

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

FINALE
A6-0272/2006

14.9.2006

RELAZIONE

sul seguito alla relazione sulla concorrenza nei servizi professionali
(2006/2137(INI))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatore: Jan Christian Ehler

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	8
PROCEDURA.....	11

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sul seguito alla relazione sulla concorrenza nei servizi professionali (2006/2137(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione "Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali" (COM(2004)0083),
- vista la comunicazione della Commissione "I servizi professionali - Proseguire la riforma - Seguito alla relazione sulla concorrenza nei servizi professionali" (COM(2005)0405),
- visti gli articoli 6, 43, 45, 49 e 81 del trattato CE,
- vista la sua risoluzione del 18 gennaio 1994 sulla situazione e sull'organizzazione della professione notarile nei dodici Stati della Comunità¹,
- vista la sua risoluzione del 5 aprile 2001 sulle tabelle degli onorari e le tariffe obbligatorie per talune libere professioni, in particolare per gli avvocati, e sulla particolarità del ruolo e della posizione delle libere professioni nella società moderna²,
- vista la sua risoluzione del 16 dicembre 2003 sulle regolamentazioni di mercato e le norme di concorrenza per le libere professioni³,
- vista la sua risoluzione del 23 marzo 2006 sulle professioni legali e l'interesse generale nel funzionamento dei sistemi giuridici⁴,
- vista la direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati⁵,
- vista la direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica⁶,
- vista la direttiva 2002/8/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie⁷,
- vista la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre

¹ GU C 44 del 14.2.1994, pag. 36.

² GU C 21 E del 24.1.2002, pag. 364.

³ GU C 91 E del 15.4.2004, pag. 126.

⁴ Testi approvati, P6_TA(2006)0108.

⁵ GU L 78, del 26.3.1977, pag. 17.

⁶ GU L 77 del 14.3.1998, pag. 36.

⁷ GU L 26 del 31.1.2003, pag. 41.

2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali¹,

- vista la giurisprudenza della Corte di giustizia europea sul diritto della concorrenza e sulla libera prestazione dei servizi nella Comunità, con particolare alle disposizioni nazionali sugli onorari minimi,
 - vista la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno²,
 - vista la relazione dello "Institut für höhere Studien" (IHS, 'Istituto di studi avanzati' di Vienna), elaborata per conto della Commissione, "Economic Impact of Regulation in the field of Liberal Professions in Different Member States", del gennaio 2003,
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per i problemi economici e monetari (A6-0272/2006),
- A. considerando che il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha adottato un programma di riforme con l'obiettivo di fare dell'Unione europea, entro il 2010, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale", nel rispetto dell'ambiente (Agenda di Lisbona),
- B. considerando che nella relazione Kok del novembre 2004 si sottolineava l'importanza di liberalizzare i mercati e sopprimere la regolamentazione non necessaria per promuovere una maggiore concorrenza,
- C. considerando che nella valutazione intermedia dell'Agenda di Lisbona si è constatata la necessità di rilanciare l'Agenda stessa rivolgendo una particolare attenzione alla crescita e all'occupazione, e gli Stati membri sono stati invitati a presentare programmi nazionali di riforma per sostenere la crescita e l'occupazione,
- D. considerando che i servizi, principale motore della crescita nell'UE, hanno un ruolo importante da svolgere nel miglioramento della competitività dell'economia europea,
- E. considerando che gli sforzi di riforma devono includere i servizi professionali in quanto settore chiave dell'economia europea,
- F. considerando che, in virtù del principio di sussidiarietà, spetta allo Stato membro decidere se disciplinare le professioni in modo diretto mediante norme nazionali oppure consentire l'autoregolamentazione da parte degli organismi professionali,
- G. considerando che da alcuni anni la Commissione ha avviato con gli Stati membri e le associazioni professionali un dialogo sull'eliminazione degli ostacoli alla concorrenza, che ha avuto come risultato misure di liberalizzazione e nuove iniziative di riforma,

¹ GU L 255 del 30.9.2005, pag. 22.

² GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22.

- H. considerando che, secondo il principio di sussidiarietà, agli Stati membri e alle associazioni nazionali di categoria dei prestatori di servizi professionali spetta un ruolo di primo piano nella prosecuzione degli sforzi di riforma,
- I. considerando che nel processo di riforma occorre coinvolgere in maniera equilibrata gli organismi professionali, altri enti professionali, le organizzazioni dei consumatori e degli utenti e tutti i soggetti interessati,
- J. considerando che regolamentazioni specifiche sono giustificate dalle "asimmetrie dell'informazione" tra clienti e prestatori di servizi professionali, dal fatto che taluni servizi professionali sono considerati produttori di "beni pubblici" e dal fatto che la prestazione di servizi professionali può comportare delle "esternalità",
- K. considerando che l'inventario dei servizi professionali commissionato nel 2002/2003 dalla Commissione non rispecchia più lo stato attuale della regolamentazione nei singoli Stati membri e rende pertanto più difficile la valutazione degli sforzi di riforma,
- L. considerando che la Commissione non ha affrontato la questione degli effetti - in termini di nuovi posti di lavoro e di crescita supplementare - di una riforma sistematica volta a rafforzare la concorrenza nel settore dei servizi professionali,
- M. considerando che obiettivi e parametri di riferimento chiari e scientificamente fondati contribuiranno a convincere tutti i soggetti interessati dal processo di riforma della necessità di uno sforzo riformatore,
- N. considerando che la priorità fondamentale della riforma dev'essere quella di assicurare un più ampio e agevole accesso dei consumatori, garantendo nel contempo la qualità e il contenimento del costo di questi servizi,
- O. considerando che sussistono importanti differenze riguardo al livello di apertura al mercato raggiunto dalle differenti categorie professionali,
- P. considerando che la direttiva 2005/36/CE fissa le regole con cui gli Stati membri ospitanti subordinano l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio nel loro territorio al possesso di determinate qualifiche professionali,
1. plaude al dialogo fra la Commissione, gli Stati membri e le associazioni di categoria dei prestatori di servizi professionali, finalizzato ad eliminare gli ostacoli alla concorrenza che non sono giustificati o che nuocciano all'interesse generale e le regole che sono contrarie agli interessi dei consumatori e in ultima istanza degli stessi prestatori;
 2. invita tutti i partecipanti al processo di riforma a proseguire in modo costruttivo;
 3. ritiene che il tradizionale diritto di emanare regolamentazioni legate a specificità tradizionali, geografiche e demografiche debba essere limitato e da ultimo soppresso; sottolinea a tale riguardo che le regole non devono comportare discriminazioni fondate sul genere, l'etnicità o la nazionalità e devono limitare il meno possibile la concorrenza per favorire la realizzazione degli obiettivi di Lisbona;

4. incoraggia gli Stati membri a valutare in modo costruttivo le esperienze concrete di altri Stati membri nel processo di riforma dei servizi professionali, per trarne il massimo profitto possibile per i propri sforzi di riforma;
5. invita la Commissione a garantire il rispetto effettivo, nel settore delle libere professioni, delle norme del trattato in materia di tutela della concorrenza e di mercato interno;
6. ritiene che l'autoregolamentazione o la regolamentazione efficiente e trasparente dei prestatori di servizi professionali, in grado di valutare in anticipo le conseguenze degli interventi, di controllarne l'impatto e, se necessario, di modularle, sia un mezzo idoneo a soddisfare le esigenze della strategia di Lisbona; ritiene che gli Stati membri debbano avere la responsabilità di controllare la portata dell'autoregolamentazione nazionale per impedire che essa danneggi gli interessi dei consumatori o il perseguimento dell'interesse generale;
7. invita gli Stati membri a garantire accesso e mobilità nell'ambito dei servizi professionali e ad agevolare il passaggio dalla formazione universitaria e post-universitaria alle professioni;
8. considera che, per il rafforzamento delle imprese di medie e piccole dimensioni e per una maggiore capacità d'innovazione e competitività dei servizi professionali, sia necessario eliminare le restrizioni alle possibilità di collaborazione e favorire l'avviamento dei prestatori di servizi interprofessionali;
9. ritiene importante rafforzare gli standard etici e la protezione dei consumatori nell'ambito dei servizi professionali; sostiene l'adozione di codici di condotta da parte dei prestatori di servizi professionali, da elaborare con la partecipazione di tutti i soggetti interessati;
10. sottolinea l'idea che si può rinunciare in larga misura alle regolamentazioni speciali nel campo della pubblicità e che in futuro esse andranno limitate a casi eccezionali debitamente giustificati; pone inoltre in rilievo che la permanenza di regolamentazioni speciali nel campo della pubblicità dev'essere limitata a casi eccezionali debitamente giustificati e che la riduzione della regolamentazione deve puntare a consentire ai professionisti di informare gli utenti sui servizi da essi offerti, attraverso la pubblicità, e a fornire ai consumatori informazioni sulle loro qualifiche e specializzazioni professionali e sulla natura e il costo dei servizi offerti;
11. invita la Commissione a spiegare quali effetti in termini di nuovi posti di lavoro e di crescita aggiuntiva sia lecito attendersi da una riforma sistematica del settore che porti al rafforzamento della concorrenza;
12. sollecita la Commissione ad approfondire l'analisi delle differenze che sussistono, in termini di apertura al mercato, tra le diverse tipologie di categorie professionali in ciascuno Stato membro, nonché dell'impatto che ci si attende dalla completa eliminazione degli inutili ostacoli alla concorrenza, compresa una valutazione degli impatti attesi su settori professionali dotati di risorse limitate o circoscritti a determinate regioni;
13. incoraggia la Commissione ad ampliare la sua analisi della suddivisione della tutela regolamentare per categorie di consumatori, svolgendo indagini più accurate riguardo al

settore delle piccole e medie imprese, e tenendo presente e analizzando meglio il fatto che la domanda di servizi professionali da parte del settore pubblico non è omogenea, bensì proviene da molteplici piccole unità che operano in modo indipendente le une dalle altre e con intensità diversa;

14. fa notare che la suddivisione della tutela normativa a seconda delle diverse categorie di consumatori trascura la circostanza che le regolamentazioni devono la loro legittimazione al fatto che nella prestazione di servizi professionali possono verificarsi "esternalità" e che taluni servizi professionali possono essere considerati "beni pubblici";
15. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

(Traduzione esterna)

MOTIVAZIONE

Nel marzo 2000, il Consiglio europeo di Lisbona ha approvato un programma di riforme volto a rendere l'UE, entro il 2010, lo spazio economico basato sulla conoscenza più competitivo e dinamico del mondo. La relazione Kok, del novembre 2004, ha sottolineato l'importanza di liberalizzare i mercati e sopprimere la regolamentazione non necessaria per promuovere una maggiore concorrenza. Tramite la revisione intermedia dell'agenda di Lisbona e le conclusioni del Consiglio si è stabilito di rilanciare l'agenda, puntando sulla crescita e l'occupazione. Gli Stati membri sono stati invitati a presentare programmi nazionali di riforma per promuovere crescita e occupazione.

Tenuto conto del loro significato economico in Europa, le professioni liberali devono essere coinvolte nel processo di riforma. Come sottolinea l'attuale comunicazione della Commissione "I servizi professionali – Proseguire la riforma", del 5 settembre 2005, dai dati relativi al 2001 emerge che i "servizi legati alle imprese" hanno generato un fatturato superiore ai 1 281 miliardi di euro, pari a circa l'8% del fatturato totale dell'UE. Nel 2001 sono stati generati in tal modo più di 660 miliardi di euro di valore aggiunto. Circa un terzo di tale cifra può essere attribuita ai servizi professionali.

Oltre all'attuale comunicazione "I servizi professionali – Proseguire la riforma", del 5 settembre 2005, la Commissione aveva già elaborato una comunicazione nel 2004 (relazione sulla concorrenza nei servizi professionali, del 9 febbraio 2004). Tale comunicazione faceva seguito a un lavoro di rassegna, intrapreso nel 2002 e nel 2003 e teso a stabilire la prassi normativa relativa alle professioni liberali (studio IHS). Nella nuova comunicazione del 2005 vengono, per la prima volta, presi in esame tutti gli Stati membri.

Le comunicazioni della Commissione si occupano in special modo di sei categorie professionali: avvocati, notai, ingegneri, architetti, farmacisti e contabili (compresa la categoria dei consulenti fiscali) e prendono essenzialmente in esame cinque modalità di restrizione della concorrenza (fissazione dei prezzi, raccomandazione dei prezzi, pubblicità, requisiti di accesso, e infine struttura aziendale e pratiche multidisciplinari).

Nel 2004, la Commissione ha avviato un dialogo strutturato con gli organismi professionali europei. In tale ambito, la Commissione ha constatato che il livello di ricettività alla riforma è dipeso dal grado di apertura e di regolamentazione della professione in esame. Negli ultimi anni, secondo la Commissione, i maggiori progressi sono stati conseguiti nei paesi che dispongono di un programma strutturato di riforme volto a rafforzare la concorrenza e a riformare la regolamentazione. La Commissione considera incoraggiante il fatto che più di un terzo degli Stati membri riferisca che è in corso un lavoro di analisi. In altri sette paesi l'avvio del processo di riforma è molto lento.

Nella sua comunicazione del 2005, la Commissione afferma che tutti gli Stati membri necessitano di ulteriori riforme e che per le regolamentazioni sviluppate a livello nazionale ci si aspetta che siano le autorità nazionali ad apportare i cambiamenti necessari.

La Commissione fa notare che nell'ambito dei servizi professionali continua a sussistere l'esigenza di una tutela regolamentare dei consumatori. A giustificazione di ciò, la Commissione cita l'asimmetria dell'informazione, la possibile comparsa di "esternalità" e il fatto che taluni servizi professionali abbiano le qualità dei "beni pubblici".

La Commissione invita ancora una volta gli Stati membri a intraprendere un lavoro di analisi in merito alle attuali restrizioni e riconosce la possibilità di eliminare in tempi rapidi tali restrizioni per quanto attiene, in special modo, alla pubblicità e alla fissazione dei prezzi.

Fra le novità particolari introdotte dall'attuale comunicazione della Commissione figurano le analisi dei mercati e la conclusione che le normative vadano concepite tenendo conto dei diversi gruppi di consumatori. Così, secondo la Commissione, le grandi imprese e il settore pubblico potrebbero necessitare solo in misura limitata di una tutela regolamentare. Riguardo alle piccole e medie imprese la Commissione non prende una posizione definitiva, mentre per i normali consumatori riconosce esigenza di una normativa accurata.

Per proseguire il processo di riforma, la Commissione ha intenzione di continuare a svolgere il suo ruolo di mediazione.

Il Parlamento si è già espresso, attraverso varie decisioni, in merito alle professioni liberali e alle nuove normative in materia. Da ultimo, il 23 marzo 2006, il Parlamento ha approvato una risoluzione sulle professioni legali, vale a dire la "Risoluzione del Parlamento europeo sulle professioni legali e l'interesse generale nel funzionamento dei sistemi giuridici".

Con la presente relazione d'iniziativa, il Parlamento dovrebbe contribuire a concretizzare l'attuale dibattito sull'apporto delle professioni liberali alla strategia di Lisbona, chiedendo inoltre un costruttivo proseguimento del processo di riforma. Si tratta, in particolare, di impegnarsi per cogliere e favorire i vantaggi delle riforme nell'ambito degli attuali sistemi a favore sia dei consumatori che di coloro che esercitano le professioni liberali, includendoli nel dialogo. Nella sua risoluzione, il Parlamento dovrebbe tuttavia anche chiarire che ci si attende un contributo da parte delle professioni liberali per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

Elaborando la relazione, si è dovuto prendere atto di non disporre né di cifre aggiornate che consentano riflessioni attendibili sul significato economico delle professioni liberali all'interno dell'UE, né della definizione degli obiettivi economici per il processo di riforma. I dati disponibili a livello europeo si basano su proiezioni derivanti da ricerche di molti anni fa oppure dal cosiddetto studio IHS. I cambiamenti al contesto concorrenziale rendono problematico l'uso delle proiezioni, mentre lo Studio IHS non appare né esaustivo né significativo, visto il numero limitato degli Stati e delle professioni presi in esame e dei tre anni e mezzo trascorsi dalla sua redazione. La mancanza di indicazioni sugli obiettivi (le aspettative riguardo agli effetti su crescita e occupazione) di una riforma del settore che sia corretta, condivisa, sistematica e favorevole alla concorrenza, rende più difficile introdurre quel clima positivo necessario alla riforma. Gli studi futuri della Commissione dovrebbero tener conto di tale problematica e trovare un rimedio. Occorre arrivare a una chiara ponderazione economica fra i rischi e le opportunità della liberalizzazione, in special modo per quanto attiene al sistema dei prezzi (fissazione dei prezzi, sistemi di prezzi, prezzi di mercato).

Il presente progetto di relazione intende anche sollecitare che si approfondisca l'analisi della Commissione per quanto attiene alle esigenze normative differenziate a seconda dei consumatori. Dal momento che la Commissione non presenta valutazioni che riguardino le piccole e medie imprese, settore che annovera il 99% delle imprese presenti nell'Unione, tale analisi non appare significativa. Risulta altresì problematico il fatto che il settore pubblico sia considerato come un insieme omogeneo. In Germania, ad esempio, il 50% degli appalti pubblici è assegnato a livello comunale attraverso unità territoriali a volte molto piccole, dove la tutela regolamentare non è equiparabile a quanto previsto dalle amministrazioni ministeriali.

Tramite la relazione occorre anche sottolineare che il Parlamento riconosce l'autonomia amministrativa delle professioni liberali, comune in molti Stati membri. Tale autonomia impone però trasparenza, efficienza, valutazioni d'impatto e controlli. Gli Stati membri che non hanno stabilito alcuna autonomia amministrativa per le professioni liberali non devono essere sollecitati a modificare necessariamente il proprio sistema.

Il Parlamento dovrebbe riconoscere il diritto a introdurre normative specifiche sulla base di particolarità tradizionali (tutela avanzata dei consumatori), geografiche e demografiche. Al tempo stesso, la relazione deve chiarire che tali normative sono da intendersi quali "regimi speciali", che vanno quindi limitate e selezionate in modo da essere quanto meno possibile di intralcio alla concorrenza.

La relazione è tesa, altresì, a incoraggiare gli Stati membri affinché traggano vantaggio dalle esperienze pratiche già acquisite da altri Stati membri nel processo di riforma del settore dei servizi professionali. Considerando che la riforma del settore sta avendo tempo diversi all'interno dell'Unione, le esperienze già acquisite possono contribuire a recuperare i ritardi già accumulati.

Per quanto attiene alla pubblicità e alle pratiche multidisciplinari (possibilità di collaborazione), in molti Stati membri sussistono ancora delle forti restrizioni. A giustificazione delle restrizioni imposte a tali possibilità di collaborazione, si chiama generalmente in causa la salvaguardia dell'etica professionale. Eppure è esattamente nell'ambito delle collaborazioni fra servizi professionali che tale giustificazione appare incomprensibile, dal momento che tali servizi sono soggetti a tutte le norme etiche professionali. Esistono strumenti a salvaguardia di tali norme etiche che hanno meno impatto sulla concorrenza rispetto al divieto di collaborare. Proprio al fine di rafforzare tali strutture medie, il Parlamento dovrebbe chiarire il significato di una riforma in tale contesto specifico. Riguardo al settore della pubblicità, già diversi Stati membri hanno sperimentato la riduzione delle regolamentazioni. A riguardo il Parlamento dovrebbe manifestare l'auspicio che si giunga in tempi rapidi a un confronto sugli effetti della riduzione delle restrizioni a livello pubblicitario. Le esperienze degli Stati membri a riguardo raccomandano agli altri Stati membri di rimuovere buona parte delle restrizioni attinenti al settore della pubblicità.

Il Parlamento europeo è fiducioso che grazie ai provvedimenti proposti sarà possibile rilanciare e accelerare un sistematico processo di riforma.

PROCEDURA

Titolo	Seguito alla relazione sulla concorrenza nei servizi professionali		
Numero di procedura	2006/2137(INI)		
Commissione competente per il merito Annuncio in Aula dell'autorizzazione	ECON 15.6.2006		
Commissione(i) competente(i) per parere Annuncio in Aula	IMCO 15.6.2006	JURI 15.6.2006	
Pareri non espressi Decisione	IMCO 12.7.2006	JURI 30.1.2006	
Cooperazione rafforzata Annuncio in Aula			
Relatore(i) Nomina	Jan Christian Ehler 25.10.2005		
Relatore(i) sostituito(i)			
Esame in commissione	30.5.2006	20.6.2006	11.9.2006
Approvazione	12.9.2006		
Esito della votazione finale	+ : 28 - : 1 0 : 1		
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Ieke van den Burg, Jan Christian Ehler, Elisa Ferreira, José Manuel García-Margallo y Marfil, Donata Gottardi, Gunnar Hökmark, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Sophia in 't Veld, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Kurt Joachim Lauk, Astrid Lulling, Cristobal Montoro Romero, Joseph Muscat, John Purvis, Alexander Radwan, Bernhard Rapkay, Dariusz Rosati, Manuel António dos Santos, Margarita Starkevičiūtė, Sahra Wagenknecht		
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Harald Ettl, Satu Hassi, Vladimír Maňka, Thomas Mann, Giovanni Pittella		
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale			
Deposito	14.9.2006		
Osservazioni (disponibili in una sola lingua)	...		