



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

PRESIDENZA E SEGRETERIA

00187 ROMA - VIA IV NOVEMBRE, 114

TEL. 06.6976701 r.a. - FAX 06.69767048

Circ. n. 220/XVIII Sess.

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

14/05/2013 U-rsp/2647/2013



Ai Consigli degli Ordini
degli Ingegneri
Loro Sedi

Oggetto: Implicazioni della sentenza della Corte di Giustizia UE 28 febbraio 2013, causa C-1/12, sull'obbligo di formazione continua per gli iscritti agli Ordini professionali – invio documento predisposto dal Centro Studi CNI.

Con la presente si trasmette in allegato il documento elaborato dal Centro Studi del Consiglio Nazionale, dal titolo *Le implicazioni della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 28 febbraio 2013, nella causa C-1/12 (Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas c. Autoridade da Concorrência) per la disciplina dell'obbligo di formazione continua degli iscritti all'Ordine degli Ingegneri.*

Lo studio evidenzia che esistono rilevanti implicazioni per la disciplina della formazione continua degli iscritti all'Ordine degli Ingegneri proprio a partire dalla recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

La Corte di Giustizia UE ha stabilito, infatti, che **gli Ordini professionali, nell'erogazione delle attività formative, sono tenuti a rispettare il diritto dell'Unione in materia di concorrenza.**

In concreto ciò significa che gli Ordini professionali non potranno limitare artificiosamente l'accesso al "mercato" dei servizi di formazione, attribuendo solo a se stessi la facoltà di erogare una parte rilevante delle attività formative corrispondenti o, rendendo molto gravosa l'organizzazione di queste attività da parte di soggetti concorrenti.

Per la stessa ragione, i Consigli Nazionali delle professioni regolamentate, *nella procedura di autorizzazione dei soggetti deputati ad erogare attività formative*, non potranno mettere in atto comportamenti od adottare delibere che possano costituire un ostacolo "artificioso" all'accesso di tali soggetti privati al "mercato" dei servizi di formazione professionale.

Pertanto, il Regolamento che i Consigli Nazionali sono tenuti ad emanare per normare la materia, dovrà essere formulato in modo tale da non configurare una

indebita restrizione della concorrenza a favore degli Ordini territoriali, per quanto attiene alla previsione sia di eventuali competenze esclusive per lo svolgimento di specifiche attività di formazione, sia di condizioni di accesso discriminatorie al mercato.

A titolo puramente esemplificativo, non potranno essere previste riserve a favore esclusivo degli Ordini territoriali (es.: in tema di insegnamento della deontologia). I “requisiti minimi” dei corsi di aggiornamento dovranno, poi, essere identici per gli Ordini o Collegi e per gli altri soggetti (associazioni, istituti, fondazioni, ecc.) autorizzati ad organizzare i corsi di formazione (ad esempio, per quanto riguarda la durata, il profilo del personale docente, i contenuti, ecc.).

Anche le modalità e le condizioni per la gestione e l'organizzazione delle attività di aggiornamento professionale saranno le stesse per gli Ordini territoriali e per gli altri organismi di formazione diversi dagli Ordini (ad esempio, le capacità economiche, logistiche, l'accessibilità dei locali, il rispetto delle normative di sicurezza, ecc.).

In conclusione, la sentenza Corte di Giustizia UE 28 febbraio 2013, causa C-1/12, - pur relativa all'Ordine portoghese degli esperti contabili – esprime principi e viene a porre chiarimenti e indicazioni valedoli per gli Ordini professionali delle professioni regolamentate di ogni Paese dell'Unione Europea in materia di formazione obbligatoria.

Si rimanda comunque alla lettura integrale del documento n. 84/2013 del Centro Studi allegato.

Cordiali saluti.

IL SEGRETARIO
Ing. Riccardo Pellegatta



IL PRESIDENTE
Ing. Armando Zambrano

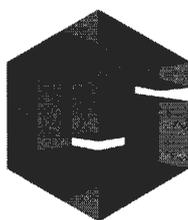


ALLEGATI :

- 1) documento n.84/2013 del Centro Studi CNI ;
- 2) sentenza Corte di Giustizia UE, causa C-1/12, 28 febbraio 2013.

Centro Studi
Consiglio Nazionale Ingegneri

Le implicazioni della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 28 febbraio 2013, causa C-1/12 (*Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas c. Autoridade da Concorrência*) per la disciplina dell'obbligo di formazione continua degli iscritti all'Ordine degli ingegneri



(d. 84/2013)

Roma, 30 aprile 2013

La presente nota è stata redatta dall'avv. Nicola Colacino.



Le implicazioni della sentenza della Corte di Giustizia UE 28 febbraio 2013 sulla disciplina dell'obbligo di formazione continua degli iscritti all'Ordine degli ingegneri

Con la pronuncia emessa nell'ambito del procedimento di rinvio pregiudiziale causa C-1/12 (*Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas c. Autoridade da Concorrência*) del 28 febbraio 2013, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che, anche nell'ambito del sistema di formazione obbligatoria continua, gli Ordini professionali sono tenuti a rispettare il diritto dell'Unione in materia di libertà di concorrenza. In proposito, la Corte ha ritenuto inammissibile l'imposizione ai professionisti iscritti all'Ordine di un sistema di formazione obbligatoria che violi – seppur parzialmente – il principio di libera concorrenza e stabilisca condizioni discriminatorie per l'organizzazione delle attività formative.

La vicenda trae spunto da un regolamento sulla formazione professionale continua adottato dall'Ordine degli esperti contabili portoghese (*Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, di seguito *OTOC*). In base a tale atto, gli esperti contabili sono tenuti a effettuare, nel corso dei due anni precedenti, attività formative corrispondenti a una media di 35 crediti annuali, erogate direttamente dall'*OTOC* o da enti omologati. Il regolamento stabilisce, altresì, due diversi tipi di formazione professionale: da un lato, la formazione *istituzionale* (della durata massima di 16 ore, erogabile esclusivamente dall'*OTOC* per un minimo di 12 crediti formativi annuali), diretta a sensibilizzare i professionisti sulle questioni di natura legislativa, nonché su aspetti di Ordine etico e deontologico; dall'altro, la formazione *professionale* (di una durata minima superiore a 16 ore), consistente in sessioni di studio su tematiche inerenti alla professione di esperto contabile.



Quest'ultima può essere erogata sia direttamente dall'*OTOC*, sia da organismi iscritti presso l'*OTOC*, sulla base di una sua decisione insindacabile e previo versamento di una tassa.

Nel 2010, l'Autorità garante della concorrenza del Portogallo aveva accertato l'esistenza di una condotta anticoncorrenziale da parte dell'*OTOC*, ritenendo che il regolamento sul conseguimento di crediti formativi fosse contrario al diritto dell'Unione. Ciò in quanto detto regolamento avrebbe illegittimamente alterato il mercato dei servizi afferenti alla formazione professionale continua, riservando la gestione di almeno un terzo delle attività formative corrispondenti all'*OTOC* medesimo (12 crediti su un totale di 35) e imponendo sulla parte rimanente condizioni discriminatorie a scapito dei concorrenti dell'Ordine. In seguito all'impugnazione, da parte dell'*OTOC*, della decisione dell'Autorità garante, il *Tribunal da Relação de Lisboa* (la Corte d'appello di Lisbona) ha investito la Corte di Giustizia dell'UE della questione pregiudiziale concernente l'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza nei confronti degli Ordini professionali.

Sul punto, è interessante rilevare come **la Corte di Giustizia abbia anzitutto qualificato il regolamento adottato dall'Ordine professionale alla stregua di una decisione presa da un'associazione di imprese** (com'è noto, l'articolo 101, paragrafo 1, TFUE vieta gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni di imprese e le pratiche concordate idonee a interferire con il libero commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il libero gioco della concorrenza nell'ambito del mercato interno).

Ciò sul presupposto che, secondo giurisprudenza costante della Corte di Giustizia, "*costituisce attività economica qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato*", e che, nel caso specifico, gli esperti contabili, per il fatto stesso di offrire, dietro corrispettivo, servizi contabili, assumendosi, altresì, i rischi finanziari conseguenti (cfr. i parr. 35 e 36 della sentenza), così



che, *“tenuto conto del modo in cui la loro professione è disciplinata in Portogallo, gli esperti contabili svolgono un’attività economica e, pertanto, costituiscono imprese ai sensi dell’articolo 101 TFUE, senza che la natura complessa e tecnica dei servizi da essi forniti e la circostanza che l’esercizio della loro professione è regolamentato siano tali da modificare questa conclusione”* (par. 38).

La Corte, quindi, a conferma – e sviluppo – dell’orientamento che riconosce la natura di *“attività economica”* dei servizi offerti mediante l’esercizio di professioni intellettuali (sebbene la Corte, nel caso di specie, si riferisca esclusivamente alla professione di esperto contabile nell’ambito dell’ordinamento portoghese) giunge ad attribuire natura di *“associazione di imprese”* all’Ordine professionale, in qualità di organo rappresentativo degli esercenti l’anzidetta attività economica, e di *“accordo tra imprese”* ai regolamenti dell’Ordine che – al pari di quello oggetto di esame nella fattispecie – presentano un *“impatto diretto sugli scambi economici”* nel mercato dei servizi offerti dai (ma anche ai) professionisti iscritti, com’è il caso della *“formazione obbligatoria degli esperti contabili”* (par. 42).

Né la circostanza che un Ordine professionale sia tenuto per legge a porre in essere un sistema di formazione obbligatoria destinato ai suoi membri lo esime dall’osservanza del diritto europeo in materia di concorrenza e dal corrispondente controllo da parte delle autorità competenti.

In altri termini, secondo la Corte di Giustizia UE, la natura di ente pubblico degli Ordini professionali e la conseguente *“copertura”* della loro funzione regolamentare (anche quando lo svolgimento di tale funzione è demandato agli Ordini direttamente dalla legge, com’è il caso, in Italia del D.P.R. n. 137/2012) non sembra costituire una valida giustificazione per interferire o, più semplicemente, derogare agli obblighi stabiliti dai trattati in materia di concorrenza.

Infatti, *“quando adotta un regolamento come il regolamento controverso, un Ordine professionale quale l’OTOC non esercita*



prerogative tipiche dei pubblici poteri, ma piuttosto appare come l’organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce, peraltro, un’attività economica” (par. 46).

Ciò nondimeno, la Corte riconosce che, “quando uno Stato membro attribuisce poteri normativi ad un’associazione professionale, definendo nel contempo i criteri di interesse generale e i principi essenziali ai quali la regolamentazione posta dall’Ordine deve conformarsi nonché mantenendo il proprio potere di decisione in ultima istanza, le norme emanate dall’associazione professionale conservano un carattere pubblico e sfuggono alle norme del Trattato applicabili alle imprese” (par. 54).

Tale puntualizzazione sembrerebbe offrire una “via d’uscita” a tutela dell’esercizio della potestà regolamentare riservata agli Ordini, riconoscendo l’inapplicabilità del diritto dell’Unione europea qualora sia lo stesso Stato ad attribuire agli Ordini un potere normativo, a definire “*i criteri di interesse generale e i principi essenziali*” di riferimento, nonché a conservare “*il proprio potere di decisione in ultima istanza*”. Tuttavia, non può escludersi che, laddove l’attività regolamentare degli Ordini professionali intervenga in spazi non formalmente coperti dalla delega dei pubblici poteri, l’obbligo di osservanza del diritto UE torni ad assumere specifica rilevanza.

È in base a questi presupposti che la Corte ha potuto accertare che il regolamento dell’*OTOC*, nel realizzare un sistema di formazione obbligatoria degli esperti contabili finalizzato a garantire la qualità dei loro servizi, **configura un’indebita restrizione della concorrenza** laddove, a vantaggio dell’Ordine medesimo, sottrae alla concorrenza una parte sostanziale del mercato rilevante e impone, per l’altra parte di detto mercato, condizioni discriminatorie a danno dei concorrenti dell’Ordine professionale (circostanze, comunque, - precisa la Corte - che spetta al giudice nazionale verificare).

In definitiva, nel caso di specie non è in discussione l’esistenza dell’obbligo di formazione professionale continua a carico degli iscritti all’Ordine degli Ingegneri, che deve essere attuato in base alle



pertinenti prescrizioni di legge (in Italia, l'art. 7 del D.P.R. n. 137/2012), quanto la relativa disciplina in conformità al diritto della concorrenza vigente nell'UE.

Pertanto, a prescindere dalla copertura normativa costituita dalla delega pubblica, gli Ordini professionali non potranno limitare artificiosamente l'accesso al "mercato" dei servizi di formazione, attribuendo esclusivamente a se stessi la facoltà di erogare una parte rilevante delle attività formative corrispondenti e/o rendendo eccessivamente onerosa l'organizzazione di tali attività da parte di soggetti concorrenti.

Come è noto il comma 2, dell'art. 7 del citato **DPR n. 137/2012** garantisce compiutamente l'accesso al mercato dei servizi di formazione destinato ai professionisti italiani, oltre che agli Ordini e Collegi territoriali, anche ad "associazioni di iscritti agli albi" ed a "altri soggetti". In questo senso la norma nazionale appare perfettamente in linea con la pronuncia della Corte di Giustizia citata. Nessuna quota del mercato rilevante (quello, cioè, dell'offerta di servizi relativi alla formazione professionale), infatti, è riservata dalla legge agli ordini professionali, *nemmeno con riferimento alle materie della deontologia professionale e dell'ordinamento della professione.*

Le "associazioni di iscritti" e gli "altri soggetti" che intendono svolgere attività di formazione devono, però, essere autorizzati dai Consigli Nazionali, previo parere vincolante del Ministero vigilante (comma 2, dell'art. 7 cit.).

La pronuncia della Corte di Giustizia porta a ritenere che **non possano essere messi in atto da parte dei Consigli Nazionali nella procedura di autorizzazione** (benché sottoposta al vaglio vincolante del Ministero vigilante) comportamenti o delibere che possano costituire un "artificioso" ostacolo all'accesso paritario di altri soggetti al "mercato" dei servizi di formazione professionale.

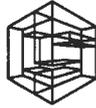
Di conseguenza, il regolamento che, ai sensi del comma 3, dell'art. 7 del D.P.R. n. 137/2012, i Consigli Nazionali sono tenuti a



emanare, “previo parere favorevole del Ministro vigilante”, per disciplinare “a) le modalità e le condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti e per la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento a cura degli ordini o collegi territoriali, delle associazioni professionali e dei soggetti autorizzati; b) i requisiti minimi, uniformi su tutto il territorio nazionale, dei corsi di aggiornamento; c) il valore del credito formativo professionale quale unità di misura della formazione continua”, **dovrà essere formulato in modo tale da non configurare una indebita restrizione della concorrenza a favore degli Ordini territoriali e in danno dei concorrenti**, per quanto attiene alla previsione sia di eventuali competenze esclusive in relazione allo svolgimento di specifiche attività di formazione, sia di condizioni di accesso discriminatorie al mercato rilevante.

A titolo esemplificativo ciò significa che:

- le condizioni di assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti non potranno prevedere una “riserva” a favore esclusivo degli Ordini territoriali; anche nelle materie della deontologia e della legislazione, le “associazioni” e gli “altri soggetti” dovranno essere legittimati, al pari degli Ordini territoriali, ad offrire servizi di aggiornamento;
- i “requisiti minimi” dei corsi di aggiornamento (quali ad esempio la durata, il profilo del personale docente, i contenuti, etc) dovranno essere identici sia per le iniziative organizzate dagli Ordini territoriali che per quelle offerte dalle “associazioni” ed “altri soggetti”;
- le modalità e le condizioni per “la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento” (in termini, ad esempio, di capacità e economiche e giuridiche dei soggetti promotori, disponibilità e accessibilità dei locali utilizzati per l'attività formativa, rispetto delle normative sulla sicurezza, capacità logistiche



dei soggetti promotori, disponibilità di adeguate competenze professionali sia organizzative che del personale docente, efficienza ed efficacia dell’attività formativa svolta) dovranno essere tali da non determinare trattamenti differenziati tra Ordini territoriali, “associazioni” e “altri soggetti” che possano costituire ostacolo all’accesso al “mercato” dei servizi di aggiornamento o alterare la concorrenza al suo interno.

Ciò non vuol dire affatto che, in conformità al disposto dell’art. 7, DPR 137/2012, i Consigli Nazionali degli Ordini e Collegi non siano legittimati a stabilire una serie di requisiti minimi che i concorrenti esterni (“associazioni di iscritti agli albi” ed “altri soggetti”) – al pari degli Ordini medesimi – devono presentare, qualora intendano candidarsi all’organizzazione delle attività formative in parola. L’osservanza dei principi di libera concorrenza, infatti, non può certamente andare a scapito del perseguimento dell’interesse pubblico alla migliore qualificazione dei professionisti iscritti all’Ordine. Quest’ultimo, a prescindere dall’obbligo di rispettare il diritto dell’Unione europea, deve ritenersi il criterio guida rispetto al quale ispirare l’attività di vigilanza e controllo riservata ai Consigli Nazionali anche nell’ambito della formazione professionale continua.

Tali requisiti minimi, giova ripeterlo, devono essere però tali da non determinare “ostacoli” all’eccesso al mercato dei servizi di aggiornamento o incidere sul corretto svolgersi delle dinamiche concorrenziali tra strutture ordinistiche ed altri “organismi di formazione”.

SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA (Seconda Sezione)

28 febbraio 2013 (*)

«Ordine degli esperti contabili – Normativa relativa al sistema di formazione obbligatoria degli esperti contabili – Articolo 101 TFUE – Associazione di imprese – Restrizione della concorrenza – Giustificazioni – Articolo 106, paragrafo 2, TFUE»

Nella causa C-1/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunal da Relação de Lisboa (Portogallo), con decisione del 15 novembre 2011, pervenuta in cancelleria il 3 gennaio 2012, nel procedimento

Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas

contro

Autoridade da Concorrência,

con l'intervento di:

Ministério Público,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, dai sigg. G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (relatore) e J. L. da Cruz Vilaça, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 dicembre 2012,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, da D. Abecassis, L. Vilhena de Freitas e R. Leandro Vasconcelos, advogados;
- per il Ministério Público, da F. de Jesus Marques de Oliveira, procuradora-geral adjunta;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes, in qualità di agente, assistito da M. Caldeira, advogada;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da F. Varrone, avvocato dello Stato;

- per il governo olandese, da C. Wissels, in qualità di agente;
- per il governo polacco, da B. Majczyna e M. Szpunar, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da N. Khan, L. Parpala e P. Guerra e Andrade, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 56 TFUE, 101 TFUE, 102 TFUE e 106 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (Ordine degli esperti contabili; in prosieguo: l'«OTOC») e l'Autoridade da Concorrência (Autorità garante della concorrenza; in prosieguo: l'«AdC») in merito, in particolare, alla compatibilità con l'articolo 101 TFUE del regolamento relativo al conseguimento di crediti formativi (Regulamento da Formação de Créditos, *Diário da República*, 2ª serie, n. 133, del 12 luglio 2007; in prosieguo: il «regolamento controverso»). Tale regolamento è stato adottato il 18 maggio 2007, dal Consiglio degli esperti contabili, al quale è succeduto l'OTOC.

Contesto normativo

Lo Statuto dell'OTOC

- 3 L'articolo 1 dello Statuto dell'Ordine degli esperti contabili (in prosieguo: lo «Statuto dell'OTOC»), che figura nell'allegato I del decreto legge n. 310/2009, del 26 ottobre 2009, ha il seguente tenore:

«L'[OTOC] è una persona giuridica di diritto pubblico di natura associativa, che ha il compito di rappresentare, attraverso la loro iscrizione obbligatoria, gli interessi professionali degli esperti contabili nonché di esercitare un controllo su tutti gli aspetti collegati con l'esercizio delle loro funzioni».

- 4 L'articolo 3, paragrafo 1, di tale Statuto stabilisce che:

«1. All'ordine competono le seguenti funzioni:

- a) concedere il titolo professionale di esperto contabile e rilasciare la relativa tessera professionale;

- b) difendere la dignità e il prestigio della professione, vegliare sul rispetto dei principi etici e deontologici nonché difendere gli interessi, i diritti e le prerogative dei suoi membri;
- c) promuovere e contribuire al perfezionamento e alla formazione professionale dei suoi membri, in particolare organizzando attività e programmi di formazione professionale, corsi e conferenze;
- (...)
- n) esercitare il potere disciplinare sugli esperti contabili;
- o) stabilire principi e norme di etica e deontologia professionale;
- (...)
- r) istituire, organizzare e attuare sistemi di controllo della qualità dei servizi forniti dagli esperti contabili;
- s) concepire, organizzare e realizzare sistemi di formazione obbligatoria per i suoi membri;
- (...))».

5 Ai sensi dell'articolo 6 dello stesso Statuto:

«1. Gli esperti contabili esercitano le seguenti funzioni:

- a) pianificare, organizzare e coordinare la contabilità degli enti che tengono, o devono tenere, una contabilità debitamente organizzata secondo i piani contabili ufficialmente applicabili o, a seconda dei casi, il sistema di normalizzazione contabile, nel rispetto delle disposizioni di legge, dei principi contabili in vigore e degli orientamenti degli organismi competenti in materia di normalizzazione contabile;
- b) assumere la responsabilità della regolarità tecnica, nei settori contabile e fiscale, degli enti di cui alla lettera precedente;
- c) sottoscrivere, insieme al rappresentante legale degli enti di cui alla lettera a), i bilanci e le dichiarazioni fiscali, attestandone la qualità, nei termini e alle condizioni definiti dall'ordine, senza pregiudizio della competenza e delle responsabilità conferite dalla legge commerciale e fiscale agli organi interessati;
- d) in base agli elementi forniti dai contribuenti della cui contabilità essi sono incaricati, assumere la responsabilità del controllo degli adempimenti dichiarativi ai fini della previdenza sociale e ai fini fiscali connessi alla gestione degli stipendi.

2. Inoltre, gli esperti contabili hanno il compito di:

- a) esercitare funzioni di consulenza nei settori della contabilità, della fiscalità e della previdenza sociale;
- b) intervenire, in qualità di rappresentanti dei soggetti passivi della cui contabilità essi sono incaricati, nella fase amministrativa del procedimento tributario, nell'ambito delle questioni relative alle loro specifiche competenze;

- c) svolgere tutte le altre funzioni definite dalla legge, specifiche all'esercizio delle loro funzioni, segnatamente quella di perito nominato dai tribunali o da altri enti pubblici o privati.

(...)).

- 6 Conformemente all'articolo 57, paragrafo 1, lettera a), dello Statuto dell'OTOC, gli esperti contabili sono tenuti a rispettare tutti i regolamenti e ad eseguire tutte le delibere dell'OTOC.
- 7 A termini dell'articolo 59, paragrafo 2, di detto Statuto, configura un'infrazione disciplinare la «violazione, da parte dell'esperto contabile, mediante azione od omissione anche colposa, di uno dei doveri generali o speciali previsti dallo (...) Statuto (...) o da altre disposizioni o delibere adottate dall'Ordine».
- 8 Conformemente agli articoli 63 e 64 dello Statuto dell'OTOC, simili infrazioni sono passibili di una delle sanzioni disciplinari seguenti, ossia un'ammonizione, un'ammenda, la sospensione sino a tre anni e la radiazione dall'albo.

Il regolamento sul controllo di qualità

- 9 Il 30 marzo 2004 il Consiglio degli esperti contabili ha adottato il Regolamento do Controlo de Qualidade (regolamento sul controllo di qualità; *Diário da República*, 2ª serie, n. 175, del 27 luglio 2004). L'articolo 4 di tale regolamento dispone quanto segue:

«1. La valutazione del controllo trasversale passa attraverso la verifica dei seguenti elementi:

(...)

- e) il conseguimento, nel corso dei due anni precedenti, di una media annuale di 35 crediti di formazione erogata dall'[OTOC] o da [esso] omologata;

(...)).

Il regolamento controverso

- 10 L'articolo 3 del regolamento controverso prevede quanto segue:

«Tipi di formazione erogata dall'[OTOC]

- 1. L'[OTOC] promuove i seguenti tipi di formazione:
 - a) la formazione istituzionale;
 - b) la formazione professionale.
- 2. La formazione istituzionale consiste in interventi realizzati dall'[OTOC] in favore dei suoi membri, di una durata massima di sedici ore, il cui obiettivo è segnatamente quello di sensibilizzare i professionisti alle iniziative e alle modifiche legislative nonché alle questioni di ordine etico e deontologico.

3. La formazione professionale consiste in sessioni di studio e approfondimento di tematiche inerenti alla professione, di una durata minima superiore a sedici ore».
- 11 In forza dell'articolo 5, paragrafo 1, di detto regolamento, l'OTOC può erogare qualunque tipo di formazione rilevante ai fini dell'esercizio della professione di cui trattasi. In conformità al paragrafo 2 di tale disposizione, la formazione istituzionale è di competenza esclusiva dell'OTOC.
- 12 Dagli articoli 6 e 7 dello stesso regolamento risulta che gli istituti di insegnamento superiore e gli organismi abilitati, in forza di legge, a erogare formazioni nonché gli organismi iscritti presso l'OTOC possono impartire corsi nell'ambito della formazione professionale degli esperti contabili.
- 13 A norma dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento controverso, per poter essere autorizzati dall'OTOC a impartire corsi che danno diritto a crediti formativi, gli organismi di formazione devono avere i seguenti requisiti:
- «(a) capacità comprovata di erogare formazioni;
 - (b) possesso dei mezzi necessari (finanziari, materiali e umani) per erogare formazioni di qualità;
 - (c) idoneità comprovata dei membri degli organi di direzione dell'organismo in questione e delle persone responsabili dell'organizzazione della formazione;
 - (d) interventi di professori universitari e/o di personalità aventi competenze riconosciute nel settore della professione e/o di professionisti aventi competenze riconosciute nei settori connessi all'esercizio della professione».
- 14 Conformemente all'articolo 9 di detto regolamento, la decisione di accettazione o di rigetto dell'iscrizione degli organismi di formazione, ai fini della realizzazione di attività formative che danno diritto a crediti formativi, è adottata dalla direzione dell'OTOC entro il termine di tre mesi a partire dalla presentazione della domanda.
- 15 Gli articoli 10-12 dello stesso regolamento disciplinano la procedura di omologazione delle attività formative che danno diritto a crediti formativi realizzate dagli organismi diversi dall'OTOC. La decisione se omologare o meno un'attività formativa è adottata dall'OTOC.
- 16 In forza dell'articolo 15, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la partecipazione degli esperti contabili ad un'attività formativa istituzionale o professionale, purché questa sia erogata dall'OTOC o da esso omologata, conferisce loro 1,5 crediti per ogni ora di formazione. Conformemente al paragrafo 2 del suddetto articolo 15, ciascun esperto contabile è tenuto a conseguire annualmente 12 crediti di formazione istituzionale.
- 17 L'articolo 16 del regolamento controverso prevede che gli organismi di formazione che ricadono nell'ambito di applicazione dell'articolo 8 di tale regolamento devono versare all'OTOC una tassa, sia al momento della domanda di iscrizione quale organismo di formazione, sia alla presentazione della domanda di omologazione di ciascuna attività formativa che essi intendono realizzare. In forza dell'articolo 17 di detto regolamento,

l'importo di tale taxa corrisponde alle spese totali sostenute dall'OTOC nell'ambito di tali procedure, e non è pertanto fissato nel regolamento controverso.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 18 Nel 2006 e nel 2009 l'AdC ha ricevuto due denunce aventi ad oggetto il sistema di formazione obbligatoria degli esperti contabili posto in essere dall'OTOC.
- 19 In tale periodo numerosi organismi di formazione hanno chiesto l'iscrizione presso l'OTOC allo scopo di poter realizzare attività di formazione professionale destinate agli esperti contabili, dietro versamento di una taxa pari a EUR 200. Nel corso dello stesso periodo detti organismi hanno altresì chiesto l'omologazione delle attività formative che intendevano realizzare, dietro versamento di una taxa pari a EUR 100 per ogni attività programmata.
- 20 Nonostante l'OTOC abbia accolto la maggior parte delle suddette domande, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, in taluni casi, l'OTOC ha negato l'omologazione ad attività formative.
- 21 Inoltre, due organismi di formazione hanno espressamente rifiutato l'iscrizione presso l'OTOC, adducendo che il regolamento controverso limitava illegittimamente la loro libertà di realizzare attività formative destinate agli esperti contabili.
- 22 Dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta altresì che, in taluni casi, l'OTOC non ha adottato alcuna decisione, benché fossero trascorsi oltre cinque mesi dalla presentazione della domanda di omologazione o ha risposto a una simile domanda in un termine di oltre un anno.
- 23 Con decisione del 7 maggio 2010 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), dopo aver definito il mercato di riferimento come quello della formazione obbligatoria degli esperti contabili su tutto il territorio nazionale, l'AdC ha rilevato che, adottando il regolamento controverso, l'OTOC aveva violato gli articoli 101 TFUE e 102 TFUE e gli ha inflitto un'ammenda.
- 24 L'OTOC ha chiesto l'annullamento di tale decisione dinanzi al Tribunal do comércio de Lisboa.
- 25 Tale giudice ha anzitutto dichiarato che, da un lato, imponendo a tutti gli esperti contabili l'obbligo di conseguire una media di 35 crediti formativi annuali nel corso dei due anni precedenti nell'ambito di una formazione erogata dall'OTOC o da esso approvata, di cui 12 crediti conseguiti nell'ambito della formazione erogata in modo esclusivo dallo stesso OTOC, e, dall'altro, stabilendo quali sono gli organismi di formazione abilitati a erogare una formazione e le attività formative che consentono di ottenere crediti formativi, l'OTOC ha determinato una distorsione della concorrenza sul mercato della formazione obbligatoria degli esperti contabili. Esso ha altresì dichiarato che il regolamento controverso era idoneo ad ostacolare gli scambi tra gli Stati membri.
- 26 Poi, il Tribunal do comércio de Lisboa ha respinto l'argomento secondo cui le restrizioni della concorrenza conseguenti a tale regolamento erano necessarie per garantire il buon esercizio della professione di esperto contabile.

- 27 Da ultimo, detto giudice ha dichiarato che l'OTOC non aveva abusato della propria posizione dominante sul mercato di riferimento. Esso ha annullato quindi la decisione impugnata nella parte concernente tale aspetto.
- 28 L'OTOC ha chiesto l'annullamento della decisione del Tribunal do comércio de Lisboa dinanzi al giudice del rinvio, sostenendo di essere incaricato di una missione di servizio pubblico, che deriva direttamente dalla legge, e consistente nella promozione e nella contribuzione alla formazione dei suoi membri. L'attività di formazione da esso messa in atto, pertanto, non sarebbe riconducibile alla sfera degli scambi economici e, conseguentemente, esulerebbe dall'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE. In ogni caso, tale articolo non troverebbe applicazione nella fattispecie in esame, come risulterebbe dai punti 97 e seguenti della sentenza del 19 febbraio 2002, Wouters e a. (C-309/99, Racc. pag. I-1577), dal momento che gli eventuali effetti restrittivi del comportamento dell'OTOC troverebbero la loro giustificazione nella necessità di garantire il buon esercizio della professione degli esperti contabili. Inoltre, il regolamento controverso contribuirebbe a migliorare l'offerta, la distribuzione e la promozione del progresso tecnico o economico e riserverebbe agli utilizzatori una congrua parte degli utili ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, TFUE. Inoltre, l'istituzione di un sistema di formazione obbligatoria destinato agli esperti contabili configurerebbe un servizio di interesse economico generale, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.
- 29 In tale contesto, il Tribunal da Relação de Lisboa ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se un organismo come l'[OTOC] debba essere considerato, nel suo insieme, un'associazione di imprese agli effetti dell'applicazione delle norme comunitarie in materia di concorrenza (mercato della formazione). In caso di risposta affermativa, se l'attuale articolo 101, paragrafo 2, TFUE, debba essere interpretato nel senso che anche un organismo che, come l'OTOC, adotta norme vincolanti di applicazione generale in attuazione di obblighi di legge, relativamente alla formazione obbligatoria degli esperti contabili allo scopo di garantire ai cittadini un servizio affidabile e di qualità, è assoggettato a tali norme comunitarie in materia di concorrenza.
 - 2) Qualora un organismo come l'OTOC sia tenuto per legge a porre in essere e gestire un sistema di formazione obbligatoria per i suoi membri, se l'[articolo] 101 TFUE possa essere interpretato nel senso che permette di contestare la messa in atto di un sistema di formazione richiesto per legge, da parte dell'OTOC e del regolamento che lo ha istituito, nella parte in cui si limita a tradurre rigorosamente tale prescrizione legislativa, o se, invece, tale questione esuli dall'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE e debba essere valutata alla luce degli (...) articoli 56 TFUE e seguenti.
 - 3) Tenuto presente che nella sentenza Wouters [e a.] [cit.] e in altre pronunce simili si controverteva su una normativa che incideva sull'attività economica dei professionisti iscritti all'ordine professionale interessato in quelle cause, se gli (...) articoli 101 TFUE e 102 TFUE ostino ad una regolamentazione in materia di formazione degli esperti contabili che non incide direttamente sull'attività economica dei professionisti interessati.
 - 4) Se, alla luce del diritto della concorrenza dell'Unione (nel mercato della formazione), un ordine professionale possa esigere, per l'esercizio della professione che esso rappresenta, una determinata formazione che solo esso eroga».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima, sulla seconda e sulla terza questione

Osservazioni preliminari

- 30 Dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che, nella decisione impugnata, l'AdC ha rilevato che l'OTOC, adottando il regolamento controverso, aveva violato sia l'articolo 101 TFUE che l'articolo 102 TFUE. Orbene, tale decisione è stata successivamente annullata dal Tribunal do comércio de Lisboa, in quanto con essa detta autorità aveva rilevato un'infrazione all'articolo 102 TFUE. Dinanzi al giudice del rinvio, l'OTOC chiede l'annullamento della decisione di detto giudice, unicamente nella parte in cui quest'ultimo ha confermato la constatazione di una violazione dell'articolo 101 TFUE.
- 31 Pertanto, è del tutto evidente che, nella fase in cui si trova la controversia principale, l'interpretazione richiesta degli articoli 56 TFUE e seguenti, nonché 102 TFUE, non ha alcun rapporto con l'oggetto di tale controversia, cosicché essa è priva di rilevanza per la soluzione di quest'ultima. Infatti, da una parte, la compatibilità del regolamento controverso con gli articoli 56 TFUE e seguenti non è oggetto della decisione impugnata e, dall'altra, l'annullamento parziale di questa da parte del Tribunal do comércio de Lisboa, nella parte in cui essa constata una violazione dell'articolo 102 TFUE, non è stato contestato dinanzi al giudice del rinvio.
- 32 Conseguentemente, si deve rilevare che la prima, la seconda e la terza questione pregiudiziale vertono esclusivamente sull'interpretazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

Sulle questioni poste

- 33 Con la prima, la seconda e la terza questione, che devono essere esaminate congiuntamente nei limiti precisati al punto 32 della presente sentenza, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un regolamento come quello di cui trattasi nel procedimento principale, adottato da un ordine professionale quale l'OTOC, debba essere considerato alla stregua di una decisione presa da un'associazione di imprese, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Tale giudice chiede segnatamente se abbia conseguenze sull'applicabilità dell'articolo 101 TFUE la circostanza che, da un lato, l'OTOC sia tenuto, in forza della legge, ad adottare norme vincolanti di applicazione generale relative alla messa in atto di un sistema di formazione obbligatoria, destinato ai suoi membri, al fine di garantire ai cittadini la fornitura di un servizio credibile e di qualità, e che, dall'altro, tali norme siano prive di efficacia diretta sull'attività economica degli esperti contabili.
- 34 Per determinare se un regolamento come il regolamento controverso debba essere considerato alla stregua di una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, occorre esaminare anzitutto se gli esperti contabili siano imprese ai sensi del diritto della concorrenza dell'Unione.
- 35 Secondo una costante giurisprudenza, nel contesto del diritto della concorrenza la nozione di impresa comprende qualsiasi ente che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle modalità del suo finanziamento (v., in particolare, sentenza *Wouters e a., cit.*, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

- 36 A questo proposito da una giurisprudenza parimenti costante risulta che costituisce attività economica qualsiasi attività consistente nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato (v., in particolare, sentenza *Wouters e a.*, cit., punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 37 Nel caso specifico, dal fascicolo di cui dispone la Corte emerge che gli esperti contabili offrono, dietro corrispettivo, servizi contabili consistenti in particolare, a termini dell'articolo 6 dello Statuto dell'OTOC, nella pianificazione, nell'organizzazione e nel coordinamento della contabilità degli enti, nella sottoscrizione dei loro bilanci e delle loro dichiarazioni fiscali, nella consulenza nei settori della contabilità, della fiscalità e della previdenza sociale, nonché nella rappresentanza dei soggetti passivi della cui contabilità sono incaricati, nella fase amministrativa del procedimento tributario. Inoltre, è pacifico che, in quanto membri di una professione liberale, gli esperti contabili assumono i rischi finanziari afferenti all'esercizio di tali attività, dal momento che, in caso di disequilibrio tra le spese e i ricavi, l'esperto contabile è chiamato a sostenere egli stesso il deficit constatato.
- 38 Ciò posto, tenuto conto del modo in cui la loro professione è disciplinata in Portogallo, gli esperti contabili svolgono un'attività economica e, pertanto, costituiscono imprese ai sensi dell'articolo 101 TFUE, senza che la natura complessa e tecnica dei servizi da essi forniti e la circostanza che l'esercizio della loro professione è regolamentato siano tali da modificare questa conclusione (v., per analogia, sentenza *Wouters e a.*, cit., punto 49).
- 39 In secondo luogo, occorre esaminare la questione se un ordine professionale quale l'OTOC debba essere considerato un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, allorché adotta un regolamento come il regolamento controverso ovvero, al contrario, debba essere considerato un'autorità pubblica.
- 40 Secondo la giurisprudenza della Corte, un'attività che, per la sua natura, per le norme alle quali è soggetta e per il suo oggetto, esuli dalla sfera degli scambi economici o si ricollegi all'esercizio di prerogative dei pubblici poteri sfugge all'applicazione delle regole di concorrenza del Trattato FUE (v., in particolare, sentenza *Wouters e a.*, cit., punto 57 e giurisprudenza ivi citata).
- 41 Orbene, innanzi tutto, non può ritenersi che una normativa come quella di cui trattasi nel procedimento principale esuli dalla sfera degli scambi economici.
- 42 In proposito è pacifico, da un lato, che lo stesso OTOC offre attività formative destinate agli esperti contabili e, dall'altro, che l'accesso degli altri prestatori che intendano erogare una simile formazione è soggetto alle norme contenute nel regolamento controverso. Conseguentemente, un regolamento del genere ha un impatto diretto sugli scambi economici nel mercato della formazione obbligatoria degli esperti contabili.
- 43 Inoltre, l'obbligo per l'esperto contabile di seguire una formazione secondo le modalità stabilite da tale regolamento è strettamente connesso all'esercizio della sua attività professionale, come rilevano il governo polacco e la Commissione europea. Difatti, la violazione di detto obbligo potrebbe comportare, in applicazione degli articoli 57, paragrafo 1, lettera a), 59, paragrafo 2, 63 e 64 dello Statuto dell'OTOC, sanzioni disciplinari, come la sospensione per un periodo massimo di tre anni o la radiazione dall'albo di detto ordine professionale.

- 44 Anche ammesso che il regolamento in parola non abbia una diretta influenza sull'attività economica degli esperti contabili stessi, come sembra suggerire il giudice del rinvio nell'ambito della sua terza questione, tale circostanza non è idonea, di per sé sola, a sottrarre una decisione di un'associazione di imprese all'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE.
- 45 Invero, una simile decisione può essere idonea a impedire, restringere o falsare la concorrenza ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, non soltanto nel mercato in cui i membri di un ordine professionale esercitano la loro attività, ma anche in un altro mercato nel quale lo stesso ordine professionale esercita un'attività economica.
- 46 In secondo luogo, quando adotta un regolamento come il regolamento controverso, un ordine professionale quale l'OTOC non esercita prerogative tipiche dei pubblici poteri, ma piuttosto appare come l'organo di regolamentazione di una professione il cui esercizio costituisce, peraltro, un'attività economica.
- 47 Infatti, da una parte, non è contestato che gli organi dirigenti dell'OTOC siano esclusivamente composti da membri di quest'ultimo. Inoltre, le autorità nazionali non intervengono in alcun modo nella designazione dei membri di tali organi.
- 48 Poco rileva a questo riguardo che l'OTOC sia disciplinato da uno statuto di diritto pubblico. Infatti, secondo la sua stessa formulazione, l'articolo 101 TFUE si applica ad accordi tra imprese e a decisioni di associazioni di imprese. L'ambito giuridico entro il quale ha luogo la conclusione di detti accordi e sono adottate dette decisioni nonché la definizione giuridica di tale ambito, data dai vari ordinamenti giuridici nazionali, sono irrilevanti ai fini dell'applicazione delle regole di concorrenza dell'Unione e in particolare dell'articolo 101 TFUE (sentenza *Wouters e a.*, cit., punto 66 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 Dall'altra parte, il potere regolamentare di cui è investito l'OTOC non è soggetto a condizioni o criteri che tale ordine professionale debba osservare allorché adotta atti come il regolamento controverso. A tale riguardo, l'articolo 3, paragrafo 1, lettere c) e s), dello Statuto dell'OTOC si limita ad attribuire a quest'ultimo i compiti, rispettivamente, di «promuovere e contribuire al perfezionamento e alla formazione professionale dei suoi membri, in particolare organizzando attività e programmi di formazione professionale, corsi e conferenze», e di «concepire, organizzare e realizzare per i suoi membri sistemi di formazione obbligatoria».
- 50 Queste disposizioni lasciano quindi all'OTOC un ampio margine di discrezionalità quanto ai principi, alle condizioni e alle modalità ai quali deve essere conforme il sistema di formazione obbligatoria degli esperti contabili.
- 51 In particolare, lo Statuto dell'OTOC non riconosce a quest'ultimo il diritto esclusivo di erogare attività formative destinate agli esperti contabili e non prescrive le condizioni di accesso degli organismi di formazione al mercato della formazione obbligatoria degli esperti contabili. Le norme relative a tali questioni figurano invece nel regolamento controverso.
- 52 Inoltre, è pacifico che tale regolamento sia stato adottato dall'OTOC senza alcun intervento da parte dello Stato.

- 53 Il fatto, addotto dal giudice del rinvio nell'ambito della sua seconda questione, che l'OTOC sia tenuto per legge a porre in essere un sistema di formazione obbligatoria destinato ai suoi membri non rimette in discussione le considerazioni che precedono.
- 54 È vero che, quando uno Stato membro attribuisce poteri normativi ad un'associazione professionale, definendo nel contempo i criteri di interesse generale e i principi essenziali ai quali la regolamentazione posta dall'ordine deve conformarsi nonché mantenendo il proprio potere di decisione in ultima istanza, le norme emanate dall'associazione professionale conservano un carattere pubblico e sfuggono alle norme del Trattato applicabili alle imprese (v., in tal senso, sentenza *Wouters e a.*, cit., punto 68).
- 55 Tuttavia, come risulta dai punti 49-52 della presente sentenza, è evidente che non è questa l'ipotesi di cui trattasi nel procedimento principale.
- 56 In tale contesto, le norme relative al conseguimento di crediti formativi emanate dall'ordine professionale di cui al procedimento principale sono imputabili soltanto ad esso.
- 57 Per quanto riguarda l'incidenza che sull'applicazione dell'articolo 101 TFUE possa avere la circostanza, addotta dal ricorrente nel procedimento principale, per cui l'OTOC non persegue scopi di lucro, si deve rilevare che questa non osta a che l'ente che effettua delle operazioni sul mercato vada considerato come un'impresa, poiché la relativa offerta di servizi si pone in concorrenza con quella di altri operatori che perseguono uno scopo di lucro (v., in tal senso, sentenza del 10 gennaio 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze e a.*, C-222/04, Racc. pag. I-289, punti 122 e 123, nonché del 1° luglio 2008, *MOTOE*, C-49/07, Racc. pag. I-4863, punto 27).
- 58 È esattamente questa la situazione in esame nel procedimento principale. Infatti, dal fascicolo di cui dispone la Corte risulta che l'OTOC propone attività formative professionali destinate agli esperti contabili e, al contempo, opera in concorrenza con altri organismi di formazione che perseguono uno scopo di lucro.
- 59 Alla luce delle precedenti considerazioni, si deve rispondere alla prima, alla seconda e alla terza questione nei seguenti termini:
- un regolamento, come il regolamento controverso, adottato da un ordine professionale quale l'OTOC deve essere considerato una decisione presa da un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE;
 - la circostanza che un ordine professionale quale l'OTOC sia tenuto per legge a porre in essere un sistema di formazione obbligatoria destinato ai suoi membri non è idonea a sottrarre all'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE le norme promulgate da tale ordine professionale, purché esse siano imputabili esclusivamente a quest'ultimo;
 - la circostanza che tali norme non abbiano influenza diretta sull'attività economica dei membri di detto ordine professionale non incide sull'applicabilità dell'articolo 101 TFUE, dal momento che la violazione censurata al medesimo ordine professionale concerne un mercato nel quale esso stesso esercita un'attività economica.

Sulla quarta questione

- 60 Con la sua quarta questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il diritto dell'Unione in materia di concorrenza osti a che un ordine professionale imponga ai suoi membri l'obbligo di seguire una formazione erogata esclusivamente da tale ordine, in condizioni come quelle di cui al procedimento principale.
- 61 Il governo portoghese rileva che la violazione dell'articolo 101 TFUE constatata nella decisione contestata e oggetto della controversia principale non consiste solamente nel fatto di imporre ai membri dell'OTOC una formazione erogata esclusivamente da quest'ultimo.
- 62 In proposito, dal fascicolo di cui dispone la Corte e, in particolare, dalla decisione impugnata nonché da quella del Tribunal do comércio de Lisboa, e come altresì confermato dall'OTOC e dal governo portoghese nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte, sembra risultare che la violazione dell'articolo 101 TFUE contestata all'OTOC consista nell'adozione del regolamento controverso, in forza del quale il mercato della formazione obbligatoria degli esperti contabili è stato, in sostanza, artificiosamente segmentato, riservandone un terzo allo stesso OTOC ed imponendo, sull'altra parte di tale mercato, condizioni discriminatorie, a svantaggio dei concorrenti di detto ordine professionale.
- 63 In forza dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE sono incompatibili con il mercato comune tutte le decisioni di associazioni di imprese che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza all'interno del mercato comune.
- 64 Occorre verificare pertanto se tali condizioni siano soddisfatte nel procedimento principale.
- 65 Al riguardo, è giurisprudenza costante che, affinché una decisione, un accordo o una pratica possano pregiudicare il commercio fra Stati membri, è necessario che, in base ad un complesso di elementi oggettivi di diritto o di fatto, appaia sufficientemente probabile che essi esercitano un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sugli scambi fra Stati membri, in modo tale da far temere che possano ostacolare la realizzazione di un mercato unico fra Stati membri. Tale influenza non deve, inoltre, essere insignificante (v., segnatamente, sentenza del 23 novembre 2006, *Asnef-Equifax e Administración del Estado*, C-238/05, Racc. pag. I-11125, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).
- 66 Estendendosi a tutto il territorio dello Stato membro interessato, un regolamento come quello controverso può pregiudicare il commercio tra gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE (v., per analogia, in particolare, sentenza del 5 dicembre 2006, *Cipolla e a.*, C-94/04 e C-202/04, Racc. pag. I-11421, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 67 Orbene, alla luce dei rilievi di cui ai punti 73-92 della presente sentenza, le condizioni di accesso al mercato della formazione obbligatoria degli esperti contabili imposte dal regolamento controverso sono chiaramente atte ad avere una rilevanza non trascurabile nella scelta delle imprese, stabilite in uno Stato membro diverso dalla Repubblica portoghese, di esercitare o meno le loro attività in quest'ultimo Stato membro.
- 68 Quanto alla questione se un regolamento, come il regolamento controverso, abbia per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza in seno al mercato interno, occorre rilevare, come risulta dalla decisione di rinvio, che tale regolamento mira a garantire

la qualità dei servizi offerti dagli esperti contabili ponendo in essere un sistema di formazione obbligatoria.

- 69 Pertanto, ipotizzando che il regolamento in parola non abbia per oggetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza, occorre analizzare i suoi effetti sulla concorrenza nel mercato interno.
- 70 Secondo una giurisprudenza costante, la valutazione degli effetti di una decisione di un'associazione d'impresе ai sensi dell'articolo 101 TFUE comporta la necessità di considerare la situazione concreta in cui la stessa si inquadra, e in particolare il contesto economico e giuridico nel quale operano le imprese interessate, la natura dei beni o servizi coinvolti e le condizioni reali del funzionamento e della struttura del mercato o dei mercati in questione (v., segnatamente, sentenza *Asnef-Equifax e Administración del Estado*, cit., punto 49).
- 71 L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE non limita tale valutazione ai soli effetti attuali, in quanto la stessa deve tenere conto anche degli effetti potenziali della decisione in questione sulla concorrenza nel mercato interno (sentenza *Asnef-Equifax e Administración del Estado*, cit., punto 50 e giurisprudenza ivi citata).
- 72 Sebbene spetti al giudice del rinvio esaminare se il regolamento controverso abbia prodotto o rischi di produrre effetti nefasti sulla concorrenza nel mercato interno, è compito della Corte fornirgli, a tal fine, gli elementi interpretativi di diritto dell'Unione che gli consentano di pronunciarsi (v., in tal senso, sentenza del 13 ottobre 2011, *Pierre Fabre Dermo-Cosmétique*, C-439/09, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 42).
- 73 A questo riguardo, il giudice del rinvio deve, in primo luogo, prendere in considerazione la struttura del mercato della formazione obbligatoria degli esperti contabili, quale risulta da tale regolamento.
- 74 Va rilevato in proposito che il suddetto regolamento ha previsto due tipi di formazione, l'una denominata «istituzionale», l'altra denominata «professionale», distinte in funzione del loro oggetto, degli organismi autorizzati a erogarle e della durata delle attività formative che possono essere realizzate.
- 75 Per quanto riguarda, anzitutto, l'oggetto della formazione istituzionale, definito dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento controverso, si deve rilevare che esso consiste nella sensibilizzazione degli esperti contabili non solo alle questioni di ordine etico e deontologico, ma anche alle «iniziative e modifiche legislative». Orbene, non è escluso che gli sviluppi legislativi rilevanti siano parimenti oggetto della formazione professionale, la quale consiste, conformemente al paragrafo 3 del predetto articolo 3, in «sessioni di studio e approfondimento di tematiche inerenti alla professione». Inoltre, conformemente all'articolo 15, paragrafo 1, di detto regolamento, ogni attività formativa, tanto istituzionale quanto professionale – a condizione che essa sia realizzata dall'OTOC o da quest'ultimo omologata – dà diritto a 1,5 crediti per ora.
- 76 Questi elementi sono atti a dimostrare che i due tipi di formazione suddetti potrebbero essere considerati intercambiabili, quanto meno in parte, circostanza che spetta al giudice del rinvio accertare.

- 77 Se così fosse, la distinzione operata dal regolamento controverso tra la formazione istituzionale e la formazione professionale in funzione dell'oggetto delle medesime sarebbe priva di giustificazione. Al riguardo va ricordato che, come emerge dal punto 7 della comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza (GU 1997, C 372, pag. 5), il mercato del prodotto rilevante comprende tutti i prodotti e/o servizi che sono considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore, in ragione delle caratteristiche dei prodotti, dei loro prezzi e dell'uso al quale sono destinati.
- 78 Inoltre, la divisione del mercato della formazione obbligatoria degli esperti contabili che risulta dal regolamento controverso si traduce nella designazione degli organismi autorizzati a erogare ciascuno dei due tipi di formazione. Al riguardo, dall'articolo 5, paragrafo 2, di tale regolamento risulta che la formazione istituzionale può essere erogata esclusivamente dall'OTOC. Oltre a ciò, nell'ambito della media di 35 crediti annuali che gli esperti contabili hanno l'obbligo di ottenere nel corso dei due anni precedenti, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), del regolamento sul controllo di qualità, 12 crediti devono essere conseguiti imperativamente nell'ambito della formazione istituzionale, come risulta dall'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento controverso.
- 79 Ne consegue che quest'ultimo regolamento riserva all'OTOC una parte non trascurabile del mercato della formazione obbligatoria degli esperti contabili.
- 80 Poi, i due tipi di formazione si differenziano in base alla rispettiva durata delle azioni che possono essere erogate nell'ambito di ciascuna di esse. Infatti, l'articolo 3, paragrafi 2 e 3, di detto regolamento prevede che la formazione istituzionale abbia una durata massima di sedici ore, mentre la durata della formazione professionale deve essere superiore a sedici ore.
- 81 Tale circostanza può avere la conseguenza, e spetta al giudice del rinvio verificare ciò, che agli organismi di formazione diversi dall'OTOC che intendano proporre programmi di formazione di breve durata sia precluso farlo.
- 82 Siffatta regola, quindi, risulta evidentemente atta a comportare distorsioni della concorrenza sul mercato della formazione obbligatoria degli esperti contabili, pregiudicando il normale andamento della domanda e dell'offerta.
- 83 Da ultimo, mentre il regolamento controverso impone agli esperti contabili l'obbligo imperativo di conseguire annualmente un minimo di 12 crediti formativi istituzionali, per quanto riguarda la formazione professionale non è prevista alcuna prescrizione analoga. Ne consegue, come fatto valere dal governo portoghese, che gli esperti contabili possono scegliere di conseguire i 23 crediti rimanenti sia nell'ambito della formazione professionale sia nell'ambito della formazione istituzionale. Tale circostanza è parimenti idonea a conferire un vantaggio concorrenziale alle attività formative erogate dall'OTOC nell'ambito della formazione istituzionale, tenuto conto in particolare della più breve durata di queste, come evidenziato ai punti 80 e 81 della presente sentenza, fatto che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 84 In secondo luogo, il giudice del rinvio deve esaminare le condizioni di accesso al mercato in questione degli organismi diversi dall'OTOC.

- 85 A questo riguardo va rilevato che gli organismi di formazione, ad eccezione degli istituti di insegnamento superiore e degli organismi abilitati, in forza della legge, a erogare formazioni, che intendano realizzare attività che danno diritto ai crediti formativi, devono ottenere la previa iscrizione presso l'OTOC. Spetta alla direzione di quest'ultimo accettare o respingere una domanda d'iscrizione, come risulta dall'articolo 9 del regolamento controverso.
- 86 Oltretutto, se detti organismi desiderano che le attività formative che essi intendono realizzare diano diritto a crediti formativi, in forza dell'articolo 12 di tale regolamento essi devono presentare, per ciascuna attività, una domanda di omologazione presso l'OTOC. Tale domanda deve essere proposta almeno tre mesi prima dell'inizio dell'azione di cui trattasi e deve contenere un certo numero di informazioni, quali il prezzo e il programma dettagliato dell'attività in questione. Il richiedente deve altresì versare una tassa per ciascuna attività prevista, la quale spetta all'OTOC. La decisione di omologazione o di rigetto è adottata dalla direzione di tale ordine professionale.
- 87 Inoltre, è pacifico che, da un lato, l'OTOC eroga del pari attività di formazione professionale in concorrenza con altri organismi di formazione e che, dall'altro, la formazione professionale erogata dall'OTOC non è sottoposta ad alcuna procedura di omologazione.
- 88 Orbene, un sistema di concorrenza leale, come quella prevista dal Trattato, può essere garantito solo se le pari opportunità tra i diversi operatori economici sono assicurate (sentenza MOTOE, cit., punto 51).
- 89 Gli elementi rilevati ai punti 85-87 della presente sentenza sono atti a far sì che il regolamento controverso non assicuri pari opportunità ai diversi operatori economici.
- 90 Difatti, anzitutto, le condizioni che devono essere soddisfatte da parte degli organismi di formazione, da una parte, al fine di essere iscritti presso l'OTOC e, dall'altra, allo scopo di omologare un'attività formativa professionale sono formulate, rispettivamente agli articoli 8 e 12 del regolamento controverso, in modo poco preciso.
- 91 Una simile normativa, che conferisce ad una persona giuridica quale l'OTOC il potere di pronunciarsi in maniera unilaterale sulle domande di iscrizione o di omologazione presentate ai fini dell'organizzazione di attività formative, senza che tale normativa assoggetti un simile potere a limiti, obblighi o ad un controllo, potrebbe condurre la persona giuridica investita di detto potere a falsare la concorrenza, favorendo le attività formative da essa stessa organizzate (v., per analogia, sentenza MOTOE, cit., punto 52).
- 92 In secondo luogo, il modo in cui la procedura di omologazione è organizzata dal regolamento controverso può limitare l'offerta di attività formative proposte da organismi diversi dall'OTOC. Infatti, il fatto di dover chiedere la previa omologazione di ciascuna attività formativa prevista, e ciò tre mesi prima dell'inizio di quest'ultima, può risultare pregiudizievole ai concorrenti dell'OTOC, giacché tale procedura impedisce loro di offrire, nell'immediato, attività formative di attualità che diano diritto ai suddetti crediti, al contempo imponendo loro l'obbligo di divulgare sistematicamente informazioni dettagliate concernenti ciascuna attività prevista.
- 93 Occorre tuttavia rilevare che non ogni decisione di un'associazione di imprese che restringa la libertà d'azione delle parti ricade necessariamente sotto il divieto sancito all'articolo 101,

paragrafo 1, TFUE. Infatti, ai fini dell'applicazione di tale disposizione ad un caso di specie, occorre innanzi tutto tener conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o dispiega i suoi effetti e, più in particolare, dei suoi obiettivi (v., in tal senso, sentenza *Wouters e a.*, cit., punto 97).

- 94 Nel caso specie, come rilevato al punto 68 della presente sentenza, dalla decisione di rinvio risulta che il regolamento in discorso mira a garantire la qualità dei servizi offerti dagli esperti contabili.
- 95 Nella misura in cui pone in essere un sistema di formazione obbligatoria degli esperti contabili, idoneo ad assicurare una necessaria garanzia di perfezionamento e di formazione professionale continua, contribuendo così ad una sana amministrazione in materia di contabilità delle imprese e di fiscalità, tale regolamento contribuisce effettivamente al perseguimento di detto obiettivo.
- 96 Poi, occorre esaminare se gli effetti restrittivi riconducibili al regolamento controverso possano essere ragionevolmente considerati necessari per garantire la qualità dei servizi offerti dagli esperti contabili, e se tali effetti non vadano al di là di quanto necessario per assicurare il conseguimento di detto obiettivo (v., in tal senso, sentenza *Wouters e a.*, cit., punti 97, 107 e 109).
- 97 In proposito, si deve rilevare che gli effetti restrittivi della concorrenza che possono derivare dal suddetto regolamento consisterebbero in sostanza, come emerge dalle considerazioni di cui ai punti 73-92 della presente sentenza, nell'eliminazione della concorrenza su una parte sostanziale del mercato di riferimento e nella fissazione di condizioni discriminatorie sull'altra parte di tale mercato.
- 98 Orbene, l'eliminazione della concorrenza per quanto riguarda le attività formative aventi durata inferiore a sedici ore non può in alcun caso essere considerata necessaria per assicurare la qualità dei servizi offerti dagli esperti contabili.
- 99 Allo stesso modo, per quanto concerne le condizioni di accesso al mercato della formazione obbligatoria degli esperti contabili, l'obiettivo consistente nell'assicurare la qualità dei servizi offerti da questi ultimi potrebbe essere conseguito mediante l'istituzione di un sistema di controllo organizzato sulla base di criteri chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori, controllabili e atti a garantire agli organismi di formazione un accesso paritario al mercato in questione.
- 100 Ne consegue che siffatte restrizioni risultano andare al di là di quanto necessario per assicurare la qualità dei servizi offerti dagli esperti contabili.
- 101 Il ricorrente nel procedimento principale sostiene che il regolamento controverso beneficia, in ogni caso, dell'esenzione prevista dall'articolo 101, paragrafo 3, TFUE ovvero ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.
- 102 A questo proposito va ricordato che l'applicabilità dell'esenzione di cui all'articolo 101, paragrafo 3, TFUE è subordinata a quattro condizioni cumulative. È necessario, in primo luogo, che la decisione di cui trattasi contribuisca a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o servizi in esame, oppure a promuovere il progresso tecnico o economico; in

secondo luogo, che una congrua parte dell'utile che ne deriva sia riservata agli utilizzatori; in terzo luogo, che essa non imponga alle imprese interessate restrizioni non indispensabili; in quarto luogo, che essa non fornisca a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti o servizi in questione (v., in tal senso, sentenza *Asnef-Equifax e Administración del Estado*, cit., punto 65).

- 103 Dal momento che, innanzi tutto, il regolamento controverso è atto a fornire all'OTOC la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei servizi di formazione destinati agli esperti contabili, come rilevato al punto 97 della presente sentenza, e dato che, in secondo luogo, per i motivi indicati ai punti 98-100 della presente sentenza, le restrizioni imposte da tale regolamento non possono essere considerate indispensabili, l'articolo 101, paragrafo 3, TFUE non trova applicazione in un caso come quello di cui al procedimento principale.
- 104 Per quanto attiene all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, va ricordato che questa disposizione prevede che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale siano sottoposte alle norme sulla concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.
- 105 In proposito si deve necessariamente rilevare che non risulta dagli atti di causa trasmessi dal giudice nazionale, né dalle osservazioni presentate alla Corte, che la formazione obbligatoria degli esperti contabili rivesta un interesse economico generale avente un carattere specifico rispetto a quello di altre attività della vita economica e nemmeno che, se così fosse, l'applicazione delle norme del Trattato, in particolare di quelle in materia di concorrenza, osti all'adempimento di siffatta missione (v., per analogia, sentenza del 10 dicembre 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, Racc. pag. I-5889, punto 27).
- 106 In ogni caso, le imprese soggette all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE possono invocare tale disposizione del Trattato per giustificare una misura contraria all'articolo 101 TFUE esclusivamente nel caso in cui le restrizioni della concorrenza, o persino l'esclusione di qualsiasi concorrenza, siano necessarie per garantire l'adempimento degli specifici compiti loro affidati (v., in tal senso, sentenze del 25 giugno 1998, *Dusseldorp e a.*, C-203/96, Racc. pag. I-4075, punto 65; del 19 maggio 1993, *Corbeau*, C-320/91, Racc. pag. I-2533, punto 14, nonché del 27 aprile 1994, *Almelo*, C-393/92, Racc. pag. I-1477, punto 46).
- 107 Orbene, per i motivi indicati ai punti 98-100 della presente sentenza, le restrizioni della concorrenza imposte dal regolamento controverso risultano andare al di là di quanto necessario per garantire l'adempimento della specifica missione affidata all'OTOC e, conseguentemente, l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE non è applicabile.
- 108 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla quarta questione pregiudiziale dichiarando che un regolamento che pone in essere un sistema di formazione obbligatoria degli esperti contabili al fine di garantire la qualità dei servizi offerti da questi ultimi, come il regolamento controverso, adottato da un ordine professionale quale l'OTOC, configura una restrizione della concorrenza vietata dall'articolo 101 TFUE quando elimina la concorrenza per una parte sostanziale del mercato rilevante, a vantaggio di tale ordine professionale, ed impone, per l'altra parte di detto mercato, condizioni discriminatorie a danno dei concorrenti di detto ordine professionale, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

109 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

- 1) **Un regolamento come il regolamento relativo al conseguimento di crediti formativi (Regulamento da Formação de Créditos), adottato da un ordine professionale quale l'Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (Ordine degli esperti contabili), deve essere considerato una decisione presa da un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.**

La circostanza che un ordine professionale, quale l'Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, sia tenuto per legge a porre in essere un sistema di formazione obbligatoria destinato ai suoi membri non è idonea a sottrarre all'ambito di applicazione dell'articolo 101 TFUE le norme promulgate da tale ordine professionale, purché esse siano imputabili esclusivamente a quest'ultimo.

La circostanza che tali norme non abbiano influenza diretta sull'attività economica dei membri di detto ordine professionale non incide sull'applicabilità dell'articolo 101 TFUE, dal momento che la violazione censurata al medesimo ordine professionale concerne un mercato nel quale esso stesso esercita un'attività economica.

- 2) **Un regolamento che pone in essere un sistema di formazione obbligatoria degli esperti contabili al fine di garantire la qualità dei servizi offerti da questi ultimi, come il regolamento relativo al conseguimento di crediti formativi, adottato da un ordine professionale quale l'Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, configura una restrizione della concorrenza vietata dall'articolo 101 TFUE, quando elimina la concorrenza per una parte sostanziale del mercato rilevante, a vantaggio di tale ordine professionale, ed impone, per l'altra parte di detto mercato, condizioni discriminatorie a danno dei concorrenti di detto ordine professionale, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare.**