

# **DAL DECRETO BERSANI AGLI ULTIMI INTERVENTI DEL LEGISLATORE IN TEMA DI LIBERE PROFESSIONI**

*di Alfonso Piromallo\**

*Negli ultimi anni l'Europa sta assistendo ad una massiccia terziarizzazione della propria economia: secondo studi recenti, circa il 70% dell'intero PIL del vecchio continente è prodotto dal comparto dei servizi. All'interno di questo settore un ruolo tutt'altro che marginale, in virtù della qualità delle prestazioni che hanno ad oggetto, è svolto dalle libere professioni intellettuali.*

*È evidente, quindi, che tale fenomeno non può essere trascurato dal legislatore nazionale o continentale (anche al solo fine di una sua deregulation).*

*L'attuale sistema normativo sul tema, in Italia (ma non solo), è caratterizzato (sarebbe meglio dire lacerato) dalla continua tensione fra il protezionismo corporativo di buona parte dei professionisti e degli ordini professionali e le spinte alla liberalizzazione provenienti dalle Autorità "indipendenti" e dall'Unione Europea.*

*La scelta che, almeno formalmente, il legislatore deve effettuare è quella fra protezione di alcuni diritti costituzionalmente garantiti, attraverso lo strumento degli ordini professionali e la liberalizzazione delle professioni, con conseguente affidamento del settore ai meccanismi regolatori del libero mercato.*

*Senza avere nessuna pretesa di completezza, questo lavoro cerca di indagare il nocciolo del problema per proporvi una soluzione scevra dai dogmatismi che troppo spesso percorrono la materia ed in linea con le indicazioni provenienti dal legislatore comunitario.*

Sommario: 1. Le "lenzuolate" del decreto Bersani 2. Le modifiche al codice di deontologia forense seguite all'entrata in vigore del decreto Bersani 3. Il progetto di riforma dell'ordinamento forense 4. Conclusioni.

## **1. Le "lenzuolate" del decreto Bersani**

Il decreto legge n. 223/2006 (c.d. decreto Bersani), convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge n. 248/2006 ha introdotto nell'ordinamento disposizioni

volte al "rilancio economico e sociale, al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica, nonché al contrasto all'evasione fiscale". Tale decreto ha avuto un impatto considerevole sul sistema economico italiano, soprattutto per l'importanza dei settori che ha interessato<sup>1</sup>.

Fra le norme che, parafrasando la rubrica del decreto, sono destinate al rilancio economico e sociale del paese, un ruolo particolare è giocato dall'art. 2, recante "disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali". La ragion d'essere di questa

---

\* Laurea Magistrale in Giurisprudenza conseguita a Bari il 15 aprile 2011.

Dalla tesi di laurea: *Le libere professioni nel nostro ordinamento. Il difficile percorso verso le liberalizzazioni.*

---

<sup>1</sup> Oltre al settore delle professioni intellettuali, il decreto Bersani è intervenuto con norme di liberalizzazione, fra gli altri, in settori come quello farmaceutico, del servizio taxi o della pubblica amministrazione.

norma è individuata, dal precedente art. 1, nella necessità di garantire il rispetto delle norme del Trattato CE<sup>2</sup>, nonché delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione Europea e dell'Antitrust, circa "l'esigenza di rafforzare la libertà di scelta del consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche al fine di favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione"<sup>3</sup>.

Il primo comma dell'art. 2 sancisce l'abrogazione delle disposizioni che prevedono:

- a) l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti (c.d. patto di quota lite);
- b) il divieto di svolgere pubblicità informativa;
- c) il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o di associazioni tra professionisti, fermi restando alcuni limiti previsti dalla norma.

Il secondo comma prevede una serie di deroghe al generale divieto di utilizzare i tariffari professionali in particolari situazioni<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Si tratta, in particolare, degli artt. 81 e ss. che qualificano l'attività dei liberi professionisti come attività d'impresa.

<sup>3</sup> Tanto la Commissione europea quanto l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono intervenute a più riprese per segnalare le pratiche anticoncorrenziali poste in essere dagli ordini professionali e per suggerire le giuste correzioni a queste storture. Si ricorda l'indagine sulle libere professioni dell'Antitrust conclusasi il 9 ottobre 1997 e la successiva relazione sul tema del 18 novembre 2005. Quest'ultima prende le mosse dalla relazione sulla concorrenza nei servizi professionali presentata dalla Commissione Europea nel febbraio 2004.

<sup>4</sup> Art. 2: "Sono fatte salve le disposizioni riguardanti l'esercizio delle professioni reso nell'ambito del Servizio sanitario nazionale o in rapporto convenzionale con lo stesso, nonché le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti. Il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali,

La legge di conversione 248 ha poi inserito nel testo dell'articolo il comma 2-bis, il quale è la manifestazione più compiuta delle paure espresse dai commissari europei alla concorrenza Kroes e Monti circa l'altissima rappresentanza di avvocati all'interno dei parlamenti nazionali<sup>5</sup>. La norma in questione ha, di fatto, aggirato il divieto di porre limiti ai patti tra professionisti e clienti volti a stabilire il compenso delle prestazioni, nella fattispecie prevedendo la nullità dei patti non formulati in forma scritta con conseguente reviviscenza delle tariffe professionali.

Il terzo comma prevede l'obbligo di adeguamento delle disposizioni deontologiche, pattizie e dei codici di autodisciplina entro il 1° gennaio 2007, pena la nullità delle norme in contrasto con l'art. 2.

## *2. Le modifiche al codice di deontologia forense seguite all'entrata in vigore del decreto Bersani*

A tal proposito è necessario ricordare che il CNF ha tempestivamente modificato il proprio codice di deontologia evitando così la nullità prevista dall'art. 2, terzo comma e limitando la portata innovatrice del decreto, soprattutto in tema di pubblicità informativa.

Questo è uno dei tipici esempi delle risposte date dagli ordini professionali ai tentativi di liberalizzazione provenienti dal legislatore nazionale e comunitario.

---

*in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale. Nelle procedure a evidenza pubblica, le stazioni appaltanti possono utilizzare le tariffe, ove motivatamente ritenute adeguate, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dei compensi per attività professionali".*

<sup>5</sup> G. VENETO, *Le libere professioni: dal protezionismo corporativo alle liberalizzazioni*, Cacucci, Bari, 2007, p. 46.

Non a caso l'Antitrust, in seguito all'emanazione di questo e di altri codici, ha avviato una nuova indagine conoscitiva sul tema conclusasi nel gennaio 2009 ed oggi posta a fondamento di un progetto di riforma delle professioni, peraltro fermo alla camera da oltre un anno.

### 3. *Il progetto di riforma dell'ordinamento forense*

Un nuovo fronte, nella decennale guerra di posizione tra protezionismo corporativo e liberalizzazioni, potrebbe aprirsi in seguito al progetto di riforma dell'ordinamento forense già approvato dal Senato il 23 novembre 2010 ed attualmente in discussione alla Camera dei deputati.

Fra le norme del progetto che destano maggiore perplessità c'è da segnalare, in primo luogo, l'art. 12, dedicato alle tariffe professionali. Esso reintroduce il divieto del patto di quota lite e l'inderogabilità dei minimi tariffari sul presupposto che solo le tariffe minime possano garantire la qualità delle prestazioni.

Altra norma che sembra porsi in contrasto con il decreto 223 è l'art. 9 circa le "informazioni sull'esercizio della professione". A far riflettere è, innanzi tutto, il tenore della rubrica e di tutta la norma, la quale discorre di "informazione" senza mai parlare di pubblicità come invece faceva il decreto Bersani. In secondo luogo, il progetto di riforma esclude la possibilità di fornire informazioni elogiative e comparative, cosa che mal si concilia con l'idea di pubblicità che, per sua stessa natura è elogiativa. Infine, si potrebbe discutere su che portata debba avere il potere, previsto in capo al CNF, di determinare le modalità d'informazione e comunicazione.

### 4. *Conclusioni*

Concludendo, data l'attuale situazione di crisi economica, risulta improcrastinabile una presa di coscienza da parte degli ordini professionali, prima ancora che da parte del legislatore, per l'avvio di una riforma in senso liberista e concorrenziale delle professioni intellettuali anche, e soprattutto, per rilanciare la competitività dei nostri servizi professionali oggi poco appetibili tanto per gli operatori economici esteri, che valutano la possibilità di investire nel nostro paese, quanto per i consumatori italiani che sempre più spesso si rivolgono a professionisti di stati stranieri, di solito in grado di fornire lo stesso livello qualitativo ad un prezzo inferiore<sup>6</sup>.

Per uscire da questa *empasse* gli ordini potrebbero spontaneamente rinunciare a regolamentare aspetti della professione che non siano strumentali al raggiungimento della protezione di principi costituzionali, liberalizzando così per quanto possibile l'esercizio delle professioni protette.

Il legislatore dal canto suo dovrebbe, in primo luogo, guidare e controllare questo percorso, correggendo legislativamente eventuali cambi di rotta degli enti professionali e, in secondo luogo, affidare il controllo della qualità delle prestazioni di tutte le professioni che non coinvolgono diritti costituzionalmente garantiti ad associazioni di professionisti.

Si realizzerebbe così un doppio binario: da un lato avremmo le professioni protette, il cui controllo sarebbe affidato agli ordini professionali, dall'altro tutte le altre

---

<sup>6</sup> Negli ultimi anni, anche alla luce della paventata approvazione della direttiva Bolkestein nella sua formulazione originaria, la quale permetteva l'applicazione delle norme del paese d'origine del professionista, si è diffuso il timore di un'invasione da parte dell'*idraulico polacco* (metafora della condizione di tutti i professionisti di paesi più poveri, in grado di offrire gli stessi servizi a prezzi inferiori). Tale paura risulta più che mai attuale se si considera il caso degli architetti italiani che vedono sottrarsi la loro clientela dai grandi studi europei. Sul tema vedi G. VENETO, *Le libere professioni: dal protezionismo corporativo alle liberalizzazioni*, Cacucci, Bari, 2007.

professioni intellettuali, organizzate in associazioni, a cui ogni professionista sarebbe libero di iscriversi e di chiedere la certificazione di qualità del servizio offerto.

---