

**Centro Studi**  
**Consiglio Nazionale Ingegneri**

**Le implicazioni della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 28 febbraio 2013, causa C-1/12 (*Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas c. Autoridade da Concorrência*) per la disciplina dell'obbligo di formazione continua degli iscritti all'Ordine degli ingegneri**



**(d. 84/2013)**

**Roma, 30 aprile 2013**

**La presente nota è stata redatta dall'avv. Nicola Colacino.**

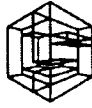


## **Le implicazioni della sentenza della Corte di Giustizia UE 28 febbraio 2013 sulla disciplina dell'obbligo di formazione continua degli iscritti all'Ordine degli ingegneri**

---

Con la pronuncia emessa nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale causa C-1/12 (*Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas c. Autoridade da Concorrência*) del 28 febbraio 2013, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che, anche nell'ambito del sistema di formazione obbligatoria continua, gli Ordini professionali sono tenuti a rispettare il diritto dell'Unione in materia di libertà di concorrenza. In proposito, la Corte ha ritenuto inammissibile l'imposizione ai professionisti iscritti all'Ordine di un sistema di formazione obbligatoria che violi – seppur parzialmente – il principio di libera concorrenza e stabilisca condizioni discriminatorie per l'organizzazione delle attività formative.

La vicenda trae spunto da un regolamento sulla formazione professionale continua adottato dall'Ordine degli esperti contabili portoghese (*Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, di seguito *OTOC*). In base a tale atto, gli esperti contabili sono tenuti a effettuare, nel corso dei due anni precedenti, attività formative corrispondenti a una media di 35 crediti annuali, erogate direttamente dall'*OTOC* o da enti omologati. Il regolamento stabilisce, altresì, due diversi tipi di formazione professionale: da un lato, la formazione *istituzionale* (della durata massima di 16 ore, erogabile esclusivamente dall'*OTOC* per un minimo di 12 crediti formativi annuali), diretta a sensibilizzare i professionisti sulle questioni di natura legislativa, nonché su aspetti di Ordine etico e deontologico; dall'altro, la formazione *professionale* (di una durata minima superiore a 16 ore), consistente in sessioni di studio su tematiche inerenti alla professione di esperto contabile.

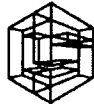


Quest'ultima può essere erogata sia direttamente dall'*OTOC*, sia da organismi iscritti presso l'*OTOC*, sulla base di una sua decisione insindacabile e previo versamento di una tassa.

Nel 2010, l'Autorità garante della concorrenza del Portogallo aveva accertato l'esistenza di una condotta anticoncorrenziale da parte dell'*OTOC*, ritenendo che il regolamento sul conseguimento di crediti formativi fosse contrario al diritto dell'Unione. Ciò in quanto detto regolamento avrebbe illegittimamente alterato il mercato dei servizi afferenti alla formazione professionale continua, riservando la gestione di almeno un terzo delle attività formative corrispondenti all'*OTOC* medesimo (12 crediti su un totale di 35) e imponendo sulla parte rimanente condizioni discriminatorie a scapito dei concorrenti dell'Ordine. In seguito all'impugnazione, da parte dell'*OTOC*, della decisione dell'Autorità garante, il *Tribunal da Relação de Lisboa* (la Corte d'appello di Lisbona) ha investito la Corte di Giustizia dell'UE della questione pregiudiziale concernente l'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza nei confronti degli Ordini professionali.

Sul punto, è interessante rilevare come la **Corte di Giustizia abbia anzitutto qualificato il regolamento adottato dall'Ordine professionale alla stregua di una decisione presa da un'associazione di imprese** (com'è noto, l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE vieta gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni di imprese e le pratiche concordate idonee a interferire con il libero commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il libero gioco della concorrenza nell'ambito del mercato interno).

Ciò sul presupposto che, secondo giurisprudenza costante della Corte di Giustizia, "*costituisce attività economica qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato*", e che, nel caso specifico, gli esperti contabili, per il fatto stesso di offrire, dietro corrispettivo, servizi contabili, assumendosi, altresì, i rischi finanziari conseguenti (cfr. i parr. 35 e 36 della sentenza), così



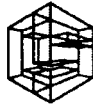
che, *“tenuto conto del modo in cui la loro professione è disciplinata in Portogallo, gli esperti contabili svolgono un'attività economica e, pertanto, costituiscono imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE, senza che la natura complessa e tecnica dei servizi da essi forniti e la circostanza che l'esercizio della loro professione è regolamentato siano tali da modificare questa conclusione”* (par. 38).

La Corte, quindi, a conferma – e sviluppo – dell'orientamento che riconosce la natura di *“attività economica”* dei servizi offerti mediante l'esercizio di professioni intellettuali (sebbene la Corte, nel caso di specie, si riferisca esclusivamente alla professione di esperto contabile nell'ambito dell'ordinamento portoghese) giunge ad attribuire natura di *“associazione di imprese”* all'Ordine professionale, in qualità di organo rappresentativo degli esercenti l'anzidetta attività economica, e di *“accordo tra imprese”* ai regolamenti dell'Ordine che – al pari di quello oggetto di esame nella fattispecie – presentano un *“impatto diretto sugli scambi economici”* nel mercato dei servizi offerti dai (ma anche ai) professionisti iscritti, com'è il caso della *“formazione obbligatoria degli esperti contabili”* (par. 42).

Né la circostanza che un Ordine professionale sia tenuto per legge a porre in essere un sistema di formazione obbligatoria destinato ai suoi membri lo esime dall'osservanza del diritto europeo in materia di concorrenza e dal corrispondente controllo da parte delle autorità competenti.

In altri termini, secondo la Corte di Giustizia UE, la natura di ente pubblico degli Ordini professionali e la conseguente *“copertura”* della loro funzione regolamentare (anche quando lo svolgimento di tale funzione è demandato agli Ordini direttamente dalla legge, com'è il caso, in Italia del D.P.R. n. 137/2012) non sembra costituire una valida giustificazione per interferire o, più semplicemente, derogare agli obblighi stabiliti dai trattati in materia di concorrenza.

Infatti, *“quando adotta un regolamento come il regolamento controverso, un Ordine professionale quale l'OTOC non esercita*



*prerogative tipiche dei pubblici poteri, ma piuttosto appare come l'organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce, peraltro, un'attività economica"* (par. 46).

Ciò nondimeno, la Corte riconosce che, *"quando uno Stato membro attribuisce poteri normativi ad un'associazione professionale, definendo nel contempo i criteri di interesse generale e i principi essenziali ai quali la regolamentazione posta dall'Ordine deve conformarsi nonché mantenendo il proprio potere di decisione in ultima istanza, le norme emanate dall'associazione professionale conservano un carattere pubblico e sfuggono alle norme del Trattato applicabili alle imprese"* (par. 54).

Tale puntualizzazione sembrerebbe offrire una "via d'uscita" a tutela dell'esercizio della potestà regolamentare riservata agli Ordini, riconoscendo l'inapplicabilità del diritto dell'Unione europea qualora sia lo stesso Stato ad attribuire agli Ordini un potere normativo, a definire *"i criteri di interesse generale e i principi essenziali"* di riferimento, nonché a conservare *"il proprio potere di decisione in ultima istanza"*. Tuttavia, non può escludersi che, laddove l'attività regolamentare degli Ordini professionali intervenga in spazi non formalmente coperti dalla delega dei pubblici poteri, l'obbligo di osservanza del diritto UE torni ad assumere specifica rilevanza.

È in base a questi presupposti che la Corte ha potuto accertare che il regolamento dell'*OTOC*, nel realizzare un sistema di formazione obbligatoria degli esperti contabili finalizzato a garantire la qualità dei loro servizi, **configura un'indebita restrizione della concorrenza** laddove, a vantaggio dell'Ordine medesimo, sottrae alla concorrenza una parte sostanziale del mercato rilevante e impone, per l'altra parte di detto mercato, condizioni discriminatorie a danno dei concorrenti dell'Ordine professionale (circostanze, comunque, - precisa la Corte - che spetta al giudice nazionale verificare).

In definitiva, nel caso di specie non è in discussione l'esistenza dell'obbligo di formazione professionale continua a carico degli iscritti all'Ordine degli Ingegneri, che deve essere attuato in base alle



pertinenti prescrizioni di legge (in Italia, l'art. 7 del D.P.R. n. 137/2012), quanto la relativa disciplina in conformità al diritto della concorrenza vigente nell'UE.

Pertanto, a prescindere dalla copertura normativa costituita dalla delega pubblica, gli Ordini professionali non potranno limitare artificiosamente l'accesso al "mercato" dei servizi di formazione, attribuendo esclusivamente a se stessi la facoltà di erogare una parte rilevante delle attività formative corrispondenti e/o rendendo eccessivamente onerosa l'organizzazione di tali attività da parte di soggetti concorrenti.

Come è noto il comma 2, dell'art. 7 del citato **DPR n. 137/2012** garantisce compiutamente l'accesso al mercato dei servizi di formazione destinato ai professionisti italiani, oltre che agli Ordini e Collegi territoriali, anche ad "associazioni di iscritti agli albi" ed a "altri soggetti". In questo senso la norma nazionale appare perfettamente in linea con la pronuncia della Corte di Giustizia citata. Nessuna quota del mercato rilevante (quello, cioè, dell'offerta di servizi relativi alla formazione professionale), infatti, è riservata dalla legge agli ordini professionali, *nemmeno con riferimento alle materie della deontologia professionale e dell'ordinamento della professione*.

Le "associazioni di iscritti" e gli "altri soggetti" che intendono svolgere attività di formazione devono, però, essere autorizzati dai Consigli Nazionali, previo parere vincolante del Ministero vigilante (comma 2, dell'art. 7 cit.).

La pronuncia della Corte di Giustizia porta a ritenere che **non possano essere messi in atto da parte dei Consigli Nazionali nella procedura di autorizzazione** (benché sottoposta al vaglio vincolante del Ministero vigilante) comportamenti o delibere che possano costituire un "artificioso" ostacolo all'accesso paritario di altri soggetti al "mercato" dei servizi di formazione professionale.

Di conseguenza, il regolamento che, ai sensi del comma 3, dell'art. 7 del D.P.R. n. 137/2012, i Consigli Nazionali sono tenuti a



emanare, “previo parere favorevole del Ministro vigilante”, per disciplinare “a) le modalità e le condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti e per la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento a cura degli ordini o collegi territoriali, delle associazioni professionali e dei soggetti autorizzati; b) i requisiti minimi, uniformi su tutto il territorio nazionale, dei corsi di aggiornamento; c) il valore del credito formativo professionale quale unità di misura della formazione continua”, **dovrà essere formulato in modo tale da non configurare una indebita restrizione della concorrenza a favore degli Ordini territoriali e in danno dei concorrenti**, per quanto attiene alla previsione sia di eventuali competenze esclusive in relazione allo svolgimento di specifiche attività di formazione, sia di condizioni di accesso discriminatorie al mercato rilevante.

A titolo esemplificativo ciò significa che:

- le condizioni di assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti non potranno prevedere una “riserva” a favore esclusivo degli Ordini territoriali; anche nelle materie della deontologia e della legislazione, le “associazioni” e gli “altri soggetti” dovranno essere legittimati, al pari degli Ordini territoriali, ad offrire servizi di aggiornamento;
- i “requisiti minimi” dei corsi di aggiornamento (quali ad esempio la durata, il profilo del personale docente, i contenuti, etc) dovranno essere identici sia per le iniziative organizzate dagli Ordini territoriali che per quelle offerte dalle “associazioni” ed “altri soggetti”;
- le modalità e le condizioni per “la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento” (in termini, ad esempio, di capacità e economiche e giuridiche dei soggetti promotori, disponibilità e accessibilità dei locali utilizzati per l'attività formativa, rispetto delle normative sulla sicurezza, capacità logistiche





dei soggetti promotori, disponibilità di adeguate competenze professionali sia organizzative che del personale docente, efficienza ed efficacia dell’attività formativa svolta) dovranno essere tali da non determinare trattamenti differenziati tra Ordini territoriali, “associazioni” e “altri soggetti” che possano costituire ostacolo all’accesso al “mercato” dei servizi di aggiornamento o alterare la concorrenza al suo interno.

Ciò non vuol dire affatto che, in conformità al disposto dell’art. 7, DPR 137/2012, i Consigli Nazionali degli Ordini e Collegi non siano legittimati a stabilire una serie di requisiti minimi che i concorrenti esterni (“associazioni di iscritti agli albi” ed “altri soggetti”) – al pari degli Ordini medesimi – devono presentare, qualora intendano candidarsi all’organizzazione delle attività formative in parola. L’osservanza dei principi di libera concorrenza, infatti, non può certamente andare a scapito del perseguimento dell’interesse pubblico alla migliore qualificazione dei professionisti iscritti all’Ordine. Quest’ultimo, a prescindere dall’obbligo di rispettare il diritto dell’Unione europea, deve ritenersi il criterio guida rispetto al quale ispirare l’attività di vigilanza e controllo riservata ai Consigli Nazionali anche nell’ambito della formazione professionale continua.

Tali requisiti minimi, giova ripeterlo, devono essere però tali da non determinare “ostacoli” all’eccesso al mercato dei servizi di aggiornamento o incidere sul corretto svolgersi delle dinamiche concorrenziali tra strutture ordinistiche ed altri “organismi di formazione”.