La Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali, evidenziata l'importanza dei servizi professionali per l'economia della UE e delineata l'attività della commissione nel settore della concorrenza per i servizi professionali, riconosce esistente una regolamentazione restrittiva nelle professioni liberali (Prezzi fissi, Prezzi raccomandati, Restrizioni in materia di pubblicità, Restrizioni all'accesso alla professione e attività riservate, Regolamentazioni inerenti alla struttura aziendale). Di fronte a questa situazione riconosce possibile applicazione delle regole comunitarie sulla concorrenza ed esamina i problemi della responsabilità dei membri delle professioni e della responsabilità degli Stati membri. Quindi tra i prossimi passi verso la modernizzazione propone la revisione in senso concorrenziale delle regole esistenti da parte delle autorità di regolamentazione.

IT IT
COMMISSIONE EUROPEA
Bruxelles, 9.2.2004
COM(2004) 83 definitivo
COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali
IT IT
Indice
1. Introduzione e ambito di applicazione 6
2. Background..... 7
2.1. Contesto generale 7
2.2. L'importanza dei servizi professionali per l'economia della UE 7
3. Attività della commissione nel settore della concorrenza per i servizi professionali . 8
4. Regolamentazione restrittiva nelle professioni liberali..... 10
4.1. Prezzi fissi..... 11
4.2. Prezzi raccomandati 13
4.3. Restrizioni in materia di pubblicità 14
4.4. Restrizioni all'accesso alla professione e attività riservate 15
4.5. Regolamentazioni inerenti alla struttura aziendale 17
5. Possibile applicazione delle regole comunitarie sulla concorrenza 18
5.1. Responsabilità dei membri delle professioni..... 18
5.2. Responsabilità degli Stati membri 21
6. Prossimi passi verso la modernizzazione 22
6.1. Revisione delle regole esistenti da parte delle autorità di regolamentazione 23
6.2. Applicazione della legge nella rete europea della concorrenza..... 24
6.3. Osservazioni finali 24
3
Sintesi
Le professioni liberali sono attività lavorative per le quali è richiesta un'apposita

formazione
di tipo umanistico o scientifico. La presente relazione si concentra sulle categorie professionali che finora sono state analizzate in modo dettagliato dalla Commissione ovvero avvocati, notai, contabili, architetti, ingegneri e farmacisti. In genere il settore è oggetto di un'ampia regolamentazione, adottata o dai governi nazionali o dalle associazioni professionali
sotto forma di regole di autoregolamentazione. La finalità principale della presente relazione è esporre il pensiero della Commissione sulle possibilità di riforma o modernizzazione delle regole professionali specifiche, nella prospettiva della politica della concorrenza.
Il Consiglio europeo svoltosi a Lisbona nel marzo 2000 ha adottato un programma di riforme economiche mirante a trasformare, entro il 2010, l'economia della UE nell'economia basata
sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo. I servizi professionali hanno un ruolo importante da svolgere ai fini del miglioramento della competitività dell'economia europea in quanto rappresentano input per l'economia e le imprese e la loro qualità e competitività hanno importanti ricadute. I servizi professionali sono importanti anche per via della loro rilevanza immediata per i consumatori.
Le cinque categorie principali di regolamentazione potenzialmente restrittiva riguardante i servizi professionali nella UE hanno per oggetto le seguenti aree: i) la fissazione dei prezzi, ii) la raccomandazione dei prezzi, iii) la pubblicità, iv) i requisiti di accesso e i diritti esclusivi e v) la struttura aziendale e le pratiche multidisciplinari.
Da un lato, un corpus significativo di ricerche empiriche dimostra gli effetti negativi che regolamentazioni restrittive eccessive o superate possono avere per i consumatori. Siffatte regolamentazioni possono eliminare o limitare la concorrenza tra i prestatori di servizi e pertanto disincentivare i professionisti a lavorare in modo efficace sotto il profilo dei costi, a ridurre i prezzi, a migliorare la qualità e ad offrire servizi innovativi.
D'altro lato, vi sono essenzialmente tre ragioni per cui un certo grado di regolamentazione dei servizi professionali può essere necessario: l'asimmetria dell'informazione tra clienti e prestatori di servizi, dovuta al fatto che una caratteristica essenziale dei prestatori dei servizi professionali è il livello elevato di conoscenze tecniche di cui dispongono e di cui i consumatori possono essere privi; le esternalità, in quanto i servizi in questione possono avere un impatto su terzi; infine, nel caso di taluni servizi professionali, la produzione di "beni pubblici" che presentano un valore per la società in generale. I fautori delle regolamentazioni restrittive argomentano pertanto che esse servono a mantenere la qualità dei servizi professionali e a proteggere i consumatori da comportamenti scorretti.
La Commissione riconosce che in questo settore è giustificato un certo grado di regolamentazione ma è del parere che in alcuni casi al posto delle tradizionali regole restrittive debbano essere utilizzati meccanismi proconcorrenziali.
Sotto il profilo del diritto comunitario della concorrenza è necessario distinguere tra la responsabilità potenziale degli organismi professionali e quella degli Stati membri.
Le regolamentazioni adottate dagli organismi professionali sono decisioni di associazioni di imprese potenzialmente in conflitto con il divieto contenuto all'articolo 81 del trattato CE. Tuttavia le regolamentazioni che sono obiettivamente necessarie per garantire la pratica corretta della professione secondo le modalità di organizzazione dello Stato membro interessato esulano dal campo di applicazione del suddetto divieto.
4

La regolamentazione statale che impone o favorisce un comportamento anticoncorrenziale o ne rinforza gli effetti viola l'articolo 3, paragrafo 1, l'articolo 10, paragrafo 2 e l'articolo 81 del trattato CE. Quando uno Stato delega il proprio potere politico ad un'associazione professionale senza garanzie sufficienti, ovvero senza indicare chiaramente gli obiettivi di interesse generale da rispettare, senza riservarsi la decisione ultima e senza controllare l'applicazione, può essere anch'esso ritenuto responsabile per eventuali infrazioni.
Infine, la Commissione è dell'avviso che quando si esamina una regolamentazione professionale si deve applicare un test di proporzionalità. In altri termini, le regole devono essere oggettivamente necessarie per raggiungere un obiettivo di interesse generale chiaramente articolato e legittimo e devono costituire il meccanismo meno restrittivo della concorrenza atto a raggiungere tale obiettivo. Regole siffatte servono gli interessi sia degli utenti che dei professionisti.
La Commissione invita tutte le parti interessate a compiere uno sforzo congiunto per riformare o eliminare le regole ingiustificate. Le autorità di regolamentazione degli Stati membri e gli organismi professionali sono invitati a rivedere le regole esistenti prendendo in considerazione se tali regole siano necessarie per l'interesse generale, se siano proporzionate e
giustificate. La Commissione suggerisce altresì di esaminare con tutte le parti interessate se sia indispensabile porre in atto meccanismi di sostegno proconcorrenziale e di rafforzamento della trasparenza per accrescere il potere dei consumatori.
Sul versante dell'applicazione della normativa, dal maggio 2004 le autorità nazionali garanti
della concorrenza e i tribunali nazionali avranno un ruolo più importante nella valutazione della legittimità delle regole e delle regolamentazioni relative alle professioni. Considerato che le restrizioni della concorrenza si attuano principalmente nei singoli Stati membri, l'applicazione delle regole comunitarie della concorrenza spetterà principalmente alle autorità
nazionali garanti della concorrenza. La Commissione continuerà tuttavia ad occuparsi di casi concreti laddove appropriato. L'applicazione uniforme degli articoli 81 e 82 sarà garantita grazie al coordinamento della rete europea della concorrenza.
La Commissione presenterà nel 2005 una relazione sui progressi compiuti nell'eliminazione delle regole restrittive e ingiustificate.
5
1. INTRODUZIONE E AMBITO DI APPLICAZIONE
1. Le professioni liberali, ad esempio quelle di avvocato, notaio, ingegnere, architetto, contabile e farmacista, sono attività lavorative per le quali è richiesta un'apposita formazione di tipo umanistico o scientifico. In genere il settore è oggetto di un'ampia regolamentazione, adottata o dai governi nazionali o dalle associazioni professionali sotto forma di regole di autoregolamentazione. La regolamentazione disciplina tra l'altro: il numero di accessi alla professione, gli onorari e i sistemi tariffari consentiti (ad esempio onorari stabiliti in base al risarcimento riconosciuto ai clienti (contingency fee)), la struttura organizzativa delle imprese di professionisti, le possibilità di pubblicizzare i servizi ed i compiti che sono riservati ai membri della professione.
2. Per quanto riguarda l'autoregolamentazione da parte delle professioni, l'articolo 81, paragrafo 1 del trattato CE vieta "tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di

associazioni tra imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune".
3. Per quanto concerne la regolamentazione statale, l'articolo 10, paragrafo 2 del trattato CE vieta agli Stati membri di adottare misure che rischino di compromettere la realizzazione degli scopi del trattato. In combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera g) del trattato CE (che fa riferimento ad un regime che non falsi la concorrenza nel mercato interno) e con l'articolo 81 del trattato CE, la predetta disposizione vieta agli Stati membri di introdurre o mantenere in vigore misure, anche di natura legislativa o regolamentare, che potrebbero rendere inefficaci le regole della concorrenza applicabili alle imprese.
4. Vi è pertanto una tensione potenziale tra, da un lato, la necessità di un certo livello di regolamentazione di queste professioni e, dall'altro, le regole della concorrenza del trattato.
5. Lo scopo della presente relazione è esporre per quale ragione in questo settore sono necessarie misure sotto il profilo della politica della concorrenza (sezione 2), illustrare che cosa la Commissione abbia fatto finora (sezione 3), presentare i risultati intermedi della Commissione sulle principali restrizioni e sulle loro presunte giustificazioni in nome dell'interesse pubblico (sezione 4) e sul quadro giuridico comunitario entro il quale debbano essere analizzate tali restrizioni (sezione 5) ed infine proporre una linea d'azione futura per promuovere l'eliminazione di restrizioni
ingiustificate (sezione 6).
6. La presente relazione si concentra esclusivamente sulle categorie professionali che finora sono state analizzate in modo dettagliato ovvero avvocati, notai, contabili, architetti, ingegneri e farmacisti. Conclusioni analoghe valgono anche per professioni affini qualora esistano (ad esempio consulenti fiscali, agenti immobiliari). Le professioni mediche non sono incluse nella presente relazionei. Si noti inoltre che la Commissione si è limitata finora a studiare la situazione negli attuali 15 Stati membri della UE.
6
7. Dato che la Commissione ritiene che si possano compiere progressi significativi utilizzando altri meccanismi, si astiene in questa fase dall'esaminare l'eventuale uso dell'articolo 86 del trattato CE. Né la Commissione considera necessario discutere in questa sede la possibile applicazione dell'articolo 82 del trattato CE o del regolamento sulle concentrazioniii.
2. BACKGROUND
2.1. Contesto generale
8. Il Consiglio europeo svoltosi a Lisbona nel marzo 2000 ha adottato un programma di riforme economiche mirante a trasformare, entro il 2010, l'economia della UE nell'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo. In tale ambito il Consiglio europeo ha posto in risalto il ruolo di spicco dei servizi nell'economia ed il loro potenziale di crescita e occupazione.
9. I servizi, che rappresentano il 54% del PILiii e il 67% della forza lavoro, sono il motore principale della crescita nella UE. Un elemento chiave del programma di Lisbona è pertanto costituito dalla "strategia per il mercato interno dei servizi", il cui

obiettivo è quello di creare un mercato interno pienamente funzionante per tutti i fornitori di serviziiv. In tale contesto la Commissione ha appena adottato una proposta di direttiva sui servizi nel mercato internov che si applica anche ai servizi professionali ed è basata su un mix di mutuo riconoscimento, cooperazione amministrativa, armonizzazione laddove strettamente necessario e incoraggiamento dell'autoregolamentazione. Per quanto concerne le professioni regolamentate, la proposta integra la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionalivi adottata dalla Commissione nel marzo 2002, per la quale si attende il completamento della prima lettura. La proposta consolida e migliora l'attuale regime relativo al mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali, disciplinando una serie di questioni parallele compresa la semplificazione della prestazione transfrontaliera di servizi. Anche il Parlamento europeo ha riconosciuto l'importanza dei servizi professionalivii.

10. La recente comunicazione della Commissione sulla concorrenzialità dei servizi connessi alle imprese e il loro contributo al rendimento delle imprese europeeviii sottolinea il contributo dato dai servizi collegati alle imprese, ed in particolare da quelli ad alto contenuto di conoscenza, ai fini del raggiungimento degli obiettivi della crescita dell'occupazione e della competitività dell'economia europea previsti dal programma di Lisbona. Tra le misure proposte dalla comunicazione rientrano l'incentivazione della formazione continua e l'aggiornamento delle competenze, l'integrazione delle TIC nei processi aziendali per migliorare la produttività e la promozione della qualità dei servizi e di norme volontarie per la prestazione transfrontaliera dei servizi.

2.2. L'importanza dei servizi professionali per l'economia della UE

11. I servizi professionali possono contribuire in modo significativo a migliorare la competitività dell'economia europea. Dati esatti sul settore non sono disponibili ma probabilmente circa un terzo dell'occupazione nelle "altre attività di servizi" va ascritta ai servizi professionaliix. Le altre attività professionali ed imprenditoriali hanno occupato nel 2002 nella UE oltre dieci milioni di persone, ovvero il 6,4% della

7

forza lavoro in generale, ma una percentuale ben più elevata, pari al 10%, della forza lavoro altamente specializzatax. Il settore ha registrato un fatturato di circa 980 miliardi di EUR e ha creato un valore aggiunto complessivo pari a circa 500 miliardi di EUR per l'UE15 nel 2001. Si tratta inoltre di un settore in crescita: le altre attività di servizi hanno fatto registrare il tasso di crescita record del 5% nel primo semestre del 2003, mentre l'occupazione è aumentata dello 0,7%xi.

12. Inoltre i servizi professionali costituiscono input importanti per l'economia e le imprese e pertanto la loro qualità e competitività hanno importanti ricadute per tutta l'economia. L'autorità italiana garante della concorrenza ha stimato che in Italia in media il 6% dei costi delle imprese esportatrici è dovuto ai servizi professionali. Pertanto una maggiore varietà di prezzi e di qualità, nonché una maggiore innovazione nei servizi professionali potrebbe contribuire notevolmente a migliorare la competitività delle imprese europee e a stimolare la crescita del PIL nell'UE.

13. I servizi professionali sono importanti anche per via della loro rilevanza immediata per i consumatori. Nel prossimo futuro la concorrenza nel settore dei servizi professionali continuerà ad aver luogo soprattutto a livello locale. Una maggiore

scelta nella gamma dei servizi e dei prezzi disponibili conferisce agli utenti il potere di scegliere autonomamente la combinazione prezzo-qualità più adeguata alle loro esigenze.

14. Da uno studio recente sull'impatto economico della regolamentazione nel settore delle professioni liberali nei diversi Stati membri commissionato dalla Direzione generale della concorrenzaxii sembra emergere che una regolamentazione leggera non è un impedimento bensì uno stimolo alla creazione globale di ricchezza. In paesi con scarso grado di regolamentazione opera in proporzione un numero maggiore di professionisti i quali producono un livello relativamente più elevato di fatturato complessivo.

3. ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE NEL SETTORE DELLA CONCORRENZA PER I SERVIZI PROFESSIONALI

15. Per comprendere più a fondo la regolamentazione delle professioni liberali ed i suoi effetti, la Commissione ha intrapreso nel 2002 e nel 2003 un ampio lavoro di rassegna inteso a fornire una panoramica del settore.

16. In primo luogo, per raccogliere informazioni strutturate sui diversi regimi esistenti e sui loro effetti economici, la Direzione generale della concorrenza ha commissionato nel 2002 uno studio indipendente che è stato pubblicato su Internet nel marzo 2003. Da tale studio risulta che i livelli di regolamentazione differiscono in modo significativo sia tra gli Stati membri che tra le diverse professioni (figura 1). Appare inoltre che nei mercati di paesi relativamente poco regolamentati non vi sono segni di malfunzionamento dei mercati. Al contrario, la conclusione cui giunge lo studio è che maggiore libertà nelle professioni consentirebbe una maggiore creazione di ricchezza complessiva.

8

Fonte: studio IHS.

Nota: Grecia e Portogallo non sono inclusi per via della mancanza di dati relativi a talune professioni.

17. In secondo luogo, come seguito allo studio, i servizi della Commissione hanno lanciato, il 27 marzo, un invito a presentare osservazioni sulla regolamentazione delle professioni liberali ed i suoi effetti. Una sintesi delle quasi 250 risposte ricevute e delle regolamentazioni esistenti nei 15 Stati membri è stata pubblicata su Internetxiii. Questo lavoro di rassegna si è concluso con una Conferenza sulla regolamentazione dei servizi professionali svoltasi il 28 ottobre a Bruxelles, alla quale hanno partecipato 260 rappresentanti delle professioni, dei loro clienti, delle organizzazioni dei consumatori, delle autorità garanti della concorrenza, del mondo politico e accademico.

18. Durante e dopo il lavoro di rassegna la Commissione ha collaborato strettamente con le altre autorità garanti della concorrenza. La regolamentazione dei servizi professionali è stata discussa ad esempio nelle riunioni tra i direttori generali delle autorità nazionali garanti della concorrenza il 18 giugno e il 19 novembre 2003. Nel novembre 2003 si è tenuta una riunione con gli esperti delle autorità nazionali garanti della concorrenza nella quale si è discusso di un approccio comune in questo settore.

19. Il lavoro di rassegna ha consentito alla Commissione di valutare le deficienze dei mercati di questi settori e di prendere in esame le soluzioni adottate nei diversi regimi normativi. Le varie parti interessate hanno introdotto altresì nuovi elementi di

dibattito quali le diverse sensibilità culturali e la necessità di dare potere ai consumatori.

20. Parallelamente la Commissione ha continuato il lavoro tradizionale di esame dei singoli casi. Dieci anni dopo la prima decisione in cui dichiara illegali le tariffe fisse per i servizi professionali – nella fattispecie quelli forniti dagli spedizionieri doganalixiv – la Commissione deplora che ancora esistano livelli minimi di prezzi. Per questa ragione il 3 novembre 2003 ha inviato all'Associazione degli architetti belgi una comunicazione degli addebiti in cui li si informa che il loro tariffario minimo raccomandato costituisce potenzialmente un'infrazione delle regole della concorrenza comunitarie passibile di ammenda.

21. La Commissione non sta esaminando da sola le restrizioni esistenti nel settore dei servizi professionali: dal giugno 2002 sta collaborando con le autorità nazionali

Figura 1: Indice del livello di regolamentazione negli Stati membri della UE

9

garanti della concorrenza. In termini di casi specifici, quasi tutte le autorità nazionali garanti della concorrenza hanno esaminato notifiche a fini di attestazione negativa o di esenzione alla luce del diritto nazionale della concorrenza o reclami per il comportamento degli organismi professionali. I casi più comuni hanno riguardato la

fissazione di prezzi da parte delle associazioni professionali per quanto vi siano state anche azioni contro le condizioni discriminatorie di accesso alla professione, le pratiche di boicottaggio e le restrizioni di pubblicità. Cinque autorità nazionali garanti della concorrenza (Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi, Finlandia, Regno Unito) hanno adottato o stanno adottando un programma generale di azione volto a riformare questo settore, in particolare a vietare accordi di fissazione dei prezzi o tariffe raccomandate.

4. REGOLAMENTAZIONE RESTRITTIVA NELLE PROFESSIONI LIBERALI

22. Le regolamentazioni restrittive nelle professioni liberali comprendono restrizioni in materia di autorizzazione all'esercizio, ad esempio requisiti di accesso e attività riservate, e regole di comportamento attinenti alla fissazione dei prezzi, alla pubblicità e alla struttura aziendale. Siffatte restrizioni possono eliminare o limitare la concorrenza tra i prestatori di servizi e pertanto disincentivare i professionisti a lavorare in modo efficace sotto il profilo dei costi, a ridurre i prezzi, a migliorare la qualità e ad offrire servizi innovativi. La regolamentazione dei prezzi, le restrizioni di pubblicità e le barriere all'accesso alla professione possono ad esempio mantenere i prezzi al di sopra dei livelli concorrenziali. Le regolamentazioni sulla struttura aziendale possono impedire lo sviluppo di servizi innovativi e di modelli aziendali efficaci sotto il profilo dei costi.

23. Un corpus significativo di ricerche empirichexv dimostra gli effetti negativi che un eccesso di regolamentazione può avere per i consumatori. Tali ricerche suggeriscono che un eccesso di regolamentazione nel settore della pubblicità e delle autorizzazioni ha determinato in alcuni casi un abbassamento della qualità ed un innalzamento dei prezzi nei mercati dei servizi professionali. Di converso, l'allentamento delle restrizioni anti-concorrenziali ha prodotto effetti positivi sui prezzi e sulla qualità.

24. D'altro lato, vi sono essenzialmente tre ragioni per cui un certo grado di regolamentazione dei servizi professionali può essere necessario.

25. La prima consiste nell'asimmetria dell'informazione tra clienti e prestatori di servizi. Una caratteristica essenziale dei servizi professionali è che gli operatori debbono disporre di un livello elevato di conoscenze tecniche. I consumatori, che possono essere sprovvisti di tali conoscenze, hanno pertanto difficoltà a giudicare la qualità dei servizi che acquistano. I servizi professionali sono "credence goods", ovvero beni la cui qualità non può essere giudicata facilmente né con l'osservazione precedente né, in taluni mercati, con il consumo o l'uso.

26. La seconda ragione è basata sul concetto di "esternalità". In taluni mercati la prestazione di un servizio può avere un impatto sui terzi oltre che sull'acquirente del servizio. Un controllo dei conti scorretto può essere fuorviante per i creditori o gli investitori. Un edificio mal costruito può mettere a repentaglio la sicurezza pubblica. Vi è il pericolo che i prestatori e gli acquirenti di questi servizi non tengano conto adeguatamente di questi effetti esterni.

10

27. La terza ragione è basata sul concetto di "beni pubblici". Taluni servizi professionali sono destinati a produrre "beni pubblici" che presentano un valore per la società in generale. Tra tali servizi potrebbero rientrare la corretta amministrazione della giustizia o lo sviluppo di ambienti urbani di elevata qualità. In assenza di regolamentazione vi è il rischio che alcuni mercati di servizi professionali forniscano

beni pubblici in quantità insufficiente o in modo inadeguato.
28. In talune circostanze questi problemi possono determinare disfunzioni nel mercato, ad esempio una fornitura insufficiente, una fornitura eccessiva o la prestazione di servizi di qualità scadente. Le regolamentazioni restrittive sono pertanto giustificate nella misura in cui sono volte a mantenere la qualità dei servizi professionali e a proteggere i consumatori da comportamenti scorretti. Ad esempio le restrizioni in materia di autorizzazioni possono impedire ad operatori incompetenti o scarsamente qualificati di offrire servizi, mentre le procedure disciplinari possono essere utilizzate per sanzionare i prestatori la cui qualità non soddisfa i requisiti minimi. Le restrizioni in materia di pubblicità possono essere utilizzate per proteggere i consumatori da una pubblicità ingannevole.
29. Nella sua risoluzione sulle regolamentazioni di mercato e le norme di concorrenza per le libere professioni, il Parlamento europeo è giunto alla conclusione che “dal punto di vista generale, sono necessarie norme nel contesto specifico di ciascuna professione, in particolare quelle riguardanti l'organizzazione, le qualifiche, l'etica professionale, la vigilanza, la responsabilità, l'imparzialità e la competenza dei membri della professione o norme destinate ad impedire conflitti di interesse e forme di pubblicità ingannevole purché: (a) offrano agli utenti finali l'assicurazione di godere delle necessarie garanzie in materia di integrità ed esperienza, e (b) non costituiscano restrizioni della concorrenza”xvi.
30. Le seguenti sottosezioni esaminano ciascuna delle cinque categorie principali di restrizioni riguardanti i servizi professionali nella UE ovvero i) la fissazione dei prezzi, ii) la raccomandazione dei prezzi, iii) la pubblicità, iv) i requisiti di accesso e i diritti esclusivi e v) la struttura aziendale e le pratiche multidisciplinari. Ciascuna sezione offre una breve panoramica degli argomenti a favore e contrari alla categoria in questione e fornisce indicazioni sulle possibilità di ammorbidimento delle regole esistenti.

4.1. Prezzi fissi

31. Nella maggior parte degli Stati membri gli onorari per i servizi professionali sono negoziati liberamente tra i professionisti e i clienti. Tuttavia in un numero ridotto di casi restano in vigore prezzi fissi e prezzi massimi e minimi. Tali casi sono riportati nella tabella 1, che rappresenta lo stato attuale delle conoscenze della Commissione. Prezzi fissi o prezzi minimi sono gli strumenti normativi atti ad avere gli effetti più dannosi sulla concorrenza, in quanto smantellano o riducono seriamente i vantaggi che i consumatori possono derivare dai mercati concorrenziali.
32. Secondo alcune associazioni professionali, i prezzi fissi costituiscono un meccanismo per garantire prezzi bassi. Tuttavia la teoria economica suggerisce che, in un mercato per il resto concorrenziale, è improbabile che la regolamentazione dei prezzi garantisca prezzi inferiori ai livelli concorrenziali.

11

33. Le associazioni professionali hanno inoltre argomentato che i prezzi fissi proteggono la qualità dei servizi. Tuttavia i prezzi fissi non possono impedire a professionisti senza scrupoli di offrire servizi di qualità scadente. Né li disincentivano a ridurre la qualità e i costi. Inoltre esiste una varietà di meccanismi meno restrittivi che consentono di mantenere la qualità e di proteggere i consumatori. Ad esempio le misure intese a migliorare la disponibilità e la qualità delle informazioni sui servizi

professionali possono aiutare i consumatori a prendere decisioni di acquisto più informate.

34. Negli ultimi due decenni alcuni Stati membri hanno abolito i prezzi fissi nelle professioni liberali. Negli anni ’70 e ’80, ad esempio, nel Regno Unito sono stati aboliti i prezzi fissi per i servizi di trasferimento di proprietà e per i servizi di architettura. Analogamente, in Francia sono stati soppressi i prezzi fissi per i servizi legali. Attualmente le professioni di avvocato, notaio, contabile, ingegnere e architetto vengono esercitate senza prezzi fissi nella maggior parte degli Stati membri. Se ne deduce che i controlli dei prezzi non sono uno strumento normativo essenziale per queste professioni e che altri meccanismi meno restrittivi possono essere utilizzati efficacemente per mantenere standard elevati.

35. È possibile che i prezzi massimi possano proteggere i consumatori da oneri eccessivi in mercati in cui vi sono elevate barriere all’accesso alla professione e manca una concorrenza effettiva. Tuttavia non sembra essere questa la situazione della maggior parte delle professioni della UE.

36. Un’eccezione potrebbe essere rappresentata dalla professione notarile nei paesi latini, dove la regolamentazione dei prezzi è accompagnata da altre norme, come le restrizioni quantitative all’accesso alla professione e il divieto di pubblicità, che restringono seriamente la concorrenza. In questo mercato è possibile che le autorità di regolamentazione debbano adottare un approccio di riforma più globale. Ad esempio, la soppressione della regolamentazione dei prezzi potrebbe dover essere accompagnata da altre riforme proconcorrenziali come l’ammorbidimento delle restrizioni quantitative all’accesso alla professione e delle restrizioni in materia di pubblicità.

Tabella 1: Prospetto dei paesi e delle professioni con prezzi fissi, minimi o massimi

Professione	Prezzi fissi	Prezzi minimi	Prezzi massimi
Contabili/revisori (per il controllo legale dei conti)	Grecia e Portogallo		
Italia (contabili legalmente riconosciuti)			
Italia (contabili legalmente riconosciuti)			
Consulenti fiscali		Germania	
Architetti	Italia, Germania	Germania	
Ingegneri	Italia, Germania, Lussemburgo	Germania	
Avvocati	Italia, Austria, Germania	Italia	
Notai	Belgio, Francia, Germania, Austria, Belgio, Francia, Spagna, Grecia	Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Spagna	

12

Fonti: lo studio menzionato nella nota 16 e le informazioni fornite dagli organismi professionali e/o dalle autorità della concorrenza nazionali. I farmacisti non sono inclusi.

4.2. Prezzi raccomandati

37. In una minoranza di Stati membri vengono pubblicati prezzi raccomandati per taluni servizi legali, contabili, di architettura e ingegneristici (tabella 2). I prezzi raccomandati possono avere, come i prezzi fissi, un effetto negativo rilevante sulla concorrenza. In primo luogo i prezzi raccomandati possono facilitare il coordinamento dei prezzi tra i prestatori dei servizi. In secondo luogo, possono ingannare i consumatori su quali siano i livelli ragionevoli dei prezzi.

38. Le associazioni professionali hanno suggerito che i prezzi raccomandati forniscono ai consumatori informazioni utili in merito ai costi medi dei servizi. Hanno altresì suggerito che i prezzi raccomandati riducono i costi derivanti dalla fissazione o negoziazione di onorari su base individuale e servono come guida per i professionisti privi di esperienza nella fissazione degli onorari. Inoltre ridurrebbero i costi di transazione derivanti dalla negoziazione dei prezzi per servizi complessi.

39. Nei mercati in cui i costi di ricerca sono elevati, può essere effettivamente vantaggioso per i consumatori avere accesso ad informazioni accurate sui prezzi tipici. Tuttavia vi sono metodi alternativi per fornire informazioni sui prezzi. Ad esempio, la pubblicazione di informazioni storiche sui prezzi o di informazioni sui prezzi basate su ricerche di fonti indipendenti (come un'organizzazione dei consumatori) potrebbe costituire per i consumatori una guida più affidabile, che falsa in misura minore la concorrenza.

40. Appare inoltre improbabile che i professionisti abbiano bisogno di basarsi sui prezzi raccomandati per fissare i loro onorari. I professionisti, come gli altri prestatori di servizi, in genere acquisiscono, o assumono, l'esperienza necessaria per fissare gli onorari. Per ridurre i costi delle transazioni esiste una varietà di meccanismi meno restrittivi come le informazioni storiche sui prezzi o le informazioni sui prezzi basate su ricerche.

41. Negli ultimi due decenni alcuni paesi hanno soppresso i prezzi raccomandati per i servizi professionali. Alla fine degli anni '80, ad esempio, l'autorità finlandese garante della concorrenza ha sollecitato l'abolizione dei prezzi raccomandati per avvocati, notai, architetti ed altre professioni. Alla fine degli anni '90, i prezzi raccomandati sono stati aboliti per gli avvocati nei Paesi Bassi e per gli architetti in Francia. Negli ultimi due anni i prezzi raccomandati sono stati aboliti anche per gli architetti e le società di costruzione nel Regno Unito.

Tabella 2: Prospetto dei paesi e delle professioni con prezzi raccomandati

Professione	Prezzi raccomandati
Contabili/revisori	Austria, Portogallo, Grecia
Architetti	Austria, Belgio, Danimarca, Irlanda, Germania, Spagna
Ingegneri	Austria, Lussemburgo
13	
Avvocati	Austria, Portogallo, Spagna
Notai	Austria, Belgio

Fonti: lo studio menzionato nella nota 16 e le informazioni fornite dagli organismi professionali e/o dalle autorità della concorrenza nazionali. I farmacisti non sono inclusi.

4.3. Restrizioni in materia di pubblicità

42. Un gran numero di professioni comunitarie è soggetto ad una regolamentazione

specifica in materia di pubblicità (tabella 3). In taluni casi la pubblicità è del tutto proibita. In altri sono vietati taluni metodi o mezzi di pubblicità come la pubblicità radiofonica, la pubblicità televisiva, il "cold calling" o tipi specifici di pubblicità. In determinati casi le regolamentazioni esistenti presentano una mancanza di chiarezza che scoraggia i professionisti dall'utilizzare certi sistemi di pubblicità.

43. Secondo la teoria economica, la pubblicità può agevolare la concorrenza informando i consumatori in merito ai diversi prodotti e consentendo loro di prendere decisioni di acquisto più informate. Le restrizioni in materia di pubblicità possono pertanto ridurre la concorrenza rendendo più costosa l'acquisizione di informazioni in merito ai diversi prodotti e rendendo più difficile per i consumatori ricercare la qualità e il prezzo che meglio si adatta alle loro necessità. È altresì ampiamente riconosciuto che la pubblicità, ed in particolare la pubblicità comparativa, può essere uno strumento di concorrenza fondamentale per le nuove imprese che fanno il loro ingresso nel mercato e per le imprese esistenti che lanciano nuovi prodottixvii.

44. I fautori delle restrizioni in materia di pubblicità sottolineano l'asimmetria di informazione tra professionisti e consumatori di servizi professionali. A causa di questa situazione, i consumatori avrebbero difficoltà a valutare le informazioni sui servizi professionali e di conseguenza necessiterebbero in particolar modo di essere protetti rispetto a pubblicità ingannevoli e manipolatorie.

45. Vi è tuttavia un numero crescente di prove che dimostrano gli effetti potenzialmente negativi di alcune restrizioni in materia di pubblicitàxviii. Le ricerche svolte suggeriscono che in talune circostanze le restrizioni in materia di pubblicità possono accrescere le tariffe dei servizi professionali senza avere alcun effetto positivo sulla qualità di tali servizi. Questi risultati indicano che le restrizioni di pubblicità in quanto tali non necessariamente costituiscono una risposta adeguata all'asimmetria dell'informazione nei servizi professionali. Di converso, una pubblicità veritiera e obiettiva può effettivamente aiutare i consumatori a superare l'asimmetria e a prendere decisioni di acquisto più informate.

46. Negli ultimi due decenni alcuni Stati membri hanno allentato le restrizioni di pubblicità nelle professioni liberali. Negli anni '70, ad esempio, nel Regno Unito sono state abolite le restrizioni di pubblicità per le professioni legali e contabili. Negli anni '90, la Danimarca ha soppresso tali restrizioni per avvocati, notai, contabili e architetti. Negli ultimi anni i divieti di pubblicità sono stati allentati anche in Germania.

47. In un gran numero di Stati membri le professioni contabili e tecniche vengono esercitate attualmente in modo efficace senza restrizioni di pubblicità specifiche. Ciò indica che, per quanto riguarda queste professioni, per proteggere i consumatori da affermazioni ingannevoli non sarebbero necessarie restrizioni di pubblicità

14

specifiche. Analogamente, avvocati, notai e farmacisti hanno accesso alla maggior parte di forme di pubblicità in parecchi Stati membri. Le professioni restano ovviamente soggette alla legislazione generale che vieta la pubblicità mendace o ingannevole.

Tabella 3: Prospetto dei paesi e delle professioni con restrizioni di pubblicità significative

Professione	Divieto di pubblicità effettivo

Restrizioni di pubblicità significative
Contabili Francia Belgio, Germania, Italia,
Lussemburgo, Portogallo,
Revisori dei
conti
Francia, Lussemburgo,
Portogallo, Spagna,
Belgio, Germania, Grecia, Italia
Architetti Italia, Lussemburgo Irlanda, Germania, Paesi Bassi,
Austria, Grecia?
Ingegneri Lussemburgo Italia, Irlanda,Grecia
Avvocati Grecia, Portogallo,
Irlanda (per i barrister)
Austria, Belgio, Francia, Irlanda (per i
solicitor), Italia, Lussemburgo, Spagna
Notai Francia, Italia, Spagna,
Grecia
Austria, Germania
Farmacisti Irlanda, Portogallo,
Grecia
Austria, Francia, Lussemburgo
Fonti: lo studio menzionato nella nota 16 e le informazioni fornite dagli organismi professionali e/o dalle autorità
della concorrenza nazionali.

4.4. Restrizioni all'accesso alla professione e attività riservate

48. L'accesso alle professioni è soggetto a restrizioni qualitative nella maggior parte degli Stati membri. Tali restrizioni possono consistere in periodi minimi di formazione, esami professionali e periodi minimi di esperienza professionale. In molti casi le restrizioni di accesso vanno di pari passo con i diritti esclusivi di prestazione di taluni servizi. In taluni Stati membri farmacisti e notai sono persino soggetti a restrizioni di accesso quantitative basate su criteri demografici o geografici.

49. Le restrizioni di accesso qualitative, abbinate ai diritti esclusivi, garantiscono che solo i professionisti dotati di qualifiche e competenze appropriate possano svolgere talune attività. Esse contribuiscono pertanto in maniera significativa ad assicurare la qualità dei servizi professionali.

50. Tuttavia è probabile che una regolamentazione eccessiva in materia di autorizzazione all'esercizio della professione riduca il numero di prestatori di servizi, con conseguenze negative per la concorrenza e la qualità dei servizi. Studi empirici
15
hanno indicato che in alcuni casi restrizioni eccessive in materia di autorizzazione hanno determinato un aumento dei prezzi senza garantire una migliore qualità. In una relazione del 1990, ad esempio, la Federal Trade Commission USA (FTC) ha esaminato una serie di studi empirici sulle restrizioni di autorizzazione. In esito a tale esame la FTC ha rilevato che per quanto alcuni studi indicassero che le restrizioni all'esercizio della professione hanno comportato un miglioramento della qualità,

dalla maggior parte degli studi risulta che la qualità non è influenzata dalle restrizioni in materia di autorizzazione o di esercizio professionale connesse all'autorizzazione. In talune circostanze le restrizioni di autorizzazione hanno addirittura esercitato un effetto negativo sulla qualitàxix.

51. Per contro, in alcuni paesi l'ammorbidimento delle restrizioni in talune professioni ha determinato una riduzione dei prezzi, senza detrimento apparente per la qualità. In Australia, ad esempio, la soppressione dei diritti esclusivi degli avvocati di fornire servizi di trasferimento della proprietà e del monopolio della rappresentanza in giudizio per i barrister ha contribuito ad una diminuzione dei costi legali complessivi pari al 12%. Anche nel Regno Unito la riduzione dei diritti esclusivi di fornire servizi di trasferimento della proprietà negli anni '80 ha prodotto un calo dei prezzi. Nei Paesi Bassi l'abolizione delle restrizioni di accesso per gli agenti immobiliari alla fine degli anni '90 ha provocato un aumento degli accessi alla professione, una riduzione dei costi per le operazioni immobiliari e maggiore flessibilità nella prestazione dei servizi.

52. Queste esperienze suggeriscono che in taluni casi le regolamentazioni in materia di autorizzazione sono eccessivamente restrittive e che i consumatori potrebbero trarre beneficio da un allentamento delle regole esistenti.

53. In primo luogo potrebbero esistere margini per ridurre i requisiti di accesso quando appaiano sproporzionati rispetto alla complessità delle funzioni professionali.

54. In secondo luogo, potrebbe esservi spazio per restringere le attività esclusive di una professione. In talune circostanze professioni altamente qualificate, oltre a svolgere le loro attività di base, detengono diritti esclusivi di prestare altri servizi meno complessi. In alcuni Stati membri, ad esempio, avvocati o notai hanno il diritto esclusivo di fornire servizi di trasferimento della proprietà e di autenticazione nonché il diritto esclusivo di prestare consulenza giuridica. In tali casi un gruppo più ampio di prestatori di servizi potrebbe essere in grado di eseguire i compiti meno complessi.

55. In terzo luogo potrebbero esservi margini per sopprimere i diritti esclusivi nei casi in cui vi siano meccanismi meno restrittivi per garantire la qualità. In alcuni mercati si potrebbe ad esempio garantire la qualità anche attraverso la certificazione o controlli di qualità indipendenti. In tali mercati i consumatori sarebbero liberi di scegliere se desiderano utilizzare un prestatore di servizi qualificato o certificato.

56. Le restrizioni quantitative in materia di accesso riducono il numero di prestatori di servizi e pertanto la scelta dei consumatori. Inoltre in taluni casi le restrizioni quantitative possono creare monopoli locali.

57. È stato argomentato che le restrizioni quantitative basate su criteri demografici sono necessarie per salvaguardare l'accesso a servizi importanti. In primo luogo si è suggerito che le restrizioni quantitative aumentano la redditività proteggendo la resa dei punti vendita in aree scarsamente popolate. In secondo luogo si è sostenuto che le

16

restrizioni quantitative arrestano la redistribuzione dei servizi verso le aree scarsamente popolate (ad esempio nel caso di farmacisti e notai).

58. Dati gli effetti potenzialmente negativi si dovrebbe tuttavia esaminare se vi siano mezzi meno restrittivi e più trasparenti (ad esempio compensazioni per servizio pubblico) per garantire la prestazione di tali servizi in aree scarsamente popolate. In ogni caso le restrizioni quantitative di accesso non sembrano giustificate per aree che

non sono scarsamente popolate e dove pertanto non vi è il pericolo di offerta insufficiente di prestazioni.

4.5. Regolamentazioni inerenti alla struttura aziendale

59. Parecchie professioni sono soggette a regolamentazioni specifiche sulla struttura aziendale. Tali regolamentazioni possono restringere la struttura della proprietà delle società di servizi professionali, le possibilità di collaborazione con le altre professioni e in alcuni casi l'apertura di succursali, punti di franchising o catene.

60. Le regolamentazioni inerenti alla struttura aziendale possono avere un impatto economico negativo se impediscono ai prestatori di sviluppare nuovi servizi o modelli aziendali efficienti sotto il profilo dei costi. Ad esempio tali regolamentazioni potrebbero impedire agli avvocati e ai contabili di prestare una consulenza integrata legale e contabile su questioni fiscali o ostacolare lo sviluppo di uno sportello unico per i servizi professionali nelle aree rurali. Talune regole sulla proprietà come il divieto di costituzione in società possono altresì ridurre l'accesso al capitale nei mercati dei servizi professionali, ostacolando l'espansione e l'ingresso di nuovi operatori.

61. D'altro canto si argomenta che le regole sulla struttura aziendale e la proprietà possono essere necessarie per garantire la responsabilità personale dei professionisti nei confronti dei clienti ed evitare conflitti di interesse. È stato altresì suggerito che tali regole possono essere necessarie per garantire l'indipendenza dei professionisti. Se società di servizi professionali fossero controllate o influenzate da non professionisti, il giudizio dei professionisti o il loro rispetto dei valori professionali potrebbero risultare compromessi.

62. Secondo la Commissione le regole sulla struttura aziendale appaiono meno giustificabili nei casi in cui restringono le possibilità di collaborazione tra i membri della stessa professione. È infatti improbabile che la collaborazione tra i membri della stessa professione riduca l'indipendenza o gli standard etici della professione.

63. Analogamente le regole sulla struttura appaiono meno giustificabili in professioni dove non vi sia la necessità prioritaria di proteggere l'indipendenza dei professionisti. Gli architetti e gli ingegneri, ad esempio, operano efficacemente senza essere soggetti a queste regolamentazioni nella maggior parte degli Stati membri. Sembra pertanto improbabile che le regole sulla struttura aziendale siano essenziali per proteggere i consumatori di questi servizi.

64. Le regole sulla struttura aziendale possono essere giustificate nei mercati in cui vi è la forte necessità di assicurare l'indipendenza o la responsabilità personale dei professionisti. Per proteggere l'indipendenza e gli standard etici potrebbero esservi tuttavia meccanismi alternativi che restringono in misura minore la concorrenza. In

17

taluni mercati le restrizioni rigorose in materia di proprietà possono essere pertanto sostituite o parzialmente sostituite da regole meno restrittive.

5. POSSIBILE APPLICAZIONE DELLE REGOLE COMUNITARIE SULLA CONCORRENZA

65. Regole e regolamentazioni anti-concorrenziali nel settore delle professioni liberali sono contenute sia in misure adottate dalle associazioni professionali sia negli strumenti legislativi o regolamentari adottati dalle autorità pubbliche. Occorre pertanto operare una distinzione tra i) la responsabilità dei membri delle professioni e delle loro associazioni a norma dell'articolo 81 e ii) la responsabilità degli Stati

membri a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), dell'articolo 10 e dell'articolo 81.

5.1. Responsabilità dei membri delle professioni

5.1.1. Membri delle professioni come imprese

66. L'articolo 81 si applica alle imprese. Secondo una giurisprudenza costante, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamentoxx. Costituisce un'attività economica qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi su un mercato determinatoxxi.

67. Tre situazioni esulano dal campo di applicazione dell'articolo 81:

1) in linea di massima un'attività che lo Stato esercita e che il mercato non potrebbe offrire non è considerata un'attività economicaxxii;

2) anche l'esercizio dell'autorità pubblica non è un'attività economicaxxiii; tuttavia il concetto di impresa è relativo: una determinata entità può essere impegnata parzialmente in un'attività economica e parzialmente nell'esercizio dell'autorità pubblicaxxiv; nella misura in cui essa esercita un'attività economica è soggetta alle regole della concorrenza;

3) i lavoratori non devono essere considerati come impresexxv.

68. Alla luce di quanto precede i membri delle professioni liberali, nella misura in cui non sono lavoratori, sono impegnati in un'attività economica in quanto prestano servizi dietro corrispettivo nei mercatixxvi. Né il fatto che l'attività sia intellettuale, richieda un'autorizzazione e possa essere svolta senza la combinazione di elementi materiali, immateriali e umanixxvii, né la complessità e la natura tecnica dei servizi prestati, né il fatto che la professione sia regolamentataxxviii possono modificare tale conclusione.

5.1.2. Autoregolamentazione come decisione di un'associazione di imprese

69. Un organismo professionale è considerato come associazione di imprese ai sensi dell'articolo 81 quando regolamenta il comportamento economico dei membri della professionexxix. Questa considerazione resta valida anche quando sono ammessi professionisti con status di lavoratori in quanto gli organismi professionali rappresentano di norma e in prevalenza membri indipendenti della professione.

70. Poco importa che alcuni organismi professionali siano soggetti ad una disciplina di diritto pubblicoxxx, che siano investiti di un compito di interesse pubblicoxxxi o che sostengano di agire nel pubblico interessexxxii.

18

71. Tuttavia un organismo che regolamenta la condotta professionale non è un'associazione di imprese se è composto in maggioranza da rappresentanti di autorità pubbliche ed è tenuto ad osservare criteri di interesse pubblico predefinitixxxiii. Le regole adottate da un organismo professionale possono essere considerate come misure di carattere pubblico solo se lo Stato ha definito i criteri di interesse generale ed i principi essenziali ai quali la normativa deve conformarsi e ha conservato il proprio potere di decisione in ultima istanzaxxxiv.

5.1.3. Autoregolamentazione come restrizione della concorrenza

72. La sezione 4 della presente relazione contiene un elenco delle tipiche restrizioni della concorrenza nel settore dei servizi professionali. La Commissione ha già esaminato e dichiarato illegali le tariffe fisse applicate dagli spedizionieri doganali italianixxxv e

dai consulenti spagnoli in materia di proprietà industrialexxxvi. Di recente ha inviato una comunicazione degli addebiti contro il tariffario minimo raccomandato stabilito dall'Associazione belga degli architetti. La Commissione ha altresì esaminato il codice di condotta dell''Istituto dei mandatari abilitati presso l'Ufficio europeo dei brevettixxxvii. La conclusione cui è giunta è che alcune restrizioni sono semplici regole deontologiche e pertanto esulano dal campo di applicazione dell'articolo 81, ma che la restrizione sulla pubblicità comparativa può essere mantenuta solo temporaneamente nel quadro dell'esenzione a titolo dell'articolo 81, paragrafo 3.

5.1.4. Effetto sugli scambi tra Stati membri

73. Le regolamentazioni professionali, quanto meno quando esse riguardano un intero paese, possono avere un'incidenza apprezzabile sugli scambi tra gli Stati membrixxxviii.

5.1.5. L'"eccezione Wouters"

74. In base alla sentenza Wouters della Corte di giustizia delle Comunità europee non ogni accordo tra imprese o ogni decisione di un'associazione di imprese che restringe la concorrenza viola necessariamente l'articolo 81, paragrafo 1 del trattato. Nel caso oggetto della sentenza, ad esempio, non vi è stata alcuna violazione dell'articolo 81, paragrafo 1 del trattato in quanto la regolamentazione professionale in questione, nonostante gli effetti restrittivi della concorrenza ad essa inerenti, era necessaria per il corretto esercizio della professione conformemente alle modalità organizzative dello Stato membro interessatoxxxix.

75. La Corte ha ritenuto di dover considerare diversi elementi prima di giungere a tale conclusionexl:

– occorre innanzi tutto tener conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o dispiega i suoi effetti. Più in particolare, occorre tenere conto dei suoi obiettivi, connessi nella fattispecie alla necessità di concepire norme in tema di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità che forniscano la necessaria garanzia di integrità e di esperienza ai consumatori finali dei servizi legali e al perseguimento di una finalità specifica di interesse generale;

– occorre poi verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza che ne derivano ineriscano al perseguimento di tali obiettivi e se siano pertanto necessari per

garantire il corretto esercizio della professione conformemente alle modalità dello Stato membro interessato;

– occorre infine considerare che gli effetti restrittivi della concorrenza non devono andare oltre quanto necessario al fine di garantire il corretto esercizio della professione (test di proporzionalità).

5.1.6. Imposizione dello Stato come argomento difensivo

76. Le imprese non sono responsabili ai sensi dell'articolo 81 del trattato CE quando un comportamento anti-concorrenziale è loro imposto da misure dell'autorità statalexli. In tali circostanze non possono essere chiamate a rispondere della violazione del predetto articoloxlii.

77. L'argomento difensivo dell'imposizione da parte dello Stato funziona solo quando lo Stato prescrive taluni comportamentixliii. Di conseguenza se una legge nazionale consente, incoraggia o agevola semplicemente l'adozione di comportamenti

anticoncorrenziali autonomi da parte delle imprese, il predetto argomento difensivo è privo di fondamentoxliv.
78. Inoltre, quando lo Stato prescrive alle imprese di porre in essere un comportamento anticoncorrenziale, se le imprese restano almeno parzialmente in grado di restringere autonomamente la concorrenza, ad esempio in quanto godono di un margine di manovra nell'assolvere gli obblighi della normativa nazionalexlv, sia le imprese che lo Stato possono essere ritenuti responsabili. Infatti la legislazione statale che prescrive agli operatori economici una condotta anticoncorrenziale può configurare una violazione del trattato CE, in particolare dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), dell'articolo 10, paragrafo 2 e degli articoli 81 e 82 (cfr. infra).
79. Nella sua sentenza nella recente causa "Consorzio Industrie Fiammiferi" (CIF), la Corte di giustizia delle Comunità europee ha deciso che quando le imprese pongono in atto un comportamento contrario all'articolo 81, paragrafo 1 e quando tale comportamento è imposto o facilitato da misure statali che di per sé violano l'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), l'articolo 10, paragrafo 2 e gli articoli 81 e 82, l'autorità nazionale garante della concorrenza ha l'obbligo di disapplicare tali misure statali e di applicare l'articolo 81. Ne consegue che dal momento in cui la decisione dell'autorità nazionale garante della concorrenza che disapplica tale legge anticoncorrenziale diventa definitiva, l'argomento difensivo dell'imposizione da parte dello Stato non è più validoxlvi. Per il periodo precedente la decisione di disapplicazione della legge, tale argomento è invece valido e rende le imprese immuni da ammende e richieste di danni (cfr. anche la sezione 5.1.8 infra)xlvii.
5.1.7. Articolo 81, paragrafo 3
80. Alcune regole che ricadono nel campo di applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1 e non rientrano nell'eccezione "Wouters" possono comunque beneficiare di un'esenzione a norma dell'articolo 81, paragrafo 3 se soddisfano le condizioni ivi previste.
5.1.8. Applicazione della normativa e possibili misure coercitive
81. Quando una regolamentazione adottata da un'associazione professionale viola l'articolo 81, la Commissione può richiedere all'associazione interessata di porre fine 20
all'infrazione e/o imporre ammende. Le autorità nazionali garanti della concorrenza hanno poteri amministrativi simili.
82. Quando le imprese pongono in essere un comportamento contrario all'articolo 81, paragrafo 1 e quando tale comportamento è imposto da misure statali che sono esse stesse contrarie all'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), all'articolo 10, paragrafo 2 e agli articoli 81 e 82 del trattato CE, sulla base della recente sentenza CIF un'autorità nazionale garante della concorrenza ha il dovere di "disapplicare" la legislazione nazionale e di applicare l'articolo 81. In tal caso, per ragioni di certezza del diritto, le imprese interessate non possono essere esposte a sanzioni, di natura penale o amministrativa, per un comportamento pregresso. Quanto ai comportamenti futuri, l'autorità nazionale garante della concorrenza ha tuttavia la facoltà di ordinare alle imprese interessate di porre fine al comportamento in questione e di infliggere ammende per comportamenti successivi alla decisione di disapplicare la legge nazionale.
83. Una violazione dell'articolo 81, che ha effetto diretto, può avere altresì conseguenze

per i procedimenti in corso nei tribunali nazionali. In primo luogo, i soggetti danneggiati dalle regole professionali contrarie all'articolo 81 possono presentare diffide e/o avviare azioni di risarcimento danni. Quando la condotta contraria all'articolo 81 è stata imposta da norme nazionali contrarie all'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), all'articolo 10, paragrafo 2 e agli articoli 81 e 82, per ragioni di certezza del diritto la condotta in questione non può dare luogo al risarcimento dei danni per il periodo precedente alla disapplicazione della legge nazionale anti-concorrenziale. In secondo luogo, a norma dell'articolo 81, paragrafo 2 del trattato, gli accordi o decisioni di imprese vietati in virtù di tale articolo sono nulli di pieno diritto. La nullità delle regole professionali che sono contrarie all'articolo 81 può pertanto essere invocata come argomento difensivo (causa giustificatrice) nei procedimenti riguardanti l'applicazione di tali regole.

5.2. Responsabilità degli Stati membri

84. Di per sé, l'articolo 81 del trattato riguarda esclusivamente il comportamento delle imprese e non le disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri; cionondimeno tale articolo, in combinato disposto con l'articolo 10, paragrafo 2 e l'articolo 3, paragrafo 1, lettera g) del trattato, "obbliga gli Stati membri a non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei a eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese"xlviii.

85. La Corte ha dichiarato ripetutamente che si è in presenza di una violazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), dell'articolo 10 e dell'articolo 81 del trattato quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi, decisioni o pratiche concertate in contrasto con l'articolo 81, o ne rafforzi gli effetti, ovvero tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economicaxlix.

86. La sentenza Arduino indica che le misure statali che delegano poteri di regolamentazione ad operatori privati potrebbero essere contestate ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), dell'articolo 10, paragrafo 2 e dell'articolo 81, a meno che le autorità pubbliche abbiano l'ultima parola ed esercitino un controllo effettivo sull'attuazione. Nella causa Arduino l'organizzazione di categoria era

incaricata solo di approntare un progetto di tariffa e il ministro aveva il potere di far modificare il progetto da detta organizzazione; ne consegue che non vi è stata alcuna delega contestabile di poteri ad operatori privati. Secondo la Commissione le misure statali di delega di poteri di regolamentazione che non definiscono chiaramente gli obiettivi di interesse pubblico che la regolamentazione deve perseguire e/o con le quali lo Stato rinunci ad esercitare il suo potere di decisione in ultima istanza o a controllare l'applicazione possono pertanto essere contestate ai sensi degli articoli predetti.

87. Sulla base dei principi summenzionati, la Commissione è del parere che le seguenti pratiche possono essere contestate ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), dell'articolo 10, paragrafo 2 e degli articoli 81 e 82 del trattato CE:

– "approvazione automatica", incluse la semplice convalida e l'approvazione tacita, concessa dagli Stati membri per accordi o decisioni per le quali la legislazione in vigore non prevede verifiche e adeguamenti e/o consultazioni da realizzarsi da

parte delle autorità;
– pratiche in cui alle autorità di uno Stato membro è concessa solo la facoltà di respingere o approvare le proposte delle organizzazioni professionali e non la possibilità di modificare il loro contenuto o di sostituire le loro decisioni in merito a tali proposte.
88. Sarebbe opportuno applicare un test di proporzionalità per valutare in che misura una regolamentazione professionale anti-concorrenziale sia effettivamente nell'interesse generale. A tal fine sarebbe utile che per ciascuna regola venisse specificato l'obiettivo e spiegato per quale ragione la misura scelta costituisca il meccanismo meno restrittivo per raggiungere efficacemente l'obiettivo dichiarato.
89. Quando uno Stato adotta o mantiene in vigore misure che sono contrarie all'articolo 3, paragrafo 1, lettera g), all'articolo 10 e all'articolo 81, la Commissione e gli altri Stati membri possono avviare un procedimento di infrazione a norma degli articoli 226 e 227. Inoltre, in virtù del primato del diritto comunitario, i tribunali e gli organismi amministrativi nazionali hanno il diritto di interpretare le normative statali alla luce delle predette disposizioni comunitarie e, se necessario, il dovere di disapplicare le norme che siano in conflitto con il trattato. In base alla già menzionata sentenza CIF, tale dovere si applica anche nei casi in cui le autorità nazionali garanti della concorrenza conducono un'indagine su un comportamento imposto alle imprese dalla legislazione statale. Infine, le persone danneggiate dalle misure statali in questione possono citare per danni lo Stato membro per violazione del diritto comunitario.
6. PROSSIMI PASSI VERSO LA MODERNIZZAZIONE
90. Nella presente relazione la Commissione ha identificato le categorie di restrizioni normative che sono potenzialmente più dannose per la concorrenza senza essere obiettivamente giustificate. Di conseguenza la Commissione auspica che tali restrizioni vengano riesaminate e, laddove non siano obiettivamente giustificate, soppresse o sostituite da regole meno restrittive.
22
91. La revisione e se necessario la riforma delle regole esistenti potenzialmente restrittive richiederanno l'impegno comune di tutti gli operatori coinvolti, ciascuno nel suo settore di competenza. La presente sezione esamina come i diversi operatori (autorità garanti della concorrenza, autorità di regolamentazione, organismi professionali) possano contribuire a questi sforzi congiunti.
6.1. Revisione delle regole esistenti da parte delle autorità di regolamentazione
92. La Commissione è dell'avviso che il modo migliore per ottenere un cambiamento complessivo è l'intervento volontario dei soggetti responsabili dell'introduzione delle
restrizioni esistenti, i quali dovrebbero compiere un'analisi complessiva delle necessità di riforma nelle rispettive professioni e della compatibilità delle regole esistenti con i principi del diritto della concorrenza. Come indicato in precedenza, le regolamentazioni restrittive vengono adottate e mantenute in vigore direttamente dallo Stato o dagli organismi professionali.
93. La Commissione invita pertanto soprattutto le autorità di regolamentazione degli Stati membri a rivedere la legislazione o le regolamentazioni nella loro area di competenza. Tali autorità dovrebbero in particolare verificare se le restrizioni

esistenti perseguano un obiettivo di interesse generale chiaramente specificato e legittimo, se siano necessarie per raggiungere tale obiettivo e se non esistano mezzi meno restrittivi parimenti efficaci a tal fine.
94. La Commissione invita altresì tutti gli organismi professionali ad avviare una revisione analoga delle loro regole e regolamentazioni. Tali organismi dovrebbero applicare lo stesso test di proporzionalità delle autorità di regolamentazione degli Stati membri e, laddove necessario, modificare le regole esistenti o proporre modifiche.
95. La Commissione propone che durante il 2004 venga discusso con le associazioni europee degli organismi professionali come sia inteso il concetto di interesse generale nel loro settore e come possa essere raggiunto con meccanismi maggiormente proconcorrenziali. Anche le organizzazioni dei consumatori verranno consultate. La Commissione invita le autorità nazionali garanti della concorrenza a fare altrettanto a livello nazionale, qualora ciò già non avvenga.
96. La Commissione continuerà a monitorare sistematicamente le opinioni dei consumatori su vantaggi e svantaggi di questo tipo di regolamentazione. Essa intende altresì continuare ad indagare sulle relazioni esistenti tra i livelli di regolamentazione e i risultati economici (prezzi e qualità) nonché sul grado di soddisfazione dei consumatori.
97. Le esperienze passate nella modernizzazione dei servizi professionali in alcuni Stati membri indicano che la semplice eliminazione di meccanismi anti-concorrenziali può non essere sufficiente ad apportare maggiore concorrenza in questo settore. Di conseguenza sia le autorità di regolamentazione che gli organismi professionali dovrebbero valutare la necessità di utilizzare meccanismi di sostegno proconcorrenziali che accrescano la trasparenza e il potere dei consumatori. Tra tali meccanismi rientrano ad esempio il controllo attivo da parte delle associazioni dei consumatori, la raccolta e la pubblicazione di dati storici basati su studi o annunci pubblici di abolizione delle tariffe. La Commissione intende analizzare l'impatto delle diverse alternative laddove esse siano state attuate e come primo passo
23
esaminerà con le organizzazioni dei consumatori a livello europeo come definire le migliori pratiche.
98. La Commissione estenderà la sua ricerca ai dieci paesi che aderiranno all'Unione europea nel 2004.
6.2. Applicazione della legge nella rete europea della concorrenza
99. A partire dal maggio 2004, dopo l'entrata in vigore del regolamento 1/2003l, le autorità nazionali garanti della concorrenza e i tribunali nazionali avranno un ruolo più importante nella valutazione della legittimità delle regole e delle regolamentazioni professionali. Essi possono decidere direttamente della compatibilità di un accordo, una decisione o una pratica con l'articolo 81, paragrafo 1 ed applicare l'articolo 81, paragrafo 3 che prevede l'esenzione dal divieto generale di accordi anti-concorrenziali.
100. Considerato che le restrizioni della concorrenza si attuano principalmente nei singoli Stati membri, l'applicazione delle regole comunitarie della concorrenza dovrebbe spettare principalmente alle autorità nazionali garanti della concorrenza. La Commissione continuerà ad occuparsi di casi concreti laddove appropriato.

101. La Commissione intende monitorare i progressi e garantire l'applicazione uniforme degli articoli 81 e 82 tramite il coordinamento in sede di rete europea della concorrenza. Nei singoli mercati il monitoraggio verrà organizzato e esercitato insieme agli esperti nazionali della concorrenza nonché agli esperti delle autorità nazionali di regolamentazione e di altre autorità.
102. La Commissione intende altresì discutere con le autorità nazionali di regolamentazione la necessità, la proporzionalità e la giustificazione della regolamentazione esistente. In una fase successiva, la Commissione non esclude di avviare, se necessario, procedimenti di infrazione.

6.3. Osservazioni finali

103. Nel 2005 la Commissione presenterà una relazione sui progressi compiuti nell'eliminazione delle restrizioni trattate in precedenza o sulle ragioni comprovate che giustificano determinate regole restrittive. A tal fine la Commissione contatterà entro fine anno le autorità di regolamentazione per chiedere loro di presentarle un resoconto delle misure da loro eventualmente adottate che rientrino nel campo di applicazione della presente relazione. Le ragioni che giustificano le regole restrittive che tali autorità desiderano mantenere dovrebbero essere altresì comunicate alla Commissione.
104. La Commissione ricorda, a conclusione della presente relazione, che per migliorare il contesto normativo nel quale operano i prestatori di servizi professionali in Europa è indispensabile l'impegno di tutte le parti interessate. Un quadro in cui la qualità e la deontologia professionale siano garantite tramite meccanismi maggiormente proconcorrenziali consentirà alle professioni liberali di innovare e di accrescere la qualità e la scelta dei loro servizi. Servizi professionali più efficaci e competitivi apporteranno un beneficio diretto per i consumatori e in quanto input importanti per le altre imprese apporteranno una maggiore produttività all'economia nel suo insieme, contribuendo così alla realizzazione del programma di Lisbona di
24
trasformare l'Europa nell'economia basata sulla conoscenza più dinamica del mondo.
25

Note finali

i L'OCSE si sta occupando della concorrenza nei servizi professionali, comprese alcune delle professioni
non trattate nella presente relazione.
ii Regolamento (CEE) del Consiglio n. 4064/89, GU L 395 del 30.12.1989; sostituito dal 1° maggio 2004
dal regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni
tra imprese, GU L 24 del 29.01.2004.
iii Fonte: Eurostat (2002) European business: facts and figures. I servizi includono quelli del settore
edilizio mentre sono esclusi i servizi sociali e la pubblica amministrazione.
iv Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Una strategia per il mercato
interno dei servizi, COM (2000) 888 def. del 29.12.2000.

v Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui servizi nel mercato interno, COM
(2004)2 del 13.1.2004.
vi Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche
professionali, COM(2002) 119 def. del 7.3.2002.
vii Risoluzione del Parlamento europeo sulle regolamentazioni di mercato e le norme di concorrenza per le
libere professioni del 16.12.2003.
viii La concorrenzialità dei servizi connessi alle imprese e i loro contributo al rendimento delle imprese
europee, COM(2003) 747 def. del 4.12.2003.
ix “Altre attività professionali ed imprenditoriali": categoria 74 della classificazione NACE che include
attività legali, contabilità, tenuta di libri contabili; consulenza in materia fiscale; studi di mercato e sondaggi di
opinione; consulenza commerciale e di gestione; holding; attività in materia di architettura, di ingegneria ed altre
attività tecniche; collaudi ed analisi tecniche; pubblicità; servizi di ricerca, selezione e fornitura di personale;
servizi di investigazione e vigilanza; servizi di pulizia e disinfestazione e altre attività.
x Fonte: EU Labour Force Survey Eurostat.
xi Fonte: Eurostat, Developments for services during the second quarter of 2003, Statistics in focus
36/2003.
xii “L'impatto economico della regolamentazione nel settore delle professioni liberali in diversi Stati
membri”, Ian Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus, Institute for Advanced Studies, Vienna, gennaio 2003.
xiii Questi documenti ed altri ad essi collegati sono disponibili al seguente indirizzo Internet: http://europa.eu.int/comm/competition/liberalization/conference/libprofconference.htm .
xiv 93/438/CEE: Decisione della Commissione, del 30 giugno 1993, relativa ad un procedimento di
applicazione dell'articolo 85 del trattato CEE (IV/33.407 - CNSD), GU L 203 del 13.08.1993, pag. 27.
xv Cfr. OECD Journal of Competition Law and Policy No. 4, Febbraio 2002, “Competition in Professional
Services”, pagg. 56-57, e la relazione completa dell’OCSE all’indirizzo seguente http://www.oecd.org/dataoecd/35/4/1920231.pdf . Cfr. anche i riferimenti nelle note 22 e 23.
xvi Risoluzione del Parlamento europeo sulle regolamentazioni di mercato e le norme di concorrenza per le
libere professioni del 16.12.2003.
26
xvii Cfr. la direttiva 97/55/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 ottobre 1997 che modifica la direttiva
84/450/CEE relativa alla pubblicità ingannevole al fine di includervi la pubblicità comparativa,

GU L 290 del
23.10.1997, pag. 18.
xviii Ad esempio le ricerche sulle restrizioni di pubblicità nella professione legale sono riassunte da Stephen,
F.H. e J.H. Love, 'Regulation of the Legal Profession', in B. Bouckaert e G. De Geest (eds) Encyclopedia of
Law and Economics, Volume III: The Regulation of Contracts, Cheltenham, 2000, pag. 987-1017.
xix Cox C. and S. Foster, "The Costs and Benefits of Occupational Regulation" Bureau of Economics Staff
Report to the Federal Trade Commission, 1990, pagg. 26-27.
xx Causa C-41/90, Höfner e Elser [1991] Racc. I – 1979, par. 21, e causa C-309/99, Wouters, [2002]
Racc. I – 1577, par. 46.
xxi Causa C-35/96, Commissione contro Italia (CNSD) [1998] Racc. I -03851, par 36.
xxii Cause C-160/91, Poucet [1993] Racc. I-637. (ente incaricato della gestione di un regime speciale di
previdenza sociale basato sul principio di solidarietà non è un'impresa) e C-218/00, CISAL di Battistello [2002]
Racc. I-00691. Cfr. d'altro canto la causa C-67/96, Albany [1999] Racc. I-5863. (sistema basato sul principio di
capitalizzazione è un'impresa) e la causa C-180/98, Pavlov [2000] Racc. I-06451.
xxiii Causa C-364/92, Eurocontrol, [1994] Racc. I -0043, par. 30, e causa C-343/95, Calì e Figli [1997] Racc. I -
1547, par. 22-23.
xxiv Cfr. ad esempio l'Ufficio pubblico per l'occupazione nella causa Höfner (nota 24), l'autorità aeroportuale nella
causa C-82/01 P Aéroports de Paris [2002] Racc. II-3929 e la città di Treviri nella causa C-475/99 Ambulanz Glöckner
[2001] Racc. I-08089. .
xxv Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs nella causa C-180/98 e C-184/98 Pavlov op cit nota e
sentenza relativa alla causa C-22/98, Becu [1999] Racc. I-4449.
xxvi La Corte ha confermato nella causa Wouters, op cit nota 24, par. 48, che gli avvocati offrono, dietro
corrispettivo, servizi di assistenza legale e di rappresentanza nella difesa in giudizio. Un ragionamento analogo si
applica alle altre professioni come ad esempio agli agenti doganali nelle altre due cause CNSD (T- 513/93 and C-
35/96) e ai medici specialisti nella causa Pavlov op cit nella nota 26.
xxvii CNSD, op cit nota 25, par 38.
xxviii Wouters, op cit nota 24, par 49.
xxix Wouters, op cit nota 24, par 64.
xxx Wouters, op cit nota 24, par. 65 e 66.
xxxi Conclusioni dell'Avvocato generale Léger nella causa C-35/99 Arduino, [2002] Racc. I -1529, par. 56.

xxxii Conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs nella causa Albany op cit nota 26.
xxxiii Wouters, op cit nota 24, par. 61-64 e Arduino op cit nota 35, par. 37-39.
xxxiv Wouters, op cit nota 24, par 68.
xxxv Decisione della Commissione 93/438/CEE del 30 giugno 1993 – CNSD (GU L 203 del 13.08.1993).
xxxvi Decisione della Commissione 95/188/CE, del 30 gennaio 1995, relativa ad una procedura di
applicazione dell'articolo 85 del trattato CE (IV/33.686 – COAPI), GU L 12 del 2.06.1995, pag. 37.
27
xxxvii Decisione della Commissione 1999/267/CE, del 7 aprile 1999, relativa ad un procedimento a norma
dell'articolo 85 del trattato CE [IV/36.147 - Codice di condotta dell'IMA (UEB)], GU L 106 del 23.04.1999, pag.
14. Cfr. anche sentenza del Tribunale di primo grado nella causa T-144/99 Commissione contro Paesi Bassi
[2001] Racc. I -03541.
xxxviii Wouters, op cit nota 24, par. 95 e Arduino op cit nota 35, par. 33.
xxxix Wouters, op cit nota 24, par. 110.
xl Wouters , op cit nota 24, par. 97-110.
xli Causa C-13/77, GB-Inno-BM. [1997] Racc. I-02115.
xlii Causa C-198/01, Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), [2003] Racc. I-0000 par. 51.
xliii C-359/95 P e C-379/95 P, Ladbroke, [1997] Racc. I-6265, par. 33 e 34.
xliv Cause riunite T -191/98, T-212/98 – T-214/98, Atlantic Container Line contro Commissione [2003]
Racc. II – 0000.
xlv Causa T-513/93, CNSD [2001] Racc. II -1807, par. 71-72.
xlvi CIF, op cit nota 46, par. 55.
xlvii CIF, op cit nota 46, par. 54.
xlviii Arduino, op cit nota 35, par. 34.
xlix Arduino op cit nota 35, par 34-35.
l Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle
regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, GU L 1 del 4.1.2003, pag. 1