

variazione percentuale del premio futuro in caso di presenza/assenza di sinistri nel corso del periodo assicurativo), anch'essi orientati ad incoraggiare una maggiore mobilità della domanda.

I servizi professionali

Anche in questo contesto, il legislatore è di recente intervenuto, introducendo alcune misure di promozione della concorrenza, come l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedono l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime, ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti; l'eliminazione del divieto, anche parziale, di diffondere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni; l'abrogazione del divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti.

A tali provvedimenti, tuttavia, ha fatto seguito l'adozione di interventi normativi speciali in contrasto con i principi delineati, si pensi alle tariffe dei notai e nel settore dei lavori pubblici; inoltre, alcuni organismi rappresentativi dei professionisti hanno, di fatto, interpretato in senso restrittivo le nuove disposizioni. L'indagine conoscitiva svolta dall'Autorità, proprio allo scopo di verificare lo stato del recepimento delle regole pro-concorrenziali sopra richiamate, mostra una realtà non confortante, caratterizzata dalla diffusa permanenza di una sostanziale impermeabilità dei codici deontologici alle esigenze di modernizzazione.

L'Autorità ha piena consapevolezza degli interessi fondamentali del singolo e della collettività spesso collegati ai servizi professionali, nonché del contributo di alcune attività professionali alla diffusione dell'innovazione scientifica e tecnologica nell'interesse della competitività del Paese. Si ritiene, tuttavia, che i principi di concorrenza possano essere applicati in modo compatibile con le esigenze di protezione sociale e di tutela degli interessi pubblici che devono essere garantite dalla regolazione dei servizi professionali.

Specifica attenzione, in proposito, meritano le questioni relative all'accesso, alle esclusive, alla struttura e funzione degli ordini e alla determinazione delle tariffe.

L'accesso a una professione e, dunque, la possibilità di prestare i relativi servizi, devono essere, in linea di principio, liberi salve le ipotesi in cui dimostrate esigenze di tutela di interessi generali impongano la necessità di particolari requisiti di ordine morale e/o tecnico.

Laddove necessari, i requisiti richiesti vanno graduati in funzione della loro maggiore o minore restrittività, da stabilire in relazione alle specifiche esigenze di tutela che si manifestano. E' auspicabile l'istituzione di corsi scolastici e universitari che consentano di conseguire direttamente l'abilitazione. L'imposizione dell'esame di Stato, preceduto o non dal tirocinio, va valutata a seconda delle circostanze. Il periodo di tirocinio deve essere proporzionato alle esigenze di apprendimento pratico delle diverse professioni e potersi svolgere non solo presso il professionista, ma anche presso strutture, pubbliche e private, che esercitino la medesima attività e, se possibile, nell'ambito degli stessi corsi di studio.

Vanno espunti i regimi di limitazione numerica degli accessi previsti per alcune professioni, come per esempio nel caso dei notai e dei medici del servizio sanitario nazionale. Queste limitazioni non sono funzionali alla protezione di alcun interesse generale.

Le riserve di attività costituiscono un ulteriore e distinto fattore di ostacolo al funzionamento dei mercati e, se non adeguatamente limitate, rischiano di tradursi in un'indebita protezione per i professionisti titolari, a danno dei consumatori. E' quindi necessario che l'attribuzione di riserve di attività e la loro puntuale estensione siano sempre giustificate da esigenze di tutela degli utenti del servizio, che non potrebbero essere altrimenti soddisfatte. Si deve procedere a un riesame di tutte le riserve attualmente previste, volto a verificare la loro obiettiva giustificazione, secondo una puntuale analisi costi-benefici; in mancanza della quale dovranno essere eliminate del tutto o si dovrà ampliare il novero dei soggetti abilitati.

L'apparato ordinistico, con le sue funzioni di stabile vigilanza sull'attività del professionista, costituisce una misura incisiva di controllo pubblico delle attività private, che si giustifica solo per particolari esigenze di tutela. I compiti degli ordini devono essere incentrati sulla tutela della correttezza nello svolgimento della prestazione professionale e sull'aggiornamento. Gli organi di governo degli ordini, proprio in virtù delle funzioni pubblicistiche di controllo ad essi conferite nell'interesse generale, non devono essere più espressione esclusiva dei membri della professione.

I codici deontologici devono prevedere unicamente norme di tipo etico, a garanzia degli interessi dell'utente e della libertà e autonomia del professionista; non devono mai regolare i comportamenti economici dei professionisti.

Anche nel settore dei servizi professionali, il prezzo dei servizi dovrebbe essere stabilito d'intesa tra le parti. In determinate circostanze, le esigenze di tutela dei consumatori possono giustificare la previsione, in via eccezionale, di tariffe massime. In tal caso, queste ultime dovrebbero essere concretamente stabilite in modo più trasparente e immediatamente percepibile per il consumatore, specialmente con riferimento agli atti standardizzati; ad esempio, può interessare il costo di una procedura di divorzio nel suo complesso, a seconda delle tipologie che statisticamente ricorrono con più frequenza, piuttosto che i prezzi delle singole attività in cui può teoricamente essere frazionato l'esercizio della attività legale.

Competitività e ruolo della pubblica amministrazione

In un contesto di crescente integrazione dei mercati ed interdipendenza dei sistemi economici, l'efficienza del settore pubblico costituisce un fattore determinante del grado di competitività e delle opportunità di sviluppo delle singole economie nazionali.

La Pubblica Amministrazione in un'economia industrialmente avanzata è, allo stesso tempo, un settore produttivo e una fonte di regolamentazione.

Come settore produttivo deve produrre beni e/o servizi secondo tecniche determinate dai principi della responsabilità, dell'efficienza, dello stretto adeguamento ai costi. Ogni innovazione che tende ad adeguare il comportamento della Pubblica Amministrazione – come settore produttivo – a quello di altri ambiti economici è, da questa Autorità, considerato un fattore proconcorrenziale dell'intero sistema produttivo, in particolare se: a) l'affidamento in *outsourcing* di certi servizi fa seguito a severi procedimenti ad evidenza pubblica; b) i provvedimenti autorizzativi non impongono oneri ingiustificatamente gravosi agli operatori economici.

L'esperienza dell'Autorità segnala, peraltro, come nel nostro Paese una delle maggiori criticità concorrenziali risulti connessa proprio all'attività amministrativa di natura autoritativa che ha impatto sul funzionamento dei mercati.

Si pensi, per esempio, al tema dei rapporti tra le amministrazioni locali e le società dalle medesime controllate. In questi casi, spesso l'amministrazione, nella sua veste di ente regolatore e soprattutto in sede di affidamento della gestione dei pubblici servizi, pone in essere atti formalmente amministrativi che possono essere discriminatori a danno delle altre imprese o comunque tali da determinare un ostacolo al corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali. Si pensi, ancora, agli atti in genere di regolazione di alcune attività economiche che, indipendentemente dai motivi che hanno indotto l'amministrazione ad adottarli, si risolvono obiettivamente in un limite ingiustificato all'attività economica di altri operatori, con forte nocimento per il dinamismo del mercato.

La riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale costituisce elemento centrale e fondante di una politica economica orientata al mercato.

E' parte di questo auspicato processo una consistente opera di riduzione, semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo, attraverso il ricorso ai testi unici e ai codici, prediligendo una tecnica legislativa per regole generali e limitando i regimi speciali.

A ciò deve affiancarsi una stabile attività di revisione della normativa volta ad individuare, con riferimento a ciascun settore, l'effettiva necessità e proporzionalità delle procedure amministrative