



CONFINDUSTRIA

Centro Studi

**Le restrizioni normative e amministrative
alla concorrenza nei servizi privati:
una prospettiva orizzontale**

Ginevra Bruzzone¹

*Progetto Concorrenza di Confindustria
coordinato da
Innocenzo Cipolletta, Stefano Micossi e Giangiacomo Nardozzi*

¹ Assonime.

Le opinioni e i giudizi espressi in questo lavoro non impegnano la responsabilità di Confindustria.

Indice

1. L'esigenza di rimuovere le restrizioni ingiustificate.....	3
1.1 Importanza e difficoltà delle riforme pro concorrenziali	3
1.2 Come rimuovere le restrizioni nel settore dei servizi privati.....	4
2. La leva del diritto comunitario	6
2.1 L'applicazione degli articoli 43 e 49	6
2.2 Le direttive comunitarie.....	8
2.3 Disapplicazione.....	8
2.4 Articolo 86.....	8
3. Le restrizioni tipiche	10
4. Le restrizioni all'entrata	11
4.1 Impatto economico	11
4.2 Rapporto tra restrizioni all'entrata e obiettivi di interesse generale	12
4.3 Le restrizioni all'entrata in Italia: alcuni esempi	15
5. Regolazione dell'attività di impresa	22
5.1 La regolazione dei prezzi.....	22
5.2 Restrizioni dell'ambito di attività, delle forme organizzative e dei legami proprietari	26
5.3. Restrizioni della pubblicità	29
5.4 Restrizioni agli orari di apertura	31
5.5 Standard qualitativi minimi.....	32
6. I meccanismi istituzionali per rimuovere le restrizioni: l'approccio orizzontale della direttiva comunitaria sui servizi.....	32
7. Promuovere la concorrenza nei servizi privati in Italia: quali proposte	37
Riferimenti bibliografici.....	38

1. L'esigenza di rimuovere le restrizioni ingiustificate

1.1 Importanza e difficoltà delle riforme pro concorrenziali

Negli ultimi cinquant'anni l'importanza relativa dei servizi nell'economia è cresciuta costantemente. Nell'Italia del 1960 ai servizi corrispondeva il 35 per cento dell'occupazione totale e il 48 per cento del valore aggiunto; nel 2004 i servizi rappresentano il 68 per cento dell'occupazione e il 71 per cento del valore aggiunto². Il rilievo economico del comparto è analogo a livello europeo.

In ampia parte i servizi sono utilizzati come impieghi intermedi, per la produzione di altri beni o servizi; ad esempio, i servizi professionali in Italia per il 90 per cento hanno questa destinazione³. Le condizioni di prezzo e qualità delle prestazioni si riflettono così sulla competitività di tutti i settori.

Nel tempo la composizione del comparto è cambiata: ai servizi tradizionali se ne sono aggiunti di nuovi e sono profondamente mutate le modalità di prestazione. La visione tradizionale dei servizi come un settore poco innovativo fa ormai parte del passato. In molti ordinamenti proprio questi mercati hanno registrato la più forte crescita della produttività. Un'ampia parte del differenziale nella crescita complessiva della produttività tra Stati Uniti e Unione europea negli anni Novanta è spiegata dal differenziale di crescita della produttività nei servizi⁴.

Alla luce di questi pochi dati, è evidente che il buon funzionamento dei mercati dei servizi è essenziale per la crescita. La rimozione dei fattori che possono distorcere o limitare lo sviluppo del comparto dovrebbe essere una priorità in ogni programma di politica economica.

Le indagini sui vincoli esistenti nei mercati dei servizi rivelano che in gran parte essi sono costituiti da restrizioni normative o amministrative che limitano ingiustificatamente l'accesso al mercato o le condizioni di esercizio dell'attività d'impresa. Il compito di rimuovere gli ostacoli allo sviluppo dei servizi coincide largamente con quello di assicurare la qualità della regolazione. Si tratta di limitare i vincoli alla libera iniziativa economica a quanto strettamente necessario per il perseguimento di esigenze di interesse pubblico e di assicurare che tali vincoli siano proporzionati: non deve essere possibile conseguire i medesimi obiettivi con modalità meno restrittive e gli oneri che ne risultano non devono essere eccedenti rispetto allo scopo.

La prassi della regolazione è lontana dal modello ideale. Nei vari mercati dei servizi si riscontrano restrizioni normative e amministrative che vanno ben oltre quanto richiesto dall'interesse generale e spesso configurano più che altro forme di protezione dei soggetti già operanti nel mercato. E' significativo che i vincoli regolamentari e amministrativi negli Stati membri costituiscano ad oggi la principale causa della mancata realizzazione del Mercato interno dei servizi nell'Unione europea⁵.

² Dati Ameco.

³ Allegra-Magnani (2005); le elaborazioni sono basate su dati di contabilità nazionale del 2000.

⁴ Sul tema cfr. ad esempio Parascandolo-Sgarra (2006).

⁵ Commissione europea (2002).

Uscire da questo stato di cose è complicato. La principale ragione di questa difficoltà risiede nella diversa distribuzione all'interno della società dei benefici e dei costi derivanti da una regolazione ingiustificatamente restrittiva. Infatti per i soggetti protetti il mantenimento dei vincoli può avere un ingente rilievo economico, mentre i soggetti danneggiati spesso subiscono costi complessivamente elevati ma individualmente assai modesti. In favore del mantenimento dei vincoli vengono invocate ragioni ampiamente percepite come di interesse generale, quali la qualità dei servizi, la garanzia del servizio pubblico, l'occupazione e la coesione sociale. Chi trae vantaggi dalla protezione si oppone con determinazione a qualsiasi progetto di liberalizzazione mentre i danneggiati (concorrenti potenziali, consumatori) raramente assumono un atteggiamento attivo per promuovere la concorrenza.

Così, nonostante gli auspici delle istituzioni che svolgono un ruolo di *competition advocacy* in ambito nazionale e internazionale (Autorità garante della concorrenza e del mercato, Fondo monetario internazionale, OCSE), in Italia le riforme della regolazione in senso pro concorrenziale stentano a progredire. Ad esempio, nonostante le promesse, nelle ultime due legislature non vi sono stati significativi interventi legislativi volti a rimuovere le restrizioni ingiustificate nella disciplina delle professioni. Inoltre, vi è un costante flusso di richieste di nuove limitazioni della concorrenza tramite interventi di regolazione, non sempre adeguatamente arginato.

Per illustrare la situazione è sufficiente menzionare alcune esperienze recenti. E' stata introdotta una riserva di attività in favore degli iscritti all'Ordine dei giornalisti per l'attività di responsabile degli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni. Nonostante i ripetuti richiami della Commissione europea, nel 2004 sono stati adottati nuovi tariffari massimi e minimi per la professione forense; i tariffari degli ordini degli architetti e degli ingegneri, che non erano stati rivisti dal 1987 prevalendo una prassi di libera contrattazione, sono in corso di aggiornamento. La legge 1° febbraio 2006, n. 43 ha delegato il Governo a istituire nuovi ordini professionali per le professioni sanitarie non mediche. Era stato presentato un progetto di legge che introduceva l'obbligo di iscrizione ad appositi elenchi presso le Camere di Commercio per potere svolgere l'attività di amministratore di condominio (in un secondo tempo, il progetto è stato ritirato). Risulta ancora all'esame del Parlamento un disegno di legge che prevede l'istituzione di un nuovo ordine professionale per gli informatori scientifici del farmaco (perlopiù dipendenti di imprese farmaceutiche, che interagiscono con soggetti professionali, ossia con i farmacisti)⁶.

1.2 Come rimuovere le restrizioni nel settore dei servizi privati

Questo studio affronta il tema di come rimuovere le restrizioni ingiustificate all'ingresso sul mercato e all'esercizio dell'attività nel comparto dei servizi privati, intesi come i servizi caratterizzati da una struttura di mercato naturalmente frammentata, quali ad esempio la distribuzione commerciale, le attività professionali, i servizi finanziari.

⁶ Commissione europea, COM (2005) 405 def.; Autorità garante della concorrenza e del mercato, "Liberalizzazione dei servizi professionali", segnalazione AS 316, in Bollettino n. 45/2005.

Si tratta di una componente importante del comparto dei servizi, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista del rilievo delle restrizioni della concorrenza: su circa trecento segnalazioni effettuate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato dalla sua istituzione ad oggi, circa un terzo riguardano i servizi privati. Per molte di queste attività il ruolo del mercato potrebbe di certo essere maggiore di quanto sia attualmente.

Anche in questo settore, come più in generale nel comparto dei servizi, esistono difficoltà strutturali a riforme della regolazione in senso pro concorrenziale. Per superare gli ostacoli queste devono fondarsi su una solida impostazione analitica e su adeguati meccanismi istituzionali.

L'esperienza degli altri paesi dell'Unione europea mostra che i progressi sono più rapidi laddove esiste una maggiore consapevolezza dell'impatto delle restrizioni della concorrenza sul sistema economico e sui consumatori. Inoltre, i maggiori successi sono conseguiti quando il programma di riforma viene strutturato in modo complessivo⁷. L'analisi delle specificità del singolo mercato difficilmente riesce a indurre una revisione delle regole in assenza di una visione e di un progetto più ampi. Per questo motivo, per esaminare le principali tipologie di restrizioni normative e amministrative alla concorrenza nei mercati dei servizi privati in questo studio viene adottata una prospettiva orizzontale.

Il punto di partenza, sia storico che concettuale, è costituito dai principi e dagli strumenti del diritto comunitario alla luce dei quali viene oggi valutata la compatibilità con il Trattato CE delle restrizioni della concorrenza derivanti dall'intervento pubblico. Sinora infatti i vincoli comunitari sono risultati lo strumento più efficace nel rimuovere le restrizioni normative e amministrative della concorrenza, anche nel settore dei servizi privati.

La parte centrale del lavoro (paragrafi 3, 4 e 5) è dedicata all'analisi economica delle più comuni restrizioni, accompagnata da esempi relativi a specifici servizi e dalla descrizione degli interventi sinora intrapresi a livello comunitario o nazionale per la rimozione o la revisione dei vincoli ingiustificati⁸. Vari esempi riguardano i servizi professionali e la distribuzione commerciale.

L'ultima parte (paragrafi 6 e 7) è dedicata ai nuovi strumenti giuridico istituzionali che possono facilitare la riforma della regolazione dei servizi privati in senso pro concorrenziale. Data la strutturale resistenza dei soggetti protetti a ogni tentativo di modernizzazione della disciplina, occorre che l'onere della prova venga in qualche modo spostato su chi vuole imporre o mantenere le restrizioni della concorrenza: dovrebbe spettare a costoro dimostrare che la restrizione è necessaria e proporzionata al perseguimento di obiettivi di interesse generale.

Si tratta della stessa impostazione che differenzia a livello comunitario l'analisi concorrenziale degli aiuti di Stato, per i quali vi è una presunzione negativa, dall'analisi

⁷ Vannini (2005), pag. 25.

⁸ Questa parte riprende ampiamente, sviluppandolo, un precedente lavoro scritto insieme a Alberto Heimler (Bruzzone e Heimler, 2005).

antitrust dei comportamenti di impresa, rispetto alla quale vi è in generale una presunzione di liceità ed occorre dimostrare l'impatto negativo sul mercato.

Del resto, in un'economia di mercato basata sulla libertà di iniziativa economica l'intervento pubblico di regolazione dovrebbe costituire l'eccezione, non la regola, ed essere introdotto o mantenuto solo qualora i benefici attesi siano positivi, tenendo conto dei costi della regolazione e delle imperfezioni informative che rendono difficile al regolatore raggiungere i risultati che si prefigge.

Ci si sofferma in particolare sulla proposta di direttiva comunitaria sui servizi e sulla possibilità di un'applicazione anticipata nel nostro ordinamento delle disposizioni sulla libertà di stabilimento in essa contenute.

2. La leva del diritto comunitario

Sino ad oggi i casi di successo nella riforma della regolazione dei servizi in senso pro concorrenziale sono in ampia parte ascrivibili al diritto comunitario: i governi non si sono assunti la responsabilità diretta delle modifiche normative volte a ridurre gli ostacoli alla concorrenza, la scelta è stata imposta dal vincolo esterno.

La base giuridica per la rimozione negli Stati membri delle restrizioni ingiustificate della concorrenza derivanti dalla regolamentazione si trova nelle disposizioni in materia di Mercato interno e di concorrenza contenute nel Trattato CE.

2.1 L'applicazione degli articoli 43 e 49

Anzitutto, le restrizioni ingiustificate della concorrenza a livello nazionale possono essere rimosse tramite l'applicazione da parte dei tribunali comunitari degli articoli 43 e 49 del Trattato, relativi alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione dei servizi⁹.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, tali disposizioni vietano non solo le misure discriminatorie, ma tutte le misure nazionali suscettibili di impedire o di

⁹ La Corte di Giustizia può pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del Trattato (articolo 234) nonché, dietro richiesta della Commissione o di altri Stati membri, adottare una pronuncia di infrazione nei confronti dello Stato per violazione degli obblighi comunitari (articoli 226, 227 e 228 del Trattato). Si riporta qui, per comodità, il testo degli articoli 43 e 49 del Trattato. In base all'articolo 43 "Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 48, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali". In base all'articolo 49 sono vietate le restrizioni alla libera prestazione dei servizi nei confronti di cittadini di altri Stati membri stabiliti in un paese della Comunità diverso dal paese destinatario della prestazione. La distinzione tra stabilimento e prestazione di servizi dipende principalmente dal carattere temporaneo o permanente dell'attività. La natura temporanea dell'attività deve essere valutata non solo alla luce della durata della prestazione dei servizi, ma anche della sua regolarità, periodicità o continuità. L'eventualità che i fornitori si dotino di un ufficio o altre infrastrutture nello Stato di prestazione del servizio non osta, di per sé, alla qualificazione dell'attività come prestazione di servizio.

ostacolare l'esercizio delle libertà fondamentali. Queste restrizioni sono quindi proibite, salvo che siano giustificate da esigenze imperative di interesse generale, adeguate al raggiungimento dell'obiettivo nonché proporzionate, ossia non vadano oltre quanto necessario per ottenere tale obiettivo¹⁰.

Le restrizioni agli investimenti diretti in uno Stato membro, quando si tratta di acquisizioni di partecipazioni tali da attribuire un'influenza sulle decisioni dell'impresa e da consentire di indirizzarne l'attività, rilevano sia come limitazioni della libertà di circolazione dei capitali, ai sensi dell'articolo 56 del Trattato, sia sotto il profilo della libertà di stabilimento di cui all'articolo 43¹¹.

In linea di principio, gli articoli 43 e 49 sono applicabili a qualsiasi restrizione che abbia un impatto, anche potenziale, sui prestatori di servizi di un altro Stato membro. Il vaglio della necessità e proporzionalità delle misure restrittive adottate dagli Stati membri è utilizzato in misura crescente dalle corti comunitarie, previa verifica che l'ostacolo all'esercizio delle libertà fondamentali sia sostanziale e non troppo remoto. In particolare, negli anni recenti è divenuto più rigoroso lo scrutinio della proporzionalità esercitato dalla Corte¹².

La dimensione del mercato interessato non sembra invece rilevare: la Corte è intervenuta anche in mercati di ridotte dimensioni. Si possono ricordare i casi relativi alla disciplina delle guide turistiche in Italia o alle riserve di attività relative ai servizi di elaborazione e stampa dei cedolini paga¹³.

Per la prestazione di servizi la valutazione della compatibilità delle restrizioni nazionali con il diritto comunitario tiene conto della regolazione nel paese di provenienza dell'impresa: in base al principio del mutuo riconoscimento, infatti, misure restrittive giustificate richiamandosi a ragioni imperative connesse all'interesse pubblico non sono considerate necessarie e proporzionate se quell'interesse è già sufficientemente protetto dalla regolazione del paese in cui l'impresa è stabilita¹⁴.

Occorre comunque riconoscere che il campo di intervento della Corte di Giustizia in attuazione del Trattato non è illimitato. Anzitutto quando le restrizioni non sono chiaramente ingiustificate o sproporzionate, ed è spesso questo il caso, i giudici difficilmente svolgono una piena analisi dei costi e dei benefici della regolazione, in ossequio al principio della separazione dei poteri¹⁵. Inoltre, quando la rimozione delle

¹⁰ Corte di Giustizia, sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90, *Säger v. Dennemeyer*; Corte di Giustizia, sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, *Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*. In base alla giurisprudenza le esigenze imperative di interesse generale possono includere la protezione dei consumatori e dei lavoratori. Le misure direttamente discriminatorie, che trattano i cittadini di altri Stati membri in modo meno favorevole dei cittadini dello Stato interessato, possono essere mantenute solo se giustificate "da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica" ai sensi dell'articolo 46 del Trattato.

¹¹ Corte di Giustizia, sentenza 13 aprile 2000, causa C 251/98, *BAARS*, punto 22.

¹² Craig-De Burca (2003), pag. 378.

¹³ Corte di Giustizia, sentenza 26 febbraio 1991, causa C-180/89, *Commissione c. Italia (Guide turistiche)*; Corte di Giustizia, sentenza 17 ottobre 2002, causa C-79/01, *Payroll et al.*

¹⁴ Sul punto, cfr. anche Saija-Peirce (2006).

¹⁵ Amato-Laudati (2002), p. xxiii; Craig-De Burca (2003), pag. 379; Barnard (2004). E' esemplare, al riguardo, che la Corte di Giustizia non abbia ritenuto in contrasto con il diritto comunitario la normativa francese in materia di prezzi minimi dei libri, che impediva l'applicazione di sconti nei punti vendita della

barriere richiede il coordinamento dei sistemi giuridici degli Stati membri e la cooperazione amministrativa l'intervento della Corte risulta inadeguato. In queste circostanze, l'applicazione degli articoli 43 e 49 da parte della Corte di Giustizia va integrata con altri strumenti.

2.2 Le direttive comunitarie

Il Trattato CE prevede che per rimuovere le restrizioni all'esercizio delle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi possano essere adottate anche direttive di coordinamento delle normative nazionali (articoli 44, 46, 47, 95). Lo strumento delle direttive è particolarmente importante quando, come accennato, per eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali sono necessari il coordinamento dei sistemi giuridici degli Stati membri e la cooperazione amministrativa.

Nel settore dei servizi privati, vanno ricordate le direttive comunitarie sulle banche, sulle assicurazioni, sui servizi di investimento, sui pacchetti di servizi turistici, nonché le direttive sul mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali recentemente consolidate nella direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

2.3 Disapplicazione

Un ulteriore strumento fornito dal diritto comunitario per la riforma della regolazione in senso pro concorrenziale è costituito dal dovere da parte dei tribunali nazionali e delle autorità amministrative di disapplicare le norme nazionali contrarie al Trattato.

Come ribadito dalla Corte di Giustizia nella sentenza CIF del settembre 2003, questo obbligo di disapplicazione riguarda anche quelle restrizioni regolamentari che impongono o facilitano comportamenti di impresa in contrasto con i divieti comunitari in materia di intese o di abuso di posizione dominante. La base normativa è costituita dal combinato disposto degli articoli 3, 10 e 81 (o 82) del Trattato. La Corte ha in particolare dichiarato che si è in presenza di una violazione di tali disposizioni quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'articolo 81 o rafforzi gli effetti di tali accordi ovvero tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica. In questi casi, infatti, la normativa dello Stato membro impedisce l'efficacia (il cosiddetto "effetto utile") delle disposizioni comunitarie, in violazione dell'obbligo di leale collaborazione¹⁶.

2.4 Articolo 86

L'articolo 86, paragrafo 1, del Trattato prevede che gli Stati membri non possano emanare né mantenere nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui

grande distribuzione. Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 3 ottobre 2000, causa C-9/99, *Echirolles Distribution*.

¹⁶ Corte di Giustizia, sentenza 9 settembre 2003, causa C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi/Autorità garante della concorrenza e del mercato*. La disapplicazione da parte delle autorità nazionali delle norme che ostacolano l'effetto diretto degli articoli 81 e 82 era già stata oggetto della sentenza *Fratelli Costanzo v. Comune di Milano*, sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88. Cfr. anche Corte di Giustizia, sentenza 19 febbraio 2002, causa C-35/99, *Arduino*, Raccolta I-1529.

riconoscono diritti speciali o esclusivi alcuna misura contraria alle norme del Trattato, con speciale riferimento all'obbligo di non discriminazione e alle norme di concorrenza.

I diritti esclusivi derivano dal riconoscimento a un'impresa, mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, di una riserva di attività in una data area geografica. I diritti speciali sono diritti riconosciuti da uno Stato membro a un numero limitato di imprese mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che, con riferimento a una determinata area geografica e senza osservare criteri di oggettività, proporzionalità e non discriminazione, limiti il numero delle imprese autorizzate a prestare un dato servizio, ovvero designi le imprese autorizzate a prestare un dato servizio o, infine, conferisca a una o più imprese determinati vantaggi che pregiudichino in modo sostanziale la capacità di ogni altra impresa di prestare il medesimo servizio nella stessa area geografica a condizioni sostanzialmente equivalenti.

Questa disposizione è stata sinora adoperata principalmente con riferimento a servizi di pubblica utilità e ai mercati ad essi contigui. In linea di principio, tuttavia, essa può essere utilizzata per impedire restrizioni della concorrenza derivanti dall'intervento statale anche nei mercati dei servizi privati, a condizione che le restrizioni riguardino imprese pubbliche o titolari di diritti esclusivi o diritti speciali. Nella comunicazione del settembre 2005 sui servizi professionali, la Commissione europea prende per la prima volta espressamente in considerazione la possibilità di utilizzare l'articolo 86 anche in quest'ambito, "in casi in cui la limitazione del numero di persone cui è consentito esercitare la professione equivale alla concessione di diritti speciali o esclusivi"¹⁷.

In base al terzo paragrafo dell'articolo 86 la Commissione europea ha il dovere di garantire l'applicazione della norma rivolgendo laddove opportuno agli Stati membri direttive o decisioni individuali.

Le direttive adottate dalla Commissione in base all'articolo 86, pur avendo rivestito un ruolo cruciale nella liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, non costituiscono uno strumento di cui è ipotizzabile un uso generalizzato. Infatti, le condizioni politiche che consentono alla Commissione di adottare direttive di liberalizzazione senza coinvolgere il Consiglio si verificano assai raramente.

Le decisioni individuali ai sensi dell'articolo 86 sono state invece frequentemente utilizzate dalla Commissione per rimuovere restrizioni ingiustificate alla concorrenza in casi specifici. Questo strumento è stato usato, ad esempio, per rimuovere restrizioni alla concorrenza nei servizi postali, portuali e aeroportuali. L'articolo 86 è spesso invocato in combinazione con l'articolo 82 del Trattato, che vieta l'abuso di posizione dominante: se la restrizione regolamentare comporta una condotta abusiva da parte di un'impresa in posizione dominante (ad esempio, consistente nella fornitura inadeguata di un servizio), la Commissione può chiedere allo Stato membro di rimuovere la restrizione.

¹⁷ COM(2005) 405 def., punto 23.

3. Le restrizioni tipiche

La regolazione può riguardare due profili dell'attività di impresa: le condizioni per l'accesso al mercato e le condizioni per lo svolgimento dell'attività.

Le restrizioni all'entrata comprendono sia i vincoli quantitativi (quali la fissazione del numero massimo degli operatori, il contingentamento delle superfici complessive di vendita o le distanze minime tra punti di vendita), sia i requisiti di tipo qualitativo che individuano riserve di attività e possono aumentare i costi dell'ingresso nel mercato, modificando le condizioni dell'equilibrio al margine per i nuovi entranti. Questi requisiti qualitativi possono riguardare, ad esempio, la formazione professionale dell'operatore o il rispetto di determinati standard produttivi. Anche la necessità di ottenere permessi e autorizzazioni può ostacolare l'ingresso nel mercato. L'espletamento degli adempimenti amministrativi comporta un aumento dei costi di entrata, in particolare quando implica per l'impresa la necessità di ricorrere a servizi di consulenza professionale. Quando le procedure di autorizzazione sono poco trasparenti e non basate su criteri obiettivi, gli ostacoli all'ingresso possono divenire molto insidiosi.

Le restrizioni all'esercizio dell'attività d'impresa comprendono la fissazione di prezzi minimi e prezzi massimi, i limiti alla gamma di attività offerte e alla pubblicità, all'organizzazione dell'offerta e ai rapporti proprietari, agli orari di vendita, nonché gli standard minimi di qualità relativi al servizio offerto.

Per le diverse tipologie di restrizione è possibile presentare considerazioni di carattere generale circa l'impatto sul mercato e la funzionalità al perseguimento di obiettivi di interesse generale. Una tale impostazione è stata seguita ad esempio dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel rapporto su "Riforma della regolazione e concorrenza" presentato al Parlamento e al Governo nel gennaio 2002. Le indicazioni che se ne traggono, sia pure non esaustive, evidenziano il tipo di analisi necessaria per formulare proposte di riforma pro concorrenziale della regolazione nei diversi mercati¹⁸.

Adottando una prospettiva economica, è chiaro che il rilievo della regolazione nel comparto dei servizi privati ha ragioni strutturali: in particolare, la natura immateriale delle prestazioni porta spesso a chiedere garanzie non tanto o non solo sul servizio offerto, ma anche sulla qualità del prestatore del servizio. Ciò non significa, tuttavia, che per tutti i servizi occorra una regolazione e una regolazione dello stesso tipo e della stessa intensità. Tra i diversi servizi esistono profonde differenze in termini di carenze del mercato (problemi informativi, esternalità, beni pubblici, controllo del potere di mercato) e in termini di esigenza di interventi correttivi. Esempio, da questo punto di vista, è il diverso rilievo dei problemi di natura informativa. Tali problemi sussistono, in particolare, per quei servizi per i quali il cliente non ha un'informazione adeguata prima dell'acquisto e anche ex post può avere difficoltà a valutare la qualità della prestazione ottenuta (cosiddetti *credence goods*). E' il caso, ad esempio, dei servizi medici e di alcuni servizi in campo legale e finanziario. In queste circostanze, fenomeni di selezione avversa possono scoraggiare l'offerta di servizi di alta qualità; i

¹⁸ Cfr. Bruzzone (2001) e Bruzzone- Heimler (2005).

fornitori possono approfittare delle carenze informative del cliente e adottare forme di comportamento opportunistico, quali ad esempio una iper-produzione del servizio. Pertanto, in queste circostanze è generalmente necessario un intervento di regolazione. La situazione è molto meno grave laddove il cliente ha un'informazione incompleta prima dell'acquisto, ma a posteriori è in grado di valutare la qualità della prestazione ricevuta (cosiddetti *experience goods*). Nella maggior parte dei casi per questo tipo di servizi i meccanismi reputazionali (eventualmente accompagnati da forme di assicurazione) sono sufficienti ad assicurare un adeguato funzionamento del mercato¹⁹.

Occorre cautela anche nel giustificare la regolazione in base alla necessità di assicurare la produzione di beni pubblici quali l'amministrazione della giustizia, la salute e l'ambiente. Queste giustificazioni, infatti, che pur vengono riconosciute come legittime dalla Commissione europea, si prestano a interpretazioni estensive e fortemente discrezionali²⁰.

Non si possono quindi compiere generalizzazioni su quanta e quale regolazione sia necessaria per i diversi servizi. Occorre valutare, per il singolo servizio, l'effettivo rilievo delle carenze del mercato e se sia opportuno, e in che termini, un intervento di regolazione per porvi rimedio.

In questo esercizio l'analisi economica serve principalmente a due scopi. Il primo consiste nell'evidenziare l'impatto della regolazione sul mercato, e quindi il costo delle restrizioni ingiustificate, soprattutto in termini di prezzi, efficienza produttiva, innovazione. Il secondo è identificare, una volta individuate le carenze di mercato a cui la regolazione sta cercando di porre rimedio, il modo più efficiente e meno restrittivo per correggere tali carenze e perseguire esigenze di interesse generale.

4. Le restrizioni all'entrata

4.1 Impatto economico

Il primo e più immediato impatto che va verificato rispetto alle restrizioni all'entrata, sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo, concerne la diminuzione del numero dei concorrenti effettivi e il corrispondente aumento dei prezzi. L'impatto sui prezzi dipende dalla rilevanza delle barriere regolamentari all'entrata rispetto al mercato di riferimento e agli effetti, in termini di riduzione del numero di concorrenti efficienti, che esse determinano. A causa delle restrizioni all'entrata, mercati che potrebbero essere concorrenziali possono diventare dei monopoli. Tuttavia, in mercati molto frammentati le restrizioni all'entrata, compreso l'obbligo di iscrizione a un albo professionale, possono avere effetti trascurabili sui prezzi se non sono accompagnate da restrizioni alla libera fissazione di questi ultimi²¹. Tale osservazione appare pertinente, ad

¹⁹ Eccezioni sono giustificabili solo se da una prestazione inadeguata può derivare un danno grave alle persone o alla società.

²⁰ Commissione europea (2004); sul punto, cfr. Olivieri (2005), pag. 73.

²¹ Una ricerca condotta nel 1997 sull'impatto economico della regolazione dei negozi di barbiere negli Stati Uniti ha dimostrato che la perdita stimata per il consumatore era soltanto di 0,28 dollari per ogni taglio di

esempio, in relazione al numero estremamente elevato dei soggetti abilitati in Italia all'esercizio della professione di avvocato o di commercialista.

L'analisi dell'impatto negativo delle restrizioni all'entrata non può tuttavia limitarsi a questo primo profilo: occorre considerare anche una prospettiva di più lungo periodo. Spesso il principale costo imposto alla società dalle barriere normative e amministrative all'entrata consiste nell'ostacolare i produttori più efficienti, nel frenare l'innovazione, nell'introdurre vischiosità nell'evoluzione qualitativa dell'offerta. In particolare, qualora agli operatori già presenti sul mercato non sia consentito vendere le proprie licenze le restrizioni quantitative si traducono in ostacoli assoluti all'entrata sul mercato di professionisti più efficienti. Quando invece le restrizioni quantitative consentono l'ingresso nel mercato solo tramite l'acquisizione di un'impresa esistente, il nuovo entrante può trovarsi vincolato dalle scelte già compiute dal suo predecessore e, quindi, comportarsi in maniera subottimale rispetto a chi entra su un mercato ex novo.

Un punto rispetto al quale vi è una certa confusione riguarda l'impatto delle restrizioni all'entrata sui profitti degli operatori. L'aumento dei prezzi derivante dalle restrizioni all'entrata non determina necessariamente un aumento degli extra-profitti degli operatori presenti sul mercato. Se il numero di licenze per fornire un determinato servizio è artificialmente basso, il valore della licenza capitalizza i profitti attesi; tuttavia, se l'operatore ha acquistato la licenza dell'amministrazione pubblica o da un precedente operatore a un prezzo corrispondente al valore scontato dei profitti attesi, l'operatore non godrà di una rendita di monopolio²². Questa è la situazione nel servizio di taxi della maggior parte delle nostre città. Gli extra profitti derivanti da una struttura di mercato artificialmente oligopolistica sono capitalizzati dal valore della licenza, i prezzi del servizio sono artificialmente elevati, ma il reddito dei tassisti rimane relativamente basso. Più in generale, la rendita derivante da un potere di mercato creato artificiosamente non necessariamente va agli operatori. Essa può infatti essere assorbita da una vasta schiera di altri soggetti: dall'amministrazione concedente, dall'organizzazione professionale che richiede il pagamento di una somma per l'iscrizione in un albo, dagli organizzatori di corsi di formazione, dai consulenti legali e così via. L'insieme delle attività volte all'acquisizione della rendita produce tipicamente un'allocazione subottimale delle risorse²³.

4.2 Rapporto tra restrizioni all'entrata e obiettivi di interesse generale

Al fine di analizzare il ruolo delle restrizioni all'entrata per la soluzione delle carenze del mercato, occorre distinguere tra restrizioni quantitative e vincoli qualitativi.

Restrizioni quantitative

Le limitazioni quantitative all'entrata possono essere giustificate nel caso in cui derivino dall'esistenza di risorse obiettivamente limitate (spettro di frequenza, utilizzo

capelli, mentre il profitto artificiale extra stimato per anno per un operatore presente su tale mercato era pari a 6450 dollari. Thiel (1997).

²² Demsetz (1982).

²³ Posner (1975).

del suolo pubblico, e così via). Laddove, come tipicamente accade per i servizi privati, non vi siano vincoli di questo tipo, tali restrizioni generalmente non sono giustificabili.

Anzitutto, difficilmente si può sostenere che le restrizioni quantitative dell'offerta nei servizi privati sono necessarie per la realizzazione di una struttura di mercato ottimale, né troppo concentrata, né troppo frammentata. Anche il più benevolo e onesto regolatore non avrebbe le informazioni sufficienti e irrigidirebbe inutilmente la struttura produttiva, distorcendo il processo concorrenziale.

Una comune giustificazione per l'introduzione o il mantenimento di limiti quantitativi all'ingresso nel mercato è che essi garantiscono agli utenti un servizio di qualità. Lo strumento non è quello giusto. Infatti, le restrizioni quantitative al numero dei concorrenti e i possibili extra profitti che ne derivano non offrono alcuna garanzia ex ante rispetto al livello della qualità, né risolvono i problemi informativi ex post impedendo la fornitura di servizi di bassa qualità o l'adozione di comportamenti opportunistici. Per esempio, non c'è ragione per cui la presenza di restrizioni quantitative dovrebbe eliminare l'incentivo a ridurre la qualità qualora tale comportamento risulti profittevole.

Talora le restrizioni quantitative vengono introdotte al fine di garantire un livello di servizio ritenuto socialmente necessario: questo avviene, ad esempio, nel caso delle edicole e in quello delle farmacie. Anche in queste ipotesi, tuttavia, non c'è una diretta corrispondenza tra la fissazione del numero degli operatori e la garanzia della fornitura di un dato livello di servizio. In generale, per la correzione delle esternalità e la garanzia del rispetto di determinati oneri di servizio esistono strumenti di intervento più diretti ed efficaci rispetto alle restrizioni quantitative dell'entrata. Per esempio, nella distribuzione commerciale, se lo scopo è quello di correggere le esternalità di natura urbanistica (traffico, ambiente urbano), la pianificazione urbanistica è preferibile ai tetti quantitativi all'apertura dei punti vendita della grande distribuzione. Se l'obiettivo è quello di assicurare un determinato livello di accessibilità del servizio su tutto il territorio nazionale, compresi i piccoli centri e le aree rurali, è preferibile garantire l'operatività di un numero minimo di punti vendita in ogni area piuttosto che stabilire tetti quantitativi.

Requisiti qualitativi all'entrata

L'introduzione di vincoli qualitativi all'entrata sul mercato dovrebbe discendere da una preventiva valutazione di una serie di elementi: del rischio che, in assenza di vincoli, si verifichi una significativa riduzione della qualità del servizio; del danno che ne potrebbe derivare ai consumatori; del costo e della probabilità di successo della regolazione pubblica.

Nell'ipotesi in cui la regolazione della qualità sia necessaria occorre verificare che lo strumento prescelto sia adeguatamente collegato all'obiettivo perseguito.

Per esempio, gli standard minimi per l'accesso alle professioni sono perlopiù basati sugli input (livello e tipo di formazione, esperienza professionale) piuttosto che sull'output, ossia sull'effettiva qualità del servizio. Visto che l'obiettivo è tutelare il consumatore da prestazioni che lo danneggino, la relazione tra i requisiti formativi e la

qualità del servizio dovrebbe essere esaminata preventivamente; se tale relazione è poco significativa, magari perché la principale preoccupazione riguarda i comportamenti opportunistici che determinano trascuratezza nella fornitura del servizio, i controlli di qualità dovrebbero concentrarsi sugli effettivi comportamenti adottati dagli operatori. Nei settori caratterizzati da un alto grado di differenziazione del prodotto e da un rapido progresso tecnico l'individuazione di requisiti qualitativi all'entrata è particolarmente difficile.

Tenendo presenti queste considerazioni, è necessario analizzare caso per caso se l'obiettivo di garantire la capacità professionale e la qualità del servizio possa, almeno in parte, essere risolto senza ricorrere alla regolazione.

In vari casi, per servizi come quelli forniti da un idraulico o da un falegname, la protezione dai rischi derivanti dalla prestazione di un servizio inadeguato può essere facilmente affidata all'iniziativa privata senza bisogno di alcuna regolazione.

Al fine di risolvere modeste asimmetrie informative può essere sufficiente una certificazione spontanea da parte del fornitore del servizio (ad esempio, l'attestazione di frequenza di corsi di formazione professionale).

In quei casi invece in cui il problema risultante da asimmetrie informative è rilevante, ad esempio quando possono derivare danni alla salute dei consumatori, la regolazione può individuare uno standard minimo di accesso in termini di requisiti formativi, al quale può essere aggiunta un'autocertificazione del fornitore del servizio. Un tale approccio consente la fornitura di un'ampia gamma di servizi, caratterizzati da varie combinazioni di prezzo e qualità, evitando l'imposizione uniforme di alti standard qualitativi e dei conseguenti prezzi elevati. La possibilità di pubblicizzare tramite sistemi volontari di certificazione le varie combinazioni prezzo/qualità di un certo servizio rappresenta l'incentivo adeguato per realizzare una struttura dell'offerta in grado di soddisfare le diverse esigenze dei consumatori.

Infine, l'iscrizione a un albo professionale dovrebbe essere obbligatoria solo in quelle circostanze eccezionali in cui è necessario anche un controllo continuativo sull'esercizio dell'attività, in ragione della particolare rilevanza del servizio prestato e delle asimmetrie informative esistenti, e la tutela del consumatore non può essere assicurata con modalità meno restrittive della libertà di iniziativa economica.

In generale i requisiti qualitativi dovrebbero essere trasparenti e proporzionati e non dovrebbero restringere la concorrenza più di quanto necessario per raggiungere i legittimi obiettivi perseguiti. Inoltre, quando possibile, dovrebbero essere consentiti percorsi alternativi per raggiungere un determinato livello di preparazione, ad esempio permettendo in alternativa al tirocinio il superamento di un corso di qualificazione.

Anche i regimi di autorizzazione possono determinare ostacoli all'entrata. Rilevano, in questa prospettiva, oltre ai requisiti che devono essere soddisfatti, la discrezionalità delle amministrazioni, la partecipazione degli *incumbents* al processo decisionale, la scarsa trasparenza.

4.3 Le restrizioni all'entrata in Italia: alcuni esempi

i. La regolazione strutturale dell'offerta nella distribuzione commerciale

Un importante settore dell'economia italiana in cui è stata a lungo adottata una regolazione strutturale dell'offerta, e in cui ancora permangono residui di questa impostazione a livello locale, è quello della distribuzione commerciale.

Tra gli anni Venti e gli anni Settanta del secolo scorso le licenze commerciali venivano rilasciate dalle autorità locali solo qualora l'offerta esistente fosse ritenuta insufficiente a soddisfare i bisogni dei consumatori. La legge 11 giugno 1971, n. 426, che ha costituito il quadro normativo sino al 1998, ha introdotto un sistema di programmazione commerciale a livello locale. Per aprire un esercizio commerciale al dettaglio, oltre al rispetto delle norme in materia urbanistica, di igiene e di sanità era richiesta l'iscrizione dell'operatore a un apposito Registro degli esercenti il commercio, che attestava il possesso di specifici requisiti morali e professionali. Per l'apertura, l'ampliamento o il trasferimento di qualsiasi punto vendita era necessario il rilascio di un'autorizzazione amministrativa, basata sulla pianificazione comunale della rete distributiva del commercio al dettaglio. L'autorizzazione era limitata alla vendita di un insieme circoscritto di prodotti (ad esempio, mobili o prodotti tessili), sulla base di categorie individuate in dettagliate tabelle merceologiche. La pianificazione comunale aveva il duplice scopo di garantire la migliore efficienza del servizio e il "maggior possibile equilibrio" tra l'offerta e la domanda. A questo fine, venivano fissati tetti alla superficie totale di vendita per i distinti settori merceologici rientranti nella categoria dei beni di largo e generale consumo: superato il limite non venivano concesse ulteriori autorizzazioni all'apertura di esercizi commerciali. Per i punti vendita con superficie superiore a 400 metri quadri, l'amministrazione regionale interveniva nel processo autorizzatorio con potere di veto.

Un impulso al processo di riforma della regolazione è venuto da un rapporto sulla distribuzione commerciale pubblicato nel 1993 dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In tale rapporto è stato osservato che "le esistenti barriere all'entrata nel mercato e alla flessibilità dell'offerta hanno introdotto distorsioni e limitato l'efficacia del funzionamento del mercato, impedendo un pieno operare della concorrenza intesa come stimolo all'adozione delle forme produttive e delle localizzazioni più efficienti e alla diffusione delle innovazioni organizzative e tecnologiche in campo commerciale, a vantaggio dei consumatori"²⁴.

Con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (c.d. decreto Bersani) è stata realizzata una radicale riforma della disciplina in senso pro concorrenziale. Il decreto ha abolito il Registro degli esercenti il commercio. Le Tabelle merceologiche sono state semplificate, mantenendo solo la distinzione tra prodotti alimentari e non alimentari; i requisiti professionali sono stati mantenuti solo per il commercio alimentare. Per gli esercizi di vicinato (punti vendita con una superficie massima di 250 o 150 metri quadri a seconda della zona di insediamento) è stata eliminata la necessità di un'autorizzazione: è sufficiente una denuncia di inizio di attività al Comune e

²⁴ Autorità garante della concorrenza e del mercato (1993), pag. 16.

l'osservanza delle disposizioni in materia di igiene, sicurezza e urbanistica. Per gli esercizi di medie dimensioni (con una superficie fino a 1500 metri quadri o fino a 2500 metri quadri, secondo la zona) è prevista un'autorizzazione comunale; per le strutture di maggiori dimensioni il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al parere favorevole di una conferenza di servizi indetta dal Comune a cui partecipano anche Regione e Provincia.

Il decreto legislativo attribuisce alle Regioni il compito di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale che dovranno essere osservati dagli strumenti urbanistici comunali. Le autorizzazioni alle grandi strutture di vendita devono essere rilasciate, nell'ambito della citata conferenza di servizi, in base alla conformità dell'insediamento ai criteri di programmazione fissati a livello regionale.

Il decreto legislativo n. 114/1998 non menziona più l'obiettivo di stabilire la struttura di mercato ottimale determinando l'equilibrio tra domanda e offerta; gli obiettivi della normativa fanno riferimento a nozioni più generali di concorrenza, tutela del consumatore, promozione delle piccole e medie imprese, sviluppo equilibrato del settore con riferimento alle diverse tipologie di strutture distributive e di forme di vendita, salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane e insulari.

Per i centri storici, in realtà, i Comuni hanno mantenuto ampi spazi di discrezionalità nella gestione dell'offerta, anche per gli esercizi di vendita di minori dimensioni.

Sinora, inoltre, molte amministrazioni regionali hanno adottato un approccio restrittivo di fronte alle opportunità di liberalizzazione e hanno utilizzato vari strumenti per limitare la portata innovatrice della riforma. Ad esempio, alcune normative regionali hanno adottato definizioni restrittive degli esercizi di vicinato (per i quali non è più prevista l'autorizzazione); altre hanno reintrodotto le tabelle merceologiche; sono stati previsti in alcuni casi nuovi limiti quantitativi all'apertura delle grandi strutture di vendita, limitando le possibilità di entrata nel settore.

Un'analisi sull'attuazione del decreto legislativo a livello regionale effettuata dall'ISAE nel 2002 evidenzia che le Regioni con approccio più restrittivo non coincidono con quelle che hanno già consentito in passato un rilevante sviluppo della grande distribuzione: spesso si tratta di Regioni che hanno ancora una struttura distributiva arretrata²⁵.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ripetutamente utilizzato i suoi poteri di segnalazione per indurre le amministrazioni regionali a una maggiore apertura. In particolare essa ha auspicato che vengano evitati criteri "meccanici" di tipo quantitativo per la valutazione delle domande di autorizzazione relative alle medie e grandi superfici di vendita. L'ipotesi di non accettazione della domanda dovrebbe

²⁵ ISAE (2002). Sul tema, cfr. anche Pellegrini (2004) e Scarpa et al. (2005), pp. 128 ss. Sempre in materia di distribuzione commerciale, la Commissione europea sta valutando compatibilità con il diritto comunitario della normativa regionale in materia di distribuzione di carburanti che tramite restrizioni quantitative limita la possibilità di aprire punti di vendita di carburanti presso i centri commerciali.

essere limitata ai casi in cui dall'accoglimento della stessa deriverebbero specifici effetti pregiudizievoli per l'interesse generale, con riferimento all'adeguata articolazione dell'offerta, alla disponibilità di servizi per la popolazione (compresi gli esercizi di vicinato) e in generale alle esigenze di tutela e riqualificazione dell'assetto urbanistico-territoriale. Le decisioni di diniego dell'autorizzazione dovrebbero essere dettagliatamente e sostanzialmente motivate²⁶.

ii. Vincoli quantitativi e obblighi di servizio pubblico: farmacie e taxi

Sia per le farmacie che per i taxi la normativa vigente prevede limiti quantitativi, che vengono comunemente giustificati in relazione alle esigenze connesse all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico gravanti sui soggetti interessati e volti ad assicurare una disponibilità minima del servizio a tutela del consumatore/cittadino.

Per quanto riguarda le farmacie, in Italia viene determinato un tetto numerico sulla base di parametri molto stretti (una farmacia ogni 5.000 abitanti in comuni con popolazione fino a 12.500 persone e una farmacia ogni 4.000 abitanti negli altri comuni; inoltre, le farmacie devono essere distanziate non meno di 200 metri l'una dall'altra).

Per i taxi le amministrazioni locali stabiliscono il numero di licenze disponibili, regolamentano il prezzo del servizio e garantiscono che il servizio sia disponibile durante l'arco dell'intera giornata, di notte e durante i giorni festivi. Gli operatori presenti sul mercato rivestono un ruolo predominante nell'identificazione di tutte le variabili regolamentari strategiche (tariffe e numero di licenze).

In entrambi i casi occorre chiedersi se sia possibile garantire l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico tramite interventi meno restrittivi: in tal senso si è mossa anche l'Autorità garante tramite i propri interventi di segnalazione²⁷. In generale va osservato che la previsione di obblighi di servizio non richiede necessariamente la presenza di restrizioni regolamentari all'entrata. Quando rispettare tali obblighi è privatamente non profittevole, la questione principale è chi debba sostenerne il costo. I sussidi diretti o la fornitura del servizio da parte di un'autorità pubblica possono essere finanziati dai contribuenti locali o nazionali, o in alcune circostanze dai medesimi produttori²⁸.

²⁶ Misure regionali attuative del decreto legislativo n. 114/1998 in materia di distribuzione commerciale, in Bollettino n. 9/1999 e n. 13-14/1999; Regolamentazione della Regione siciliana in materia di commercio, Bollettino n. 27/2004.

²⁷ Sugli accorgimenti per superare l'opposizione dei titolari delle licenze taxi a ogni tentativo di attenuazione delle barriere all'entrata, cfr. Visco Comandini-Gori-Violati (2004) e Bruzzone –Heimler (2005).

²⁸ Commissione europea (2001).

iii. Valutazione della proporzionalità delle restrizioni qualitative

L'esperienza comunitaria di applicazione degli articoli 43 e 49 del Trattato sulla libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi fornisce importanti spunti riguardo alla valutazione della necessità e della proporzionalità dei requisiti qualitativi all'entrata.

Agli Stati membri in generale è consentito, per perseguire esigenze di interesse pubblico, prevedere requisiti qualitativi per l'accesso a un'attività.

Tuttavia, in alcuni casi la Corte di Giustizia ha ritenuto che le condizioni per l'accesso all'attività stabilite dallo Stato membro non fossero proporzionate. Ad esempio, nella sentenza *Säger* del 1991 la Corte ha ritenuto in contrasto con il diritto comunitario una normativa tedesca che subordinava al possesso della qualifica professionale di consulente in materia brevettuale l'esercizio di un'attività di assistenza di carattere meramente amministrativo, volta ad assicurare il tempestivo versamento delle tasse per il rinnovo dei brevetti²⁹.

Similmente, è stato ritenuto che la normativa italiana del 1983 che subordinava al possesso di un'autorizzazione la prestazione di servizi delle guide turistiche che accompagnano gruppi provenienti da altri Stati membri in luoghi diversi da musei o monumenti storici fosse eccedente rispetto agli interessi generali attinenti alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale del paese. In particolare, la Corte ha osservato che una garanzia della adeguatezza della qualità delle guide, in questi casi, è fornita dagli stessi incentivi delle imprese che organizzano i viaggi di gruppo in un mercato concorrenziale e che sono interessate a mantenere una reputazione nei confronti della clientela³⁰.

Seguendo questa linea, nel dicembre 2005 la Commissione europea ha deciso di deferire l'Italia alla Corte di Giustizia per incompatibilità con il diritto comunitario della normativa sui servizi di elaborazione e stampa dei cedolini paga per le imprese con meno di 250 dipendenti, che prevede una riserva di attività in favore di consulenti del lavoro o equiparati, iscritti a uno specifico albo professionale. Sul carattere non proporzionato di analoghe riserve per questi servizi, che implicano compiti essenzialmente esecutivi, la Corte si è già espressa in passato nella sentenza *Payroll*³¹.

Va inoltre segnalato che nella recente ordinanza *Mauri* in cui la Corte di Giustizia si è pronunciata in via pregiudiziale sulla compatibilità con il diritto comunitario della normativa italiana attinente all'esame per l'abilitazione all'esercizio della professione forense, pur non essendo emerso alcun profilo di illegittimità, è stato riconosciuto in via incidentale che l'esame di Stato per l'accesso a una professione può costituire un ostacolo alla libertà di stabilimento, di cui occorre quindi valutare la necessità e la proporzionalità rispetto al perseguimento di obiettivi di interesse generale³².

²⁹ Corte di Giustizia, sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90, *Säger v. Dennemeyer*.

³⁰ Corte di Giustizia, sentenza 26 febbraio 1991, causa C-180/89, *Guide turistiche*.

³¹ Corte di Giustizia, sentenza 17 ottobre 2002, causa C-79/01, *Payroll et al.*

³² Corte di Giustizia (seconda sezione), ordinanza 17 febbraio 2005, causa C-250/03, *Mauri*, punto 44.

iv. Mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali

La Corte di Giustizia è ripetutamente intervenuta in tema di riconoscimento delle qualifiche professionali tra diversi Stati membri. Il principio generale è che lo Stato in cui viene prestato il servizio deve tenere conto delle qualificazioni e delle esperienze del prestatore e, se risultano equivalenti ai requisiti previsti dal proprio sistema, non deve richiedere ulteriori adempimenti. Se l'equivalenza è solo parziale, può essere richiesto un percorso formativo supplementare. Le decisioni con cui viene dichiarata la mancanza di equivalenza dei requisiti professionali devono essere motivate e sono impugnabili in sede giurisdizionale³³.

Negli anni sono state adottate varie direttive di armonizzazione dei requisiti minimi di formazione per varie professioni (tra cui medici, infermieri, dentisti, farmacisti, architetti); in questi casi il mutuo riconoscimento è automatico. Nei restanti casi, il metodo per il reciproco riconoscimento dell'equivalenza delle qualifiche è stato comunque disciplinato tramite direttive orizzontali a partire dal 1989. Sia le direttive settoriali che quelle orizzontali sono state recentemente consolidate nella direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali³⁴. Tale direttiva assicura in particolare la possibilità di prestare servizi in via temporanea e occasionale sulla base del proprio titolo professionale senza chiedere all'autorità del paese ospite il riconoscimento della qualifica; se la professione in questione non è regolamentata nel paese di stabilimento del professionista, è sufficiente provare di avere due anni di esperienza professionale. Lo Stato può chiedere una dichiarazione preventiva prima dell'avvio dell'attività, ma non l'autorizzazione o l'iscrizione a un organismo professionale.

Per la libertà di stabilimento viene sostanzialmente mantenuto il sistema già vigente. La garanzia, conferita dalla direttiva, a coloro che hanno acquisito una qualifica professionale in uno Stato membro di accedere alla stessa professione e di esercitarla in un altro Stato membro con gli stessi diritti dei cittadini di quest'ultimo non esonera il professionista migrante dal rispetto di eventuali condizioni di esercizio non discriminatorie che potrebbero essere imposte dallo Stato membro ospite purché obiettivamente giustificate e proporzionate.

v. Compatibilità dei regimi autorizzatori con il diritto comunitario

Sin dall'inizio degli anni Novanta la Corte di Giustizia ha sottolineato che la compatibilità con il diritto comunitario dei regimi autorizzatori è subordinata alla circostanza che la procedura sia agevolmente espletabile e non comporti oneri eccessivi³⁵.

Per l'esercizio delle attività professionali è stato chiarito che, se i requisiti di accesso sono soddisfatti, è incompatibile con il diritto comunitario subordinare la prestazione del

³³ Corte di Giustizia, sentenza 7 maggio 1991, causa C-340/89, *Vlassopoulou*.

³⁴ Il campo di applicazione non include le direttive relative alla prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento per gli avvocati.

³⁵ Corte di Giustizia, sentenza 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Kraus*.

servizio a una procedura autorizzatoria suscettibile di ritardare o complicarne l'esercizio. Richieste di iscrizione a registri nazionali, anche se giustificate, non devono determinare ulteriori spese amministrative né l'obbligo di versare specifici contributi³⁶.

Più in generale, riguardo ai regimi di autorizzazione preventiva la Corte ha sancito che perché vi sia compatibilità con il diritto comunitario è necessario che lo stesso obiettivo non possa essere conseguito con modalità meno restrittive, in particolare con un sistema di dichiarazioni a posteriori³⁷.

La Corte ha inoltre sottolineato che un sistema autorizzatorio deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo alle imprese interessate; contro il diniego dell'autorizzazione deve essere possibile la tutela giurisdizionale³⁸.

Un recente esempio di applicazione di questi principi è costituito dalle osservazioni presentate nel dicembre 2005 della Commissione europea al Governo italiano sulle regole e sulle procedure riguardanti l'acquisizione di partecipazioni in banche italiane da parte di banche di altri Stati membri.

L'articolo 16 della direttiva 2000/12/CE richiede agli Stati membri di prevedere che tutte le persone fisiche o giuridiche che intendano detenere, direttamente o indirettamente, in un ente creditizio una partecipazione qualificata o una partecipazione che comporti il superamento di determinate soglie debbano informarne preventivamente le autorità competenti. Queste ultime dispongono di un termine massimo di tre mesi per opporsi al progetto se le qualità dei soggetti acquirenti non soddisfano l'esigenza di garantire una sana e prudente gestione dell'ente creditizio.

Il Testo unico bancario va oltre quanto richiesto dalla direttiva, prevedendo un regime di autorizzazione preventiva le cui disposizioni attuative sono contenute nelle Istruzioni di vigilanza.

La Commissione europea ha riconosciuto che gli Stati membri possono adottare regole più restrittive di quella prevista dall'articolo 16 della direttiva 2000/12/CE al fine di garantire la sana e prudente gestione di una banca. Tuttavia, nel legiferare e nelle loro prassi amministrative gli Stati devono rispettare le libertà fondamentali garantite dal Trattato CE: in particolare, gli investitori devono ricevere chiare indicazioni sulle specifiche ed obiettive circostanze nelle quali un'approvazione preventiva sarà concessa o negata³⁹. Alla luce della giurisprudenza della Corte, le norme nazionali che consentono l'esercizio dell'azione di vigilanza mediante una prassi amministrativa poco trasparente non sono conformi al diritto comunitario. Nel caso specifico, oggetto delle contestazioni della Commissione è stata la decisione con cui la Banca d'Italia ha subordinato l'autorizzazione del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria ad acquisire il controllo della Banca Nazionale del Lavoro all'acquisto di una percentuale di azioni

³⁶ Corte di Giustizia, sentenza 3 ottobre 2000, causa C-58/98, *Corsten*.

³⁷ Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, *Sanz de Lera*, punti 23-28; sentenza 1° giugno 1999, causa C-302/97, *Konle*, punto 44; sentenza 20 febbraio 2001, causa C-205/99, *Analir et al.*, punto 35.

³⁸ *Analir*, cit., punto 28.

³⁹ Corte di Giustizia, sentenza 13 maggio 2003, causa C-463/00, *Commissione contro Spagna*; sentenza 22 gennaio 2002, causa C-390/99, *Canal Satélite Digital*.

superiore al 50 per cento, in quanto la sana e prudente gestione sarebbe stata assicurata solo in presenza di una non meglio specificata situazione di “stabilità della gestione”.

Esiste uno specifico limite alla discrezionalità degli Stati membri di ostacolare operazioni di acquisizione quando tali operazioni rientrano, per fatturato, nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio sul controllo delle concentrazioni. In questi casi il vaglio della compatibilità con il diritto della concorrenza spetta alla Commissione europea e non si applicano le disposizioni antitrust nazionali. L'articolo 21 del regolamento prevede che gli Stati membri possano adottare opportuni provvedimenti per tutelare interessi legittimi diversi da quelli della tutela della concorrenza, purché “compatibili con i principi generali e le altre disposizioni del diritto comunitario”. Sono considerati automaticamente interessi legittimi la sicurezza pubblica, la pluralità dei mezzi di informazione, le norme prudenziali. Qualsiasi altro interesse pubblico in base al quale si intenda ostacolare un'acquisizione deve essere comunicato dallo Stato membro interessato alla Commissione e accettato dalla stessa, previo esame della sua compatibilità con i principi generali e le altre disposizioni del diritto comunitario. La decisione della Commissione è trasmessa allo Stato interessato entro venticinque giorni lavorativi; si tratta quindi di un procedimento molto più rapido di verifica della compatibilità del diniego dell'autorizzazione con il diritto comunitario rispetto a quelli che prevedono il coinvolgimento della Corte di Giustizia⁴⁰.

vi. Riserva alle farmacie dell'attività di vendita di farmaci da banco

Una riserva di attività su cui sinora non è stata avviata alcuna azione a livello comunitario ma che per le sue caratteristiche ben si presterebbe ad un vaglio da parte della Corte di Giustizia riguarda la vendita di farmaci di automedicazione (cosiddetti farmaci da banco), come disciplinata dalla legge 16 novembre 2001, n. 405. Tale legge prevede che la vendita al dettaglio di tali prodotti in Italia avvenga esclusivamente in farmacia. E' preclusa quindi, ad esempio, la commercializzazione presso i punti di vendita della distribuzione organizzata, ancorché vengano garantiti un adeguato spazio dedicato a questi prodotti e l'assistenza informativa alla clientela, anche tramite la presenza di personale specializzato. Tale vincolo normativo non sembra soddisfare il requisito della proporzionalità rispetto all'esigenza di tutela della salute dei cittadini.

Peraltro, la Corte di Giustizia si è già espressa in senso analogo ritenendo inammissibile un divieto generalizzato di vendita a distanza (mediante internet e tramite posta) di medicinali non soggetti a prescrizione, rilevando come tali modalità di

⁴⁰ Cfr. la decisione della Commissione europea nel caso Champalimaud e la sentenza della Corte di Giustizia 22 giugno 2004, causa C-42/01, *Repubblica portoghese c. Commissione*, entrambi relativi ad acquisizioni di imprese portoghesi. I medesimi principi sono stati richiamati negli esposti alla Commissione europea con cui è stata contestata la diversa tempistica delle autorizzazioni da parte della Banca d'Italia alla Banca Popolare di Lodi, da un lato, e ad ABN Amro, dall'altro, nell'offerta pubblica di acquisto relativa alla Banca Antonveneta. E' stato sostenuto, al riguardo, che in un'offerta pubblica di acquisto la diversa tempistica delle autorizzazioni può essere equiparata a un diniego di autorizzazione e quindi va giustificata in termini di perseguimento di interessi legittimi, conformemente alle disposizioni del regolamento comunitario sulle concentrazioni.

acquisto possano presentare vantaggi per i consumatori e non siano di per sé incompatibili con la possibilità di ottenere consulenze professionali⁴¹.

5. Regolazione dell'attività d'impresa

A parte i vincoli all'ingresso di natura quantitativa e qualitativa, vi sono varie altre restrizioni regolamentari che vengono imposte alle imprese e che non sempre sono giustificate. Tali restrizioni comprendono, in particolare: la regolazione dei prezzi; i limiti alla gamma di attività, alle forme organizzative e ai legami proprietari; le restrizioni della pubblicità; i limiti agli orari di vendita; gli standard minimi di qualità per la prestazione dei servizi.

5.1 La regolazione dei prezzi

L'imposizione di un prezzo minimo al di sotto del quale le imprese non possono scendere produce ovvi effetti negativi sui consumatori, che pagano più di quanto farebbero in assenza di regolazione. In alcuni casi l'imposizione di prezzi minimi conduce a una maggiore concorrenza non di prezzo, generando un equilibrio di mercato diverso, e in genere peggiore, rispetto a quello che altrimenti sarebbe emerso. Il reale aumento del potere di mercato delle imprese dipenderà dalle caratteristiche della concorrenza non di prezzo.

Le argomentazioni con cui viene comunemente giustificata la decisione di stabilire dei prezzi minimi in relazione ad esigenze di interesse generale non sono convincenti. Anzitutto, i prezzi minimi non sono uno strumento adeguato per assicurare la qualità dell'offerta in caso di informazioni asimmetriche. E' vero che i prezzi minimi possono prevenire la scomparsa dal mercato dei *credence goods*, ma a tal fine essi sono meno efficaci dei requisiti qualitativi all'entrata: infatti i prezzi minimi, oltre a non garantire l'assenza di comportamenti opportunistici, non hanno alcun rapporto con la qualità degli operatori entranti sul mercato⁴².

L'individuazione di prezzi minimi non è giustificata neanche per prevenire le esternalità. L'esempio più evidente riguarda il settore bancario: se lo scopo è quello di tutelare la stabilità del sistema, le restrizioni regolamentari della concorrenza di prezzo non sono necessarie né tanto meno efficienti.

Un regime di prezzi minimi è spesso istituito per proteggere categorie che sarebbero danneggiate da una concorrenza "aggressiva". Ad esempio, il divieto delle vendite sottocosto viene introdotto anche per tutelare i punti vendita di piccole dimensioni dall'esposizione a ciò che viene percepita come eccessiva concorrenza da parte della grande distribuzione commerciale. Si tratta in questo caso non di una giustificazione di interesse generale della restrizione, bensì di una giustificazione di carattere particolare,

⁴¹ Corte di Giustizia, sentenza 11 dicembre 2003, causa C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*; Autorità garante della concorrenza e del mercato, segnalazione 11 giugno 1998, AS 144; segnalazione 1° giugno 2005, AS 300; segnalazione 14 settembre 2005, AS 312.

⁴² Una diversa questione è se nei casi di asimmetria informativa sia opportuno, e secondo quali modalità, mettere a disposizione dei consumatori meno esperti informazioni sui prezzi per tipi predefiniti di servizi, al di là delle informazioni che possono essere ottenute tramite la comunicazione pubblicitaria.

indirizzata alla tutela di alcuni concorrenti. Peraltro, l'efficacia di tali restrizioni nel proteggere i contraenti meno competitivi al di là di un orizzonte di brevissimo periodo è tutta da verificare.

Infine, la fissazione di prezzi minimi al fine di sovvenzionare l'offerta di un diverso servizio non remunerativo rappresenta in genere un'alternativa peggiore rispetto a modalità di sovvenzionamento più dirette e trasparenti.

La fissazione dei prezzi massimi presenta minori problemi concorrenziali. Nondimeno, a parte le situazioni di monopolio permanente (che comprendono anche servizi come quelli di taxi o di soccorso e rimorchio stradale sulle autostrade nei quali i consumatori necessitano di tutela rispetto a situazioni di emergenza o "monopolio al margine" in cui non hanno possibilità di scelta), l'effettiva necessità di tale regolazione è discutibile.

Istituire un prezzo massimo tramite la regolazione facilita la collusione tra imprese, inducendole ad allineare i prezzi verso il massimo consentito. Inoltre, per definire un prezzo massimo efficiente il regolatore deve acquisire informazioni sui costi e sulle caratteristiche della domanda, il che lo rende facilmente manipolabile da parte delle imprese regolate. Infine, il sistema della stima periodica del prezzo massimo introduce una rigidità artificiosa sul mercato, che può essere giustificata soltanto in circostanze molto particolari. Quindi, su mercati in cui non sono presenti monopoli (neanche marginali) e che sono soggetti alla normativa antitrust relativa alla proibizione di intese restrittive e all'abuso di posizione dominante, la definizione di prezzi massimi non è un intervento di regolazione efficiente.

Anche le preoccupazioni di natura sociale, tra cui in particolare quella di consentire ai meno abbienti l'acquisto di determinati prodotti, possono essere risolte attraverso misure diverse dalla fissazione dei prezzi massimi. La sfida per l'analisi economica è quella di ricercare strumenti alternativi (quali specifiche forme di trasferimenti pubblici o assicurazioni speciali per le persone con un reddito ridotto) per risolvere il problema senza interferire con la concorrenza tra fornitori.

Negli ultimi anni, nell'Unione europea è stato oggetto di particolare attenzione il sistema di determinazione di prezzi nella prestazione dei servizi professionali.

Nella maggior parte degli Stati membri gli onorari per i servizi professionali di notaio, avvocato, contabile, ingegnere e architetto sono negoziati liberamente tra i professionisti e i clienti. Non è sempre stato così. Ad esempio, nel Regno Unito l'abolizione di prezzi fissi per i servizi di architettura e di trasferimento di proprietà risale agli anni Settanta e Ottanta, i regimi di prezzi raccomandati per gli avvocati nei Paesi Bassi e per gli architetti in Francia sono stati eliminati alla fine degli anni Novanta. In Spagna, l'Autorità di concorrenza è intervenuta nel 2002 vietando le restrizioni alla libera negoziazione delle modalità di remunerazione dei servizi previste dal codice deontologico dell'ordine degli avvocati⁴³.

⁴³ Tribunal de Defensa de la Competencia, caso 528/01, *Consejo General de la Abogacía*, decisione del 26 settembre 2002. La decisione riguarda in particolare la disposizione del codice deontologico che prevede per gli avvocati il divieto del patto di quota lite (si tratta del patto in base al quale il cliente si

In Italia la regolazione dei prezzi nei servizi professionali è ancora piuttosto rigida. La situazione attuale è sintetizzata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione del novembre 2005. Per le professioni di avvocato, dottore commercialista e ragioniere, ingegnere, architetto e notaio esistono tariffe minime o fisse inderogabili approvate con atti normativi e regolamentari⁴⁴.

Interessante, al riguardo, è l'esperienza dei dottori commercialisti: benché la normativa (decreto del Presidente della Repubblica n. 625/1994) preveda l'inderogabilità dei minimi tariffari, il Consiglio nazionale dell'Ordine ha dato un'interpretazione evolutiva della disposizione alla luce del diritto della concorrenza ed ha espressamente statuito nel codice deontologico, a partire dal 2001, che i minimi tariffari possono essere derogati.

Tariffe

	Tariffa prevista dalla legge	Inderogabilità prevista dalla legge	Obbligo deontologico del rispetto delle tariffe
Avvocati	SI (minimi e massimi)	SI (minimi)	SI
Dottori commercialisti	SI	SI(minimi)	NO (il codice consente di derogare ai minimi)
Ragionieri	SI	SI(minimi)	NO
Ingegneri/Architetti	SI	SI	SI
Notai	SI (prezzo fisso)	SI	SI

Fonte: AGCM (2005)

Per quanto concerne l'applicazione delle norme del Trattato CE alla regolazione dei prezzi, la Commissione europea è ripetutamente intervenuta, in base agli articoli 10 e 81, per impedire limitazioni della concorrenza di prezzo favorite dall'intervento pubblico nei mercati dei servizi. Già nel 1981 sono state dichiarate illegali, su questa base, le tariffe fisse per i servizi degli spedizionieri doganali in Italia⁴⁵; sulla stessa linea, nel giugno 2004 sono stati ritenuti in contrasto con il diritto comunitario gli onorari minimi raccomandati dall'ordine degli architetti belgi⁴⁶.

Nella sentenza *Arduino* del 2002 la Corte ha ribadito, in sede di pronuncia pregiudiziale, che si è in presenza di una violazione degli articoli 10 e 81 del Trattato quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'articolo 81, o rafforzi gli effetti di detti accordi, ovvero tolga alla propria normativa

impegna a pagare all'avvocato una percentuale del bene controverso o una percentuale rapportata al valore della lite). Contro la decisione è stato presentato un ricorso, di cui non è ancora noto l'esito.

⁴⁴ Ciò non significa, peraltro, una completa assenza di flessibilità nella determinazione delle tariffe. Per gli avvocati, ad esempio, in base al decreto ministeriale n. 127/2004 è previsto che la determinazione della tariffa tenga conto delle caratteristiche oggettive e soggettive della fattispecie ed è possibile concordare tariffe orarie con valori conformati specificamente sul caso.

⁴⁵ Decisione della Commissione europea del 30 giugno 1993, IV/33.407, CNSD; Corte di Giustizia, sentenza 18 giugno 1998, causa C-35/96, *Commissione c. Italia (spedizionieri doganali)*.

⁴⁶ Decisione della Commissione europea del 26 giugno 2004, COMP/38.594, *PO/Tariffario degli onorari dell'ordine degli architetti belgi*.

il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che nel sistema di fissazione delle tariffe per l'esercizio della professione di avvocato in Italia non fosse ravvisabile una violazione del combinato disposto degli articoli 10 e 81 del Trattato, dato il ruolo dell'autorità pubblica nella definizione delle tariffe e in particolare il ruolo non meramente formale di approvazione delle proposte del Consiglio nazionale forense svolto dal Ministero della Giustizia, visti i pareri del Comitato interministeriale prezzi e del Consiglio di Stato⁴⁷.

La sentenza Arduino è stata talvolta erroneamente considerata come una conferma *tout court* della legittimità ai sensi del diritto comunitario dei sistemi di fissazione delle tariffe imputabili alle autorità pubbliche degli Stati membri. Sul punto, la stessa Autorità garante si è tenuta in dovere di precisare che "tale sentenza si limita ad affermare l'assenza di delega da parte dello Stato italiano ad operatori privati per lo svolgimento di pubbliche funzioni, senza tuttavia esprimersi sulla funzionalità delle tariffe al perseguimento di interessi generali" ed ha invitato il Governo italiano a "non trarre da tale pronuncia giurisprudenziale principi di carattere generale in materia di tariffe"⁴⁸.

Alcune recenti iniziative della Commissione europea confermano che l'assenza di violazioni dell'articolo 81 perché la restrizione è interamente imputabile allo Stato non comporta di per sé la compatibilità con il diritto comunitario. In tal senso, nell'estate 2005 la Commissione ha avviato procedure di infrazione, con l'invio di lettere di messa in mora, per incompatibilità con l'articolo 49 del Trattato (libertà di prestazione di servizi) della disciplina italiana che fissa le tariffe professionali degli avvocati per le consulenze e le attività stragiudiziali, e per incompatibilità con gli articoli 43 e 49 del Trattato (libertà di stabilimento e libertà di prestazione di servizi) della normativa sui minimi tariffari per le attività e i servizi di architetti e ingegneri.

A prescindere dai futuri esiti della vicenda (lo scorso dicembre per la disciplina di architetti e ingegneri è stata avviata la seconda fase della procedura di infrazione, con l'invio di un parere motivato), ciò che rileva è che restrizioni tariffarie interamente riconducibili all'intervento pubblico sono sottoposte al vaglio di compatibilità con le disposizioni del Trattato relative alle libertà fondamentali, per quanto attiene alla loro necessità per perseguire obiettivi di interesse generale e alla loro proporzionalità. Le prime indicazioni sugli orientamenti della Corte in materia si avranno con la pronuncia pregiudiziale sulla compatibilità con l'articolo 49 del Trattato dell'inderogabilità delle tariffe forensi richiesta dalla Corte d'Appello di Torino nel procedimento Cipolla contro Portolese (C-94/04). Le conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro, presentate il 1° febbraio 2006, suggeriscono alla Corte di dichiarare che la restrizione della libera prestazione di servizi rappresentata dalla determinazione dei minimi tariffari negli onorari forensi non è giustificata da esigenze inderogabili di interesse pubblico⁴⁹.

⁴⁷ Corte di Giustizia, sentenza 19 febbraio 2002, causa C-35/99, *Arduino*.

⁴⁸ Autorità garante della concorrenza e del mercato (2005), *Segnalazione sulla liberalizzazione dei servizi professionali*, punto 58; cfr. anche G. Tesaro (2005), pag. 32.

⁴⁹ Corte di Giustizia, conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro, presentate nella cause riunite C-94/04 e C-202/04, *Cipolla contro Portolese e Macrino-Capodarte contro Meloni*.

5.2 Restrizioni dell'ambito di attività, delle forme organizzative e dei legami proprietari

In alcuni settori la regolazione restringe la gamma di prodotti che può essere offerta da un'impresa.

L'impatto negativo di tali restrizioni consiste principalmente nell'eliminazione delle eventuali economie di gamma e nell'introduzione di rigidità nell'evoluzione dell'offerta. Ne possono quindi derivare costi di produzione e prezzi più elevati, nonché un freno all'innovazione.

Tali limitazioni sono giustificabili in termini di interesse pubblico solo se il costo sociale della produzione congiunta (in particolare, in termini di possibili danni alla salute o di scelte determinate da un conflitto di interessi, ad esempio tra consulenti e revisori contabili) eccede il costo privato per il venditore il quale, in assenza di problemi informativi, subirebbe una perdita di reputazione.

In generale, tenuto conto dei possibili effetti negativi delle restrizioni alla specializzazione produttiva, si dovrebbe considerare attentamente se altri tipi di interventi volti alla correzione delle esternalità, quali in particolare l'introduzione di specifici vincoli sui comportamenti di impresa, possano costituire un'alternativa soddisfacente.

Talvolta la normativa pone restrizioni alle forme organizzative e ai legami proprietari con altre imprese. Questi vincoli possono ridurre l'efficienza e la possibilità di raccogliere capitale, limitando così la crescita dimensionale delle imprese. Tipicamente anche queste restrizioni sono volte a prevenire conflitti di interesse (che si possono verificare, ad esempio, nel caso della proprietà di banche da parte di imprese non finanziarie). Nel caso delle professioni, i vincoli sono tipicamente volti a garantire la responsabilità personale del professionista e la sua indipendenza. Anche per queste restrizioni occorre valutare, caso per caso, se siano soddisfatti i requisiti di necessità e proporzionalità e se non sussistano modalità alternative per prevenire efficacemente i conflitti di interesse e per assicurare adeguate forme di responsabilità e garanzia a tutela degli utenti.

Per quanto concerne i limiti alla libera determinazione dell'ambito di attività dell'impresa, l'esempio più lampante di restrizione ingiustificata è costituito dalle dettagliate tabelle merceologiche che caratterizzavano la disciplina della distribuzione commerciale prima della riforma del 1998. L'autorizzazione alla vendita al dettaglio era limitata alla commercializzazione di un insieme circoscritto di prodotti (ad esempio, mobili o prodotti tessili), e non era consentito modificare la gamma di attività senza ottenere un'ulteriore autorizzazione. Come anticipato, il decreto legislativo n. 114/1998 ha mantenuto solo la distinzione tra prodotti alimentari e non alimentari.

Riguardo alle forme organizzative e ai legami proprietari, i casi più interessanti riguardano la disciplina italiana che limita l'assunzione di partecipazioni nelle farmacie (Box 1) e i vigenti limiti all'esercizio in forma societaria delle attività professionali.

BOX 1

La disciplina italiana sull'assunzione di partecipazioni nelle farmacie

Nel dicembre 2005 la Commissione europea ha chiesto formalmente all'Italia, con un parere motivato, di modificare la normativa relativa all'assunzione di partecipazioni nelle farmacie in quanto tale normativa, come interpretata dalla Corte costituzionale, è in contrasto con le disposizioni comunitarie relative alla libertà di stabilimento e alla libertà di circolazione dei capitali nell'Unione europea.

In Italia esistono due tipi di farmacie: le farmacie private e le farmacie comunali.

In base alla legge 8 novembre 1991, n. 362, le farmacie private possono essere gestite solo da persone fisiche che possiedono il diploma di farmacista o da società di persone e società cooperative a responsabilità limitata composte esclusivamente da farmacisti (società di farmacisti) che gestivano già una farmacia prima dell'entrata in vigore di tale legge. Peraltro, in caso di decesso del farmacista titolare del diritto di gestione della farmacia privata il coniuge o l'erede, anche non in possesso delle qualifiche richieste, può mantenere il diritto di gestione dell'esercizio fino al compimento del trentesimo anno di età o eventualmente per un periodo di dieci anni se entro un anno dall'acquisizione della partecipazione si iscrive a una facoltà di farmacia.

La gestione delle farmacie comunali originariamente era affidata ad aziende municipali. Con una serie di interventi normativi volti a favorire la privatizzazione della gestione, è stata ammessa la gestione delle farmacie comunali dapprima da parte di società di capitale a prevalente capitale pubblico e successivamente anche da parte di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria (articolo 116 della legge 18 agosto 2000, n. 267). Il dirigente tecnico della farmacia comunale deve in ogni caso essere un farmacista, mentre tale qualifica non è richiesta per il responsabile della società titolare della gestione.

Per le farmacie private, la legge n. 362/1991 prevede che la partecipazione a società di farmacisti sia incompatibile con qualsiasi altra attività esplicata nel settore della produzione, distribuzione, intermediazione e informazione scientifica del farmaco, mentre non vi erano analoghe disposizioni riguardo alle società di gestione delle farmacie comunali. Pertanto, la disciplina italiana è stata inizialmente ritenuta compatibile con l'attribuzione da parte dei Comuni, nel quadro di appalti pubblici, di partecipazioni maggioritarie nelle società di gestione delle farmacie comunali a imprese operanti nella distribuzione di prodotti farmaceutici.

La Corte costituzionale tuttavia, interpellata sul tema, ha ritenuto la limitazione delle incompatibilità alle società titolari di farmacie private in contrasto con il dettato della Costituzione⁵⁰. Ne è derivato il divieto per le imprese attive, o collegate a imprese attive, nella distribuzione farmaceutica, di assumere partecipazioni minoritarie o maggioritarie in società di gestione delle farmacie comunali in Italia.

Per le farmacie private, la Commissione europea contesta la proporzionalità rispetto all'obiettivo della protezione della salute pubblica, del divieto di assumere la titolarità della farmacie per persone fisiche non in possesso del diploma di laurea in farmacia o per persone giuridiche non composte esclusivamente da farmacisti. Occorre infatti distinguere tra gli aspetti relativi alla titolarità, al diritto di gestione o all'amministrazione delle farmacie e gli aspetti relativi alle relazioni con i terzi, sia fornitori che clienti.

La necessità di possedere la qualifica di farmacista è giustificata in relazione a questi ultimi aspetti, mentre secondo la Commissione europea è dubbia per i primi. Infatti, per la tutela della salute pubblica è sufficiente che in ogni farmacia sia assicurata la presenza di un farmacista qualificato responsabile delle attività attinenti ai farmaci.

⁵⁰ Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 2003, n. 275.

Del resto, la normativa italiana già deroga ai requisiti relativi al titolare della farmacia laddove consente al coniuge e agli eredi di mantenere per dieci anni dal decesso del farmacista la titolarità della farmacia privata senza possedere le qualifiche richieste.

La Commissione contesta anche la previsione che limita alle società tra farmacisti che già gestivano una farmacia prima del 1991 la possibilità di acquisire la titolarità di farmacie private; tale disposizione, infatti, configura una barriera assoluta alla libertà di stabilimento.

Per quanto attiene alle società di gestione delle farmacie comunali la Commissione mette in dubbio la proporzionalità, rispetto all'obiettivo di prevenire conflitti di interessi, del divieto di assumere partecipazioni per le imprese operanti nella distribuzione all'ingrosso di prodotti farmaceutici.

Anzitutto essa rileva come la normativa italiana non assuma un atteggiamento altrettanto rigido nei confronti dei farmacisti persone fisiche, a cui è consentito detenere partecipazioni in imprese di distribuzione all'ingrosso e gestire contemporaneamente una farmacia privata.

In secondo luogo, la Commissione osserva che per i farmaci soggetti a prescrizione (che rappresentano il 90 per cento del totale), il farmacista è strettamente vincolato dalla normativa a fornire un prodotto corrispondente alla prescrizione del medico.

Per i medicinali non soggetti a prescrizione, il farmacista è comunque tenuto a fornire un prodotto farmaceutico confacente allo stato del paziente. Secondo la Commissione è dubbio che il grossista proprietario di una partecipazione in una farmacia abbia una significativa possibilità o un significativo interesse a proporre sistematicamente ai clienti un prodotto in luogo di un altro. Per legge il grossista non può proporre una gamma ridotta di prodotti, essendo tenuto a detenere il 90 per cento delle specialità farmaceutiche disponibili in Italia. Inoltre, al farmacista è vietato penalmente favorire la vendita di certi medicinali in cambio di una remunerazione o di un altro vantaggio, come nel caso di un farmacista che favorisca la vendita di un dato prodotto su istruzione del suo datore di lavoro o del proprietario della farmacia. Infine, una sostituzione sistematica dei prodotti richiesti sarebbe valutata negativamente dalla clientela della farmacia. Secondo la Commissione, trattandosi di medicinali non prescritti, anche se il quadro giuridico e le circostanze economiche non permettessero di eliminare ogni rischio di sostituzione del prodotto, resterebbero comunque forti dubbi sulla proporzionalità del divieto assoluto della partecipazione di imprese operanti nella distribuzione farmaceutica all'ingrosso a società di gestione delle farmacie comunali.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel febbraio 2006 ha effettuato una segnalazione sul tema, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/1990, auspicando l'adeguamento ai principi di concorrenza della normativa in materia di incompatibilità tra attività di distribuzione intermedia e di distribuzione al dettaglio dei farmaci, nonché della normativa che riserva la titolarità della farmacia privata ai farmacisti e che vieta di assumere la titolarità di più di una farmacia privata⁵¹.

Riguardo ai vincoli all'esercizio congiunto di più attività professionali, va segnalato che la Corte di Giustizia ha riconosciuto come compatibile con il Trattato, e quindi necessaria e proporzionata rispetto ad esigenze di interesse generale, la disciplina olandese che vieta le società professionali tra avvocati e revisori per garantire "il corretto esercizio della professione conformemente alle modalità dello Stato membro interessato"⁵².

La valutazione della necessità e proporzionalità di tali restrizioni va comunque condotta con riferimento alle specificità del singolo caso. Ad esempio, tra i profili di incompatibilità con gli articoli 43 e 49 del Trattato della normativa italiana relativa all'attività di recupero stragiudiziale dei crediti sollevati dalla Commissione europea in un ricorso alla Corte di Giustizia del marzo 2005 vi è la previsione dell'incompatibilità

⁵¹ Segnalazione AS 326 del 10 febbraio 2006.

⁵² Corte di Giustizia, sentenza 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters*.

tra tale attività e le attività bancarie e creditizie, che si risolve in un divieto per gli operatori bancari e creditizi di altri Stati membri di esercitare l'attività di recupero crediti in Italia.

Rispetto all'esercizio in forma societaria delle attività professionali, in Italia si è già registrata una prima evoluzione normativa volta a consentire una maggiore flessibilità nella definizione di assetti organizzativi, così da rispondere alle diverse esigenze della domanda.

Con la legge 7 agosto 1997, n. 266, è stato abrogato il divieto di società tra professionisti; per le professioni tecniche, il decreto del Presidente della Repubblica n. 554/1999 ha disciplinato sia le società tra professionisti (in forma di società di persone e cooperative costituite da professionisti iscritti agli albi) che le società di ingegneria, consentendo a queste ultime la forma di società di capitali. Il decreto legislativo n. 96 del 2001 ha altresì consentito la costituzione di società in nome collettivo tra avvocati.

L'Autorità garante ha ripetutamente sottolineato che potrebbero essere compiuti ulteriori passi in direzione di una maggiore flessibilità nelle forme societarie senza pregiudicare l'autonomia di giudizio dei professionisti e il loro rispetto dei valori professionali.

In particolare, per tutti i servizi tecnici (non solo quindi per i servizi di ingegneria) impedire la partecipazione di soci di capitale sembra eccessivo rispetto all'esigenza di assicurare la corretta prestazione dei servizi. Per gli architetti, ad esempio, nella maggior parte degli Stati membri non vi sono vincoli di questo tipo.

Anche per gli altri servizi professionali, peraltro, l'Autorità ha sottolineato l'esigenza di esaminare se sia possibile consentire, senza pregiudizio per l'autonomia del professionista, la partecipazione di soci di capitale in misura limitata e prevedendo che la maggioranza del capitale sociale e dei diritti di voto sia detenuta da professionisti che operano all'interno della società. Esperienze in tal senso si ritrovano ad esempio in Francia e in Germania, dove sono state poste quote massime alla partecipazione dei soci non professionisti.

5.3. Restrizioni della pubblicità

La pubblicità è uno strumento di informazione fondamentale per i consumatori: costringere questi ultimi a basare la scelta del professionista o dell'impresa da cui servirsi esclusivamente su informazioni personali o sull'intuizione sarebbe in totale contrasto con il funzionamento di un'economia di mercato. Ciò che importa è che la pubblicità non sia ingannevole ed esistono specifiche norme a questo fine. Per il resto, le restrizioni in materia di pubblicità ostacolano l'entrata e possono limitare l'innovazione e la concorrenza di prezzo.

Nel nostro ordinamento la disciplina dei servizi professionali prevede varie limitazioni in materia di pubblicità. Non si tratta di un divieto totale dell'informazione

pubblicitaria; tuttavia, i codici deontologici restringono i mezzi di diffusione utilizzabili e i contenuti della pubblicità professionale⁵³.

Riguardo al primo profilo, è stato correttamente osservato che l'eventuale inadeguatezza di un determinato mezzo di promozione pubblicitaria per un professionista può ben essere decretata dal mercato, senza la necessità di un intervento dell'Ordine. Inoltre, per tutelare i destinatari del messaggio da forme promozionali invasive esistono già le disposizioni generali in materia di protezione dei dati personali.

Ostacoli più preoccupanti all'attività economica derivano dalle restrizioni poste dai codici deontologici rispetto al contenuto dell'informazione pubblicitaria, quando si tratta di elementi di fatto quali i prezzi, le caratteristiche della prestazione e i risultati. La questione da porsi è se le esigenze di interesse generale perseguite non siano già sufficientemente tutelate dalle disposizioni generali dell'ordinamento in materia di pubblicità. Al riguardo è stato osservato che "secondo la costante prassi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e la cospicua giurisprudenza amministrativa che su di essa si è formata, la pubblicità ingannevole non è solo quella che fornisce informazioni oggettivamente non veritiere, ma anche quella lacunosa, ambigua o che, comunque, riveli una sproporzione tra affermazioni suggestive e realtà fattuale, tra perentorie promesse e impossibilità di mantenerle nei termini pubblicizzati. E non va dimenticato che, in sede di applicazione, il giudizio di ingannevolezza tiene anche conto della natura dei servizi oggetto di promozione, così come della maggiore o minore capacità dei destinatari della comunicazione di decodificare i messaggi o valutare la realtà (è proprio sotto questo profilo che si valuta l'asimmetria informativa tra l'operatore pubblicitario e i potenziali consumatori). Pochi dubbi sussistono dunque che le promesse di risultati che in realtà non possono essere garantiti (quali, ad esempio, i successi futuri) sarebbero comunque in contrasto con il divieto di pubblicità ingannevole, anche laddove si riferissero a servizi professionali; lo stesso dicasi per il vanto di caratteristiche - quali le specializzazioni- in realtà non possedute, non dimostrabili, non significative; ingannevoli sono certamente anche affermazioni che si riferiscono a caratteristiche in realtà comuni a tutta la categoria; ingannevoli sono le affermazioni di pregi non rilevanti o non pertinenti; ingannevole è, infine, ogni forma di pubblicità occulta (recte: non chiaramente riconoscibile come tale, come recita l'articolo 4 del decreto legislativo n. 74/92). Quanto alla comparazione, oltre che al rispetto del requisito generale di non ingannevolezza, essa è assoggettata alla condizione che il messaggio confronti 'oggettivamente una o più caratteristiche essenziali, pertinenti, verificabili e rappresentative, compreso eventualmente il prezzo, di (...) beni e servizi' (art. 3 bis, d. lg. N. 74/92)....Con riferimento ad un'attività i cui risultati, tipicamente, non possono essere univocamente attribuiti a maggiore abilità né, tanto meno, essere garantiti per il futuro, può ritenersi che i soli confronti sicuramente rispettosi della condizione ricordata sarebbero quelli sulle tariffe praticate o sulla gamma di servizi offerti, con sicuro vantaggio per la concorrenza"⁵⁴. Gli Ordini professionali potrebbero svolgere un ruolo attivo di vigilanza sul rispetto di queste regole generali.

⁵³ Autorità garante della concorrenza e del mercato (2005), dove si osserva che alcuni Ordini si sono dimostrati disponibili a una revisione della disciplina in chiave pro concorrenziale

⁵⁴ Meli (2005), pag. 62-63.

Sul piano comparatistico, negli ultimi due decenni in vari Stati membri le restrizioni relative alla pubblicità delle professioni intellettuali sono state allentate⁵⁵.

Al di là delle iniziative di *competition advocacy* della Commissione europea e dell'Autorità garante, è utile ricordare che le limitazioni all'informazione pubblicitaria da parte di associazioni di imprese sono già state valutate in procedimenti antitrust comunitari e nazionali come possibili restrizioni della concorrenza in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE e dell'articolo 2 della legge n. 287/1990. In particolare, è stato considerato in violazione del diritto antitrust comunitario il divieto di pubblicità comparativa previsto dal Codice deontologico dei mandatarî abilitati presso l'Ufficio europeo dei brevetti⁵⁶. Per quanto attiene al diritto antitrust nazionale, in seguito all'avvio di un procedimento istruttorio riguardo alle restrizioni della pubblicità delle farmacie previste dal codice deontologico della Federazione nazionale degli ordini dei farmacisti, le parti hanno provveduto a eliminare tali restrizioni⁵⁷.

5.4 Restrizioni agli orari di apertura

Le restrizioni agli orari di apertura, comuni nel settore della distribuzione commerciale, possono essere considerate una limitazione alla possibilità di differenziare il servizio orizzontalmente (la scelta dell'orario giornaliero) o verticalmente (la scelta del numero di ore di apertura).

La regolazione che impone l'uniformità dell'intervallo di apertura (restrizioni nella differenziazione orizzontale) peggiora le condizioni per i consumatori senza avere giustificazioni in termini di efficienza dal punto di vista degli operatori, né tantomeno giustificazioni nell'interesse generale.

La valutazione delle restrizioni regolamentari alla durata complessiva dell'intervallo di apertura è più complessa. Infatti, esse danneggiano i consumatori ma riducono i costi di produzione e possono quindi aumentare l'efficienza e i profitti degli operatori. Tuttavia questo scenario si verifica a condizione che il livello del consumo non dipenda dalla lunghezza dell'intervallo di apertura; tale presupposto è irrealistico per numerosi tipi di beni e servizi, durevoli e non durevoli. I distributori devono fare i loro calcoli sul profitto marginale che possono ottenere nel restare aperti. Un calcolo che non può essere fatto una volta per tutte dal regolatore.

La libertà di fissare gli orari va accompagnata dalla flessibilità nelle possibilità di utilizzo del lavoro part-time. Altrimenti, la libertà totale di definire gli orari di apertura può indebitamente favorire i punti vendita di maggiori dimensioni rispetto a quelli più piccoli, che non sono in grado di assumere lavoratori solo per le ore necessarie.

⁵⁵ Commissione europea (2004). Per la pubblicità degli avvocati, Meli (2005) evidenzia come nei principali paesi europei non si sia giunti a una totale liberalizzazione, mentre negli Stati Uniti l'unico limite alla comunicazione pubblicitaria per i servizi legali è costituito dal divieto di pubblicità ingannevole.

⁵⁶ Commissione europea, decisione n. 267/99, IMA; Tribunale di primo grado, sentenza 28 marzo 2001, causa T-144/99. IMA.

⁵⁷ Autorità garante della concorrenza e del mercato, decisione 14 febbraio 2002, I-417, *Selea-Ordine farmacisti*.

Prima della riforma Bersani, gli orari dei negozi erano rigidamente fissati dalla normativa, con limiti alla possibilità di differenziare gli orari e i giorni di chiusura⁵⁸. Uno dei pregi del decreto legislativo n. 114/1998 è stata l'introduzione di una maggiore flessibilità nella scelta degli orari, sia nell'arco della giornata sia con riferimento alle giornate di chiusura; nella prassi, tuttavia, gli accordi raggiunti a livello locale rendono ancora ampiamente diffusa l'uniformità degli orari di vendita.

5.5 Standard qualitativi minimi

L'introduzione di standard qualitativi minimi per le prestazioni tende a far aumentare costi e prezzi. Essi possono essere giustificati, insieme ai requisiti qualitativi all'entrata, per tutelare i consumatori e evitare comportamenti opportunistici nel caso in cui esistano rilevanti problemi informativi. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, quando il rischio derivante da una scarsa qualità del servizio è limitato e quando i consumatori possono facilmente valutare la qualità tramite l'esperienza, può essere il mercato stesso a fornire i giusti segnali, senza la necessità di un intervento di regolazione.

Inoltre gli standard, se non sono definiti in modo appropriato o il loro rispetto non viene efficacemente controllato, possono risultare inutili o addirittura controproducenti, aumentando gli incentivi a non adeguarsi.

L'effetto degli standard sul surplus dei consumatori dipende da come i vari gruppi di consumatori valutano il miglioramento della qualità. In alcuni settori può risultare preferibile non escludere dal mercato i servizi meno costosi di qualità inferiore. Le imprese che sono interessate a migliorare la propria reputazione come fornitori di servizi di alta qualità possono conseguire tale obiettivo attraverso iniziative di certificazione su base volontaria e un'opportuna informazione del pubblico.

Una soluzione intermedia può essere rappresentata dall'istituzione di uno standard minimo obbligatorio, lasciando gli operatori liberi di adottare standard più elevati e di certificare e pubblicizzare, nel modo che ritengono opportuno, lo standard prescelto.

6. I meccanismi istituzionali per rimuovere le restrizioni: l'approccio orizzontale della direttiva comunitaria sui servizi

Le restrizioni normative e amministrative della concorrenza esistenti negli Stati membri occupano un posto centrale tra gli ostacoli che ancora impediscono o rallentano lo sviluppo del Mercato interno dei servizi nell'Unione europea⁵⁹.

Una strategia per rimuovere queste barriere che fosse basata solo sugli strumenti tradizionali, ossia sull'applicazione caso per caso degli articoli 43 e 49 del Trattato da parte della Corte di Giustizia e sull'adozione di direttive settoriali da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, presenterebbe gravi carenze. La Corte, come già accennato, può intervenire solo in un numero limitato di casi e il suo intervento risulta inadeguato quando la rimozione delle barriere richiede il coordinamento dei sistemi

⁵⁸ Per la descrizione della situazione si rinvia a Autorità garante della concorrenza e del mercato (1993).

⁵⁹ Commissione europea (2002).

giuridici degli Stati membri e la cooperazione amministrativa. Inoltre, i servizi interessati sono innumerevoli e mutevoli nel tempo; essi mal si prestano, pertanto, ad essere regolati tramite specifiche direttive settoriali.

Per rendere più efficace l'azione di rimozione degli ostacoli al Mercato interno dei servizi, negli ultimi anni a livello comunitario sono stati studiati nuovi strumenti di intervento.

Il primo strumento consiste nel sistema di sorveglianza multilaterale tra Stati membri, avviato nel 2003 in base agli articoli 98 e 99 del Trattato, che prevede tra l'altro la verifica della rispondenza delle politiche di regolazione nazionali ai principi di concorrenza (cfr. Box 2).

Box 2

Sorveglianza multilaterale tra Stati membri in base agli articoli 98 e 99 del Trattato

L'articolo 4 del Trattato CE, introdotto con il Trattato di Maastricht, sancisce che l'azione degli Stati membri e della Comunità comprende l'adozione di una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al "principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza".

In base all'articolo 98 del Trattato, anch'esso introdotto a Maastricht, gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità. In tale contesto, viene sancito che "gli Stati membri e la Comunità agiscono nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, favorendo un'efficace allocazione delle risorse, conformemente ai principi di cui all'articolo 4".

Con queste due disposizioni i principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza non sono più riconosciuti solo in funzione di supporto alla realizzazione del Mercato interno, ma hanno assunto un valore autonomo nell'ambito del Trattato.

Nella sentenza CIF del 2003 la Corte di Giustizia ha richiamato l'articolo 98 osservando che "dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il Trattato CE prevede espressamente che l'azione degli Stati membri, nell'ambito della loro politica economica, debba rispettare il principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza".

Sempre nel 2003 è stato avviato, in base agli articoli 98 e 99 del Trattato, un sistema di sorveglianza multilaterale tra Stati membri che prevede, tra l'altro, la verifica della rispondenza delle politiche di regolazione nazionali ai principi di concorrenza.

L'articolo 99, paragrafo 2 del Trattato CE prevede che il Consiglio, decidendo a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, possa elaborare un progetto di indirizzi di massima (grandi orientamenti di politica economica, c.d. GOPE) per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità. Tali indirizzi, previo esame del Consiglio europeo, sono pubblicati dal Consiglio in un'apposita raccomandazione.

La prima raccomandazione GOPE è stata adottata il 26 giugno 2003, per il periodo 2003-2005. La seconda raccomandazione GOPE, del 12 luglio 2005, riguarda il periodo 2005-2008⁶⁰.

(cont.)

⁶⁰ GU UE 1 agosto 2003, L 195; GU UE 6 agosto 2005, L 205.

Tali raccomandazioni, nell'indirizzare gli Stati membri al conseguimento degli obiettivi strategici di Lisbona, non si limitano alle indicazioni di politica macroeconomica ma comprendono anche la politica della concorrenza e della qualità della regolazione⁶¹. In particolare, nella raccomandazione del 2005 è richiesto agli Stati membri di attribuire priorità "all'eliminazione degli ostacoli regolamentari, commerciali e di altro tipo che ostacolano indebitamente la concorrenza".

Tramite il Consiglio viene effettuata una sorveglianza multilaterale del rispetto da parte degli Stati membri delle raccomandazioni GOPE⁶². A tal fine, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica. Qualora venga accertato che le politiche di uno Stato non sono coerenti con i GOPE il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro specifiche raccomandazioni, rendendole pubbliche.

In parallelo a queste iniziative, nel 2004 la Commissione europea ha proposto al Parlamento europeo e al Consiglio l'adozione di una direttiva sui servizi nel mercato interno basata su un approccio orizzontale. Si tratta di una direttiva quadro con la quale vengono stabilite norme generali volte a rimuovere gli ostacoli regolamentari e amministrativi alla realizzazione del Mercato interno dei servizi⁶³.

La proposta contiene disposizioni in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi; essa prevede inoltre un regime armonizzato a livello comunitario su alcuni aspetti della tutela dei consumatori e dei requisiti di qualità dei servizi⁶⁴.

Gran parte delle discussioni si sono concentrate sulle previsioni volte a garantire la libera prestazione di servizi e in particolare sulla prevista applicazione, sia pure con un'ampia serie di eccezioni, del principio del paese d'origine⁶⁵.

In questa sede appare invece opportuno soffermarsi sulle disposizioni della proposta di direttiva relative alla libertà di stabilimento, in ragione della loro importanza ai fini della riforma della regolazione in senso pro concorrenziale. Queste disposizioni rappresentano il diretto sviluppo della giurisprudenza comunitaria che proibisce le restrizioni salvo che siano necessarie e proporzionate rispetto al perseguimento di obiettivi di interesse generale.

⁶¹ Una prima intuizione del possibile utilizzo dell'articolo 99 del Trattato nel campo delle politiche microeconomiche e di regolazione si trova in Amato (2001), pag. 484, nota 5.

⁶² Il 27 gennaio 2005 la Commissione europea ha pubblicato la seconda relazione periodica sull'attuazione dei GOPE 2003-2005.

⁶³ COM(2004) 2 def. La direttiva deve essere approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo in co-decisione. Il 16 febbraio 2006 il Parlamento europeo ha approvato una serie di emendamenti al testo originariamente proposto dalla Commissione. La presentazione da parte della Commissione di una nuova versione della proposta di direttiva è attesa prima dell'estate.

⁶⁴ Per quest'ultimo profilo, la proposta sancisce il diritto del fruitore del servizio a non essere discriminato in base alla nazionalità, l'obbligo del prestatore di fornire informazioni sulla qualità, la sottoscrizione obbligatoria di una assicurazione sulla responsabilità professionale per gli esercenti attività di servizi che presentano un rischio particolare. Essa incoraggia inoltre le misure volontarie tendenti al miglioramento della qualità dei servizi, specialmente l'adozione di codici deontologici per le professioni regolamentate che potranno essere elaborati a livello europeo. Sono previste misure volte a facilitare la risoluzione delle controversie transfrontaliere, gli scambi di informazioni e la cooperazione amministrativa tra le autorità degli Stati membri, nell'interesse degli utenti dei servizi.

⁶⁵ Sulla distinzione tra principio del paese di origine e mutuo riconoscimento, si rinvia a Saija-Peirce (2006).

La proposta di direttiva impegna anzitutto gli Stati membri a semplificare le procedure amministrative per l'accesso alle attività di servizi. L'obiettivo è eliminare i ritardi, i costi e gli effetti dissuasivi che derivano da procedure non necessarie o eccessivamente complesse e onerose, dalla duplicazione degli adempimenti, dalle ingiustificate richieste di documentazione, dall'eccessivo potere discrezionale delle autorità competenti, dai termini indefiniti o eccessivamente lunghi, dalla validità temporalmente limitata delle autorizzazioni, da spese amministrative sproporzionate. A tal fine gli Stati membri sono tenuti a realizzare sportelli unici presso i quali ogni prestatore di servizi possa effettuare tutti gli adempimenti, ad assicurare che le informazioni necessarie siano agevolmente disponibili, a introdurre procedure elettroniche per l'espletamento delle formalità.

In base alla direttiva, inoltre, i regimi di autorizzazione sono ammissibili soltanto se sono non discriminatori, necessari e proporzionati⁶⁶. Gli Stati membri saranno tenuti a rivedere i regimi di autorizzazione vigenti per valutare se essi non possano essere eliminati o sostituiti da meccanismi di controllo a posteriori. I criteri per il rilascio delle autorizzazioni devono essere tali da impedire una valutazione arbitraria o eccessivamente discrezionale da parte delle autorità competenti; in particolare, deve trattarsi di criteri non discriminatori, oggettivamente giustificati da esigenze di interesse generale e proporzionati, precisi e non ambigui, oggettivi e resi pubblici in anticipo.

La direttiva fissa anche standard minimi di qualità riguardo alle procedure di autorizzazione. Le regole procedurali devono essere chiare, note e tali da garantire che la domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità; esse non devono essere dissuasive e non devono complicare o ritardare indebitamente l'accesso all'attività; agli interessati deve essere garantito che la loro domanda sarà trattata con la massima sollecitudine, entro un termine ragionevole. Le eventuali risposte negative devono essere motivate e suscettibili di ricorso giurisdizionale. Salvo eccezioni strettamente giustificate, le autorizzazioni devono avere durata illimitata.

Per alcune tipiche restrizioni della concorrenza derivanti dalla regolazione⁶⁷, la direttiva introduce una presunzione assoluta che i requisiti della necessità e della proporzionalità non siano soddisfatti. Tali restrizioni sono sempre proibite. Per esempio, gli Stati membri non potranno: a) subordinare l'ottenimento di un'autorizzazione alla dimostrazione di un bisogno economico o di una domanda da parte del mercato; b) coinvolgere gli operatori concorrenti nel processo di rilascio di un'autorizzazione a entrare sul mercato (è prevista un'eccezione per gli ordini professionali); c) richiedere l'iscrizione per un determinato periodo nei registri dello Stato in questione o l'esercizio per un dato periodo dell'attività sul suo territorio; d) prevedere un totale divieto di pubblicità per le professioni regolate; e) imporre il divieto di attività pluridisciplinari da parte di un soggetto o di esercizio congiunto o in

⁶⁶ Nella direttiva per regime di autorizzazione si intende qualsiasi procedura che obbliga un soggetto a rivolgersi a un'autorità competente allo scopo di ottenere un documento formale o una decisione implicita relativa all'accesso a un'attività di servizio o al suo esercizio.

⁶⁷ Può trattarsi di qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro o derivante dalla giurisprudenza, dalle pratiche amministrative, dalle regole degli organismi professionali.

associazione di attività diverse, salvo espresse deroghe per le professioni regolamentate e per i servizi di certificazione, accredito, controllo tecnico⁶⁸.

Altre restrizioni, elencate in una sorta di “lista grigia”, non potranno essere adottate o mantenute a meno che non vengano espressamente giustificate dallo Stato membro come necessarie e proporzionate. Nella proposta originaria della Commissione tali restrizioni includono: le restrizioni quantitative o territoriali all’accesso e all’esercizio dell’attività; le previsioni che riservano la prestazione di un certo servizio a determinati fornitori (eccetto quelle basate sui requisiti professionali); la fissazione di prezzi minimi o massimi, nonché i divieti e gli obblighi in materia di vendite sottocosto e di saldi; i vincoli alla forma societaria che può essere adottata dal prestatore del servizio.

Sempre in base alla proposta originaria, gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione le restrizioni rientranti nella lista grigia che essi intendono mantenere o adottare *ex novo*, esplicitando le ragioni della scelta. Le relazioni inviate da ciascuno Stato membro saranno trasmesse dalla Commissione agli altri Stati membri per una valutazione multilaterale. Per le proposte di nuove restrizioni incluse nella lista grigia è previsto che la Commissione, previa valutazione della compatibilità con il diritto comunitario, possa chiedere allo Stato interessato di non procedere all’adozione della misura o, nel caso in cui questa sia già avvenuta, di ripristinare la situazione preesistente.

Gli emendamenti approvati dal Parlamento europeo nel febbraio 2006 tolgono dalla lista grigia i divieti e gli obblighi in materia di vendite sottocosto e di saldi; inoltre, essi eliminano le disposizioni relative alla notifica e al controllo delle restrizioni introdotte *ex novo*. Si tratta, soprattutto per l’ultimo profilo, di un netto indebolimento del progetto⁶⁹.

Se l’impostazione originaria della proposta della direttiva sui servizi in materia di libertà di stabilimento fosse conservata, si realizzerebbe a livello comunitario un sistema uniforme di verifica della congruità delle restrizioni normative e amministrative della concorrenza, anche per molteplici servizi che non saranno mai oggetto di specifiche direttive comunitarie. Il carattere orizzontale della proposta, il ruolo attribuito alla Commissione europea, il vaglio da parte degli altri Stati membri dovrebbero rendere più difficile l’adozione e il mantenimento di restrizioni ingiustificate e facilitare il superamento dell’opposizione di quegli interessi particolari che si avvantaggiano della regolazione restrittiva a discapito dell’interesse generale allo sviluppo dell’economia. Ciò spiega l’importanza di sostenere la proposta di direttiva sui servizi a fronte della potente controffensiva che ne rende incerto il futuro. Naturalmente, il rilievo della direttiva dipende strettamente dall’ampiezza del suo ambito di applicazione; rispetto alla proposta originaria della Commissione, la versione approvata dal Parlamento europeo ha ampliato enormemente il novero dei servizi esclusi.

⁶⁸ Per le professioni regolamentate sono consentiti limiti alle attività pluridisciplinari nella misura in cui ciò sia giustificato dall’esigenza di assicurare il rispetto delle norme di deontologia delle singole professioni; per i servizi di certificazione, di accredito e di controllo tecnico i vincoli sono consentiti se necessari per garantire l’indipendenza e l’imparzialità (articolo 30 della proposta di direttiva).

⁶⁹ La Commissione sta comunque studiando la possibilità di estendere gli obblighi di notifica preventiva previsti dalla direttiva 98/34/CE dai servizi della società dell’informazione anche ad altri servizi.

7. Promuovere la concorrenza nei servizi privati in Italia: quali proposte

Nulla impedisce ai singoli Stati membri di anticipare l'applicazione di alcuni principi della direttiva comunitaria sui servizi al fine di rimuovere dal proprio ordinamento le restrizioni ingiustificate della concorrenza. Questa idea è stata espressamente inserita nel Piano italiano in attuazione del rilancio della Strategia di Lisbona, predisposto dal Dipartimento delle Politiche comunitarie nell'ottobre 2005⁷⁰. Bisogna ora renderla operativa.

Si tratta, in sostanza, di rendere sistematica nell'ordinamento nazionale l'analisi della necessità e della proporzionalità delle restrizioni normative e amministrative della concorrenza, con riferimento sia alle misure di cui viene proposta l'adozione sia alle restrizioni già esistenti. L'onere della prova, come anticipato, va spostato su chi vuole imporre o mantenere le restrizioni della concorrenza: dovrebbe spettare a costoro dimostrare che la restrizione è necessaria e proporzionata al perseguimento di obiettivi di interesse generale.

In particolare, avvalendosi della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, potrebbe essere adottata una norma statale di inquadramento che vincoli tutti gli interventi di regolazione al rispetto dei principi generali di libertà di ingresso e di esercizio dell'attività economica e preveda espressamente limiti di necessità e proporzionalità per gli interventi restrittivi della concorrenza. Dovrebbe essere previsto un obbligo di espressa giustificazione qualora siano introdotte restrizioni gravi della concorrenza individuate in un apposito elenco, ispirato alle previsioni della direttiva sui servizi.

L'approccio sarebbe quindi molto diverso da quello recentemente adottato dal legislatore in sede di ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30). In tale sede, infatti, sembra essere riconosciuta una legittimità di per sé ai regimi di riserva di attività, di fissazione delle tariffe e di limitazione della pubblicità professionale⁷¹.

La legge quadro si applicherebbe a tutte le attività d'impresa, sia a quelle rientranti nelle materie di competenza legislativa dello Stato, sia a quelle rientranti nella competenza legislativa concorrente, come le attività professionali, o nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni, come la distribuzione commerciale. Si tratterebbe quindi di un intervento normativo di portata generale.

Per quanto concerne la revisione della regolazione vigente, l'articolo 20 della legge n. 59/1997, come modificato dalla legge n. 229/2003, pone tra i principi e criteri direttivi

⁷⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Politiche comunitarie (2005), PICO- Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione. Piano italiano in attuazione del rilancio della Strategia europea di Lisbona.

⁷¹ Sulla ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni si rinvia alle osservazioni critiche espresse dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione AS 306 del 13 luglio 2005.

per le iniziative di riassetto normativo e codificazione l'eliminazione "delle misure di condizionamento della libertà contrattuale" ove non vi contrastino specifici interessi pubblici. Questa previsione, se opportunamente utilizzata, potrebbe portare a eliminare molte restrizioni ingiustificate della concorrenza derivanti dalla regolamentazione nelle materie che, di volta in volta, sono oggetto di riassetto normativo⁷².

Un'ulteriore possibilità consiste nell'inserire l'obbligo di una valutazione dell'impatto sulla concorrenza all'interno dell'analisi d'impatto della regolazione⁷³.

Infine, per accrescere l'attenzione del legislatore statale e dei legislatori regionali per il tema della promozione della concorrenza sarebbe utile prevedere un esame sistematico, a scadenze fisse, sia da parte del Parlamento che da parte della Conferenza Stato-Regioni, delle segnalazioni e dei pareri adottati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in attuazione degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/1990. In esito a tale esame il legislatore statale e i legislatori regionali dovrebbero essere tenuti a presentare periodicamente, nei rispettivi ambiti di competenza, le proposte normative necessarie a rimuovere le restrizioni ingiustificate della concorrenza. Lo strumento potrebbe essere la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo (che è prevista anche in alcune Regioni), oppure un'apposita legge annuale o biennale sulla concorrenza, da istituire a livello statale e regionale⁷⁴.

Riferimenti bibliografici

ALLEGRA E., MAGNANI L. (2005), *I costi della regolamentazione delle professioni*, in *Analisi giuridica dell'economia* n. 1-2005, pp. 9-20

AMATO G., LAUDATI L. (2001, a cura di), *The Anticompetitive Impact of Regulation*, Edward Elgar

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO (1993), *Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza*, Attività di segnalazione n. 2

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO (1997), *Indagine conoscitiva nel settore degli Ordini e dei Collegi professionali*, Bollettino n. 42/1997

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO (2002), *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, Bollettino n. 1-2/2002

⁷² Tra l'altro la legge di semplificazione 2005 richiama espressamente l'articolo 20 della legge n. 59/1997 in relazione alle previste iniziative di riordino di tutta la normativa adottata prima del 1970 (cosiddetto meccanismo taglia-leggi).

⁷³ Per spunti dall'esperienza di altri paesi cfr. Bruzzone- Heimler (2005). Sul tema dell'analisi d'impatto della regolazione, cfr. più diffusamente Boccaccio-Bruzzone (2006).

⁷⁴ Sul punto si veda anche ref. (2006).

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO (2005), *Liberalizzazione dei servizi professionali*, segnalazione AS 316, Bollettino n. 45/2005.

BARNARD C. (2004), *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press.

BOCCACCIO M., BRUZZONE G. (2006), *Qualità della regolazione per l'attività d'impresa*, Progetto concorrenza

BRUZZONE G. (2001), *Deregulation of structurally competitive services: economic analysis and competition advocacy*, in G. Amato, L. Laudati (a cura di, 2001), cit., pp. 5-28

BRUZZONE G., HEIMLER A. (2005), *La promozione della concorrenza nei servizi privati: esistono principi generali da seguire?*, relazione presentata al seminario Formez su "Stato e mercato, limiti all'applicazione delle norme di concorrenza", Roma, settembre 2005.

COMMISSIONE EUROPEA (2001), *Servizi di interesse generale in Europa*, 2001/C 17/04

COMMISSIONE EUROPEA (2002), *The State of the Internal Market for Services*, COM(2002) 441 def.

COMMISSIONE EUROPEA (2004), *Comunicazione "Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali"*, COM (2004) 83 def.

COMMISSIONE EUROPEA (2005), *Comunicazione "I servizi professionali- Proseguire la riforma. Seguito alla relazione sulla concorrenza nei servizi professionali"*, COM(2004) 83 del 9 febbraio 2004", COM(2005) 405 def.

CRAIG P., DE BURCA G. (2003), *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, III edizione

DELLA CANANEA G. (2005, a cura di), *Professioni e concorrenza*, Giornale di diritto amministrativo, Quaderni n. 8.

DEMSETZ H. (1982), *Barriers to Entry*, 72 American Economic Review

ISAE (2002), *La liberalizzazione del commercio al dettaglio: una prima verifica*, in *Rapporto trimestrale*, aprile 2002

MELI V. (2005), *La pubblicità degli avvocati*, Analisi giuridica dell'economia, n. 1/2005, 41-66

OLIVIERI G. (2005), *La responsabilità del professionista-imprenditore tra concorrenza e regolamentazione*, Analisi giuridica dell'economia, n. 1/2005, 67-88

PARASCANDOLO P., SGARRA G. (2006), *Crescita e produttività: gli effetti economici della regolazione*, Progetto concorrenza

PELLEGRINI L. (2000), *Da riforma a controriforma. La regolamentazione del commercio*, Mercato concorrenza regole, n. 2/2000, 311-327

PELLEGRINI L. (2004), *Regolamentazione e concorrenza nella distribuzione commerciale*, Roma: Fondazione di Vittorio

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI-DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE COMUNITARIE (2005), *PICO- Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione. Piano italiano in attuazione del rilancio della strategia europea di Lisbona*, 14 ottobre 2005

POSNER R. (1975), *The Social Cost of Monopoly and Regulation*, 83 Journal of Political Economy 807

REF. RICERCHE PER L'ECONOMIA E LA FINANZA (2006), *La concorrenza e le Autorità*, Progetto concorrenza

SAIJA A., PEIRCE F. (2006), *L'Italia nel Mercato interno : applicare le regole*, Progetto concorrenza

SCARPA C., BOITANI A. , PANTEGHINI P., PELLEGRINI L., PONTI M. (2005), *Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi*, in Boeri T. et al. (2005), *Oltre il declino*, Bologna: Il Mulino.

TESAURO G. (2005), "L'anomalia italiana", in Federazione nazionale dei Cavalieri del Lavoro, *Professioni e concorrenza*, Avagliano editore

THIEL S.E. (1997), *The Cost of Hair Styling Regulation: Evidence*, dattiloscritto

VANNINI A. (2005), *La disciplina europea*, in G. Della Cananea (2005, a cura di), *Professioni e concorrenza*, Giornale di diritto amministrativo, Quaderni n. 8

VISCO COMANDINI V., GORI S., VIOLATI F. (2004), *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, Mercato concorrenza regole n. 3/2004, 515-548