{mosimage} Il presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha presentato il 26 giugno 2007 la relazione sull'attività dell'Antitrust nel 2006. Interessanti i passaggi riguardanti la concorrenza nei servizi professionali, la nozione di impresa, le condotte anticoncorrenziali in contesti regolamentati ....

Relazione annuale
Attività professionali e imprenditoriali

---------- Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha concluso un'istruttoria ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE nel settore dei servizi professionali resi dai medici veterinari, accettando gli impegni proposti dalle parti (Ordine dei medici veterinari di Torino); nel quadro del controllo delle operazioni di concentrazione, ha avviato due procedimenti volti a valutare la compatibilità con la legge n. 287/90 di due operazioni di concentrazione nel settore dei servizi di vigilanza (BS Investimenti SGR/Ramo d'azienda S.A.F.E. - Società Autotrasporti Fiduciari Europei e BS Investimenti SGR/Securcontrol (Macerata) - Securcontrol (Ascoli Piceno) - Metropol Security Service); sono state inoltre sanzionate nove inottemperanze all'obbligo di comunicazione preventiva di operazioni di concentrazione nel settore sanitario; infine, l'Autorità ha effettuato undici interventi di segnalazione in merito a disposizioni distorsive della concorrenza nell'ambito di attività professionali e imprenditoriali (Segnalazione sull'attribuzione all'ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di competenze sul registro dei revisori dei conti; Segnalazione sull'accordo della Regione Toscana relativo ai medici di medicina generale, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1015; Segnalazione sull'accordo tra la Regione Lombardia e le OO.SS. di categoria per la medicina generale; Parere sulla bozza di regolamento in materia di esami di abilitazione all'esercizio della professione di odontoiatra; Segnalazione sugli esami pratici per il conseguimento delle patenti di guida – doppi comandi; Parere sulle modalità di gestione del servizio telematico denominato 'Servizio Telematico dell'Automobilista' (S.T.A.); Segnalazione sulle istruzioni per il riconoscimento degli organismi di consulenza in relazione all'introduzione della misura 'Y' (aiuti per l'utilizzo dei servizi di consulenza aziendale); Parere sullo schema territoriale per la programmazione delle autoscuole nella provincia di Alessandria; Parere sul servizio di ricerca continuativa per via telematica; Parere sulle norme per la messa in servizio ed utilizzazione delle attrezzature a pressione; Segnalazione sulle norme in materia di società cooperative). Al 31 marzo 2007, sono in corso due indagini conoscitive, rispettivamente, nel settore sanitario (Settore delle prestazioni sanitarie ospedaliere) e degli ordini professionali (Indagine conoscitiva riguardante il settore degli ordini professionali).

INTESE

Ordine dei medici veterinari di Torino

Nel febbraio 2006, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE, nei confronti della Federazione Nazionale Ordini Veterinari Italiani (FNOVI) e dell'Ordine dei medici veterinari della provincia di Torino, accettando gli impegni proposti dalle due associazioni ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e chiudendo il procedimento senza accertare l'infrazione. L'istruttoria era stata avviata a seguito della denuncia di un medico veterinario, iscritto all'Ordine della provincia di Torino, il quale lamentava di aver subito tre procedimenti disciplinari, terminati con la sospensione di tre mesi dall'esercizio dell'attività nel 1996 e di sei mesi negli anni 1999 e 2004 per violazione delle norme contenute nel codice deontologico adottato dalla FNOVI in materia di inderogabilità delle tariffe minime e di pubblicità sanitaria.

Nel provvedimento di avvio, l'Autorità aveva ritenuto che alcune disposizioni contenute nel codice deontologico adottato dalla FNOVI potessero restringere l'autonomia dei veterinari nella fissazione del prezzo delle prestazioni professionali. Infatti, le tariffe minime adottate dall'Ordine dei medici veterinari della provincia di Torino, obbligatorie in base al codice deontologico, apparivano volte a uniformare il livello dei prezzi dei servizi professionali, impedendo agli utenti di beneficiare di prestazioni a prezzi più convenienti e prevedendo sanzioni disciplinari a carico degli iscritti che non applicavano le tariffe stabilite. Inoltre, i vincoli alla possibilità di pubblicizzare i servizi offerti potevano risultare idonei a restringere la concorrenza tra professionisti, ostacolando la diffusione di informazioni necessarie a consentire scelte consapevoli da parte dei consumatori.

Nel corso dell'istruttoria, le parti hanno presentato impegni avvalendosi della facoltà prevista dall'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90. In particolare, l'Ordine dei medici veterinari della provincia di Torino si è impegnato ad abrogare, a far data dal 30 novembre 2006, le tariffe minime e il divieto di pubblicità sul tipo di servizi offerti e sui costi delle prestazioni, a non adottare nuovamente in futuro minimi tariffari e a non avviare procedimenti disciplinari (disponendo l'archiviazione di quelli già avviati) per violazione di prescrizioni su imposizioni tariffarie ovvero limitative del diritto di svolgere pubblicità.

Gli impegni presentati dalla FNOVI hanno riguardato invece specificamente alcune disposizioni del codice deontologico. In particolare, la FNOVI si è impegnata a intervenire sul codice, in modo da consentire ai medici veterinari la pubblicità su titoli e specializzazioni professionali, caratteristiche del servizio offerto, onorario e costi complessivi delle prestazioni, nonché a

introdurre una disposizione in base alla quale il professionista determina con il cliente il compenso professionale, ad abrogare altre norme in contrasto con la concorrenza come pure la previsione di una distanza minima tra le strutture veterinarie. Infine, la Federazione si è impegnata a sottoporre all'Autorità tutte le eventuali future revisioni del codice deontologico rilevanti ai fini della tutela della concorrenza.

L'Autorità ha ritenuto che tali impegni fossero idonei a risolvere i profili limitativi dell'autonomia dei medici veterinari contestati nel provvedimento di avvio, adeguando il codice deontologico e le attività svolte dalle associazioni ai principi concorrenziali in materia di servizi professionali, in linea con gli auspici più volte formulati dall'Autorità. Per tale ragione, l'Autorità ha reso obbligatori tali impegni e ha disposto la chiusura del procedimento nei confronti della Federazione Nazionale Ordini Veterinari Italiani e dell'Ordine dei medici veterinari della provincia di Torino, senza accertare l'infrazione.

ATTIVITÀ DI SEGNALAZIONE

Attribuzione all'ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di competenze sul registro dei revisori dei conti

Nel settembre 2006, l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, ha trasmesso al Parlamento e al Governo alcune osservazioni in ordine alla disciplina contenuta nel decreto legislativo 23 gennaio 2006, n. 28, recante "Attribuzione all'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli esperti contabili di competenze sul registro dei revisori dei conti, a norma dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 2005, n. 34". In particolare, l'articolo 6 di tale decreto riconosce al Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili un potere di proposta del regolamento per la formazione continua dei revisori contabili, da adottarsi con decreto del Ministro della giustizia. L'articolo 7 affida al medesimo Consiglio il compito di verificare periodicamente la permanenza dei requisiti previsti per le società e dei requisiti di onorabilità previsti per le persone fisiche ai fini dell'iscrizione al registro dei revisori contabili, nonché la sussistenza delle cause che determinano la sospensione e/o la cancellazione dal registro dei revisori contabili.

Con riferimento all'articolo 6, l'Autorità ha osservato che il riconoscimento in capo al Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di competenze in materia di formazione continua risulta idonea ad attribuire ingiustificati vantaggi concorrenziali a favore

della categoria professionale dei dottori commercialisti e dei revisori contabili. Poiché infatti l'iscrizione nel registro dei revisori contabili non è riservata soltanto ai soggetti appartenenti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, tale Ordine avrebbe la possibilità di discriminare i non iscritti. D'altra parte, l'adozione del regolamento con decreto ministeriale non elimina la possibilità che, in sede di predisposizione della proposta, il Consiglio nazionale possa orientare le scelte dell'amministrazione in materia di formazione professionale. Con riferimento all'articolo 7, l'Autorità ha osservato in generale che la delicatezza della funzione di controllo richiederebbe che l'organo a ciò deputato sia tale da garantire, in ragione della sua composizione, un'effettiva terzietà ed imparzialità. L'affidamento di tale importante funzione a un Ordine che, attraverso i propri iscritti, può contemporaneamente operare sul mercato in concorrenza con altri professionisti assume specifica rilevanza sotto il profilo concorrenziale, in ragione del fatto che tale potere può attribuire alla categoria professionale un ingiustificato vantaggio concorrenziale.

L'Autorità ha ritenuto infine che entrambe le previsioni fossero sprovviste dei requisiti di necessità e proporzionatezza. La mera razionalizzazione della gestione e tenuta del registro dei revisori contabili non richiede infatti l'attribuzione dei penetranti poteri in questione al Consiglio nazionale dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili; d'altra parte, l'assenza di un nesso di strumentalità comporta che anche il parametro della proporzionalità non sia rispettato. Per tali ragioni, l'Autorità ha auspicato una revisione della normativa vigente al fine di adeguarla ai principi concorrenziali.

Accordo della Regione Toscana relativo ai medici di medicina generale, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1015

Nel luglio 2006, l'Autorità ha trasmesso una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Presidente della Regione Toscana in merito alle modalità di accesso alla professione di medico di medicina generale convenzionato con il sistema sanitario nazionale, disciplinate con delibera della Giunta regionale del 17 ottobre 2005, n. 1015, di recepimento del pre-accordo collettivo regionale sulla medicina generale. In particolare, tale accordo prevede che nelle aree territoriali con più di 40 mila abitanti il rapporto ottimale medico di base/numero di pazienti sia pari a un medico ogni milleduecento abitanti, anziché ogni mille, come stabilito in precedenza. Inoltre, nelle aree con meno di 40 mila abitanti, laddove vi sia un medico con meno di 300 pazienti ed almeno altri due medici con meno di 1500 pazienti, non è possibile bandire nuove procedure per colmare eventuali zone carenti. Secondo la Regione Toscana, tale limitazione all'accesso sarebbe volta alla creazione della figura del medico di base a tempo pieno.

Al riguardo, l'Autorità ha osservato che l'incremento del rapporto ottimale medico di base/cittadini incide significativamente sulle possibilità di accesso alla libera professione di medico di base e non risulta indispensabile rispetto all'obiettivo perseguito. Al contrario, l'Autorità ha evidenziato che l'esistenza di una concorrenza effettiva e potenziale tra medici di base nel medesimo ambito distrettuale, perseguibile attraverso un numero più ampio possibile di medici di base disponibili ad acquisire assistiti, costituisce il più importante incentivo per la fornitura di una maggiore qualità del servizio pubblico sanitario.

Con riferimento alla sospensione dei bandi per le zone carenti negli ambiti territoriali con meno di 40 mila abitanti, l'Autorità ha ribadito le osservazioni già espresse con riguardo a un simile accordo riguardante la Regione Calabria [Segnalazione Modalità di accesso alla professione di medico di medicina generale convenzionato con il Sistema Sanitario Nazionale della Regione Calabria, 19 ottobre 2005, in Bollettino n. 41/2005]. Tale misura comporta una restrizione ingiustificata dell'offerta, che lede anche l'interesse dei pazienti a ottenere servizi di assistenza migliori. Peraltro tali misure non sono state ritenute giustificate per il raggiungimento degli obiettivi di riorganizzazione e contenimento della spesa pubblica.

Accordo tra la Regione Lombardia e le OO.SS. di categoria per la medicina generale

Nell'ottobre 2006, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Presidente della Regione Lombardia, in merito alle modalità di accesso alla professione di medico di medicina generale convenzionato con il sistema sanitario nazionale, disciplinate nella delibera della Giunta Regionale n. 42041/99 recante "Accordo tra la regione Lombardia e le OO. SS. di categoria per la medicina generale". Nelle linee essenziali, tale Accordo prevede che un nuovo medico di base possa essere nominato se in un dato ambito, in cui operano diversi medici di base, la differenza tra la somma dei massimali potenziali dei medici attivi in tale ambito e la somma di tutti gli assistiti dei medesimi medici sia inferiore a cinquecento assistiti.

L'Autorità ha ritenuto che tale previsione comporta effetti restrittivi nell'accesso alla libera professione di medico di base in Lombardia. Essa riduce infatti ingiustificatamente il numero di medici di base attivi in un determinato ambito territoriale e restringe le possibilità di scelta degli assistiti. L'Autorità ha inoltre escluso che le motivazioni addotte dalla Regione Lombardia per giustificare tale restrizione, tra cui obiettivi di efficienza organizzativa e contenimento della spesa pubblica, siano necessarie e proporzionate. Sulla base di tali elementi, l'Autorità ha auspicato una modifica della previsione in questione al fine di consentire l'effettivo accesso alla professione di medico di medicina di base e di garantire agli utenti del servizio sanitario

nazionale una più ampia tutela del diritto alla salute.

Bozza di regolamento sugli esami di abilitazione all'esercizio della professione di odontoiatra

Nel luglio 2006, l'Autorità ha inviato al Governo un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, riguardante la bozza di Regolamento adottata nell'ottobre 2005 dalla Commissione per la riforma degli esami di abilitazione alla professione di odontoiatra, evidenziando taluni profili suscettibili di porsi in contrasto con i principi a tutela della concorrenza. In particolare, con riferimento ai requisiti di accesso alla professione di odontoiatra, il provvedimento prevedeva, quale condizione per l'ammissione all'esame di abilitazione, lo svolgimento di un tirocinio formativo della durata di nove mesi, nonché l'obbligo di ripeterlo in caso di mancato superamento della prova scritta per due volte consecutive.

Al riguardo, l'Autorità ha osservato che la disciplina in quel momento vigente non prevedeva lo svolgimento di alcun tirocinio e che per l'accesso alla professione di medico-chirurgo la durata del tirocinio prescritto era di soli tre mesi. Richiamando la necessità che i requisiti di accesso alle professioni non introducano ingiustificate restrizioni di tipo quantitativo, l'Autorità ha ritenuto che l'introduzione del tirocinio obbligatorio per lo svolgimento di una professione che ne era priva dovesse essere adeguatamente motivato. L'Autorità ha in ogni caso sottolineato l'importanza di introdurre meccanismi atti a garantire ai neolaureati in odontoiatria pari opportunità di accesso al tirocinio.

Con riferimento all'esame di abilitazione, l'Autorità ha rilevato che la bozza di regolamento, oltre a rendere più gravoso l'esame attraverso l'introduzione di un'ulteriore prova orale, attribuiva un ruolo determinate agli Ordini professionali, i cui membri avrebbero rappresentato la maggioranza nei Comitati preposti alla definizione delle prove di esame e alla correzione degli stessi. Al fine di salvaguardare il principio di imparzialità delle procedure di accesso all'esercizio della professione di odontoiatria, l'Autorità ha sottolineato la necessità di evitare che la valutazione dei candidati venga svolta da professionisti concorrenti ed ha auspicato che le autorità competenti non dessero seguito alla bozza di regolamento, la quale avrebbe introdotto una disciplina assai più restrittiva rispetto a quella vigente. Laddove si volesse comunque procedere a una riforma della materia al fine di migliorare la formazione dei giovani odontoiatri, l'Autorità ha suggerito l'introduzione del tirocinio professionale nell'ambito dei corsi universitari al fine di garantirne un accesso paritario e di non ritardare ingiustificatamente l'ingresso nel mondo del lavoro dei neolaureati in odontoiatria.

Relazione annuale
Nozione di impresa ----------
Il Consiglio di Stato, nella citata decisione relativa al caso Cassa Depositi e Prestiti/Trasmissione Elettricità Rete, ha chiarito che la qualificazione di "organismo di diritto pubblico" non può determinare l'esonero dal rispetto delle regole sulla concorrenza di chi agisca in concreto come operatore economico, richiamando la giurisprudenza comunitaria che ha riconosciuto la natura di impresa a "qualsiasi entità che esercita un'attività economica a prescindere dal suo stato giuridico e dal suo finanziamento". Al riguardo, il giudice ha chiarito che "il fine del soddisfacimento di bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, che è proprio degli organismi di diritto pubblico, non implica che il soggetto debba essere incaricato unicamente di soddisfare bisogni di tal tipo, potendo, invece, esercitare anche altre attività di tipo privatistico", precisando che a tale principio si è ispirata una consolidata giurisprudenza amministrativa secondo la quale in capo allo stesso soggetto può "ravvisarsi la qualificazione di impresa pubblica e di organismo di diritto pubblico".

Relazione annuale
Condotte anticoncorrenziali in contesti regolamentati ----------
-
Il Consiglio di Stato, nella decisione parziale n. 1999/2006, resa nel caso Variazione di prezzo di alcune marche di tabacchi, ha confermato un approccio rigoroso con riferimento all'esclusione dell'applicabilità delle regole di concorrenza in contesti regolamentati, statuendo che "il diritto antitrust, nella misura in cui è imperniato su norme che presuppongono comportamenti autonomi delle imprese, non può trovare applicazione solo quante volte una condotta anticoncorrenziale sia imposta agli operatori da una normativa nazionale, o questa comunque crei un contesto giuridico suscettibile di per sé stesso di eliminare ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro". Dunque, "laddove la normativa nazionale si limiti … a comprimere in qualche maniera la libertà di iniziativa delle imprese, ma lasci sussistere la possibilità di una concorrenza suscettibile di essere ostacolata, ristretta o falsata da loro comportamenti autonomi, non vi è dubbio che la disciplina antitrust debba ricevere applicazione".
Nella medesima pronuncia il Consiglio di Stato, riguardo l'ambito di applicazione dell'articolo 8 della legge n. 287/90, ha confermato che "è principio […] consolidato in giurisprudenza (…) che l'art. 8, comma 2, della legge n. 287/90 introduce una deroga al principio generale della piena applicazione delle norme a tutela della concorrenza alle imprese pubbliche e private, applicabile alle sole imprese che esercitino la gestione di servizi di interesse economico generale, ovvero operino in regime di monopolio, e comunque limitatamente a quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati". Conseguentemente, il giudice ha aggiunto che "si deve allora concludere […] che non basta il perseguimento di interessi erariali a giustificare la neutralizzazione delle norme antitrust".

Il Consiglio di Stato nella sentenza resa nel caso Cassa Depositi e Prestiti/Trasmissione Elettricità Rete ha sottolineato come l'articolo 86, n. 2, CE, in quanto disposizione derogatoria delle norme del Trattato CE, debba "essere interpretato in senso restrittivo, anche con riguardo alla definizione delle imprese che possono invocarne l'applicazione". E' quindi onere dell'impresa che ne chieda l'applicazione dimostrare la sussistenza di tutti i requisiti previsti.