consulenti del lavoro si estende al di là del novero dei propri iscritti, in ragione dell'importanza e della sua qualificata rappresentatività che la rende un interlocutore di rilievo anche nei rapporti con le istituzioni e con gli altri organismi rappresentativi della categoria.

In particolare, l'Associazione ha una diffusione capillare su tutto il territorio nazionale, che si dispiega in 82 organi periferici.

L'ANCL è inoltre, parte contraente del Contratto Collettivo di Lavoro Nazionale per i dipendenti degli studi professionali e, come dichiarato dalla stessa, esprime la dirigenza degli organismi istituzionali della categoria e promuove gli interessi dei consulenti del lavoro in tutte le sedi. A conferma di ciò, si rileva che il

direttore della rivista *Il Consulente 1081*, che ha rappresentato lo strumento per sollecitare gli iscritti a interrompere le forniture di *software*, è lo stesso Presidente del Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro e l'invito dell'ANCL a interrompere i rapporti di sponsorizzazione è stato rivolto non solo alle Unioni provinciali, ma anche a tutti i Consigli provinciali, nella consapevolezza di poter esercitare la propria influenza anche nei confronti di tali soggetti.

93. Va rilevato inoltre che l'intesa è stata certamente idonea a danneggiare Inaz, in modo sensibile nel mercato del *software*, sottraendole una importante fascia di clientela. Infatti, per Inaz i consulenti del lavoro rappresentano circa il 16% del valore del fatturato²⁰, per sostituire il quale essa avrebbe dovuto modificare la propria strategia commerciale, affrontandone i relativi costi. Inoltre, in considerazione del fatto che le sollecitazioni erano volte non solo a interrompere, ma anche a non intraprendere rapporti contrattuali con Inaz, l'intesa è stata idonea a incidere anche sulla domanda potenziale di clienti di Inaz.

A ciò si aggiunga che le principali società concorrenti di Inaz nel mercato del *software* si trovavano ad acquisire i clienti della stessa mediante le convenzioni stipulate con l'ANCL. Pertanto, lo svantaggio concorrenziale di Inaz derivante dalla perdita dei suoi clienti, risultava incrementato dalla contestuale acquisizione degli stessi da parte dei suoi principali concorrenti.

94. In considerazione, infine, della circostanza che il soggetto danneggiato rappresenta una delle principali società di *software* applicativo per la gestione del personale, il boicottaggio esercitato ai suoi danni è stato idoneo a determinare consistenti distorsioni della concorrenza nel mercato rilevante.

95. In relazione agli effetti dell'intesa, premesso che le due condizioni dell'oggetto e dell'effetto sono poste dal dettato legislativo in alternativa tra loro, così che la violazione ricorre anche nel caso in cui il pregiudizio alla concorrenza sia attribuibile al solo oggetto dell'intesa, dalle risultanze istruttorie è comunque emerso che la sollecitazione a interrompere le forniture di *software* ha prodotto effetti concreti. In precisa coincidenza temporale con gli interventi dell'ANCL, è stato infatti registrato un numero di disdette dei contratti con Inaz da parte dei consulenti del lavoro eccezionalmente elevato rispetto ai valori degli anni precedenti.

VI. GRAVITÀ E DURATA DELLE INFRAZIONI

96. I comportamenti posti in essere dall'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro configurano un'intesa rientrante nella fattispecie di boicottaggio collettivo che, in quanto azione concertata tra concorrenti diretta a ostacolare la politica commerciale di altre imprese, costituisce una delle più gravi violazioni del diritto della concorrenza.

97. Nel caso di specie, l'intesa riscontrata è idonea a determinare sensibili restrizioni della concorrenza nel mercato del *software*, in quanto diretta a ridurre ingiustificatamente le alternative economiche e le capacità concorrenziali della società Inaz rispetto ai propri concorrenti.

I mezzi utilizzati per boicottare Inaz non si sono limitati all'astensione coordinata dall'acquisto dei servizi della società, ma si sono sostanziati anche in apposite convenzioni stipulate dall'ANCL con l'obiettivo di favorire il passaggio di clientela da Inaz ad alcune imprese concorrenti, secondo modalità estranee alle normali dinamiche di mercato.

98. In relazione alla durata, l'inizio dell'intesa va individuato nella pubblicazione, nell'ottobre 1997 sulla rivista *Il Consulente 1081*, della lettera del Presidente dell'ANCL. L'intesa si è successivamente esplicitata nella stipula delle predette convenzioni, che sono tuttora in essere.

VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

99. L'articolo 15 della legge n. 287/90 prevede che nel caso di infrazioni gravi l'Autorità disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria calcolata prendendo a riferimento il fatturato relativo ai prodotti oggetto dell'intesa.

²⁰ Tale percentuale riguarda gli acquisti di *software*, i servizi di assistenza post-vendita e la modulistica.

100. Non possono esservi dubbi sulla gravità della condotta dell'ANCL alla luce delle considerazioni che precedono.

101. Si consideri, inoltre, che non è stato portato a conoscenza dell'Autorità alcun comportamento dell'associazione atto a conseguire l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze delle violazioni contestate.

102. Ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 le associazioni di imprese costituiscono soggetti suscettibili di realizzare autonomamente intese restrittive della concorrenza in violazione del divieto stabilito dalla stessa norma.

Al fine di garantire la piena applicazione e l'effetto utile del citato articolo 2, anche nei casi di violazioni commesse da associazioni di imprese, non può non trovare applicazione l'articolo 15 della legge n. 287/90, che prevede le sanzioni per le intese restrittive della concorrenza che rivestono carattere di gravità.

Nel caso di specie, in presenza di una complessa condotta anticoncorrenziale riconducibile all'ANCL, alla quale aderisce un elevato numero di imprese che rivestono la posizione di acquirenti sul mercato rilevante, il fatturato sul quale commisurare la sanzione va individuato con riferimento alla totalità delle entrate percepite dall'associazione. Tali entrate, secondo le indicazioni dell'ANCL, ammontano per l'esercizio 1999 a 720.225.000 lire.

103. In ragione della gravità della violazione commessa, valutata considerandone la natura, la durata, l'importanza del soggetto che l'ha commessa e del soggetto boicottato, l'entità della sanzione per l'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro è stabilita nella misura dell'4% delle entrate percepite dall'associazione.

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che l'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro ha violato l'articolo 2, comma 2, lettere *b)* e *d)*, della legge n. 287/90, ponendo in essere un'intesa che integra la fattispecie del boicottaggio collettivo idoneo a falsare in maniera consistente la concorrenza sul mercato del *software* applicativo per la gestione e l'amministrazione del personale;

b) che, in ragione della gravità e durata dell'infrazione realizzata dall'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro a tale associazione venga applicata, per l'infrazione commessa, una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di lire 28.809.000 (ventottomilionottocentonovemila);

c) che l'Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro cessi dall'attuazione e continuazione dell'infrazione accertata e si astenga da ogni comportamento che possa avere oggetto od effetto analogo e, in particolare, dall'adottare condotte qualificabili come boicottaggio collettivo.

La sanzione amministrativa descritta alla precedente lettera b) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, con versamento diretto al concessionario Monte dei Paschi di Siena - Servizio Riscossione Tributi - Concessione di Roma - Via dei Normanni, 5 - 00184 Roma, oppure mediante delega alla banca, presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237. Dell'avvenuto pagamento della stessa l'associazione destinataria della sanzione pecuniaria è tenuta a dare immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesaro

* * *