PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GIUSEPPE PETRELLA

La seduta comincia alle 14,25.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuseppe Tesauo, ai fini dell'esame in sede referente delle proposte di legge C.3204, approvata dal Senato, C.342 Bolognesi, C.1419 Lusetti, C.1479 Cossutta, C.1482 Lucchese, C.1572 Milanese, C.1651 Angela Napoli, C.1870 Castellani, C.3301 Zanella, C. 3280 Catanoso, recanti norme sugli informatori scientifici del farmaco.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Giuseppe Tesauo, ai fini dell'esame in sede referente delle proposte di legge C.3204, approvata dal Senato, C.342 Bolognesi, C.1419 Lusetti, C.1479 Cossutta, C.1482 Lucchese, C.1572 Milanese, C.1651 Angela Napoli, C.1870 Castellani, C. 3301 Zanella, C. 3280 Catanoso, recanti norme sugli informatori scientifici del farmaco

Ringrazio il professore Tesauo per la sua presenza e gli do subito la parola.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del*

mercato. Signor presidente, signori onorevoli, ringrazio anzitutto la Commissione per questa opportunità di ritornare su un tema su cui l'Autorità ha già avuto modo di esprimere il proprio punto di vista, in particolare con una segnalazione ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287 del 1990.

Tale segnalazione, inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in data 6 novembre 2001, riguardava il disegno di legge S. 404, nella versione del 5 luglio.

Le proposte di legge sulle quali l'Autorità ha già espresso il proprio parere prevedevano, in sintesi, quanto segue: la costituzione in ogni provincia di collegi degli informatori scientifici del farmaco e l'istituzione di albi provinciali a cui gli informatori scientifici del farmaco, residenti nella relativa provincia, dovevano iscriversi al fine di esercitare la propria attività; la creazione di un consiglio nazionale dei collegi degli informatori scientifici del farmaco con funzioni di vigilanza; la cancellazione dall'albo nell'ipotesi in cui fosse accertato l'esercizio di attività in altro collegio professionale; il possesso, come requisiti per l'iscrizione all'albo, di uno dei diplomi di laurea che avrebbero dovuto essere individuati con appositi decreti ministeriali; l'obbligo delle imprese farmaceutiche di attingere all'albo per l'assunzione di informatori in qualità di lavoratori dipendenti.

I due principali effetti anticoncorrenziali evidenziati dall'Autorità nella citata segnalazione sono stati, innanzitutto, relativi all'introduzione di un'ingiustificata barriera nell'accesso al mercato dei servizi resi dagli informatori scientifici del farmaco; una ripartizione del mercato in

questione su base territoriale mediante una rigida compartimentazione dell'attività a livello provinciale.

Il progetto di legge attualmente all'esame di questa Commissione (mi riferisco all'atto Camera n. 3204, di cui gli altri disegni di legge abbinati riproducono, sia pure con qualche variante, le disposizioni) presenta due differenze di rilievo rispetto alle previsioni appena richiamate. Nel proporre l'introduzione di una regolamentazione ordinistica della figura e dell'attività dell'informatore scientifico del farmaco, definito come « colui che porta a conoscenza dei sanitari le informazioni scientifiche sui farmaci e ne assicura il periodico aggiornamento », la proposta in questione prevede la costituzione in ogni regione di un collegio regionale degli informatori scientifici del farmaco, con funzioni relative alla tenuta dell'albo professionale e alla disciplina degli iscritti (articolo 4) e, corrispondentemente, viene prevista all'articolo 15 la costituzione, presso ogni collegio, dell'albo degli informatori: l'iscrizione è subordinata al possesso dei requisiti specificati al successivo articolo 16. Tra questi, oltre ai titoli di studio da definire successivamente e al superamento dell'esame di Stato, sono annoverati anche la residenza o il domicilio eletto nella regione.

La prima differenza di rilievo riguarda l'eliminazione, nella proposta di legge attualmente all'esame della Camera, della rigida previsione riguardante la cancellazione dall'albo per accertamento di esercizio di attività in altro collegio professionale localizzato in una provincia diversa da quella di residenza. Una siffatta eliminazione è, ovviamente, vista con estremo favore da parte dell'Autorità, considerato il rischio di una segmentazione nel mercato di questi servizi rigidamente territoriale e, come tale, suscettibile di porsi in contrasto con un più ampio ambito di operatività richiesto agli informatori dalle stesse imprese farmaceutiche.

La seconda differenza di rilievo, rispetto al testo oggetto di segnalazione, è quanto previsto dall'articolo 3, secondo comma, secondo cui le industrie farma-

ceutiche attingono preferibilmente dall'albo degli informatori scientifici. In caso contrario, decorsi sei mesi dall'inizio del rapporto di lavoro, gli informatori scientifici devono obbligatoriamente iscriversi all'albo. Ciò implica la possibilità di essere chiamati a svolgere la professione in questione, senza la previa iscrizione all'albo, che, tuttavia, diventa successivamente obbligatoria.

In tali condizioni, restano le perplessità di fondo, quali evidenziate dall'Autorità nella citata segnalazione, a partire dalla stessa opportunità dell'istituzione di un apposito albo. Ad avviso dell'Autorità, infatti, la creazione dell'albo professionale degli informatori scientifici del farmaco non sembra giustificata da ragioni di salvaguardia del corretto e regolare funzionamento del mercato, né da particolari esigenze di tutela del consumatore. Infatti, la normativa vigente (decreto legislativo n. 541 del 1992 con il quale è stata recepita una direttiva comunitaria) già appare tener conto sia dell'esigenza di assicurare sufficienti conoscenze tecniche in capo agli informatori scientifici del farmaco, sia dell'esigenza di favorire adeguate modalità di svolgimento del servizio. In tale contesto normativo la creazione dell'albo può tradursi in uno strumento di irrigidimento delle condizioni di accesso al mercato, senza comportare miglioramenti nei requisiti professionali richiesti, nelle funzioni svolte o negli strumenti di tutela degli utenti.

L'attività degli informatori, peraltro, è basata sul rapporto tra chi promuove la commercializzazione di un farmaco e un interlocutore qualificato, ovvero il medico, il quale non si trova in una posizione di asimmetria informativa, a differenza di quanto può accadere nelle relazioni tra libero professionista e consumatore.

L'istituzione di un albo per gli informatori scientifici del farmaco, come strumento tipico delle libere professioni, non appare inoltre conciliarsi con la circostanza che la maggioranza degli informatori ha un rapporto di lavoro dipendente con le industrie farmaceutiche (il numero

orientativo è di circa 22.000 unità, di cui oltre l'80 per cento con rapporto di lavoro dipendente).

A ciò si aggiunga che non è certo priva di rilevanza la circostanza che le imprese farmaceutiche, in forza del citato decreto legislativo n. 541 del 1992, rimangono responsabili in maniera diretta dell'informazione scientifica sui medicinali. Sulla base di tale responsabilità diretta, i requisiti per gli ISF sono previsti dalla legge e sono accertati dalle imprese farmaceutiche che hanno gli strumenti e, soprattutto, l'interesse per verificare tali requisiti.

Infine, l'albo degli informatori scientifici del farmaco non sembra trovare riscontri nella disciplina normativa vigente in altri paesi dell'Unione europea, e ciò potrebbe creare un elemento di rigidità, in contrasto con i principi comunitari della libera circolazione in ambito lavorativo e determinare una disparità di trattamento attraverso un'ingiustificata restrizione nell'accesso al mercato. In Europa, la prestazione dei servizi è libera e qualunque laccio o lacciolo mira evidentemente ad indebolire il regime della libera circolazione.

In conclusione, è indubbio che la proposta di legge attualmente all'esame della XII Commissione della Camera introduca alcuni parziali correttivi rispetto al testo oggetto della citata segnalazione dell'Autorità, quali l'attenuazione della compartimentazione territoriale, oppure la sostituzione dell'obbligo immediato per le imprese farmaceutiche di attingere dall'albo per assumere come propri dipendenti gli ISF attraverso la previsione di un periodo transitorio di sei mesi. Tali correttivi, giova sottolinearlo, sono sicuramente idonei quanto meno ad attenuare i costi per il sistema economico connessi alla regolamentazione in esame, senza tuttavia apportare elementi nuovi sul versante dei benefici derivanti dall'introduzione della nuova disciplina. Resta il problema di fondo rappresentato dall'istituzione stessa dell'albo.

Nel complesso, pertanto, l'Autorità ritiene di dover confermare l'orientamento già espresso in materia, laddove è stato

ritenuto che l'introduzione di una disciplina ordinistica della figura e dell'attività dell'informatore scientifico del farmaco rappresenti un appesantimento regolamentativo non giustificato da esigenze di carattere generale. Nonostante il testo sia stato migliorato in alcuni punti, anche significativi, reiteriamo la nostra opinione negativa sull'introduzione dell'albo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Tesauro e do ora la parola all'onorevole Minoli Rota, relatore di questa proposta di legge, e agli altri colleghi che desiderano intervenire.

FABIO STEFANO MINOLI ROTA. Anch'io ringrazio il professor Tesauro per aver risposto al nostro invito e per la sua relazione, che chiarisce, anche alla luce di quanto ho avuto occasione di leggere nella precedente relazione dell'Autorità del 2001, l'attuale posizione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'analisi di un progetto di legge che non è nuovo a questa Commissione, poiché è già stato valutato nel corso della scorsa legislatura, considerando gli aspetti messi particolarmente in rilievo nella vostra precedente relazione.

Ascoltando la relazione odierna, mi è sembrato di capire che vi è ancora grande perplessità relativamente alla esigenza o alla opportunità di vedere la nascita di questo ordine così specifico. Come relatore vorrei porre alcune domande su due aspetti particolari.

Il professor Tesauro faceva riferimento alla situazione che si creerebbe nel mercato italiano con la nascita di un ordine contrapponendola a quelle degli altri paesi dell'Unione, che prevedono solamente delle figure associative, così come è ancora oggi da noi. In questo momento, infatti, in Italia esiste una associazione degli informatori scientifici esattamente come nelle altre maggiori nazioni europee. Il fatto che si venga a costituire un albo professionale può essere considerato una situazione di tenore rafforzativo rispetto a quelle degli altri paesi europei o piuttosto una situazione inibitoria dell'opportunità per uno

straniero di venire assunto come informatore scientifico in Italia?

La percentuale, evidenziata nella relazione, di coloro che tra gli informatori scientifici sarebbero lavoratori dipendenti (circa l'80 per cento) rappresenta un dato importante, che ci mette nella condizione di valutare una categoria con una percentuale più che significativa di lavoratori subordinati, soprattutto se lo si legge collegandolo con quanto riferitoci dalle organizzazioni sindacali del settore, che per la prima volta abbiamo udito nella scorsa audizione, le quali affermano di rappresentare buona parte di essi, cioè circa il 50 per cento. Questa percentuale di lavoratori dipendenti da voi stimata comprende anche i cosiddetti contratti di lavoro interinale o di formazione lavoro, oppure bisogna aggiungere ad essa anche le categorie spurie del contratto di lavoro?

MARIDA BOLOGNESI. Credo che l'onorevole Minoli Rota abbia chiarito le riflessioni interne alla Commissione, anche alla luce delle audizioni già tenutesi. Vorremmo comprendere quali sono le riflessioni ostative che l'Autorità garante contrappone alla proposta che il Senato ha approvato e trasmesso alla Camera. Vorremmo sapere, inoltre, come ritiene che si possa soddisfare la richiesta di maggiore trasparenza e di regole avanzate dalle associazioni del settore, in un ambito sicuramente delicato, anche se non direttamente collegato all'utenza, motivo che solitamente giustifica un albo o un ordine. La proposta del Senato appare come una via di mezzo tra una tutela sindacale da un lato, in parte già esistente, e una tutela del consumatore su un passaggio che ha una ricaduta fortissima sugli ordinatori di spesa (medici di famiglia, medici ospedalieri). In quale modo l'innovazione scientifica e la qualità dei prodotti messi in circolazione possono avere una ricaduta sul consumo di farmaci e sulla qualità della vita?

Abbiamo ricevuto, in questa fase, messaggi contrastanti, e dunque volevamo capire meglio come introdurre questo orientamento generale sugli ordini e sugli albi,

se esso sia giustificato o meno e se possa arrecare benefici o, piuttosto, problemi nel gioco della concorrenza. Partendo da tali considerazioni vorremmo dare vita ad una riflessione correttiva, ascoltando e cercando di individuare le soluzioni migliori. Da tempo si sta ragionando senza trovare un punto di approdo: vorrei comprendere se esso esiste, in modo da far dialogare l'esigenza del mercato e quella della tutela del consumatore attraverso i medici, in base ad una corretta informazione. Per la trasparenza delle regole, uno strumento come un albo è necessario oppure no? Sicuramente, la materia sanitaria è difficilmente equiparabile al puro mercato, trattandosi di un ambito particolare, riguardo cui strumenti di orientamento e correttivi hanno una certa efficacia. È necessario, dunque, comprendere come si possa trovare un punto di incontro e se lo strumento della legge possa risultare utile, se corretto, agli obiettivi che abbiamo fissato.

PRESIDENTE. Non essendovi altri interventi, do la parola per la replica al professor Tesauero.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Onorevole Minoli Rota, se mi permette le farò avere per iscritto la risposta alla domanda specifica sulla disaggregazione del dato dei dipendenti.

Mi dispiace, ma nello stesso tempo mi fa piacere, questo dialogo molto franco e trasparente. Ci rendiamo conto che la proposta di legge ha un fondamento sociale e politico, ma la osserviamo dal punto di vista molto specifico dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il legislatore, al contrario di noi, deve tenere conto di tanti punti di vista, li paragona e, infine, compie le sue scelte. Il nostro filtro è molto specifico e, tradizionalmente, contrario agli irrigidimenti, ai cosiddetti lacci e laccioli, quando non siano giustificati: quando lo sono costituiscono un male necessario. In questo caso, non riusciamo a comprendere la giustificazione dell'irrigidimento: non esiste asimmetria, in quanto il consumatore

finale non è direttamente l'interlocutore dell'informatore scientifico. Tra loro si pone sempre il diaframma di un altro informatore, particolarmente qualificato, che serve a compensare le asimmetrie. L'informatore non è responsabile, poiché lo è la casa farmaceutica (si tratta di una normativa comunitaria), nei confronti del consumatore finale e, dunque, l'introduzione di un albo, che costituisce un elemento di rigidità, non regge logicamente, economicamente, ma anche dal punto di vista del buonsenso. Per noi, l'assetto attuale fondato sulla figura dell'associazione, così come in altri paesi, è il punto massimo dell'irrigidimento.

La segmentazione territoriale è stata eliminata anche per le professioni più antiche, le più radicate a livello locale, come quello dell'avvocato: introdurla per gli informatori scientifici costituisce una chiusura ed una compartimentazione che, certamente, non è in odore di santità neppure sotto il profilo della libera circolazione dei servizi all'interno dell'Unione europea.

Che succede se un informatore vuole prestare servizio, occasionalmente o stabilmente, in Italia? Non lo può fare? Ma il giudice gli consentirebbe immediatamente tale possibilità. Si creerebbe una discriminazione inversa, cioè contraria agli informatori italiani che, per essere eliminata, avrebbe bisogno del pronunciamento della Corte costituzionale. Si darebbe vita ad un perverso meccanismo giudiziario che non ritengo opportuno, a fronte - tengo a sottolineare che è il nostro punto di vista - di una giustificazione che non riusciamo a decifrare, perché non è coinvolto il principio della tutela della salute: se esso lo fosse ci inchineremmo di fronte ad un valore così importante, ma non è così. Da questo punto di vista siamo estremamente tranquilli: si evidenzia solo l'idea di una tutela in più che si traduce fatalmente in una segmentazione.

L'onorevole Bolognesi ha affermato che non c'è mercato...

MARIDA BOLOGNESI. No, ho sostenuto che non si tratta di un mercato come gli altri.

GIUSEPPE TESAURO, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Gli informatori scientifici prestano un servizio, i cui beneficiari sono, indirettamente, i consumatori finali; tra loro esiste un diaframma, ma anche tra gli informatori ed il medico esiste una situazione paradossale, poiché l'informatore non è responsabile di quello di cui informa, dell'oggetto dell'informazione. Oltretutto, egli nella maggior parte dei casi è un lavoratore (non so se a tempo pieno o a tempo parziale: probabilmente, la maggior parte presta servizio a tempo parziale).

Si tratta di una situazione rispetto alla quale le perplessità dell'antitrust sono venute solo in parte meno rispetto al progetto originario.

I membri della Commissione non devono ricevere da noi conforto spirituale (ve ne chiedo scusa) perché si tratta di una questione contraria alla nostra natura. Noi, oltretutto, ci siamo espressi più volte sull'argomento, sugli ordini in generale o sugli ordini particolari e, in maniera specifica, sugli informatori scientifici. Non riusciamo a vedere una giustificazione sufficiente alla loro esistenza e pertanto, il nostro parere è ancora una volta negativo. Tuttavia, sia ben chiaro che voi siete i legislatori e la decisione spetta a voi: tutti si lamentano dei lacci e laccioli che esistono in Italia e questo albo non è altro che un ulteriore laccio che va ad unirsi agli altri già presenti nel nostro ordinamento, pertanto non siamo i soli a fare un pianto greco sulla questione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Tesauro per il suo intervento e per l'approfondimento che ci farà avere in seguito. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 3 marzo 2003.*