

## ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

### ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

#### *Intese*

#### *ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI DELLA PROVINCIA DI BOLZANO*

Nell'ottobre 2008, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti dell'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia di Bolzano al fine di accertare un'eventuale intesa restrittiva della concorrenza nel mercato dell'erogazione dei servizi odontoiatrici. Il procedimento ha tratto origine da una segnalazione del Centro Tutela Consumatori Utenti, dalla quale è emerso che, nel maggio 2005, il suddetto Ordine ha inviato una lettera agli odontoiatri della provincia di Bolzano con la quale questi venivano invitati a non dare il consenso alla pubblicazione via *internet* di una tabella di raffronto dei prezzi dagli stessi praticati, iniziativa voluta e promossa dallo stesso Centro Tutela Consumatori Utenti. Nella lettera si affermava, inoltre, che l'inserimento dei dati personali e dei prezzi praticati per ciascuna prestazione medica su un sito *internet* costituiva un illecito accaparramento della clientela. A seguito del ricevimento della lettera, la quasi totalità degli odontoiatri che inizialmente aveva aderito all'iniziativa aveva provveduto a ritirare il proprio consenso. Per tale ragione, già nell'agosto 2006, l'Autorità aveva invitato l'Ordine a rivedere la posizione espressa nella lettera, ritenendo che la stessa ostacolasse la concorrenza tra gli odontoiatri nella provincia di Bolzano.

Nel provvedimento di avvio, l'Autorità ha considerato che non solo a seguito di tale comunicazione l'Ordine non ha adottato alcun comportamento volto ad eliminare gli effetti della lettera richiamata, ma nell'aprile 2008 lo stesso Ordine ha inviato una seconda lettera ai professionisti che avevano aderito all'iniziativa, chiedendo loro di ritirare il consenso e di prestare attenzione a non intraprendere iniziative contro il decoro della professione, minacciando l'applicazione di eventuali sanzioni disciplinari. Nella medesima lettera, inoltre, si affermava, contrariamente al vero, che “*anche l'Antitrust ha formalmente riconosciuto le peculiarità della nostra professione,*

*dichiarando di voler tenere conto delle particolari esigenze di tutela del cittadino nell'ambito del settore sanitario".* Anche a seguito di tale lettera, alcuni odontoiatri inizialmente aderenti hanno ritirato il proprio consenso.

L'Autorità ha ritenuto che le due lettere dell'Ordine potrebbero configurare intese restrittive della concorrenza. In particolare, esse potrebbero aver impedito agli odontoiatri iscritti all'albo della provincia di Bolzano di pubblicizzare i prezzi praticati per i singoli servizi e, dunque, potrebbero aver limitato, per tale via, la concorrenza tra professionisti, inibendo l'utilizzo di una delle leve concorrenziali più importanti nel settore: lo strumento pubblicitario. Al 31 dicembre 2008, l'istruttoria è in corso.

#### *CASE D'ASTA*

Nell'ottobre 2008, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 81 del Trattato Ce o dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nei confronti delle società Christie's International SA filiale italiana e Sotheby's Italia Srl, nonché dell'Associazione Nazionale delle Case d'Aste al fine di accertare l'esistenza di eventuali intese restrittive della concorrenza nel mercato dei servizi di vendita di beni di valore ordinario mediante aste aperte al pubblico.

Dalle informazioni a disposizione dell'Autorità e, in particolare, da una segnalazione della Guardia di Finanza, è emerso che il livello delle commissioni fissate dalle case d'asta Christie's Italia e Sotheby's Italia nella fornitura dei propri servizi in Italia, tanto al proprietario venditore quanto all'acquirente, potrebbe essere la conseguenza di un coordinamento delle rispettive strategie commerciali. Tale coordinamento potrebbe essersi manifestato attraverso un parallelismo nella fissazione della commissione al compratore, della commissione al venditore e di altre condizioni contrattuali, nonché attraverso una possibile segmentazione del mercato a fini ripartitori. In particolare, per quanto riguarda la commissione al compratore, è risultato che la percentuale applicata allo scaglione inferiore del prezzo di aggiudicazione sia stata stabilita sia da Christie's che da Sotheby's nella medesima misura del 30%.

La segnalazione della Guardia di Finanza ha evidenziato, inoltre, la possibile presenza di accordi di portata più generale con il coinvolgimento di una pluralità di operatori del settore, con particolare riferimento alle società aderenti all'Associazione

Nazionale delle Case d'Asta, la quale potrebbe aver svolto un ruolo di coordinamento delle condotte dei propri associati.

L'Autorità ha ritenuto che tali condotte potrebbero essere il frutto di un'intesa orizzontale, sotto forma di accordo o pratica concordata, finalizzata a restringere la concorrenza fra le maggiori imprese operanti in Italia nella fornitura dei servizi di vendita all'asta di beni di valore ordinario. Al 31 dicembre 2008, l'istruttoria è in corso.

### *Abusi*

#### *SERVIZI DI SOCCORSO AUTOSTRADALE*

Nell'ottobre 2008, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti delle società concessionarie della gestione di alcune tratte autostradali Strada dei Parchi Spa (SP), Società Autostrada Tirrenica Spa (SAT) e ANAS Spa, al fine di accertare eventuali violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90, e nei confronti delle società ACI Global Spa (ACI) e Europe Assistance VAI Spa (VAI), al fine di accertare presunte violazioni dell'articolo 81 del Trattato Ce. Il provvedimento di avvio riguardava, in particolare, il presunto abuso di posizione dominante nei mercati della gestione dei servizi di soccorso stradale posto in essere da SP, SAT e ANAS nei confronti di ACI e VAI, attraverso l'imposizione e/o il successivo aumento dei contributi per i servizi resi dalle sale radio operative nelle tratte autostradali di rispettiva competenza. Nel medesimo provvedimento si prefigurava, altresì, la sussistenza di una presunta intesa tra le società ACI e VAI, volta ad alterare le dinamiche competitive nel mercato dei servizi di soccorso meccanico autostradale attraverso l'allineamento delle tariffe praticate ai tetti massimi predeterminati nell'ambito dell'Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (AISCAT).

A fronte degli elementi emersi in sede ispettiva, nel dicembre 2007 l'Autorità deliberava l'ampliamento dell'oggetto dell'istruttoria alle possibili intese intercorse tra AISCAT, Autostrade per l'Italia Spa (ASPI) e ANAS e tra queste e le società ACI e VAI in violazione dell'articolo 81 del Trattato Ce, nonché l'ampliamento soggettivo nei confronti della società ASPI del procedimento per volto ad accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90. In particolare, ASPI appariva aver assunto un ruolo di primo piano nella definizione dell'aumento del contributo richiesto dalle società controllate SP e SAT per i servizi resi dalle sale radio operative, nonché

più in generale nella predisposizione dei regolamenti relativi al Servizio di Soccorso Meccanico autostradale (SSM). L'Autorità ipotizzava, inoltre, che i due principali operatori di soccorso autostradale ACI e VAI, oltre ad aver congiuntamente allineato le proprie tariffe ai massimi determinati in sede AISCAT, avevano concordato anche altri aspetti del SSM, per interloquire congiuntamente con le società concessionarie autostradali al fine di elaborare e definire i principali aspetti della disciplina dei servizi di soccorso autostradale in maniera tale da preservare una struttura di mercato sostanzialmente chiusa. L'Autorità ipotizzava, infine, che AISCAT, ASPI e ANAS avessero condiviso e definito congiuntamente ai due principali operatori di soccorso tali aspetti della disciplina del SSM al fine di garantirsi l'erogazione complessiva di tutti i servizi, nonché di assicurarsi un contributo per l'attività delle sale radio, trasformando un onere - derivante dall'obbligo normativo di fornire un servizio - in un ricavo, da riversare a carico degli utenti finali.

Al fine di superare le criticità concorrenziali sollevate dall'Autorità, le parti hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, successivamente integrati. In particolare, le società ASPI, SP, SAT e ANAS si sono impegnate ad abolire, sulle tratte autostradali di propria competenza e senza alcuna limitazione temporale, il contributo spese per l'attività della sala radio operativa richiesto alle organizzazioni di soccorso per lo svolgimento dell'SSM, nonché a promuovere l'affidamento delle attività di soccorso autostradale ad un numero predeterminato di operatori di soccorso selezionati a seguito di procedure ad evidenza pubblica distinte per il soccorso ai veicoli pesanti ed ai veicoli leggeri ed aventi ad oggetto micro-tratte di dimensioni limitate. Gli impegni hanno previsto, inoltre, l'introduzione della tecnologia satellitare per consentire alla sala radio delle società concessionarie di localizzare, in tempo reale, il carro di soccorso abilitato perché posizionato in prossimità del luogo dell'intervento; ciò avrebbe consentito anche di ridefinire la distanza massima tra le officine e i punti di accesso in autostrada quale requisito generale di partecipazione alle gare. Queste sarebbero state, inoltre, coneggiate in maniera tale da assicurare la più ampia partecipazione e, per entrambe le tipologie di soccorso, una modulazione delle tariffe maggiormente orientata ai costi del servizio.

Per gli interventi di soccorso eseguiti in condizioni di assoluta sicurezza (aree di servizio ed aree di parcheggio), ASPI, SP e SAT si sono impegnate a consentire la chiamata diretta dell'utente ad un operatore prescelto tra quelli ammessi ad operare sulla

micro-tratta in questione all'esito delle procedure ad evidenza pubblica sopra menzionate. Per i medesimi interventi, invece, ANAS si è impegnata a consentire la chiamata diretta dell'utente ad un operatore prescelto tra quelli autorizzati ad operare sulla micro-tratta sulla base di ulteriori requisiti predeterminati.

Le medesime società, inoltre, con riferimento all'esigenza di garantire agli utenti finali del servizio di SSM di poter beneficiare delle assicurazioni sottoscritte per fruire del soccorso stradale gratuito, si sono impegnate ad attivarsi affinché gli operatori di SSM affidatari del servizio di soccorso sulle singole tratte in esito alle procedure di selezione sottoscrivano convenzioni con tutti gli enti che offrono tale assicurazione, ferma restando la libertà contrattuale degli interessati.

Infine, AISCAT si è impegnata a sottoporre al primo Consiglio di Amministrazione utile alcune modifiche statutarie e, più in generale, a limitare i contenuti dei tavoli tecnici e degli incontri con gli operatori di soccorso ad aspetti tecnici e inerenti la sicurezza del traffico e degli interventi; ACI e VAI si sono impegnate a risolvere e/o modificare gli accordi di reciprocità in essere con gli operatori concorrenti ed a evitare qualsiasi forma di condivisione con i concorrenti di temi e/o questioni legate all'esercizio dell'SSM. VAI, in aggiunta, si è impegnata a non stipulare accordi di esclusiva con le officine affiliate.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati da Autostrade per l'Italia, Strada dei Parchi, Società Autostrada Tirrenica, ANAS, ACI Global, Europ Assistance VAI e AISCAT fossero idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria.

In particolare, l'impegno proposto da ANAS e dalle società del gruppo ASPI è stato considerato pienamente satisfattivo in quanto eliminava totalmente e *sine die* il contributo di sala radio operativa precedentemente richiesto alle organizzazioni di soccorso. Con riguardo agli altri aspetti oggetto di contestazione, gli impegni delle società concessionarie sono stati ritenuti apprezzabili nella misura in cui modificavano, in senso pro-concorrenziale, il modello vigente di affidamento dei servizi di SSM in un'ottica generale di abbattimento delle barriere all'entrata e di riduzione delle tariffe finali applicate all'utenza. Positivamente, inoltre, è stata considerata la disponibilità dell'organismo associativo AISCAT a sottoporre all'assemblea modifiche statutarie finalizzate a precludere, in modo significativo, qualsiasi ingerenza di tale organismo sul

comportamento economico degli operatori incaricati della fornitura di servizi accessori alla gestione della rete autostradale.

L'Autorità ha ritenuto che l'elemento cruciale degli impegni presentati dalle società concessionarie era rappresentato dalla completa eliminazione di quegli ostacoli (abbinamento soccorso leggero/pesante, rete capillare ed estesa a tutta la tratta autostradale in concessione, distanza massima dell'officina dai punti di accesso alla rete) che avevano fino a quel momento impedito ai potenziali concorrenti di prestare direttamente i servizi di soccorso autostradale e in maniera indipendente, se non intermediati dai due maggiori operatori del mercato (ACI e VAI). Il più evidente progresso in termini di liberalizzazione è risultato, dunque, la previsione di spazi di concorrenza "nel mercato" tra operatori autorizzati nella misura in cui tale possibilità sia compatibile con le esigenze di sicurezza e di tutela del traffico.

Significativa, infine, è apparsa la previsione negli impegni di ANAS ed ASPI di attivarsi per assicurare la gratuità del servizio di soccorso agli utenti titolari di abbonamenti o convenzioni con operatori che offrono servizi di soccorso gratuiti, salvo il diritto dell'officina di rivalersi per il prezzo dovuto e non riscosso nei confronti di questi ultimi.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni proposti da ACI e VAI, in tale contesto, si ponessero in maniera perfettamente speculare rispetto a quanto proposto dalle società concessionarie e, pertanto, fossero meritevoli di una valutazione positiva. Per altro verso, l'Autorità ha ritenuto che l'esistenza di diritti di esclusiva su alcune delle officine autorizzate a fornire servizi di SSM non fosse idonea a pregiudicare la partecipazione alle gare previste negli impegni delle società concessionarie. Sulla base delle informazioni acquisite, infatti, in prossimità di ciascun punto di accesso alla rete autostradale, risultavano localizzate almeno due o più officine libere da qualsiasi vincolo di esclusiva, attrezzate per il soccorso ai veicoli leggeri ed ai veicoli pesanti e, soprattutto, non riconducibili ad alcuno degli operatori già autorizzati a fornire servizi di SSM. A ciò si aggiungeva la circostanza che, nel nuovo sistema prospettato dalle società del gruppo ASPI e da ANAS, la ridefinizione delle distanze massime delle officine (per il soccorso leggero) dai punti di accesso alla rete autostradale poteva consentire una maggiore apertura del mercato del soccorso autostradale. In considerazione di tali elementi, l'Autorità ha deliberato di rendere obbligatori gli

impegni presentati ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90 e di chiudere il procedimento istruttorio nei confronti delle società senza accertare l'infrazione.

### ***Inottemperanze***

#### ***ALLIANCE MEDICAL***

Nel marzo 2008, l'Autorità ha concluso tre procedimenti istruttori nei confronti della società Alliance Medical Srl per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. Le operazioni tardivamente comunicate riguardavano in particolare l'acquisizione del controllo esclusivo delle società Newima Srl e Studio Radiologico Cento Cannoni Srl, Centro Medico Sette Re Srl e Linea Medica Srl, attive nei mercati pubblico e privato delle prestazioni sanitarie a carattere ospedaliero.

L'Autorità ha ritenuto che tali operazioni, comportando l'acquisizione del controllo esclusivo di più imprese, costituivano concentrazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/90 e risultavano tutte soggette all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto in ciascuna di esse il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese rispettivamente interessate, era superiore alla soglia di cui al citato articolo, vigente al momento della realizzazione dell'operazione stessa.

Tenuto conto della comunicazione spontanea, benché tardiva, delle operazioni, dell'assenza di dolo, della modesta incidenza concorrenziale, dei lassi di tempo intercorsi prima della comunicazione all'Autorità (pari a circa quattro mesi per le prime due operazioni e cinque mesi per la terza), l'Autorità ha comminato ad Alliance Medical una sanzione amministrativa pari a 5 mila EUR per ciascuna delle tre operazioni tardivamente comunicate.

#### ***BCC PRIVATE EQUITY- AD MAIORA -HYDRO SERVICE - CBS- SIGMA***

Nel marzo 2008, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società BCC Private Equity per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. In particolare, le operazioni tardivamente

comunicate (in numero di quattro) riguardavano l'acquisizione da parte di BCC Private Equity del controllo congiunto delle società Ad Maiora Spa, attiva nei settori della commercializzazione dei prodotti nei siti *web*, nella pubblicità via Internet e nei servizi di posizionamento su motori di ricerca; di Hydro Service Penta Spa, attiva nella produzione e commercializzazione di sistemi idraulici e oleodinamici; di Cbs Spa., attiva nella produzione e commercializzazione di componenti in rame, alluminio, ferro e acciaio inossidabile per l'industria della climatizzazione; di Sigma Spa, attiva nel settore dell'automazione ad alto contenuto tecnologico.

L'Autorità ha ritenuto che tali operazioni, comportando l'acquisizione del controllo congiunto di più imprese, costituivano più concentrazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera *b*), della legge n. 287/90 e risultavano tutte soggette all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto in ciascuna di esse il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese rispettivamente interessate era superiore alla soglia di cui al citato articolo, vigente al momento della realizzazione dell'operazione stessa.

Tenuto conto dell'assenza di dolo, della comunicazione spontanea, benché tardiva dell'operazione, della modesta incidenza concorrenziale, dei lassi di tempo intercorsi prima della comunicazione dell'operazione, l'Autorità ha comminato alla società Bcc Private Equity una sanzione amministrativa pecuniaria pari a EUR 5 mila per ciascuna delle operazioni tardivamente comunicate.

#### *REGISTER.IT/AMEN ITALIA*

Nel novembre 2008, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Register.it Spa per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. L'operazione è consistita, in particolare, nell'acquisizione, da parte di Register.it Spa, del controllo esclusivo di Amen Italia Srl attraverso l'acquisizione della totalità delle azioni di Agences des Medias Numeriques Sas, società di diritto francese che a sua volta controllava direttamente Amen Italia Srl.

L'Autorità ha considerato che l'operazione, comportando l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*) della legge n. 287/90 ed era soggetta all'obbligo di notifica



preventiva in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale nell'ultimo esercizio dall'insieme delle imprese interessate era stato superiore alla soglia di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90. Al 31 dicembre 2008, l'istruttoria è in corso.

### ***Segnalazioni***

#### ***RIFORMA DELLA REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE DELLA VIGILANZA***

Nel gennaio 2008, l'Autorità ha espresso alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito allo schema di regolamento recante *“Modificazioni al regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e investigazione privata”*, trasmesso nel dicembre 2007 dal Ministero dell'interno.

L'Autorità, dopo aver espresso apprezzamento per alcune previsioni pro-concorrenziali, quali l'introduzione della certificazione da parte di soggetti terzi indipendenti e l'istituzione di un registro per l'iscrizione delle Guardie Particolari Giurate (di seguito GPG), ha sottolineato che lo schema di regolamento non sembrava rimuovere tutte le criticità concorrenziali della regolamentazione del settore, più volte evidenziate dall'Autorità nei propri interventi consultivi con riferimento ai prezzi, alla limitazione del numero delle guardie e delle tipologie di servizi, alla limitazione territoriale della licenza ed alla limitazione del numero delle imprese autorizzate. Per alcuni aspetti, esso è apparso addirittura aggravare le restrizioni con l'ampliamento della riserva di attività dei servizi di vigilanza e l'estensione di tali limiti anche all'attività di investigazione.

L'aspetto regolamentare che ha destato le maggiori perplessità sotto il profilo concorrenziale è risultato quello della fissazione delle tariffe. Nello schema di regolamento veniva mantenuto, infatti, un meccanismo di controllo preventivo e successivo da parte del prefetto sulla congruità delle tariffe applicate dagli istituti in base a parametri definiti dal Ministero dell'Interno. In proposito, l'Autorità ha ribadito che non appariva giustificato il collegamento che si intendeva effettuare fra la congruità della tariffa e il rispetto di una pluralità di oneri e costi, con particolare riferimento a quelli relativi al personale. Infatti, tali interventi sulle tariffe attengono ad elementi che non sono a conoscenza del prefetto o di una commissione ministeriale, mentre non assicurano in alcun modo né la qualità del servizio né il rispetto degli stessi oneri e

obblighi, per i quali invece risultano più efficaci altri e diversi strumenti già previsti e nella disponibilità dell'Amministrazione. Tali interventi, invece, determinano notevoli effetti distorsivi in quanto riducono sensibilmente il confronto fra imprese concorrenti e disincentivano un'adeguata ricerca dell'efficienza del singolo operatore attraverso strategie di minimizzazione dei costi.

Con riguardo alla limitazione del numero delle guardie e delle tipologie di servizi, l'Autorità ha osservato che il mantenimento del sistema autorizzatorio relativo al numero massimo di Guardie Particolari Giurate per gli istituti di vigilanza rappresentava un significativo ostacolo allo sviluppo di un ambiente competitivo. Nei servizi di vigilanza, caratterizzati da una forte incidenza del costo del lavoro, il numero di guardie autorizzate rappresenta, infatti, la principale misura della capacità produttiva effettiva e potenziale delle imprese. Esso rappresenta, quindi, un fattore essenziale per adeguare la propria offerta alle esigenze del mercato ed al confronto competitivo e, in quanto tale, dovrebbe essere rimesso non al prefetto, ma alle autonome valutazioni delle imprese. L'Autorità ha altresì osservato che, al fine di assicurare le comprensibili ragioni di sicurezza e di ordine pubblico perseguite dal legislatore, apparivano sufficienti i criteri generali definiti dal Ministero dell'Interno che avrebbero individuato il rapporto massimo desiderabile tra le forze di polizia e le GPG operanti in un determinato ambito locale e a livello nazionale.

Analoghe considerazioni sono state espresse per le limitazioni imposte in sede di rilascio della licenza con riferimento alle tipologie di servizi che l'impresa era autorizzata a prestare. Anche a tale proposito, l'Autorità non ha ritenuto giustificata e proporzionata ad esigenze di pubblica sicurezza la prassi di rilasciare le autorizzazioni con riferimento allo svolgimento di specifici servizi e non invece all'intera gamma dei servizi di vigilanza, salvo i controlli e verifiche di sicurezza circa la disponibilità di attrezzature idonee alla prestazione di ciascuno di essi. Infatti, la possibilità di offrire una gamma completa di servizi di sicurezza costituisce un aspetto rilevante ai fini della soddisfazione della domanda. Essa, inoltre, permette una maggiore efficienza attraverso la realizzazione di economie di costo, in quanto dal lato dell'offerta esiste una certa intercambiabilità nell'utilizzo delle risorse per la prestazione di alcuni servizi di vigilanza, avuto riguardo al principale fattore produttivo costituito dalle guardie giurate.

L'Autorità ha parimenti considerato limitativo della concorrenza l'ulteriore vincolo costituito dalla restrizione dell'ambito geografico in cui l'impresa poteva

operare. Anche a questo proposito, le esigenze di pubblica sicurezza sono state ritenute sufficientemente tutelate da un adeguato controllo da parte del Prefetto in sede di prima autorizzazione e successivamente dal controllo sul territorio da parte di ciascuna prefettura competente, attivato dalla comunicazione dell'inizio di attività su tale territorio. L'Autorità ha, pertanto, auspicato il superamento della dimensione provinciale del sistema autorizzatorio e l'introduzione di un'autorizzazione avente portata nazionale.

L'Autorità ha espresso taluni rilievi anche con riferimento alla previsione contenuta nello schema di regolamento secondo cui l'autorizzazione poteva essere negata per ragioni di sicurezza e di ordine pubblico. In proposito, l'Autorità ha, infatti, osservato che se appariva ragionevole che nelle verifiche dovesse essere ricompreso il controllo degli obblighi assicurativi e previdenziali di legge, non appariva invece comprensibile e giustificata la valutazione in ordine al rispetto della contrattazione sindacale di competenza della giurisdizione del lavoro.

Infine, l'Autorità ha osservato che nella enumerazione delle attività rientranti fra quelle che potevano essere svolte solo dagli istituti di vigilanza a mezzo di guardie giurate, lo schema di regolamento introduceva anche la vigilanza presso *“edifici pubblici ... centri direzionali, industriali o commerciali e altre infrastrutture che richiedono misure speciali di sicurezza”*. In proposito, l'Autorità ha rilevato che sotto tali categorie si prestava a ricadere l'attività di sorveglianza relativa a qualsiasi tipo di edificio pubblico e di infrastruttura privata, in molti dei quali la stessa poteva non richiedere la presenza di guardie armate. La previsione a favore degli istituti di vigilanza di una così ampia riserva di attività è apparsa dunque, imporre ad operatori pubblici e privati un costo aggiuntivo non giustificato, in quanto relativo a servizi da essi non sempre richiesti. Infine, l'Autorità ha rilevato che lo schema di regolamento da un lato ampliava l'esistente riserva di attività anche alla raccolta di informazioni di natura commerciale e alle attività connesse, dall'altro mutuava i limiti di attività esistenti per gli istituti di vigilanza, nei riguardi dei soggetti autorizzati per l'attività di investigazione, con riferimento all'ambito geografico di attività, all'indicazione dei servizi autorizzati e all'attestazione di congruità delle tariffe. L'Autorità ha osservato che tali limitazioni, analogamente a quanto ritenuto per i servizi di vigilanza privata, non apparivano giustificate da esigenze di pubblica sicurezza o di ordine pubblico e

comportavano notevoli rigidità nell'accesso al mercato, con conseguenti maggiorazioni di prezzo e minore qualità dei servizi ai clienti finali

In ragione di ciò, l'Autorità ha auspicato una revisione della disciplina normativa dei servizi di vigilanza privata e di investigazione in senso conforme ai principi concorrenziali.

#### *OSSERVAZIONI IN MATERIA DI APERTURA DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI IN ITALIA*

Nell'ottobre 2008, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ha formulato alcune osservazioni in merito a talune previsioni contenute in numerose discipline regionali e locali in materia di apertura degli esercizi commerciali al dettaglio, ritenendole ingiustificatamente restrittive della concorrenza, oltre che in contrasto con la disciplina nazionale dettata dal decreto legislativo n. 114/1998.

L'Autorità ha ricordato in primo luogo che, ai sensi dell'articolo 12 del decreto, tutti i tipi di esercizi commerciali, situati nei comuni ad economia prevalentemente turistica e nelle città d'arte, possono decidere se rimanere aperti anche nelle giornate festive e in tutte le domeniche dell'anno, e possono stabilire liberamente gli orari di apertura. In base a tale disposizione, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto, le Regioni avrebbero dovuto provvedere a individuare i comuni a prevalente economia turistica e le città d'arte interessate da maggiore afflusso turistico, destinatari della norma in questione. L'articolo 13, inoltre, stabilisce che gli esercizi che commercializzano in via prevalente e esclusiva determinati beni (tra cui, giornali, bevande, libri, fiori, mobili, rosticcerie e pasticcerie), a prescindere dall'area in cui sono situati, possono decidere liberamente di rimanere aperti anche nelle giornate festive sopraelencate e in tutte le domeniche dell'anno; una successiva circolare del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ha chiarito che un esercizio commerciale vende in prevalenza i beni indicati nell'articolo 13, qualora il fatturato realizzato dallo stesso esercizio per le vendite dei medesimi beni sia superiore alla soglia del 50% del fatturato realizzato complessivamente dall'esercizio commerciale.

Tenuto conto di tali previsioni, l'Autorità ha rilevato che le segnalazioni ricevute e gli accertamenti svolti evidenziavano alcuni profili di criticità in materia. In relazione, infatti, all'individuazione delle giornate di apertura degli esercizi commerciali dei comuni "ad economia prevalentemente turistica" e delle "città d'arte", è emerso che

molte discipline regionali e alcune delibere di enti locali erano intervenute a limitare la portata della liberalizzazione introdotta dall'articolo 12, vietando l'apertura in occasione delle festività nazionali e di tutte le domeniche, ovvero consentendola soltanto in via d'eccezione e in circostanze particolari.

Con riguardo all'individuazione delle aree e zone ricomprese nella liberalizzazione introdotta dall'articolo 12, l'Autorità ha riscontrato un frequente uso distorto di tale potere da parte delle regioni e dei comuni, i quali, ad esempio, consentivano agli esercizi commerciali di piccole dimensioni situati in zone semi centrali delle città l'apertura soltanto alcune domeniche dell'anno, a fronte della più ampia liberalizzazione applicabile per i grandi centri commerciali e per gli esercizi situati nelle zone centrali che potevano invece rimanere aperti in tutte le domeniche dell'anno. In proposito, l'Autorità ha osservato che, se inizialmente la finalità di tale disposizione era stata quella di introdurre un primo grado di concorrenza nell'attività di commercio al dettaglio, tale disposizione richiedeva ormai di essere interpretata alla luce delle nuove dinamiche competitive che si stavano affermando, caratterizzate da un ampliamento della media e grande distribuzione soprattutto nelle immediate vicinanze delle medie e grandi città e da una maggiore e significativa disponibilità della domanda alla mobilità soprattutto domenicale. Infine, con riferimento all'individuazione del requisito della prevalenza per l'applicabilità dell'articolo 13, gli accertamenti svolti hanno evidenziato che in alcune realtà locali veniva limitata l'applicazione della liberalizzazione in questione mediante disposizioni che disciplinavano restrittivamente la dimostrazione del requisito della prevalenza. A questo riguardo, l'Autorità ha ribadito che l'unico criterio applicabile era quello contenuto nella circolare del Ministero. Conseguentemente, l'Autorità ha auspicato che tutti gli enti territoriali che avessero adottato norme ingiustificatamente restrittive in materia, riesaminassero sulla base di quanto esposto, le rispettive discipline.

#### *APERTURA DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI NEL COMUNE DI ROMA*

Nel marzo 2008, l'Autorità ha trasmesso al Commissario straordinario del Comune di Roma alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 in merito alle disposizioni contenute nell'ordinanza del Sindaco di Roma n. 14/2005, recante *“Disciplina oraria degli esercizi di vendita al dettaglio”*. Tale ordinanza prevede la

possibilità di derogare all'obbligo di chiusura festiva, per gli esercizi commerciali ovunque ubicati sul territorio comunale, solo nelle giornate del 1° novembre e dell'8 dicembre; gli stessi rimangono, invece, obbligati alla chiusura festiva, "*nelle giornate del 1° e 6 gennaio, Pasqua, Lunedì dell'Angelo, 25 aprile, Festa della Liberazione, 1° maggio, 2 giugno, 29 giugno, 15 agosto, 25 dicembre e 26 dicembre*". Inoltre, soltanto gli esercizi ubicati in determinate zone centrali di interesse turistico ed artistico, individuate dalla stessa ordinanza, hanno facoltà di apertura in tutte le giornate domenicali del periodo che va dal 1° gennaio al 30 novembre.

In ordine a tali previsioni, l'Autorità ha ricordato che l'articolo 12 del decreto legislativo n. 114/1998 ha liberalizzato l'apertura degli esercizi commerciali nei comuni ad economia prevalentemente turistica e nelle città d'arte, prevedendo espressamente che in tali comuni gli esercenti possano derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Considerando la natura pro-concorrenziale della disposizione, volta a incrementare la concorrenza tra gli esercenti e incentivare una maggiore offerta di servizi commerciali nelle città caratterizzate da maggior afflusso turistico, l'Autorità ha sottolineato che ogni vincolo all'apertura appariva idoneo a creare restrizioni ingiustificate alla concorrenza tra gli esercenti. L'Autorità ha pertanto auspicato che il Comune di Roma riesaminasse il contenuto dell'Ordinanza, nella parte in cui non consentiva agli esercizi commerciali la libera determinazione delle modalità di svolgimento della propria attività economica.

*SISTEMA DI RIPARTIZIONE DEI FONDI PUBBLICI TRA I LABORATORI DI ANALISI CONVENZIONATI CON IL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE NELLA REGIONE PUGLIA.*

Nel maggio 2008, l'Autorità ha trasmesso al Presidente della Regione Puglia alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 in merito al sistema di ripartizione dei fondi del Sistema sanitario nazionale tra i laboratori di analisi cliniche privati convenzionati, utilizzato nella Regione. Il sistema oggetto della segnalazione si basava, in particolare, su assegnazioni di limiti di spesa definiti annualmente per ciascun laboratorio convenzionato sulla base del fatturato realizzato nel 1998.

Al riguardo, l'Autorità ha osservato che tale sistema di ripartizione dei fondi pubblici tra i laboratori convenzionati aveva avvantaggiato le strutture che nel 1998 vantavano quote di mercato rilevanti, svantaggiando i laboratori che nel medesimo anno

avevano realizzato un fatturato esiguo. Infatti, le rivalutazioni dei limiti di spesa, effettuate annualmente fino al momento della segnalazione, erano state calcolate sulla base dei fatturati realizzati dai laboratori privati convenzionati nel 1998. In tale contesto, operatori efficienti che nel 1998 non detenevano fatturati significativi, non erano stati incentivati allo sviluppo della propria attività. Inoltre, gli importi rivalutati erano stati assegnati in misura più ampia alle strutture aventi nel 1998 un fatturato più cospicuo, ossia alle strutture che in quell'anno potevano eseguire le prestazioni maggiormente remunerative, con ciò accentuando la differenziazione tra le strutture con fatturato più basso e quelle con fatturato più alto nel 1998.

In considerazione di ciò, l'Autorità ha rilevato che tale sistema di ripartizione dei fondi aveva cristallizzato per un lungo arco temporale, tra il 1999 e il 2007 circa, le posizioni storiche detenute dai laboratori nel 1998, ostacolandone la crescita economica e impedendo lo sviluppo di una dinamica competitiva nel settore.

L'Autorità ha auspicato, pertanto, che l'amministrazione regionale desse attuazione alla legge regionale n. 26/2006, secondo cui il nuovo sistema di ripartizione deve tenere conto *“della valorizzazione delle attività territoriali, delle prestazioni introdotte nel nomenclatore dopo il 1998, della reale capacità erogativa delle strutture nonché degli obiettivi di appropriatezza e governo della domanda”*; ed inoltre, che il sistema di ripartizione dei fondi pubblici tra le diverse branche mediche e, quindi, tra le strutture private convenzionate, fosse oggetto di una disciplina giuridica derivante da fonti normative di pubblico accesso e dotate di sufficiente chiarezza, al fine di evitare discriminazioni e di permettere l'instaurarsi di condizioni concorrenziali nel mercato della fornitura di analisi cliniche nella Regione Puglia.

#### *DISCIPLINE REGIONALI E DELLE DUE PROVINCE AUTONOME IN MATERIA DI GUIDE TURISTICHE*

Nel luglio 2008, l'Autorità ha trasmesso al Presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90 in ordine a talune restrizioni della concorrenza contenute nelle discipline regionali e delle due province autonome in materia di guide turistiche.

L'Autorità si è soffermata anzitutto sulle modalità di svolgimento dell'esame di abilitazione, sottolineando l'esigenza che esso venga bandito con regolarità e adeguata pubblicizzazione almeno una volta all'anno, al fine di non introdurre, anche indirettamente, limiti quantitativi di accesso alla professione; l'Autorità ha altresì osservato che le commissioni di esame dovrebbero essere formate da esperti che non si trovino in conflitto di interessi con gli esaminati e non risultino, dunque, legati ad associazioni di categoria rappresentative delle guide turistiche ovvero attivi nel settore.

Circa i requisiti di ammissione all'esame, l'Autorità ha richiamato l'importanza che gli stessi risultino proporzionati all'interesse generale sotteso all'attività di guida turistica. In quest'ottica, ha ritenuto opportuno che le discipline regionali prevedano il possesso di un diploma di scuola media superiore e che dall'esame siano espressamente esonerati i titolari di diploma di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia o titolo equipollente (come peraltro previsto dall'articolo 10, comma 2 del decreto legislativo n. 7/2007), i titolari del diploma di scuola media superiore in materie artistiche, nonché coloro che hanno conseguito diplomi o attestati rilasciati da scuole di design, di pittura, di arte, ecc., l'ammissione alle quali è soggetta alla titolarità di un diploma di scuola media superiore, oltre a coloro che risultano in possesso di attestazioni sottoscritte da enti qualificati circa lo svolgimento di attività di guida turistica per un congruo periodo di tempo. Al contempo, l'Autorità ha auspicato che le Regioni eliminino eventuali elenchi, albi o registri previsti dalle rispettive normative per l'esercizio di attività di guida turistica ovvero precisino che essi non costituiscono presupposto per lo svolgimento dell'attività e che quindi la relativa iscrizione non è obbligatoria.

Con riguardo alla validità territoriale dell'abilitazione, l'Autorità ha ritenuto che tale titolo dovrebbe avere valenza almeno regionale anziché meramente provinciale allo scopo di non segmentare eccessivamente il mercato. Infine, l'Autorità ha inteso ricordare che la fissazione di tariffe uniformi per la prestazione dei servizi di guida turistica, nonché l'indicazione di tariffe di riferimento costituiscono una delle limitazioni alla concorrenza più gravi e meno facilmente riconducibili al perseguimento dell'interesse generale di garanzia della qualità della prestazione; di qui la necessità di abrogare tutte le disposizioni regionali in merito, sia nei casi in cui tali tariffe siano fissate con l'intervento o sotto la vigilanza di organi pubblici, sia nei casi in cui esse siano determinate dalle associazioni di categoria.