

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”*.

L’Autorità ha ritenuto che le due lettere dell’Ordine configurassero un’intesa restrittiva della concorrenza complessa e continuata che, realizzatasi in fasi successive, aveva avuto come unico fine quello di impedire agli odontoiatri iscritti all’albo della provincia di Bolzano di pubblicare i prezzi praticati per i singoli servizi e, dunque, di limitare, per tale via, la concorrenza tra professionisti sui prezzi. L’Autorità ha irrogato all’Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bolzano una sanzione amministrativa pari a 5 mila euro.

*CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOLOGI — RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE SULLA DETERMINAZIONE DEI COMPENSI*

Nel maggio 2009 l’Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell’articolo 81 del Trattato CE, nei confronti del Consiglio Nazionale dei Geologi al fine di accertare la sussistenza di una presunta intesa restrittiva della concorrenza. Il procedimento ha tratto origine dall’indagine conoscitiva sullo stato di recepimento dei principi della concorrenza nei codici deontologici di numerose professioni, conclusa dall’Autorità nel gennaio 2009, dalla quale emergeva come - nonostante la liberalizzazione in materia di servizi professionali introdotta dal decreto legge n. 223/2006 che ha sancito la derogabilità dei tariffari minimi e fissi, la possibilità di diffondere pubblicità e di organizzare l’attività professionale mediante società multidisciplinari - alcuni codici deontologici, tra cui quello dei geologi, continuassero a prevedere norme contrastanti con la riforma citata, e con i principi concorrenziali in materia di servizi professionali più volte affermati dall’Autorità.

Nel provvedimento di avvio dell’istruttoria nei confronti dell’Ordine dei geologi, l’Autorità ha rilevato che talune previsioni contenute nel vigente codice deontologico (nonostante, peraltro, talune modifiche apportate in seguito all’entrata in vigore della riforma del 2006) sono volte ad uniformare il prezzo delle prestazioni professionali rese da tali professionisti e possono quindi restringere la concorrenza tra gli stessi nella determinazione dei prezzi richiesti. In particolare, l’articolo 17 del codice deontologico prevede che *“la tariffa professionale costituisce legittimo elemento di riferimento ai fini della tutela della dignità professionale del singolo geologo e della categoria,*

*nonché della qualità delle prestazioni” e l’articolo 26 vieta al geologo di “offrire la propria prestazione con condizioni che derogano ai principi di dignità e decoro, così come definiti nel presente codice, con offerte economiche non commisurate secondo il disposto di cui ai precedenti artt. 17 e 18”; nello stesso senso nell’articolo 18 si precisa che, “a garanzia della qualità delle prestazioni ed ai sensi dell’art. 2233, comma 2, Codice Civile, il geologo che esercita attività professionale nelle varie forme [...] deve sempre commisurare la propria parcella all’importanza della prestazione ed al decoro professionale”. Il procedimento è volto, dunque, ad accertare se tali previsioni deontologiche siano idonee a configurare una violazione dell’articolo 81 del Trattato Ce. Al 31 dicembre 2009 l’istruttoria è in corso.*

*ORDINE NAZIONALE PSICOLOGI – RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE SULLA DETERMINAZIONE DEI COMPENSI*

Nel dicembre 2009, l’Autorità ha concluso un’istruttoria ai sensi dell’articolo 81 del Trattato CE nei confronti del Consiglio Nazionale dell’Ordine degli Psicologi, accettando gli impegni dallo stesso presentati ai sensi dell’articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e chiudendo il procedimento senza accertare l’infrazione.

Nel provvedimento di avvio dell’istruttoria, l’Autorità aveva rilevato che il codice deontologico degli psicologi, pur dopo l’entrata in vigore della riforma, continuava a prevedere, con riferimento alla determinazione del compenso professionale, alcune disposizioni in tema di tariffa professionale non in linea con i contenuti della riforma. L’Autorità aveva considerato, in particolare, che l’utilizzo delle clausole generali di decoro ovvero di dignità della professione quali parametri da utilizzare per la determinazione del compenso, in mancanza di criteri che concorrono a qualificare tali clausole generali, potrebbe essere volto ad introdurre l’obbligatorietà dell’applicazione delle tariffe minime o fisse, ostacolando altresì il professionista nell’adozione di comportamenti di prezzo indipendenti sul mercato. Ciò in contrasto con quanto previsto dalla normativa che ha abrogato l’obbligatorietà delle tariffe fisse per la determinazione dei compensi professionali. L’Autorità aveva ritenuto, pertanto, che tali previsioni deontologiche potessero configurare un’intesa restrittiva della concorrenza, volta ad uniformare i prezzi di vendita dei servizi offerti dagli psicologi.

Nel luglio 2009 il Consiglio Nazionale degli Psicologi ha presentato degli impegni ai sensi dell’articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, volti a superare

le perplessità di ordine concorrenziale sollevate nel provvedimento di avvio. In particolare, gli impegni intervenivano sul testo del Codice deontologico, al fine di eliminare i riferimenti sia al criterio di decoro professionale sia alla tariffa professionale degli psicologi quale parametri deontologici per la determinazione del compenso, attraverso la riforma dell'articolo 23 del Codice deontologico nel testo che segue: *“Lo psicologo pattuisce nella fase iniziale del rapporto quanto attiene al compenso professionale. In ogni caso la misura del compenso deve essere adeguato all'importanza dell'opera. In ambito clinico tale compenso non può essere condizionato all'esito o ai risultati dell'intervento professionale”*.

Nel valutare gli impegni proposti, l'Autorità ha considerato che essi agivano su due aspetti fondamentali. Sotto un primo profilo, veniva modificato in maniera sostanziale il testo del Codice deontologico degli Psicologi in vigore, con riferimento alla determinazione del compenso (articolo 23): in particolare, veniva ribadito il principio della libera pattuizione del compenso tra le parti nel momento iniziale del rapporto e contestualmente eliminato il riferimento al decoro quale criterio cui parametrare la tariffa. Il nuovo testo dell'articolo 23 si limitava, infatti, a ricordare che *“in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera”*. Sotto un secondo profilo, veniva eliminato dal Codice deontologico degli Psicologi ogni riferimento all'allegato A al Codice deontologico degli psicologi, c.d. *Testo unico della tariffa professionale degli psicologi* e, di conseguenza, anche alla possibilità che detto testo unico, mai stato approvato dai competenti organi ministeriali, potesse essere utilizzato quale parametro della decorosità della tariffa praticata dallo psicologo, nonché come possibile fonte di responsabilità disciplinare.

In considerazione di ciò, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni risultassero nel loro complesso idonei a superare le perplessità di natura anticoncorrenziale presenti nel Codice deontologico degli psicologi, con particolare riferimento alla libera determinazione del compenso ed alle eventuali conseguenze di carattere deontologico in caso di mancato rispetto della tariffa professionale. Ha deliberato, pertanto, di renderli obbligatori ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

*CASE D'ASTA*

Nel settembre 2009, l'Autorità ha concluso un'istruttoria avviata 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, non accertando alcuna infrazione nel mercato dei servizi di vendita di beni di valore ordinario mediante aste aperte al pubblico. L'istruttoria era stata avviata nell'ottobre 2008, in quanto dalle informazioni a disposizione dell'Autorità e, in particolare, da una segnalazione della Guardia di Finanza, era 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, apparivano essere la conseguenza di un coordinamento delle rispettive strategie commerciali. Secondo l'Autorità, tale coordinamento poteva 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, era risultato che la percentuale applicata allo scaglione inferiore del prezzo di aggiudicazione fosse stata stabilita sia da Christie's che da Sotheby's nella medesima misura del 30%.

La segnalazione della Guardia di Finanza aveva 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 aveva ritenuto pertanto che tali condotte potevano 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.

Nel corso del procedimento istruttorio, tuttavia, le informazioni acquisite non hanno fatto emergere elementi idonei a comprovare le ipotesi di violazioni della normativa a tutela della concorrenza delineate nel provvedimento di avvio. Conseguentemente, l'Autorità ha chiuso il procedimento in quanto, in base alle informazioni disponibili, non sussistevano le condizioni per affermare l'esistenza di eventuali intese restrittive della concorrenza nel mercato italiano dei servizi di vendita di beni e oggetti d'arte mediante aste pubbliche.



*ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BRESCIA*

Nel giugno 2009, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia al fine di verificare eventuali violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 nel mercato dei servizi di assistenza legale nel territorio costituito dai circondari dei tribunali di Brescia e Milano. L'istruttoria è stata avviata a seguito della denuncia presentata da due avvocati iscritti all'Ordine degli avvocati di Milano, i quali sono stati sanzionati con un provvedimento disciplinare di censura da parte del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia relativo alla presunta contrarietà alla deontologia forense di alcuni aspetti dell'iniziativa A.L.T. – Assistenza Legale per Tutti. La condotta contestata è consistita, in particolare, nell'aver aperto su strada, sotto la suggestiva insegna A.L.T. – Assistenza Legale per Tutti - un ufficio direttamente affacciato sulla via pubblica, alla cui porta di ingresso era applicata, a caratteri vistosi, una scritta recante l'indicazione "Prima Consulenza Gratuita". Peculiarità dell'iniziativa, che per il resto proponeva un servizio legale di carattere tradizionale, è stata quella di utilizzare uno studio "aperto su strada", che, pur strutturato e organizzato all'interno come un qualsiasi altro studio legale, è situato in locali che affacciano sulla pubblica via, e promuove un servizio di prima consulenza gratuita.

Il Consiglio dell'Ordine di Brescia ha sanzionato tale iniziativa ritenendo che la condotta, volta ad acquisire rapporti di clientela, non fosse conforme a correttezza e decoro e integrasse una violazione del divieto di accaparramento della clientela, sancito dall'articolo 19 del Codice deontologico forense.

Nel provvedimento di avvio, l'Autorità ha considerato che l'intervento dell'Ordine – realizzato mediante la menzionata decisione, nonché tramite l'adozione di tutti gli atti e l'invio di tutte le comunicazioni a questa prodromici – è volto ad impedire che gli avvocati iscritti all'albo degli avvocati di Brescia esercitino la propria attività avvalendosi delle diverse leve concorrenziali introdotte anche nella professione forense dalla riforma Bersani. Infatti, nonostante il capo di imputazione risulti formalmente circoscritto alla presunta violazione del divieto di accaparramento di clientela previsto dall'articolo 19 del codice deontologico forense, da un punto di vista sostanziale, il provvedimento di censura insiste sulla più generale contrarietà della condotta posta in essere dallo studio A.L.T. al decoro ed alla dignità della professione. Ciò sotto almeno altri due profili, strettamente connessi tra loro e intimamente collegati

alla presunta violazione del divieto di accaparramento: le modalità con cui il servizio viene prestato, con particolare riferimento alla gratuità della prima consulenza e le modalità con cui il servizio viene pubblicizzato.

L'Autorità ha ritenuto, pertanto, che la decisione adottata dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Brescia, motivata alla luce della presunta indecorosità e scorrettezza della condotta posta in essere dallo studio A.L.T., impedisce che il professionista si avvalga nello svolgimento della sua attività delle leve concorrenziali più importanti nel settore dei servizi professionali, quali la libera determinazione del compenso, lo strumento pubblicitario e il rapporto tra professionista e cliente. Al 31 dicembre 2009, l'istruttoria è in corso.

### ***Inottemperanze***

#### ***IRIDE ACQUA GAS / IDROCONS SRL***

Nel marzo 2009, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Iride Acqua Gas Spa (IAG), in qualità di successore legale di AMGA Spa, per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di alcune operazioni di concentrazione. Più specificamente, le operazioni tardivamente comunicate hanno riguardato: *i)* l'acquisizione, nel gennaio 2004, del controllo congiunto della società Idrocons Srl mediante l'acquisizione di una partecipazione pari al 27% del capitale, da parte di AMGA, poi fusasi nel 2006 nella società IAG; *ii)* l'acquisizione, nel maggio 2007, del controllo esclusivo della società Idrocons, da parte di IAG, mediante un incremento della propria partecipazione in Idrocons dal 27% al 55% del capitale sociale.

L'Autorità ha ritenuto che tali operazioni, comportando rispettivamente l'acquisizione del controllo prima congiunto e poi esclusivo di un'impresa, costituivano due distinte concentrazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *c)*, della legge n. 287/90 e dell'articolo 5, comma 1 lettera *b)*, della medesima legge e risultavano entrambe soggette all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate nell'ultimo esercizio era risultato superiore alla soglia di cui all'articolo 16 della legge n. 287/90.

Tenuto conto dell'assenza di dolo, della comunicazione spontanea, benché tardiva, dell'operazione, della modesta incidenza concorrenziale dell'operazione nonché, infine, del lasso di tempo intercorso tra la realizzazione dell'operazione e la sua comunicazione, l'Autorità ha irrogato alla società IAG il pagamento di una sanzione pari a 5 mila euro.

### ***Segnalazioni***

#### ***MODALITÀ DI INDIVIDUAZIONE DEL NUMERO CHIUSO PER L'ACCESSO AI CORSI DI LAUREA IN ODONTOIATRIA***

Nell'aprile 2009, l'Autorità ha trasmesso al Parlamento, al Governo e al Presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alcune osservazioni in merito alle modalità di determinazione del numero chiuso per l'accesso ai corsi di laurea in odontoiatria, attualmente disciplinate dalla legge 2 agosto 1999, n. 264 *“Norme in materia di accessi ai corsi universitari”*. In particolare, l'articolo 3, comma 1, lett. a) di tale legge prevede che annualmente è determinato, a livello nazionale, il numero di posti disponibili *“con decreto del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica, sentiti gli altri Ministri interessati, sulla base della valutazione dell'offerta potenziale del sistema universitario, tenendo anche conto del fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo”*.

In via preliminare e con riferimento, in particolare, alla valutazione *“del fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo”* richiesta dalla legge, l'Autorità ha osservato che restrizioni numeriche determinate con modalità non proporzionate rispetto alle finalità che con il numero chiuso si intende perseguire possono determinare ingiustificate limitazioni all'accesso all'esercizio di una professione, con conseguente limitazione della concorrenza tra professionisti.

Con riguardo ai requisiti ed alla procedura per la determinazione del numero annuale di posti disponibili nelle facoltà di odontoiatria, in primo luogo l'Autorità ha rilevato che la determinazione del numero chiuso per l'accesso alle suddette facoltà avviene mediante a) l'intervento del MIUR, che raccoglie le rilevazioni quantitative dei posti disponibili trasmesse dagli atenei sulla base dell'offerta formativa che ciascun ateneo è in grado di fornire e b) l'intervento del Ministero della salute che, secondo le

stime svolte dalle Regioni unitamente dagli ordini professionali, definisce il citato fabbisogno di professionalità da parte del sistema sociale e produttivo.

In tale quadro, l'Autorità ha sottolineato che, in una prospettiva *antitrust*, la determinazione del numero dei posti universitari disponibili dovrebbe riferirsi esclusivamente a valutazioni attinenti l'adeguatezza dell'offerta formativa, mentre non dovrebbe essere tenuta in alcuna considerazione l'analisi del fabbisogno di professionalità da parte del sistema sociale e produttivo, calcolato peraltro sulla base del solo fabbisogno proveniente dal Sistema Sanitario Nazionale.

L'Autorità ha evidenziato altresì che le considerazioni attinenti al fabbisogno produttivo del sistema produttivo e sociale vengono effettuate con esclusivo riferimento alla situazione occupazionale dei dentisti che operano nell'ambito del Sistema Sanitario Nazionale, che rappresenta un parte minima dei professionisti che forniscono servizi odontoiatrici, con ulteriori effetti restrittivi della concorrenza. Con riferimento all'adeguatezza dell'offerta formativa universitaria in odontoiatria, l'Autorità ha riscontrato che, a partire dal 2007, essa viene determinata sulla base di un rapporto ottimale tra studenti e poltrone odontoiatriche per le esercitazioni pratiche pari a uno su uno, e, ritenendo che l'individuazione di un rapporto ottimale così ridotto non sia in alcun modo giustificato, ha auspicato un ampliamento dell'offerta formativa mediante la revisione di tale rapporto.

Più in generale, a fronte della crescente contrazione dei posti disponibili per i corsi di laurea in odontoiatria, perseguita negli anni recenti attraverso varie misure e senza tenere adeguatamente in considerazione l'effettiva offerta formativa, l'Autorità ha auspicato che le amministrazioni competenti, diversamente dalla prassi seguita, adottino misure volte ad ampliare e non a restringere il numero di posti universitari disponibili al fine di rendere più competitiva l'offerta dei servizi odontoiatrici. In tale ottica, ha altresì auspicato l'istituzione di nuovi corsi universitari anche da parte di università private.

Infine, l'Autorità si è soffermata su alcune distorsioni del processo decisionale volto alla determinazione annuale del numero di posti disponibili con specifico riferimento all'intervento dei soggetti rappresentativi degli ordini professionali coinvolti e della Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e odontoiatri. In proposito l'Autorità ha rilevato come la partecipazione di tali soggetti al processo di



verifica del requisito del fabbisogno di professionalità da parte del sistema sociale e produttivo sia suscettibile di produrre significative distorsioni concorrenziali, in quanto l'ordine professionale è intrinsecamente portatore di interessi confliggenti con l'ampliamento della platea dei fornitori di tali servizi professionali.

#### *RESTRIZIONI ALL'ACCESSO ALLA PROFESSIONE DI PEDIATRA DI LIBERA SCELTA*

Nel novembre 2009, l'Autorità ha segnalato, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, l'esistenza di restrizioni all'accesso alla professione di pediatra di libera scelta (di seguito anche pediatri di base o di famiglia) in Italia e nella Regione Lombardia derivanti dalla regolamentazione vigente in materia.

Con riferimento alle modalità di determinazione del numero dei pediatri di base attivi in un determinato ambito territoriale, l'Autorità ha fatto presente che il rapporto ottimale calcolato, a livello nazionale, in un pediatra di base per ogni 600 residenti di età compresa tra 0 e 6 anni non tiene conto del fatto che ogni pediatra può seguire anche i bimbi di età compresa tra i 6 e i 14 anni. Ne consegue che utilizzare una base di calcolo più ridotta rispetto all'insieme di utenti che, in concreto, ciascun pediatra è destinato a seguire determina una significativa barriera all'accesso nel mercato.

Sempre in relazione al numero massimo di assistiti in carico a ciascun pediatra, l'Autorità ha rilevato che nella regione Lombardia la restrizione all'accesso alla professione in questione era aggravata dalla previsione contenuta nell'Accordo collettivo regionale che ha ampliato fino a 1400 unità il numero massimo di bambini che ciascun pediatra può assistere.

Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha auspicato innanzitutto un ripensamento, a livello nazionale, delle modalità di calcolo del rapporto ottimale per l'individuazione del numero di pediatri di base attivi in un determinato ambito territoriale, al fine di rendere coerente la base di calcolo dello stesso numero di bambini effettivamente assistiti dai pediatri di base e di garantire un aumento del numero dei pediatri con miglioramento dell'offerta e del benessere degli utenti. In secondo luogo, l'Autorità ha ritenuto opportuno richiamare la Regione Lombardia sulla necessità di ridurre l'entità della deroga del massimale dei pediatri di base, fissata dall'Accordo collettivo regionale della Lombardia in 1400 unità, potendo un massimale così ampio restringere la concorrenza tra i professionisti. In tal senso,

l'Autorità ha osservato come la riconduzione del massimale almeno al limite previsto nell'Accordo collettivo nazionale di 800 assistiti avrebbe permesso alle ASL principali della Lombardia di aumentare il numero di professionisti ammessi ad esercitare la professione di pediatra di base, migliorando le condizioni concorrenziali nel mercato di riferimento.

Infine, l'Autorità ha auspicato la modifica, in senso proconcorrenziale, della disciplina nazionale in materia di trasferimenti di assistiti all'interno delle pediatrie di gruppo.

*APPLICABILITÀ DELLA RIFORMA BERSANI IN MATERIA DI DETERMINAZIONE DEGLI ONORARI PER I SERVIZI PROFESSIONALI RESI DAI NOTAI*

Nel maggio 2009, l'Autorità, a seguito di una richiesta presentata dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Udine, ha formulato, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, un parere in merito all'applicabilità ai notai dell'articolo 2, comma primo, lett. a) del decreto legge n. 223/06, convertito con modificazioni nella legge n. 248/06, che ha sancito la derogabilità delle tariffe professionali fisse e minime (c.d. riforma Bersani). Tale disposizione ha previsto, come noto, l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime sancendo la nullità delle disposizioni deontologiche con essa contrastanti a decorrere dal 1° gennaio 2007.

Nel parere reso sulla materia, l'Autorità ha chiarito che la suddetta disposizione trova applicazione anche per le prestazioni professionali notarili, richiamando l'indagine conoscitiva sugli Ordini Professionali conclusa nel gennaio 2009, nell'ambito della quale l'Autorità ha precisato come la vigente disciplina deontologica sulla determinazione dei compensi dei notai non sia conforme ai principi concorrenziali in materia di libera determinazione del prezzo di vendita, poiché impone al professionista il rispetto delle tariffe fisse e minime con modalità non giustificabili dall'asserito esercizio di una funzione pubblica da parte dei notai.

Nel parere reso all'ATER di Udine, l'Autorità ha richiamato tali considerazioni, osservando che, anche alla luce di quanto rilevato nella predetta indagine, l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 249/06 recante "*Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'art. 7, comma 1, lett. e) della L. n.*

246/2005” non vale ad escludere l’applicabilità ai notai della riforma di cui al decreto legge citato.

*DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE DI MAESTRO DI SCI E DELLE SCUOLE DI SCI IN VALLE D’AOSTA*

Nel giugno 2009, l’Autorità ha trasmesso al Parlamento, al Governo, al Presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e al Presidente della Regione Valle d’Aosta alcune osservazioni ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90 in merito alla portata distorsiva di taluni aspetti della disciplina della professione di maestro di sci e delle scuole di sci in Valle d’Aosta, contenuta nella legge regionale 31 dicembre 1999, n. 44, come modificata dalla legge regionale 13 novembre 2007, n. 29.

L’Autorità ha evidenziato che la legge regionale della Valle d’Aosta, oltre a contenere disposizioni quali l’obbligo di iscrizione all’albo e altre che comportavano una segmentazione territoriale dell’offerta dei servizi in questione, contenute sia nella legge nazionale quadro n. 81/1991 sia in varie discipline regionali e sulle quali l’Autorità si era già pronunciata negativamente nel 1996<sup>28</sup>, introduceva anche altre previsioni restrittive della concorrenza. In relazione all’accesso al mercato, è previsto infatti anche l’obbligo di residenza o domicilio in un comune della Regione o, alternativamente, dell’esercizio dell’attività nell’ambito di una scuola di sci autorizzata ai sensi dell’articolo 19 della citata legge regionale. In relazione all’esercizio dell’attività, la norma regionale prescrive un sistema di tariffe obbligatorie massime per gli iscritti al relativo albo professionale, restrizione aggravata dal decreto dell’Assessore regionale al turismo della Regione Valle d’Aosta del 26 maggio 2005 che approvava anche delle tariffe minime per la stagione 2005-2006.

Al riguardo, l’Autorità, considerato il carattere restrittivo della concorrenza della fissazione di tariffe obbligatorie, sia nel minimo che nel massimo, ha ritenuto di particolare gravità, sotto il profilo concorrenziale, il richiamato decreto dell’Assessore regionale al turismo della Regione Valle d’Aosta, in quanto - ove rinnovato anche per le successive stagioni turistiche - idoneo ad incentivare, in un contesto territoriale già regolamentato da rigide barriere all’accesso, la formazione di cartelli di prezzo orizzontali fra gli operatori, in particolare in quanto stabiliva che questi “*concordino*,

---

<sup>28</sup> Segnalazione AS69 “Servizi offerti dai maestri di sci” in Boll. n. 24/1996.

*in periodi ben definiti della stagione invernale, tariffe promozionali particolareggiate, con sconti in pacchetti comuni”.*

L’Autorità ha, infine, ritenuto restrittiva la previsione normativa secondo la quale i maestri di sci, di discipline alpine, di discipline nordiche e di *snowboard* possono svolgere la propria attività solo nell’ambito di una scuola di sci autorizzata o in forma individuale, in quanto, attraverso la predeterminazione di ulteriori parametri propedeutici allo svolgimento dell’attività di maestro di sci, atta a restringere ulteriormente le possibilità concorrenziali fondate sull’effettiva capacità professionale dei singoli.

#### *RIFORMA DELLA PROFESSIONE FORENSE*

Nel settembre 2009, l’Autorità ha formulato, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90, alcune osservazioni in merito alla portata anticoncorrenziale di talune previsioni della proposta di riforma della professione forense del luglio 2009, contenuta nel testo (AS 601) adottato dal Comitato ristretto costituito presso la Commissione Giustizia del Senato in data 14 luglio 2009.

L’Autorità ha rilevato in particolare come il testo in questione conteneva disposizioni suscettibili di determinare gravi restrizioni al funzionamento del mercato ed oneri ai cittadini e alle imprese non giustificati dal perseguimento di un interesse di rilevanza generale.

In primo luogo, l’Autorità si è soffermata sulla individuazione delle *nuove attività riservate*, il cui novero veniva ampliato dal testo di riforma. In proposito, l’Autorità ha ricordato innanzitutto come l’attribuzione di ambiti di esclusiva in capo a determinati soggetti costituisca una restrizione grave della concorrenza, in quanto riserva solo a questi ultimi la possibilità di operare nei relativi mercati, offrendo loro una protezione legale dalla concorrenza di altri soggetti che potrebbero offrire gli stessi servizi.

Con specifico riferimento alla professione forense, l’Autorità ha osservato che, se per le attività tipiche e peculiari della professione, ossia la rappresentanza, l’assistenza e la difesa in giudizio, poteva apparire legittima l’imposizione di una esclusiva, per tutte le altre attività, che il disegno di legge in questione intende escludere dal regime di libero accesso, la giustificazione mancava del tutto. Limitatamente a tale aspetto l’Autorità, pertanto, ha invitato il legislatore a valutare attentamente le conseguenze

negative derivanti dall'eventuale approvazione di una siffatta disciplina, giacché l'estensione degli ambiti di esclusiva non comporta un effettivo rafforzamento della tutela degli assistiti, mentre determina una restrizione della concorrenza tra professionisti attivi nel settore legale.

In secondo luogo, l'Autorità ha posto l'attenzione sulle *nuove misure relative all'accesso alla professione*, in quanto, nella misura in cui viene prevista una serie di nuovi vincoli e limitazioni per lo svolgimento del tirocinio professionale, esse irrigidiscono notevolmente la scelta di chi vuole intraprendere la carriera forense. Il progetto di riforma subordina, infatti, l'iscrizione al registro dei praticanti al superamento di un test di ingresso e introduce nuove limitazioni all'attività consentita al praticante abilitato.

L'Autorità ha rilevato che le innovazioni introdotte dal testo in esame peggiorano significativamente lo *status* del praticante abilitato, riducendone fortemente i margini di autonomia e di libertà economica nelle more del conseguimento del titolo di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato. A tale complesso normativo deve aggiungersi, inoltre, il fatto che non si prevede alcun tipo di remunerazione o compenso del praticante, disponendosi peraltro che lo svolgimento della pratica non comporta l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato. Tale disciplina, che appare discriminatoria in favore degli avvocati già attivi sul mercato, risulta persino peggiorativa rispetto a quanto attualmente previsto dall'articolo 26, comma 1, del Codice deontologico, il quale prescrive la corresponsione al praticante di un compenso proporzionato all'apporto professionale dato. L'Autorità ha, pertanto, richiamato l'importanza di evitare previsioni che impongano oneri ingiustificati a carico dei praticanti: di qui la necessità che i corsi di indirizzo professionale, concepiti come obbligatori dalla proposta di riforma, siano previsti come sostitutivi e non aggiuntivi al tirocinio svolto e l'opportunità di valorizzare il tirocinio svolto in forme alternative rispetto a quello effettuato presso gli studi legali privati.

In tema di *tariffe* l'Autorità non ha ritenuto condivisibile quanto previsto dall'articolo 12 del disegno di legge, in quanto detta norma impone una rigidità nel comportamento economico delle parti già superata con il decreto legge n. 223/2006. L'Autorità ha ribadito che tale rigidità non risulta giustificata dal perseguimento di interessi generali, essendo piuttosto finalizzata a proteggere gli avvocati dalla concorrenza di prezzo. Le tariffe fisse e minime, infatti, non garantiscono in alcun



modo la qualità della prestazione, mentre costituiscono una grave restrizione della concorrenza, in quanto impediscono agli iscritti all'albo di adottare comportamenti economici indipendenti.

Con riferimento alla disciplina generale della *pubblicità* degli avvocati l'Autorità ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'utilizzo della locuzione "informazione" in luogo del termine "pubblicità" risultava fuorviante e limitativo, in quanto non esplicita con chiarezza la possibilità per il professionista di ricorrere allo strumento pubblicitario ai fini della promozione della propria attività; conseguentemente, la disciplina contenuta nel testo di riforma risulta restrittiva della concorrenza, vietando ingiustificatamente il ricorso alla pubblicità comparativa.

Con riguardo invece alle disposizioni concernenti il conseguimento del *titolo di specialista*, l'Autorità ha osservato come l'attribuzione al Consiglio Nazionale Forense dell'individuazione delle specializzazioni e la mancata previsione di metodi alternativi alle scuole per l'acquisizione del titolo di specialista destano perplessità di natura concorrenziale, in quanto il Consiglio Nazionale Forense non appare il soggetto istituzionalmente più adeguato a individuare le branche scientifiche che giustificano l'esistenza di specializzazioni.

Da ultimo, l'Autorità ha ritenuto in contrasto con i principi concorrenziali, da un lato, la disposizione che ammette le associazioni multi-disciplinari limitando, tuttavia, dette associazioni alle sole società con responsabilità illimitata e personale dei soci e con categorie di professionisti individuati dal Consiglio Nazionale Forense; dall'altro, la disposizione che attribuisce potestà regolamentare allo stesso Consiglio Nazionale Forense, sottolineando la necessità che vi sia una netta distinzione tra la regolazione autoritativa delle attività private, che deve essere ad appannaggio di soggetti pubblici in quanto, effettiva espressione di interessi generali, e le varie forme di autodisciplina che, di contro, possono essere dettate dagli stessi privati interessati.

#### *ACCESSO ALL'ESAME DI STATO PER L'ABILITAZIONE ALL'ESERCIZIO DELLA LIBERA PROFESSIONE DI AGROTECNICO*

Nel settembre 2009, l'Autorità ha formulato, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, alcune osservazioni al Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica in merito al bando di indizione per l'anno 2009 della sessione degli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della libera professione di agrotecnico, nonché alla

nota prot. 7893/09 adottata dal MIUR avente ad oggetto “*titolo di studio necessario per l’accesso all’esame di Stato per l’abilitazione all’esercizio della libera professione di agrotecnico*”. Con tale nota, in particolare, è stata negata l’equipollenza del titolo di studio di perito agrario per la partecipazione all’esame di Stato per l’abilitazione all’esercizio della libera professione di agrotecnico.

L’Autorità ha ritenuto che tali atti risultavano idonei ad introdurre significativi elementi di ingiustificata restrizione della concorrenza nelle professioni di agrotecnico e perito agrario.

In un’ottica generale, l’Autorità ha ricordato che i requisiti qualitativi all’accesso nelle professioni devono essere tali da evitare che per il loro tramite vengano surrettiziamente introdotte restrizioni di tipo quantitativo, ed inoltre, che alcune restrizioni all’accesso delle professioni comportano dei costi eccessivi in termini di rallentamento all’entrata nel mondo del lavoro, sicché tali restrizioni devono risultare strettamente necessarie e proporzionate all’obiettivo di interesse generale perseguito.

Con specifico riferimento alla professione di agrotecnico, l’Autorità ha rilevato come il MIUR avesse introdotto una barriera nell’accesso alla professione che non risultava né necessaria, in quanto, a fronte di *curricula studiorum* del tutto equiparabili, la verifica deve avvenire in sede di esame e non in una fase antecedente a questa, né proporzionata, atteso che proprio il Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati si è aperto anche a soggetti con titoli di studio equipollenti o ritenuti, in ogni caso, equiparabili.

#### *DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL MERCATO DEI SERVIZI DI CONSULENZA DEL LAVORO E DEI SERVIZI INFORMATICI DI ELABORAZIONE DATI PER LA GESTIONE DEL PERSONALE*

Nel settembre 2009, l’Autorità ha formulato, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/90, alcune osservazioni al Parlamento e al Governo in merito alle distorsioni della concorrenza derivanti da talune disposizioni della legge 11 gennaio 1979, n. 12 “*Norme per l’ordinamento della professione di consulente del lavoro*”, e successive modificazioni nei mercati dei servizi di consulenza del lavoro e dei servizi informatici di elaborazione dati per la gestione e l’amministrazione del personale. In particolare, l’articolo 1, comma 1, di tale legge riserva ai consulenti del lavoro e ad altri professionisti abilitati, quali avvocati, dottori commercialisti, ragionieri e periti

commerciali gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti.

Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto, innanzitutto, che tale misura di riserva risulti priva di giustificazione e non dettata dalla necessità di tutelare rilevanti interessi pubblici.

Ribadendo un proprio consolidato indirizzo, l'Autorità ha ricordato che il regime di esclusiva delle attività professionali deve rivestire carattere eccezionale. In particolare, le riserve dovrebbero essere attribuite soltanto in relazione a quelle attività professionali il cui esercizio è caratterizzato dal riferimento a principi e valori costituzionali, ovvero da un'elevata complessità delle prestazioni che impedisce agli utenti di valutare la qualità del servizio e la congruità con i prezzi praticati, nonché dalla particolare rilevanza dei costi sociali conseguenti ad un'inadeguata erogazione della prestazione.

Nel campo della consulenza del lavoro, la previsione di un regime di riserva non è apparso viceversa giustificabile secondo i suddetti canoni, atteso peraltro il fatto che la stessa legge, consentendo lo svolgimento in auto-produzione degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti a soggetti privi di specifici requisiti, riconosce esplicitamente che per tali attività non sono necessarie competenze professionali che si supporrebbero garantite dall'iscrizione all'albo dei consulenti di lavoro o agli altri albi equiparati.

L'Autorità ha altresì sottolineato la portata anticoncorrenziale della legge n. 12/1979 laddove essa prevede *i)* in capo ai CED l'obbligo di farsi assistere da consulenti del lavoro o da altri professionisti nello svolgimento delle operazioni di calcolo e stampa relative agli adempimenti in materia di lavoro (articolo 1, comma 5), ed inoltre, *ii)* che alla tenuta del Libro Unico possano provvedere solamente i consulenti del lavoro o gli altri professionisti abilitati laddove non lo faccia il datore di lavoro (articolo 40).

Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato che l'offerta di tali servizi riguarda un'attività prevalentemente di carattere materiale, che presuppone soltanto conoscenze di elaborazione dati e di impiego di mezzi informatici. In considerazione del fatto che si tratta di compiti di natura prevalentemente esecutiva e che non richiedono qualifiche professionali specifiche, l'Autorità ha ritenuto che anche le due previsioni sopra