

PARTE SECONDA

LA REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI PROFESSIONALI ASPETTI SETTORIALI

CAPITOLO TERZO : LA REGOLAMENTAZIONE DELLE PROFESSIONI GIURIDICHE

1. In ciò che segue si analizzano le attività notarile e forense, secondo le linee generali indicate nel capitolo precedente. In particolare, vengono sinteticamente illustrate le condizioni di offerta e domanda dei servizi notarili e dei servizi erogati dagli avvocati, mettendo in luce come l'attività svolta da questi soggetti in favore dei clienti produca apprezzabili effetti esterni. In secondo luogo, vengono esaminate le principali forme di regolamentazione dell'attività notarile e di quella forense, e in particolare le norme riguardanti i requisiti e la selezione per l'accesso all'attività, gli standard delle prestazioni, le tariffe, nonché alcune norme di auto-regolamentazione contenute nei codici deontologici.

Infine, si confronta l'assetto regolamentativo di queste attività in Italia con quello riscontrabile in altri Paesi.

3.1 I notai

principali riferimenti normativi

Legge 16 febbraio 1913, n. 89, recante "Ordinamento del notariato e degli archivi notarili"; r.d. 10 settembre 1914 n. 1326, recante "Regolamento per l'esecuzione della legge 16 febbraio 1913 n. 89, riguardante l'ordinamento del notariato e degli archivi notarili"; legge 6 agosto 1926 n. 1365, recante "Norme per il conferimento dei posti notarili"; r.d. 4 novembre 1926 n. 1953, recante "Disposizioni sul conferimento dei posti di notaio"; legge 22 gennaio 1934 n. 64, recante "Norme complementari sull'ordinamento del notariato"; r.d.l. 14 luglio 1937 n. 1666, recante "Modificazioni all'ordinamento del notariato e degli archivi notarili"; legge 5 marzo 1973, n. 41, recante "Norme per la determinazione degli onorari, dei diritti accessori, delle indennità e dei criteri per il rimborso delle spese spettanti ai notai"; legge 18 maggio 1973 n. 239, recante "Nuove disposizioni in materia di assegnazione di posti nei concorsi notarili"; legge 12 giugno 1973, n. 349, recante "Modificazioni alle norme sui protesti delle cambiali e degli assegni bancari"; d.p.r. 3 giugno 1975, n. 290, recante "Regolamento di attuazione delle legge 12 giugno 1973, n. 349, concernente modificazioni alle norme sui protesti cambiari; d.m. 5 giugno 1987 n. 230, recante "Determinazione della tariffa degli onorari, dei diritti, delle indennità e dei compensi spettanti ai notai"; legge 27 giugno 1991 n. 220, recante "Modificazioni all'ordinamento della Cassa Nazionale del Notariato e all'ordinamento del consiglio nazionale del notariato"; codice deontologico 24 febbraio 1994.

3.1.1 le attività notarili

i) tipologia e caratteristiche

2. La particolarità della figura del notaio deriva dal fatto che la funzione tipica notarile ha natura pubblica, pur essendo il notaio un prestatore d'opera intellettuale che esplica la sua attività professionale come consulente delle parti.

Il notaio è infatti un pubblico ufficiale competente a produrre documenti forniti di un particolare valore giuridico e a curarne la conservazione, nonché talvolta la registrazione nei pubblici registri^{49,50}. Tuttavia egli affianca alla funzione di pubblico ufficiale certificatore, che documenta e attesta la corrispondenza del contenuto dell'atto a quanto dichiarato in sua presenza, un'attività di natura professionale che consiste nell'interpretare la volontà delle parti⁵¹ e "adeguarla" al diritto⁵², nonché nello svolgere nelle fasi che precedono o seguono la stipulazione degli atti una serie di pratiche ad essi connesse⁵³.

All'aumentare della complessità e specificità dell'atto, tale attività di interpretazione/adeguamento/consulenza alle parti potrà assumere un peso crescente rispetto all'attività di certificazione.

3. Corrispondentemente, dal lato della domanda, le parti si rivolgono al notaio per ottenere un servizio che si traduce nella produzione di un atto conforme alla legge e alle loro volontà, con carattere di autenticità e certezza, e che quindi consente di prevenire possibili future contestazioni. In alcune circostanze, ciò implica che venga indirizzata al notaio una domanda di semplice certificazione; in altre, invece, che venga richiesta una prestazione più ampia, di complessità variabile, in rapporto a quella della ricerca della norma giuridica la cui applicazione consente alle parti di conseguire nel modo migliore l'interesse pratico che le ha motivate all'atto.

4. Per le prestazioni maggiormente complesse, pertanto, è difficile ritenere che il cliente sia pienamente in grado di accertare la qualità del servizio

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 1 della legge notarile 16 febbraio 1913 n. 89, (di seguito L.N.) "i notari sono pubblici ufficiali istituiti per ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciarne copie, i certificati o gli estratti". Ai sensi degli articoli 2699 e 2700 c.c., il documento redatto da un notaio secondo le richieste formalità assume la veste di atto pubblico facente piena prova, fino a querela di falso, delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il notaio attesta essere avvenuti in sua presenza o da lui compiuti.

⁵⁰ Altri pubblici ufficiali - che possono essere, a seconda dei casi, il cancelliere, il segretario comunale, il funzionario che riceve la documentazione - redigono atti pubblici. Tuttavia questi soggetti hanno competenza eccezionale e limitata all'ambito dell'autorizzazione ricevuta, mentre il notaio ha una competenza generale.

⁵¹ Ai sensi dell'art 47, terzo comma, L.N., "Spetta al notaro soltanto d'indagare la volontà delle parti e dirigere personalmente la compilazione integrale dell'atto".

⁵² "Il notaio deve essere un giurista, non solo perchè deve esaminare una fattispecie concreta riconducendola ad una fattispecie astratta, in modo da rappresentare nell'atto la vera natura del negozio che la parte intende compiere,... (ma anche perchè), esaminando la fattispecie concreta in relazione all'atto da compiere, deve valutare se l'atto redigendo è o potrebbe essere nullo e deve fare in modo che l'atto non sia neppure annullabile, in modo da non danneggiare le parti da cui ha avuto l'incarico nè i terzi che potrebbero subire danni.." Cfr E. Protetti, C. Di Zenzo, *La Legge Notarile*, Milano 1987.

⁵³ Ad esempio, nei casi di atti pubblici di trasferimento immobiliare, il notaio procede previamente alle cosiddette visure, per individuare esattamente il bene e accertare se esistano iscrizioni o trascrizioni pregiudiziali.

che potrà ricevere. Al tempo stesso, poichè prestazioni di qualità inadeguata possono comportare la nullità o annullabilità degli atti, non vi è dubbio che esse siano suscettibili di produrre danni anche ingenti alle parti coinvolte. In altri termini, per alcune prestazioni notarili sussistono condizioni di significativa asimmetria tra cliente e professionista che rendono possibile l'erogazione di servizi qualitativamente insoddisfacenti con effetti anche molto negativi sul benessere del cliente.

In tutti i casi, comunque, le prestazioni rese dal notaio ai propri clienti possono avere effetti esterni per l'intera collettività: il controllo della conformità degli atti all'ordinamento corrisponde ad un'attività di giustizia preventiva che consente di limitare il contenzioso; l'attribuzione di pubblica fede agli atti conferisce certezza all'attività giuridica della collettività; la registrazione dei documenti e quindi la loro pubblica consultabilità e conoscibilità consente l'ordinato svolgimento delle contrattazioni private e riduce anch'essa il contenzioso.

5. L'ordinamento individua i casi che richiedono l'intervento del notaio, prescrivendo l'obbligatorietà dell'atto pubblico. Esemplificando, devono essere atti pubblici redatti da notaio quelli costitutivi di associazioni e fondazioni, di società per azioni e a responsabilità limitata, le convenzioni matrimoniali, le donazioni, il testamento pubblico. Possono essere fatti per atto di notaio svariati altri negozi, tra i quali, ad esempio, per la frequenza con cui ricorrono, i contratti costitutivi o traslativi di diritti reali immobiliari. Inoltre, il notaio interviene anche con riferimento ai documenti redatti dalle parti la cui sottoscrizione egli attesta essere avvenuta alla sua presenza: in tal caso attesta che le firme sono autentiche.

Oltre ai suddetti compiti istituzionalmente spettanti al notaio, la legge notarile attribuisce poi allo stesso alcune facoltà, che comportano attività ulteriori. Queste sono, ad esempio, la presentazione di ricorsi di volontaria giurisdizione, la formazione di inventari, il ricevimento di atti di notorietà.

Al notaio sono state poi attribuite nel corso del tempo da specifiche norme un numero crescente di attività, e cioè, esemplificando, la verbalizzazione delle assemblee straordinarie di società di capitali, le offerte reali, la levata di protesti⁵⁴.

ii) l'articolazione della domanda

6. Relativamente alla domanda di servizi notarili, la tabella che segue, predisposta sulla base di dati Istat, a loro volta di fonte archivi notarili, ne mette in luce l'evoluzione nel corso del periodo 1981-94, nonchè l'articolazione sotto il profilo tipologico.

⁵⁴ Al riguardo, va rilevato che, in alcuni casi, come per la levata dei protesti, la competenza è stata estesa ad altri soggetti e cioè agli ufficiali giudiziari dalla legge n. 349/1973.

Emerge che nell'arco del periodo considerato il numero di atti notarili ha registrato un incremento di circa il 17%. In particolare, tra i tipi di atti distintamente indicati nella tabella, quelli relativi a società appaiono aver subito un aumento particolarmente marcato, benchè essi comunque corrispondano ad una quota abbastanza esigua del numero totale di atti (3% circa). E' interessante notare poi che in più del 50% dei casi il ricorso al notaio è motivato dalla vendita di un autoveicolo.

Tabella 1 - Domanda di servizi notarili per tipologia - anni 1981-94

Anni	Vendite immobili	Mutui	Vendite autoveicoli	Società	Altro	Totale
1981	991725	180692	5480863	150790	2789842	9593912
1982	954669	142097	5368750	138791	3200621	9804928
1983	996158	181207	5475257	145427	3213040	10011089
1984	989476	241511	5872038	215633	3233974	10552632
1985	885713	251072	5741399	232499	3104066	10214749
1986	940802	303873	5821808	266798	3120167	10453448
1987	923162	437633	6092420	302590	3113539	10869344
1988	1035938	484042	6528266	340054	3342028	11730328
1989	936963	427436	6204568	307259	2792487	10668713
1990	1130539	459948	6581974	381945	3727346	12281752
1991	1077840	450116	6404424	369267	4025504	12327151
1992	967934	413917	6277745	332636	3450018	11442250
1993	961854	404067	6218343	311106	3329919	11217289
1994	996653	352480	5016201	404345	4129576	10899255

Fonte: Istat, annuario statistico, anni vari.

7. Relativamente alla distribuzione geografica della domanda, la tabella seguente, predisposta sulla base di dati riferiti ai 26 distretti di Corte d'Appello, (che corrispondono all'articolazione dei consigli notarili), mette in luce che nei primi sei di questi si concentra oltre il 60% delle prestazioni (si veda anche la tabella a1 in appendice per una maggiore disaggregazione dei dati).

Tabella 2 - Distribuzione della domanda di servizi notarili per distretto di Corte d'Appello - 1993

Corti d'Appello	Società	Vendite immobili	Vendite autoveicoli	Mutui	Altro	Totale
Milano	17,5	12,4	16,9	16,4	13,8	15,6
Torino	12,7	10,6	10,0	12,6	11,3	10,6
Roma	9,6	8,7	10,0	12,6	11,9	10,5
Bologna	9,8	7,3	8,5	7,2	8,7	8,4
Venezia	9,9	8,4	8,5	7,5	7	8
Firenze	7,1	6,0	8,1	6,0	7,3	7,6
Tot.maggiori corti	66,6	53,4	62,0	62,3	60	60,7
Residue 20 corti	33,4	46,7	38,0	37,7	40,0	39,3
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTALE	(311106)	(961854)	(6218343)	(404067)	(3329919)	(11217289)

Fonte: Istat, annuario statistico, 1994.

8. Al complesso di tali informazioni giova infine coniugare quelle desumibili da una recente analisi campionaria⁵⁵ che consente di individuare ulteriori caratteristiche della domanda di servizi notarili. Risulta innanzitutto che al momento dell'indagine il 60% circa della popolazione italiana aveva fatto ricorso al notaio e che in oltre la metà dei casi ciò era avvenuto più di una volta negli ultimi cinque anni. Tra le diverse categorie di clientela, gli imprenditori, i professionisti e i lavoratori in proprio appaiono ricorrere al notaio con una frequenza maggiore a quella media della popolazione, e in un numero non trascurabile di casi risultano rivolgersi normalmente a più notai. L'indagine fornisce inoltre un'illustrazione per certi versi più disaggregata, rispetto a quella desumibile dalle rilevazioni nazionali, dei motivi del ricorso al notaio (Cfr. tabella 3). Emerge che gli atti di compravendita ne costituiscono la ragione più frequente, seguiti dagli atti societari per gli imprenditori e dalle successioni per la popolazione nel suo complesso. Significativo appare il fatto che solo nel 6,3% dei casi i clienti si rivolgano al notaio per chiedere una mera consulenza e che anche nel caso di imprenditori, liberi professionisti e lavoratori autonomi, tale fenomeno, seppur leggermente più diffuso, assuma una portata numericamente residuale.

⁵⁵ Federnotai "L'attività notarile fra logica istituzionale e logica della domanda", Quaderni di Federnotizie n.9/1996, Milano.

Tabella 3 - Domanda di servizi notarili per tipologia e categoria di clientela (%)

Servizi notarili	imprend., profes., lav. autonomi	tot. popolazione
Compravendita	74,5	66,0
Atti societari	47,2	17,3
Mutui	19,8	15,9
Successioni	19,8	21,6
Donazioni	4,7	7,4
Convenzioni matrim.	9,4	6,8
Certificazioni	21,7	11,2
Consulenza	12,3	6,3
Altro	--	0,8

Fonte: Federnotai, op. cit., il totale non è uguale a 100 perchè erano possibili più risposte.

iii) la struttura dell'offerta

9. Dal lato dell'offerta, occorre rilevare che il numero di sedi notarili per ciascun distretto di Corte d'Appello viene predefinito da un'apposita tabella, determinata mediante decreto del Capo dello Stato, tenendo conto della popolazione, della quantità degli affari, della estensione del territorio e dei mezzi di comunicazione e procurando che, di regola, ad ogni posto notarile corrispondano una popolazione di almeno 8000 abitanti e un determinato reddito annuo minimo⁵⁶. La tabella viene predisposta sentiti i consigli notarili e le Corti d'Appello, e viene rivista di regola ogni dieci anni, sentiti i consigli notarili.

10. L'evoluzione del numero delle sedi e la loro ripartizione tra i principali distretti di Corte d'Appello, secondo quanto emerge dalle tre ultime tabelle emanate, riferentesi agli anni 1976, 1986 e 1997 è illustrata dalla tabella 4 che riporta anche il numero di notai in esercizio al 31 maggio 1996 (si veda anche tabella a2 in appendice per una maggiore disaggregazione dei dati).

La tabella mette in luce che nei 6 principali distretti di Corte d'Appello si concentrano il 50% circa del numero complessivo di sedi esistenti sul territorio nazionale, così come dei notai in esercizio.

Relativamente poi all'evoluzione del numero delle sedi nel tempo, risulta che nel decennio 1976-1986 si è verificato un aumento del 5% circa, mentre nel successivo decennio del 2,5% circa. Al riguardo, è utile comparare tali incrementi con quelli verificatisi dal lato della domanda nei soli quinquenni 1981-86 e 1987-92, che ammontano rispettivamente al 9% e al 5% circa. Si tratta di aumenti di entità quasi doppia rispetto a quelli registrati del numero delle sedi nell'arco di periodi molto più ampi.

⁵⁶ Cfr. al riguardo, l'art. 4 L.N.

Tabella 4 - Numero di notai e di sedi notarili per principali distretti di Corte d'Appello

Corti d'Appello	sedi nel 1997	notai nel 1996	sedi nel 1986	sedi nel 1976
Milano	617	551	573	510
Torino	498	350	519	506
Roma	571	535	563	542
Bologna	437	393	414	392
Venezia	364	316	338	313
Firenze	360	325	343	325
Tot. maggiori corti	2847 (53%)	2470 (53%)	2750(53%)	2588(53%)
Residue 20 corti	2465	2148	2434	2344
Totale	5312	4618	5184	4932

Fonti: d.p.r. 14 gennaio 1976, n. 5, d.p.r. 4 agosto 1986, n. 651, il decreto del 1997 è in attesa di registrazione; Annuario del Notariato Italiano, 1996.

Sul punto, giova precisare che la norma relativa alla predeterminazione del numero delle sedi prevede che nessuna nuova sede può comunque essere creata a meno che ad essa non corrisponda un bacino di almeno 8000 abitanti. Si tratta pertanto della definizione di un numero *massimo* di sedi, che può anche non coincidere con quello necessario ad assicurare una piena corrispondenza tra offerta di servizi notarili ed evoluzione della domanda.

11. La tabella mette inoltre in evidenza che il numero delle sedi risulta ovunque superiore a quello dei notai effettivamente in esercizio, poichè, come risulterà chiaro in seguito, il numero di posti di notaio di volta in volta messi a concorso è inferiore a quello delle sedi vacanti e inoltre il numero di notai che risultano idonei al concorso è a sua volta di norma inferiore a quello dei posti messi a concorso.

Ad ottobre 1997 i notai in esercizio erano 4579.

3.1.2 modalità di accesso all'attività notarile

12. Per accedere al notariato sono richiesti i seguenti requisiti: cittadinanza italiana, laurea in giurisprudenza, pratica biennale presso lo studio e sotto il controllo di un notaio che ne attesta, periodicamente, lo svolgimento, superamento di un concorso⁵⁷. Esiste inoltre un limite massimo di età per l'ammissione al concorso, che fino al '95 era di 50 anni (alla data del relativo bando), e che recentemente è stato ridotto a 40 anni⁵⁸. Una volta superato il

⁵⁷ Cfr. art. 5 L.N. e art. 1 della legge 6 agosto 1926 n. 1365. Inoltre, relativamente al concorso, giova aggiungere che la legge 26 luglio 1995 n. 328, recante "*Introduzione della prova di preselezione informatica nel concorso notarile*", ha introdotto, come condizione per l'ammissione allo stesso, il superamento di una prova di preselezione informatica dei candidati con assegnazione agli stessi di domande con risposte multiple prefissate.

⁵⁸ Cfr. art. 1, comma 2, della legge n. 328/1995. Al riguardo va ricordato che, ai sensi del comma 9 di tale articolo, "*per un periodo di 10 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, resta in vigore, per*

concorso, l'iscrizione del notaio nel ruolo dei notai esercenti è subordinata al versamento di una cauzione e all'apertura dell'ufficio nel luogo assegnatogli⁵⁹.

13. I concorsi ai quali partecipano gli aspiranti notai si riferiscono alle sedi libere con riguardo alle quali non abbiano chiesto e ottenuto il trasferimento notai già in esercizio. Il numero di posti messo a concorso, che è determinato dal Ministro di Grazia e Giustizia tenuto conto del limite stabilito dalla sopra menzionata tabella, può comunque essere inferiore a quello delle sedi vacanti⁶⁰. Tuttavia, a conclusione del concorso, il Ministro, con il decreto di approvazione della graduatoria, ha facoltà, sentito il consiglio nazionale del notariato, di aumentare fino alla misura massima del 12% il numero dei posti messi a concorso, sempre nei limiti dei posti disponibili in seguito a concorsi per trasferimento andati deserti, esistenti al momento della formazione della graduatoria⁶¹.

14. La commissione esaminatrice, da nominarsi con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, è composta: da un magistrato almeno consigliere di Cassazione o equiparato che la presiede, da un consigliere di Corte d'Appello o equiparato, da un professore in materie giuridiche e da due notai anche se cessati dall'esercizio notarile⁶².

15. Quanto alla percentuale degli abilitati all'esercizio delle funzioni notarili, si riportano di seguito i dati concernenti i risultati dei concorsi realizzati negli ultimi anni:

gli iscritti nel registro dei praticanti anteriormente alla medesima data di entrata in vigore, il limite di età di 50 anni per l'ammissione al concorso per la nomina a notaio".

⁵⁹ Cfr. rispettivamente artt. 18 e 24 L. N.

⁶⁰ Cfr. al riguardo l'art. 4 della legge 22 gennaio 1934 n. 64, recante "Norme complementari sull'ordinamento del notariato", secondo il quale, per l'appunto, "Il Ministro di Grazia e Giustizia (...) determina il numero dei posti da conferirsi che potrà essere anche minore a quello dei posti già vacanti o che saranno per rendersi vacanti nel periodo di tempo occorrente per l'espletamento del concorso".

⁶¹ Cfr. art. 1 della legge 18 maggio 1973 n. 239 recante "Nuove disposizioni in materia di assegnazione di posti nei concorsi notarili".

⁶² Oltre ai titolari, nello stesso numero e composizione, fanno parte della commissione alcuni membri supplenti. Cfr. al riguardo artt. 13 e 14 r.d. 14 novembre 1926 n. 1953, recante "Disposizioni sul conferimento dei posti di notaio".

Tabella 5 - Esiti degli ultimi concorsi notarili

Concorso	Posti	Domande	Partecipanti prove scritte	Ammessi prove orali	Idonei	% Idonei/ Partecipanti prove scritte
DM 19/9/85	90	3454	2231	84	83	3,7
DM 3/9/86	150	3842	2215	140	140	6,3
DM 26/11/87	150	4140	2296	141	141	6,1
DM 31/5/89	150	4091	2511	110	108	4,3
DM 31/1/91	220	4168	2993	223	197	6,5
DM 7/5/93	220	n.d.	3200	n.d.	314	9,8
DM 28/3/96	260	5768	3605	n.d.	n.d.	

Fonte: consiglio nazionale del notariato.

16. Si noti che il numero degli idonei è notevolmente inferiore a quello dei partecipanti agli esami, rispetto al quale rappresenta una percentuale mai superiore al 10%. Si tratta, come risulterà chiaro in seguito confrontando la tabella 5 con quelle dello stesso tipo riguardanti altre professioni e riportate nei successivi capitoli, di una selezione la cui stringenza non è riscontrabile in nessun altro settore. Risulta in ogni caso anomalo il dato relativo all'ultimo concorso conclusosi, a seguito del quale il numero dei candidati dichiarati idonei è risultato apprezzabilmente superiore a quello dei posti originariamente messi a concorso. I 94 candidati idonei in esubero rispetto ai posti sono stati poi nominati notai in applicazione di una disposizione *ad hoc*⁶³.

3.1.3 gli standard qualitativi delle prestazioni notarili

17. Riprendendo quanto considerato nel secondo capitolo, (sez. 2.2.2), circa la possibilità di regolamentare la qualità dei servizi professionali sia attraverso la specificazione delle caratteristiche tecniche del “supporto materiale” nel quale si concretizza il servizio, che dei comportamenti nell'erogazione dello stesso, si osserva che all'attività notarile si applicano entrambi i tipi di intervento.

In particolare, con riferimento alla regolamentazione dei comportamenti occorre innanzitutto osservare che il notaio è obbligato, per legge, a prestare il suo ministero ogni volta che ne è richiesto e a dirigere personalmente la compilazione integrale dell'atto⁶⁴, nonchè ad assistere personalmente allo studio in tempi determinati, a tenere gli atti ricevuti o presso di lui depositati e i

⁶³ Cfr. art 2 della citata legge n. 328/1995, il quale stabilisce che “nei limiti dei posti disponibili in seguito a concorsi per trasferimento andati deserti, sono nominati notai i candidati dichiarati idonei nel concorso per esame indetto con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia del 7 maggio 1993, (...) purchè alla data di entrata in vigore della presente legge siano ancora in possesso dei requisiti richiesti per partecipare ai concorsi per la nomina a notaio”.

⁶⁴ Cfr. rispettivamente artt. 27 e 47 L.N.: per l'inosservanza di tali disposizioni, la legge prevede la nullità dell'atto rogato (art. 58, n.4, L.N.) e la sanzione disciplinare della sospensione da 6 mesi a 1 anno (art. 138, comma 2, L.N.).

relativi registri e repertori⁶⁵ e a presentare questi ultimi, biennialmente, al consiglio Notarile per l'ispezione⁶⁶.

18. Esiste poi una regolamentazione minuziosa dei requisiti formali dell'atto pubblico, nonché una disciplina, seppure più scarna, dell'autenticazione delle scritture private. Con particolare riguardo all'atto pubblico, l'ordinamento stabilisce numerosi e rigorosi requisiti - necessari perchè l'atto possa rispondere alla propria funzione - tra i quali i principali sono quelli concernenti l'identità delle parti, la presenza dei testimoni ove richiesta, l'individuazione dell'oggetto, la data e la sottoscrizione, la menzione della lettura e della redazione dell'atto da parte del notaio⁶⁷. Qualora il notaio non rispetti tali regole è stabilita, a seconda dei casi, la nullità dell'atto e/o una sanzione disciplinare⁶⁸.

3.1.4 le tariffe

19. La legge notarile stabilisce che il notaio ha diritto per ogni operazione eseguita nell'esercizio della sua professione ad essere retribuito dalle parti mediante onorario, (oltre al rimborso delle spese e ai diritti accessori), e che i compensi spettanti ai notai sono determinati dalla tariffa⁶⁹. Originariamente la tariffa costituiva un allegato dell'ordinamento notarile e le modificazioni ad essa apportate furono inizialmente introdotte con provvedimento legislativo. Successivamente è stato attribuito dalla legge agli organi professionali il potere di determinare la tariffa, prevedendo che la stessa venga stabilita con deliberazione del consiglio nazionale del notariato e poi approvata con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia⁷⁰. Il decreto ministeriale 6 giugno 1987, n. 230 costituisce il regolamento recante l'approvazione dell'ultima delibera del consiglio nazionale del notariato al riguardo.

20. E' innanzitutto interessante osservare che la tariffa non si riferisce alle prestazioni professionali che esulano dallo svolgimento della funzione pubblica, cioè che non sono connesse alla redazione di un atto, (quali ad esempio consulenze fiscali, commerciali o amministrative). Per tali prestazioni, il sopracitato decreto ministeriale prevede che il compenso sia fissato a norma

⁶⁵ Cfr. art. 26 L.N.: per l'inosservanza di queste norme, la legge prevede la sanzione disciplinare dell'ammenda (art. 137 L.N.).

⁶⁶ Cfr. art. 128, comma 1, L.N.: nell'ipotesi in cui contravvenga a tali doveri, il notaio è punito con la sanzione disciplinare della sospensione, che dura finchè vi abbia ottemperato (art. 128, comma 2, L.N.).

⁶⁷ Cfr. art. 51 L.N.

⁶⁸ Cfr. art. 58 e 137 L.N.

⁶⁹ Cfr. art. 74 L.N.

⁷⁰ Cfr. articolo unico della legge 5 marzo 1973, n. 41, recante "Norme per la determinazione degli onorari, dei diritti accessori, delle indennità e dei criteri per il rimborso delle spese spettanti ai notai".

dell'art. 2233 cod. civ.⁷¹, stabilendo tuttavia al riguardo che ciascun consiglio notarile distrettuale “potrà determinare criteri di massima (...) anche con riferimento ad altre tariffe professionali che regolano casi simili o materie analoghe⁷².”

21. Gli onorari spettanti al notaio per gli atti da lui ricevuti o autenticati sono fissi nel caso di atti di valore indeterminabile e gradualmente quando invece il valore possa essere determinato. In particolare, gli onorari gradualmente sono determinati in modo che la loro incidenza decresce marcatamente al crescere del valore dell'atto⁷³.

22. In base all'art. 147 L.N., il notaio che, con riduzione degli onorari e dei diritti accessori, faccia ai colleghi “illecita concorrenza”, è punito con la censura o con la sospensione fino ad un anno, e nei casi più gravi con la destituzione. Anche secondo l'art. 3 del codice deontologico, costituisce fattispecie di illecita concorrenza la riduzione, non occasionale o persistente, del compenso complessivamente dovuto.

In base all'art. 80 L.N. poi, salvo il caso di errore scusabile, il notaio che ha riscosso per gli onorari una somma maggiore di quella dovutagli, incorre in una ammenda uguale alla somma riscossa in più, salvo sempre il diritto per la parte di chiedere la restituzione dell'indebito pagato.

3.1.5 forme di (auto)regolamentazione

23. Le forme di autoregolamentazione che vengono di seguito indicate, diversamente da altre professioni, trovano generalmente il loro fondamento espressamente nella legge.

La legge 27 giugno 1991 n. 220 ha attribuito al consiglio nazionale del notariato il compito di elaborare “principi di deontologia professionale”. Su questa base, è stato approvato il codice deontologico con delibera del 24 febbraio 1994. Al riguardo, il consiglio sottolinea che, attraverso tale strumento, la categoria ha provveduto a formulare delle regole “*poste non solo a tutela del prestigio sociale della categoria e dello status dei suoi appartenenti, ma anche a garanzia della qualità e correttezza del servizio che il notariato svolge per la collettività*”⁷⁴. Di seguito vengono esaminati alcuni

⁷¹ L'art. 2233 del codice civile recita “Il compenso, se non è convenuto dalle parti e non può essere determinato secondo le tariffe o gli usi, è determinato dal giudice, sentito il parere dell'associazione professionale a cui il professionista appartiene”.

⁷²Cfr. art 34 decreto ministeriale 6 giugno 1987, n. 230.

⁷³ Variando dall'8% per atti di valore inferiore alle 500.000 allo 0,03% per atti compresi tra i 4 e i 5 miliardi.

⁷⁴ Vale la pena di rilevare che nel 1995, in occasione del primo congresso nazionale della Federnotai, è stato osservato che la deontologia, direttamente, riguarda non già la regolamentazione della qualità minima del prodotto tipico notarile, ossia dell'atto notarile (stabilita come visto, dalle norme della legge che disciplinano, in particolare, la forma degli atti), quanto invece la regolamentazione dei comportamenti, del “come” il notaio arriva a redigere l'atto così come definito dall'ordinamento: “*Le norme deontologiche,*

aspetti dell'attività notarile disciplinati anche dalle norme deontologiche e riguardanti, in particolare le limitazioni territoriali all'esercizio dell'attività, il divieto di pubblicità e il potere di vigilanza e disciplinare dei Consigli.

i) le limitazioni territoriali

24. Come già osservato precedentemente, i notai hanno una competenza territoriale limitata: essi devono per legge esercitare le proprie funzioni nell'ambito territoriale corrispondente al distretto in cui si trova la sede notarile, a pena di nullità dell'atto rogato⁷⁵.

Al riguardo, il codice deontologico, dispone che il notaio non può tenere aperti, nella sede assegnatagli, altri luoghi di attività diversi dallo studio che non presentino rispetto ad esso i requisiti di limitata organizzazione e di netta sussidiarietà propri del recapito.

25. La categoria motiva le limitazioni territoriali considerando che le funzioni pubbliche svolte dal notaio richiedono la presenza e la reperibilità dello stesso nelle singole aree geografiche. Tuttavia, dalla citata analisi compiuta dalla Federnotai nel 1995, emerge che il 50% circa dei notai ritiene che il suddetto vincolo sia eccessivamente oneroso per l'esercizio della professione, restringendola in un ambito che appare contrastare con la mobilità crescente assunta dai traffici negoziali.

ii) il divieto di pubblicità

26. La legge dispone che è vietato al notaio di fare concorrenza ai colleghi servendosi dell'opera di procacciatori di clienti, di richiami, di pubblicità o di qualunque altro mezzo non confacente al decoro e al prestigio della classe notarile e che il mancato rispetto di tale disposizione comporta l'irrogazione di una sanzione disciplinare⁷⁶.

Esiste poi una norma deontologica che vieta specificamente ogni forma di pubblicità, sia diretta che a mezzo stampa, e di richiamo delle qualità personali, dello studio professionale e dell'attività svolta, ivi comprese le specializzazioni.

iii) l'esercizio del potere disciplinare

27. I procedimenti per l'applicazione delle sanzioni disciplinari sono regolati dagli artt. 148 ss L.N.. Al riguardo, va rilevato che mentre per l'applicazione delle sanzioni più lievi, cioè l'avvertimento e la censura, la competenza spetta al Consiglio Notarile da cui dipende il notaio, le sanzioni più gravi, e cioè l'ammenda, la sospensione e la destituzione - o tutte le sanzioni

pertanto, tendono a fissare ulteriori qualità dell'atto utili solo su un altro e diverso piano che è quello comportamentale".

⁷⁵ Cfr. art. 58, n.4, L.N.

⁷⁶ Cfr. art. 14 r.d.l. n. 1666/1937, "Modificazioni all'ordinamento del notariato e degli archivi notarili".

ove il notaio sia membro del Consiglio Notarile - sono applicate direttamente dal Tribunale civile mediante decreto⁷⁷.

Con riferimento alla prima ipotesi, poi, si osserva che il provvedimento del Consiglio Notarile può essere impugnato davanti al Tribunale Civile dal notaio o dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale Civile nella cui giurisdizione è la sede del consiglio, al quale viene inviata copia, per legge, del suddetto provvedimento. Contro tale sentenza non è ammesso appello.

Nella seconda ipotesi, invece, la sentenza del tribunale è appellabile.

3.1.6 Spunti comparatistici

28. A livello comunitario, deve segnalarsi che nei principali ordinamenti di *civil law* (Francia, Spagna, Germania) la figura del notaio presenta caratteristiche simili a quella del notaio italiano. Anche in tali Paesi, le peculiarità del notaio consistono in ciò che è una figura professionale autonoma, che una parte rilevante dell'attività da esso svolta è riservata e costituisce una funzione pubblica, pur avendo, per quanto concerne gli aspetti economici, i caratteri della professione libera. In Germania, tuttavia, esistono distinti tipi di notaio: in alcuni *Länder*, il notaio svolge esclusivamente l'attività notarile, mentre in altri l'ufficio notarile risulta combinato con l'esercizio dell'avvocatura.

Negli ordinamenti di *common law*, invece, il notaio non costituisce una figura a sè stante, tant'è che gli avvocati svolgono le funzioni che in Italia sono proprie dei notai: ad esempio, nel Regno Unito e in Irlanda, i *solicitors* forniscono consulenze legali e assistenza nelle transazioni, nelle operazioni concernenti il trasferimento di beni immobili e negli atti testamentari e successori⁷⁸.

Con riferimento ai Paesi anglosassoni, è interessante rilevare che i *solicitors* non conferiscono agli atti che redigono alcun carattere di autenticità, giacchè, per gli ordinamenti di tali Paesi, l'atto autentico, differentemente dai Paesi dell'area latina, ha un'efficacia probatoria inferiore ad altri mezzi di prova, quale ad esempio la testimonianza, essendo di conseguenza poco utilizzato. Ed infatti, i soli professionisti che, in Inghilterra, attribuiscono autenticità agli atti - quasi esclusivamente ad uso esterno - non svolgendo

⁷⁷ Al riguardo, va rilevato che per le sanzioni minori la legge non fornisce un criterio idoneo ad identificare una distinzione tra i fatti punibili con l'avvertimento e quelli punibili con la censura: dall'art. 147 L.N. si deduce, tuttavia, che la censura in particolare può essere inflitta nei casi più lievi quando il notaio compromette la sua dignità e il decoro o il prestigio della classe notarile. Al contrario le sanzioni maggiori sono collegate a specifiche violazioni: così, come visto, l'inadempimento dell'obbligo di assistere personalmente allo studio in tempi determinati e di tenere gli atti ricevuti o depositati e i relativi registri e repertori è punito con l'ammenda (art. 137 L.N.); ancora, il rifiuto del ministero e la mancata presentazione dei registri e repertori al consiglio per l'ispezione è sanzionato con la sospensione (artt. 128 e 138 L.N.). L'interdizione, infine, è prevista a carico dei notai che, sospesi, continuino nell'esercizio ovvero che dolosamente non abbiano conservato i repertori (art. 142 L.N.).

⁷⁸ Cfr. al riguardo consiglio nazionale del notariato, *Cenni informativi sui principali notariati europei*, 1997; Varano, *Notaio e Notariato*, Diritto comparato e straniero, in Enc. Giuridica Treccani, 1990, 1.

peraltro altra attività, sono i cd notai di Londra, in numero assolutamente esiguo rispetto ai *solicitors*.

In Svezia, poi, i notai sono impiegati municipali che svolgono funzioni essenzialmente certificative.

Negli Stati Uniti, infine, il *notary public* non è nemmeno un giurista, ma soltanto un operatore - spesso un commerciante - che ha una licenza per esercitare e dispone di un sigillo: questi, principalmente, autentica le firme, riconosce che gli atti da lui certificati contengono la volontà esatta delle parti, riceve dichiarazioni giurate⁷⁹.

29. L'accesso al notariato, in Francia, presuppone la laurea in diritto (o un diploma ritenuto equivalente), il compimento di un periodo di tirocinio e il superamento di un esame di idoneità, ovvero il conseguimento del diploma superiore di notariato. Tali requisiti di accesso, tuttavia, possono essere sostituiti dall'esercizio effettivo dell'attività per un periodo quadriennale ovvero quinquennale.

In Germania, poi, ai fini dell'accesso è prevista una formazione postuniversitaria, comune peraltro alle varie professioni giuridiche, comprendente un tirocinio triennale e il superamento di due esami di Stato (il *Referendar* e l'*Assessor*).

In Spagna, invece, il requisito richiesto dopo il conseguimento della laurea in legge è soltanto il superamento di un concorso non essendo previsto alcun tirocinio.

30. Quanto alle tariffe, si osserva che una regolamentazione risulta stabilita sia in Francia che in Germania e in Spagna⁸⁰.

Nel Regno Unito, invece, non risultano esistere tariffe⁸¹.

3.1.7 conclusioni

31. La tabella che segue indica le principali forme di regolamentazione dell'attività notarile, sintetizzando quanto fino ad ora illustrato al riguardo.

Tabella 6 - Principali forme di regolamentazione dell'attività notarile

entrata	standard di qualità minima del servizio	tariffe	altre forme di (auto)regolamentazione
<u>requisiti soggettivi</u>	<u>requisiti relativi agli atti</u>	fisse e inderogabili	divieto di pubblicità

⁷⁹ Federnotai, Quaderni di Federnotizie, *Sistemi giuridici e professioni giuridiche nell'ambiente internazionale - Stato e avvenire del notariato francese*, 1989, 11 e ss;

⁸⁰ In Francia, le tariffe sono regolate dall'Ordinanza 78-262 dell'8 marzo 1978 e possono essere fisse o proporzionali, in relazione, in tale ultimo caso, al valore dichiarato del bene; in Germania, invece, la materia tariffaria è regolata dalla legge relativa ai costi delle procedure. La funzione di certificazione è soggetta a costi fissi ed obbligatori. In Spagna, infine, la tariffa è fissata con decreto reale 17 novembre 1989 n. 1426 ed è fissa per i documenti non quantificabili (come, ad esempio, le procure, i testamenti, le convenzioni matrimoniali), proporzionale per gli altri.

⁸¹ Cfr. consiglio nazionale del notariato, op. ult. cit.

a) cittadinanza b) laurea in giurisprud.; c) praticantato; d) concorso	a) formali	sanzioni in caso di applicazione di prezzi inferiori o superiori.	limiti territoriali
<u>vincoli oggettivi</u> predeterminazione del numero massimo di sedi per distretto	<u>requisiti relativi ai rapporti con la clientela:</u> a) obbligo di servizio; b) obbligo di presenza;		

Si tratta di un assetto caratterizzato da una pluralità di vincoli attinenti sia all'accesso - determinazione di un numero *massimo* di sedi, selezione mediante concorso la quale, come illustrato, risulta particolarmente rigida - che all'esercizio della professione - standard delle prestazioni, tariffe, divieto di pubblicità, limiti territoriali. Inoltre, l'ambito di esclusiva attribuito al notaio risulta particolarmente vasto, ricomprendendo financo attività per le quali appare opportuno interrogarsi se la riserva sia giustificata.

Si tratta di un sistema regolamentativo la cui ampiezza ed articolazione non trova paragone in nessuna altra professione.

32. Relativamente alla determinazione delle sedi, può essere ragionevole attendersi che, in ragione della funzione pubblica tipicamente svolta dal notaio, l'Amministrazione sia interessata ad assicurarne una distribuzione omogenea e sufficiente sul territorio nazionale. In ogni caso, tuttavia, una delle vie per garantire tale esigenza potrebbe essere non già la fissazione di un numero massimo di sedi, che risulta invece più strettamente funzionale a tutelare una posizione di rendita ai professionisti, quanto ad esempio la determinazione di un numero minimo di notai in esercizio. Conseguentemente, si osserva anche che il concorso, quale sistema selettivo a posti, non appare il mezzo più coerente rispetto alla necessità, stante la natura pubblica del servizio notarile, di assicurare sul territorio nazionale, un numero minimo di operatori.

Peraltro, non appare verosimile che la rimozione del numero massimo possa determinare un'insufficienza dell'offerta rispetto alla domanda.

Infatti, per tutte le altre professioni tale vincolo non esiste e, ciò nondimeno, l'offerta, che in alcuni casi è addirittura in esubero, si distribuisce spontaneamente sull'intero territorio nazionale.

33. Il livello di selettività del concorso notarile risulta estremamente elevato, essendo la percentuale degli idonei addirittura inferiore al 10%. Al riguardo, appare opportuno chiedersi se tale livello risulti *proporzionato* rispetto alle esigenze poste dall'esercizio della professione.

Da un lato infatti può ritenersi che la professione notarile non incide su beni più rilevanti rispetto a quelli su cui incidono altre professioni, quale quella di avvocato o di medico, il cui accesso tuttavia non è regolamentato in modo altrettanto stringente. Dall'altro deve considerarsi che una selezione particolarmente stringente appare senz'altro eccedente con riferimento alle

prestazioni professionali meno complesse, quali ad esempio quelle meramente certificative.

34. Peraltro, dall'indagine è emerso che il numero di notai che risultano idonei al concorso è di norma inferiore a quello dei posti messi a concorso e quest'ultimo è a sua volta inferiore a quello delle sedi vacanti e dunque disponibili. Al riguardo, si osserva che, assumendo che queste ultime identifichino il numero necessario di notai in rapporto alla domanda, il concorso, laddove restringe ulteriormente l'accesso, risulta produrre un livello di offerta inadeguato.

35. Venendo poi a considerare il tema delle esclusive, si tratta di verificare se l'ambito di esclusiva attualmente attribuito al notaio risulti effettivamente coerente con l'esigenza di tutelare le finalità pubbliche connesse all'esercizio delle funzioni notarili. Al riguardo, può considerarsi che il mantenimento dell'esclusiva appare eccedente in tutte quelle situazioni in cui l'entità e la probabilità di danni derivanti ai consumatori e alla collettività da prestazioni inadeguate risulterebbero senz'altro meno rilevanti di quelle assunte dai costi connessi.

Tra queste ipotesi, ad esempio, va messa in luce quella relativa alla vendita di autoveicoli, che, come è stato in precedenza documentato, assume un ampio rilievo nell'ambito dell'attività dei notai, quanto meno sotto il profilo numerico, e consiste in primo luogo nella certificazione della firma e dell'identità del venditore, accompagnata da una verifica che il contratto, generalmente predisposto dalle agenzie di consulenza automobilistica, non sia *contra legem*.

Peraltro, in alcuni Paesi, le funzioni che in Italia vengono svolte in esclusiva dal notaio, ed in particolare quelle meramente certificative, non sono esercitate neppure da un professionista.

36. Relativamente all'esercizio, vengono in particolare rilievo la fissazione di tariffe minime inderogabili e i limiti territoriali.

Con riferimento al primo aspetto, si osserva che le tariffe non derogabili verso il basso, nel mercato dei servizi notarili, producono un effetto particolarmente dannoso sotto il profilo concorrenziale poichè contribuiscono ad eliminare del tutto la concorrenza tra notai, già gravemente pregiudicata dall'esistenza del numero chiuso di operatori, dai limiti territoriali e dall'esclusiva loro attribuita.

La previsione di massimi e della loro inderogabilità, invece, potrebbe in astratto costituire uno strumento idoneo a tutelare l'interesse dei consumatori, in quanto volto a garantire la disponibilità a prezzi accessibili di un servizio che in alcune circostanze essi devono obbligatoriamente acquistare, essendo il notaio l'unico operatore legittimato a compiere determinate prestazioni.

37. Con riferimento al limite territoriale, infine, va rilevato che esso è diretto a garantire a ciascun operatore un determinato volume di domanda e, quindi, un reddito minimo. Tale limite viene generalmente giustificato dall'esigenza di garantire la presenza nei singoli distretti di un numero predefinito di operatori. Si osserva, tuttavia, che la rimozione del numero massimo di sedi comporterebbe un incremento del numero degli operatori tale da non rendere necessaria la previsione di un limite territoriale, dal momento che l'offerta si adeguerebbe spontaneamente alle esigenze della domanda, similmente a quanto avviene per altre professioni.

3.2 Gli avvocati

principali riferimenti normativi

r.d.L.L. 27 novembre 1933 n. 1578, recante “Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore”; legge 13 giugno 1942 n. 794, recante “Onorari di avvocato e procuratore per prestazioni giudiziali in materia civile”; legge 9 febbraio 1982 n. 31 recante “Libera prestazione di servizi da parte degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità Europee”; legge 24 luglio 1985 n. 406, recante “Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti alle preture e degli esami per la professione di procuratore legale”; d.p.r. 10 aprile 1990 n. 101, recante “Regolamento relativo alla pratica forense per l'ammissione all'esame di procuratore legale”; d.m. 5 ottobre 1994 n. 585, recante “Tariffa degli onorari, diritti e indennità spettanti agli avvocati e ai procuratori per le prestazioni giudiziali in materia civile, amministrativa e tributaria”; legge 24 febbraio 1997 n. 27, recante “Soppressione dell'albo dei procuratori legali e norme in materia di esercizio della professione forense”; legge 15 maggio 1997 n. 127 recante “Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”.

3.2.1 le attività forensi

i) tipologia e caratteristiche

38. Gli avvocati sono liberi professionisti esercenti la professione forense. Essi svolgono l'attività di rappresentanza e di assistenza nei procedimenti giurisdizionali civili, penali e amministrativi. Tale attività è caratterizzata dal fatto di essere attribuita agli avvocati in via esclusiva e di essere, di regola, obbligatoria⁸².

L'attività giudiziale dell'avvocato è quanto mai varia e le esemplificazioni possibili - atti introduttivi, atti effettuati nelle successive fasi processuali, quali ad esempio la richiesta di mezzi di prova, la proposizione di istanze, la produzione di documenti, la formulazione di conclusioni - solo parzialmente riescono ad indicare lo spazio entro cui, in pratica, opera il difensore.

39. La legge considera l'attività forense come un ministero, una funzione che gli avvocati sono chiamati ad esercitare nell'amministrazione della giustizia⁸³. Ancora, il codice penale considera i privati che esercitano la

⁸² Cfr. art. 82 c.p.c., secondo cui “Davanti ai pretori le parti non possono stare in giudizio se non con il ministero di un difensore”(comma 2); “Davanti ai tribunali e alle Corti d'Appello le parti devono stare in giudizio con il ministero di un procuratore legalmente esercente; e davanti alla Corte di Cassazione con il ministero di un avvocato iscritto nell'apposito albo”(comma 3).

⁸³ Cfr. art. 12, r.d.l. 27 novembre 1933 n. 1578, recante “Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore” e il citato art. 82 c.p.c.. Ai sensi dell'art. 8, ultimo comma, di tale decreto, gli avvocati al momento del giuramento assumono l'impegno di adempiere ai doveri inerenti alla professione per i fini della giustizia.

professione forense, quando dell'opera di essi gli utenti siano per legge obbligati a valersi, come persone che svolgono un servizio di pubblica necessità⁸⁴.

Ciò in considerazione del fatto che l'attività in questione, pur essendo funzionale in via immediata alla realizzazione di scopi privatistici, attinenti alla tutela degli interessi del cliente, ha una notevole rilevanza anche sotto il profilo dell'interesse pubblico ad una corretta ed efficiente amministrazione della giustizia. In altri termini, tale attività, oltre alla produzione di effetti per il cliente, le cui ragioni vengono giudizialmente difese, determina effetti anche per l'intera collettività.

40. Gli avvocati svolgono inoltre, non in esclusiva, le attività di consulenza legale stragiudiziale e gli arbitrati, per le quali operano in concorrenza sia con altri professionisti, non giuristi, che con soggetti diversi dai professionisti e/o da persone fisiche, ad esempio, società di consulenza.

ii) l'articolazione della domanda

41. Relativamente alla domanda indirizzata agli avvocati per le attività riservate di rappresentanza giudiziale, la seguente tabella ne riporta un possibile indicatore nel periodo 1986-95, e cioè il numero dei procedimenti pendenti civili in genere, penali e amministrativi.

⁸⁴ Cfr. art. 359 c.p.. Ciò tuttavia non implica che il patrocinatore possa configurarsi come un pubblico ufficiale. Al riguardo Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia del 21 giugno 1974, *Reyners*, in Racc. giur. della Corte, 1974, 631 e in Foro It. 1974, IV, 281, secondo la quale appare escludersi la natura pubblicistica dell'attività dell'avvocato nel suo complesso, non rientrando tale attività fra le eccezioni al diritto di stabilimento di cui all'art. 55 del Trattato CEE previste per coloro che partecipino, sia pure eccezionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. In particolare, nella sentenza si legge che *“Le prestazioni professionali che implicano contatti, anche regolari ed organici, con i tribunali, ovvero la partecipazione, sia pure obbligatoria, al loro funzionamento, non costituiscono partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri. In particolare, non possono venir considerate come partecipazione a tali poteri le attività più tipiche della professione forense, quali la consulenza e l'assistenza giuridica, come pure la rappresentanza e la difesa delle parti in giudizio, neppure quando il ministero o assistenza dell'avvocato è obbligatorio o costituisce oggetto di un'esclusiva voluta dalla legge. In effetti, l'esercizio di tali attività lascia intatti la valutazione dell'Autorità giudiziaria e il libero esercizio della funzione giurisdizionale”* (par. 51/53).

Tabella 7 - Procedimenti pendenti per tipologia

Anni	Procedimenti civili di cognizione		Procedimenti penali*		Procedimenti di giustizia amministrativa	
	totale I° grado	Grado d'appello	I° grado	Grado d'appello	totale I° grado	Grado d'appello
1986	1.581.612	155.932			299.373	15.877
1987	1.638.073	166.444			330.444	17.606
1988	1.814.303	183.499			362.687	19.933
1989	1.921.712	203.855			396.245	21.502
1990	2.225.496	229.058	n.d.	n.d.	432.971	20.285
1991	2.372.141	245.680	89.492	45.787	471.141	19.735
1992	2.532.055	268.132	144.165	63.936	522.793	20.951
1993	2.772.428	273.600	180.752	87.797	587.184	22.805
1994	2.872.393	277.910	252.528	107.420	669.173	26.957
1995	3.274.416	287.948	359.820	114.263	726.324	29.387

Fonte: Istat, Annuario Statistico Italiano, anni vari.

* I dati concernenti i procedimenti penali in primo grado risultano dalla somma dei procedimenti innanzi alle Preture, ai Tribunali e alle Corti d'Assise, quelli in secondo grado dalla somma dei procedimenti innanzi alle Corti d'Appello e alle Corti d'Assise d'Appello. Inoltre, per ragioni di comparabilità, si riportano solamente i dati disponibili riferiti al periodo successivo al 1989, anno di entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

La tabella mette in luce che nell'arco del periodo considerato, tutte le tipologie di procedimento hanno registrato un marcato aumento numerico.

Al riguardo, occorre precisare che i dati si riferiscono allo *stock* di procedimenti in corso e quindi la loro progressione può non corrispondere ad un'analoga espansione della domanda di rappresentanza giudiziale. Tuttavia, anche considerando l'evoluzione nello stesso periodo del numero dei soli nuovi procedimenti, si inferisce un aumento considerevole dell'attività svolta dagli avvocati⁸⁵.

42. Tali informazioni relative all'andamento dell'attività di assistenza giudiziale, possono essere utilmente integrate con i risultati di un'indagine campionaria effettuata dal Censis nel 1989⁸⁶ che considera, tra l'altro, la ripartizione per tipologia di clienti della domanda complessivamente indirizzata agli avvocati, includendo pertanto anche quella di assistenza stragiudiziale. Tali risultati sono sintetizzati nella tabella che segue, la quale indica la frequenza di varie tipologie di prestazione.

⁸⁵ Relativamente al numero medio di nuovi procedimenti civili nel periodo 1986/95, ad esempio, va rilevato che esso è, per i procedimenti in primo grado, di 1.117.954 (con un aumento, pertanto, di circa 1/3) e, per i procedimenti in grado d'appello, di 92.579 (ancora, oltre 1/3).

⁸⁶ Cfr. Ipsos, *Professione Avvocato, Strategie Previdenziali ed Esercizio dell'Attività Forense*, Milano 1990. L'indagine si è basata sulle risposte contenute in circa 4700 questionari compilati da altrettanti avvocati iscritti alla Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza.

Tabella 8 - Ripartizione della domanda per tipologia di clientela*

	enti privati	enti pubblici	singoli cittadini	altro
consulenza continuativa	68,7%	14,8%	57,9%	4,1%
consulenza saltuaria	35,8%	28,5%	75,1%	1,8%

*La somma delle frequenze non è pari a 100 poichè erano possibili più risposte.

La tabella mette in luce che nella maggior parte dei casi (75% circa) l'avvocato risponde ad esigenze di consulenza saltuaria provenienti da singoli cittadini. Tuttavia, una tipologia di prestazione quasi altrettanto frequente (68% circa dei casi) è costituita dalla consulenza continuativa a favore di imprese.

iii) l'articolazione dell'offerta

43. Relativamente alla struttura dell'offerta, gli avvocati iscritti all'albo erano alla fine del 1995 83.090⁸⁷. Negli ultimi anni il numero dei professionisti forensi appare essere significativamente aumentato, ammontando a circa 50.000 nel 1990⁸⁸. L'espansione dell'offerta risulta confermata anche dal confronto tra gli iscritti alla Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza degli avvocati e dei Procuratori, negli anni 1988 e 1995 riportato nella tabella seguente⁸⁹.

Tabella 9 - Iscritti alla Cassa Naz. Prev. Ass. per ripartizione geografica

Aree	1988		1995	
Nord	13.235	(38,5%)	22362	(39,1%)
<i>di cui Lombardia</i>	5149		8694	
Centro	8135	(23,7%)	13356	(23,4%)
<i>di cui Lazio</i>	4803		7959	
Sud	12.978	(37,8%)	21410	(37,5%)
<i>di cui Campania</i>	3768		6388	
Totale	34.348	100	57128	100

Fonte: Cassa Nazionale Previdenza Avvocati.

In particolare, la tabella mette in evidenza che nel periodo 1988-95 il numero di professionisti iscritti alla Cassa è aumentato di oltre il 60%, in modo sostanzialmente uniforme sul territorio nazionale. Sotto il profilo della concentrazione dell'offerta, si rileva che nelle tre regioni Lombardia, Lazio e Campania opera circa il 40% dei professionisti (per una maggiore disaggregazione dei dati si veda anche tabella a3 in appendice).

⁸⁷ Cfr. dati elaborati dalla Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza degli avvocati e dei Procuratori.

⁸⁸ Al riguardo, l'Organismo Unitario dell'Avvocatura ha precisato che "il numero degli iscritti, peraltro, sta crescendo notevolmente: in media si iscrivono 10.000 nuovi soggetti all'anno agli albi dei procuratori e avvocati; a partire dal 1990 siamo passati da 50.000 a circa 90.000 iscritti" (Cfr. audizione dell'organismo del 12 luglio 1996).

⁸⁹ Si noti che il numero di iscritti all'albo è significativamente maggiore di quello dei professionisti iscritti alla Cassa. Ciò in ragione del fatto che, secondo le informazioni acquisite dalla Cassa, l'iscrizione alla Cassa stessa non è conseguenza automatica dell'iscrizione all'albo, essendo tra l'altro subordinata al superamento da parte del professionista di determinate soglie minime di reddito e di volume d'affari (pari rispettivamente a 11.700.000 e 17.550.000 nel 1997).

3.2.2 modalità di accesso

44. Attualmente, i requisiti per accedere all'attività forense sono: la laurea in giurisprudenza, lo svolgimento di un tirocinio biennale principalmente presso lo studio e sotto il controllo di un avvocato, il superamento dell'esame di abilitazione e l'iscrizione all'albo⁹⁰.

E' stata infatti recentemente rimossa la disposizione secondo la quale l'attività di avvocato poteva essere svolta solo da chi fosse stato in precedenza procuratore⁹¹.

45. Relativamente alle modalità di effettuazione del tirocinio, giova osservare che al termine del primo anno di pratica, i praticanti iscritti nel relativo registro, sono tenuti ad illustrare al consiglio dell'ordine, con apposita relazione, le attività indicate nel libretto della pratica⁹². Al riguardo, va segnalato che il consiglio dell'ordine può espletare gli opportuni accertamenti sulle dichiarazioni del praticante e ha facoltà di invitarlo ad un colloquio per eventuali ulteriori chiarimenti sul tirocinio espletato⁹³.

Sono anche previsti dei corsi integrativi della pratica, non obbligatori, tenuti dalle scuole di formazione istituite dai Consigli degli ordini⁹⁴. Ad oggi risulta che solo una minoranza di questi ultimi gestiscono scuole di formazione, e comunque a livello sperimentale⁹⁵.

Superato il primo anno di pratica, i praticanti possono essere ammessi, per un periodo non superiore a 6 anni, a patrocinare di fronte alle preture del distretto nel quale è compreso l'ordine che ha la tenuta del suddetto registro⁹⁶.

Infine, al termine del tirocinio, i praticanti devono sostenere l'esame di abilitazione presso la Corte d'Appello nel cui distretto il candidato è stato iscritto per la pratica.

Non esistono limiti di età per l'iscrizione all'esame.

⁹⁰ Cfr. art. 7 r.d.l. n. 1578/1933. Il periodo di pratica è stato elevato da un anno a due anni in base all'art. 2, legge 24 luglio 1985 n. 406, recante "*Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti alle preture e degli esami per la professione di procuratore legale*".

⁹¹ L'art. 27, n. 2, del citato r.d.l. n. 1578/1933 stabiliva che il procuratore legale diventava avvocato dopo sei anni di esercizio della professione decorrenti dall'iscrizione nell'albo ovvero dopo due anni in seguito al superamento di un esame. Con legge 24 febbraio 1997 n. 27, recante "*Soppressione dell'albo dei procuratori legali e norme in materia di esercizio della professione forense*", è stata invece abolita la distinzione tra il titolo di procuratore legale e quello di avvocato.

⁹² Cfr. art. 7, comma 1, d.p.r. 10 aprile 1990 n. 101, recante "*Regolamento relativo alla pratica forense per l'ammissione all'esame di procuratore legale*": le attività consistono nella partecipazione ad almeno 40 udienze (20 per semestre), gli atti processuali o quelli relativi ad attività stragiudiziali più rilevanti alla cui predisposizione il praticante abbia partecipato, e ancora le questioni giuridiche di maggior interesse trattate.

⁹³ Cfr. art. 7, comma 3, d.p.r. n. 101/1990, cit.

⁹⁴ Cfr. art. 3, d.p.r. n. 101/1990.

⁹⁵ Cfr. audizione del 12 luglio 1996 del citato Organismo.

⁹⁶ Cfr. art. 8, comma 2 r.d.l. n. 1578/1933 come modificato dall'art. 1, legge n. 406/1985. Inoltre, ai sensi della citata norma, i praticanti abilitati, sempre davanti alle medesime preture, ma in sede penale, "*possono essere nominati difensori d'ufficio, esercitare le funzioni di pubblico ministero e proporre impugnazione sia come difensori sia come rappresentanti del pubblico ministero*".

46. La commissione esaminatrice, da nominarsi con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, è composta da cinque membri titolari, dei quali: due avvocati, iscritti da almeno otto anni al consiglio dell'ordine del distretto di Corte d'Appello, due magistrati, con qualifica almeno di consiglieri di Corte d'Appello e un professore ordinario o associato di materia giuridiche presso l'università o un istituto superiore. Il Ministro di Grazia e Giustizia nomina, per ogni commissione esaminatrice, il presidente e il vicepresidente tra i componenti avvocati⁹⁷.

47. La descritta regolamentazione in materia di accesso, tuttavia, sta subendo rilevanti modifiche per effetto di alcuni recenti interventi legislativi, caratterizzati da una portata decisamente innovativa. In particolare, la legge 15 maggio 1997 n. 127, cd legge Bassanini-bis, prevede l'istituzione di scuole biennali di specializzazione per le professioni legali presso le università, sedi di facoltà di giurisprudenza, finalizzate al rilascio di un diploma, il quale costituirà un requisito alternativo al tirocinio ai fini dell'accesso⁹⁸.

Il Governo, in attuazione della legge n. 127/1997, ha stabilito che tali scuole provvedono alla formazione comune dei laureati in giurisprudenza attraverso l'approfondimento teorico, integrato da esperienze pratiche, finalizzato all'assunzione dell'impiego di magistrato o all'esercizio delle professioni di avvocato e notaio⁹⁹.

Tale decreto stabilisce, inoltre, il principio del numero chiuso degli ammessi alle scuole. L'accesso alle stesse, poi, avviene mediante concorso per titoli ed esame. Il rilascio del diploma di specializzazione, infine, è subordinato alla certificazione della regolare frequenza dei corsi, al superamento delle verifiche intermedie e delle prove finali di esame¹⁰⁰.

⁹⁷ Cfr. art. 22 r.d.l. n. 1578/1933. Qualora il numero dei candidati che abbiano presentato la domanda di ammissione superi le 250 unità, le commissioni possono essere integrate, con decreto ministeriale, da un numero di membri supplenti aventi i medesimi requisiti stabiliti per i membri effettivi tale da permettere, unico restando il presidente, la suddivisione in sottocommissioni, costituite ciascuna di un numero di componenti pari a quello della commissione originaria.

⁹⁸ Cfr. art. 17, commi 113 e 114, della citata legge n. 127/1997: mentre il comma 113 prevede l'istituzione delle suddette scuole con decreto legislativo, il comma 114, per quanto concerne in particolare l'accesso alle professioni notarile e forense, stabilisce che "anche in deroga alle vigenti disposizioni relative all'accesso alle professioni di notaio e di avvocato, il diploma di specializzazione - conseguibile al termine della frequenza biennale della scuola - costituisce, nei termini che saranno definiti con decreto del Ministro di grazia e giustizia di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, titolo valutabile ai fini del compimento del relativo periodo di pratica". Inoltre, ad un decreto dei suddetti Ministri è demandata la definizione dei criteri organizzativi delle scuole, "anche prevedendo l'affidamento annuale degli insegnamenti a contenuto professionale a magistrati, notai e avvocati".

⁹⁹ Cfr. art. 14, comma 2, del decreto legislativo in corso di formazione. Al riguardo, può osservarsi che, nel percorso formativo, tali scuole, nella misura in cui vengano previste adeguate modalità organizzative e di svolgimento dei corsi, e, dunque, sia assicurato un adeguato livello di preparazione specialistica ai frequentanti, appaiono strumenti idonei al perseguimento dell'obiettivo di recuperare una maggiore qualificazione dei futuri avvocati.

¹⁰⁰ Cfr. art. 14, commi 4 e 5, del citato decreto legislativo in corso di formazione.

48. Espressione dell'esigenza di riforma della disciplina in materia di accesso appare anche la recente presentazione alla Camera dei deputati di un disegno di legge (D.d.l. n. 4115 "Disposizioni in materia di accesso alla professione di avvocato")¹⁰¹ che introduce nuove norme riguardanti la pratica forense e l'esame di abilitazione, dirette - secondo la relazione - ad una riqualificazione della categoria attraverso una più rigorosa verifica della professionalità dei futuri avvocati¹⁰². Al riguardo, va rilevato, tuttavia, che la pluralità di interventi sulla stessa materia, quella dell'accesso, se da un lato denota l'esigenza per alcuni versi improcastinabile - avvertita peraltro dalla stessa categoria - di modificare l'attuale regolamentazione, per l'altro, trattandosi di iniziative indipendenti sotto il profilo contenutistico, appare richiedere un coordinamento tra normative.

49. Venendo alle norme contenute nel citato disegno di legge n. 4115, con riferimento alla pratica, devono segnalarsi, da un lato, l'elevazione del periodo a tre anni¹⁰³, dall'altro, la possibilità per il praticante, dopo il primo anno di pratica, di esercitare la professione in sostituzione delegata e sotto la responsabilità dell'avvocato, ma solo davanti ai giudici monocratici¹⁰⁴.

Relativamente all'esame di abilitazione, poi, le novità riguardano essenzialmente la composizione della commissione esaminatrice e le modalità di svolgimento. La commissione appare composta da cinque membri titolari e cinque supplenti, dei quali, rispettivamente, ben tre avvocati, un magistrato e un professore universitario ed è presieduta da un avvocato scelto tra i tre titolari¹⁰⁵. L'esame di abilitazione è indetto a Roma, in sede unica nazionale¹⁰⁶ e i criteri di valutazione dei candidati sono previamente determinati, in adunanza plenaria,

¹⁰¹ E' il caso di sottolineare che non si tratta dell'unica proposta di riforma che riguarda la professione forense. Al riguardo l'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana ha approvato in data 10 ottobre 1995 una proposta di legge quadro sulla professione di avvocato, dalla quale si possono desumere alcuni importanti orientamenti:

a) la regolamentazione della forma di accesso attraverso un corso annuale di formazione, il superamento di un primo esame, un successivo periodo di praticantato di due anni e, infine, l'esame di Stato;
b) l'imposizione del limite del quarantesimo anno di età quale requisito per l'iscrizione all'albo;
c) l'imposizione del divieto di assumere l'obbligazione di risultato;
d) un indirizzo favorevole nei confronti dell'esercizio in forma societaria della professione limitata alla sola società semplice.

Tali proposte, il cui carattere restrittivo è superfluo sottolineare, non hanno finora trovato un accoglimento in sede legislativa.

¹⁰² Il disegno di legge n. 4115 è stato presentato alla Camera dei Deputati il 4 settembre 1997 dal Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con i Ministri delle Finanze e del Tesoro. L'emanazione di tali norme appare dettata, secondo la relazione introduttiva al disegno di legge, dall'esigenza primaria di sottoporre ad un immediato esame parlamentare nuove regole concernenti aspetti specifici dell'ordinamento professionale, quali per l'appunto quelli connessi all'accesso. Manca invece per il momento "una riforma organica dell'ordinamento forense, sebbene da tempo e da più parti sia stata sollecitata, a fronte di un assetto normativo rimasto sostanzialmente invariato - quanto meno nelle sue linee fondamentali - dagli anni trenta".

¹⁰³ Cfr. art. 6, comma 1.

¹⁰⁴ Cfr. art. 6, comma 3.

¹⁰⁵ Cfr. art. 1, comma 2. Ove il numero dei candidati lo richieda la commissione può essere integrata da sottocommissioni, per gruppi fino a 500 candidati. Ovviamente, i membri e i presidenti delle sottocommissioni sono nominati con lo stesso criterio utilizzato per la formazione della commissione.

¹⁰⁶ Cfr. art. 1, comma 1.

dalla commissione e dalle sottocommissioni¹⁰⁷. L'esame, infine, non può essere sostenuto da coloro che siano stati dichiarati non idonei in tre precedenti prove¹⁰⁸.

50. Il suddetto disegno di legge propone una regolamentazione in tema di accesso alla professione che, nel suo complesso, appare incoerente con i principi concorrenziali, tendendo ad una progressiva chiusura degli albi. Tale normativa infatti appare innanzitutto caratterizzata:

- a) da un aumento del grado di restrittività della selezione all'entrata (maggiore numero di anni di formazione; numero massimo di prove per accedere)¹⁰⁹ che renderebbe ancora più costoso e lungo l'inserimento dei tirocinanti nella vita professionale senza peraltro garantire un miglioramento della qualità del tirocinio e che oltretutto apparirebbe contraddittorio con la previsione recentemente introdotta di un corso di specializzazione sostitutivo del tirocinio di durata biennale;
- b) da un maggiore coinvolgimento degli ordini forensi nell'esame di abilitazione determinato dall'aumento del numero degli avvocati presenti nella commissione (da due su cinque a tre su cinque), con la inevitabile assunzione da parte degli stessi di un ruolo decisivo determinante nelle procedure di accesso all'esercizio della professione, anziché dei pubblici poteri;
- c) dalla circostanza che concerne tutte le attività riservate di rappresentanza giudiziale, e che relativamente a tali attività, un innalzamento del grado di restrittività della selezione all'entrata potrebbe essere sproporzionato in rapporto alle effettive esigenze di tutela dei consumatori in tutte quelle ipotesi in cui si fa riferimento ad un servizio sostanzialmente standardizzato, come ad esempio per la redazione dei decreti ingiuntivi.

51. Va poi rilevato che il disegno di legge prevede che l'esame venga effettuato presso una sede d'esame unica e adottando criteri uniformi di valutazione. Tali modalità di svolgimento appaiono poter essere idonee ad accertare su base paritaria l'effettiva competenza dei candidati e a superare le discrasie riscontrate nel corso di questa indagine negli esiti degli esami nei diversi distretti.

52. Al riguardo, con specifico riferimento alla percentuale degli abilitati all'esercizio della professione forense, i dati più recenti disponibili riferiti agli

¹⁰⁷ Cfr. art. 1, comma 2.

¹⁰⁸ Cfr. art. 2, comma 3.

¹⁰⁹ Relativamente al tirocinio e alla durata del medesimo, rimane da verificare se esistono specifici incentivi che, garantendo un'appropriata trasmissione di competenza professionale, possano giustificare la suddetta regolamentazione. Al riguardo deve osservarsi che non sono previsti obblighi specifici a carico degli avvocati di accogliere i praticanti e soprattutto di impiegare a favore di questi ultimi lo sforzo necessario per istruirli adeguatamente. Conseguentemente, è ragionevole ritenere che le conoscenze che il praticante acquisirà nel corso del tirocinio sono prevalentemente quelle volte a soddisfare la fascia più bassa della domanda, e, in quanto tali, acquisibili e utilizzabili in tempi meno lunghi.

anni 1994 e 1995, indicano che la percentuale media a livello nazionale di vincitori sui partecipanti alle prove scritte è stata rispettivamente del 45 e 41%. Si tratta di valori non troppo dissimili da quelli registrati in anni precedenti¹¹⁰, che tuttavia rappresentano la composizione di tassi di ammissione fortemente differenziati tra diverse sedi di esame come è messo in luce dalla tabella che segue (vedi anche tabelle a4 e a5 in appendice).

Tabella 10 - Ripartizione delle sedi di esame per percentuali di abilitati

percentuale di abilitati	Corti d'Appello
1994: candidati 19214, abilitati 7845	
<i>minore del 33%</i>	Cagliari, Perugia, Torino, Trieste, Brescia, Venezia, Roma
<i>compresa tra 33 e 66%</i>	Trento, Genova, Bologna, Lecce, Campobasso, Salerno, Firenze, L'Aquila, Milano, Catania, Palermo, Bari, Messina
<i>oltre 66%</i>	Ancona, Potenza, Caltanissetta, Catanzaro, Reggio Calabria
1995: candidati 22084*, abilitati 5056*	
<i>minore del 33%</i>	L'Aquila, Brescia, Perugia, Torino, Palermo, Genova
<i>compreso tra 33 e 66%</i>	Bologna, Ancona, Trento, Milano, Cagliari, Lecce, Caltanissetta, Messina, Salerno, Trieste
<i>oltre 66%</i>	Bari, Reggio Calabria

Fonte: Relazione per la seduta inaugurale del consiglio nazionale forense del 16 gennaio 1997.

*Per sette sedi d'esame i dati non sono disponibili.

La tabella, nella quale le sedi d'esame sono elencate in ordine crescente di tassi di abilitazione, mostra che la variabilità degli stessi tra Corti d'Appello presenta una certa persistenza nel tempo: la selezione dei candidati effettuata presso sedi quali Torino, Bologna e Perugia appare persistentemente maggiore di quella che si verifica altrove.

53. L'avvocato iscritto all'albo può accedere al patrocinio di fronte alle giurisdizioni superiori soltanto dopo che siano trascorsi dodici anni di esercizio della professione decorrenti dall'iscrizione nell'albo ovvero cinque anni da questa data e in seguito al superamento di un apposito esame¹¹¹.

3.2.3 gli standard qualitativi delle prestazioni forensi

54. L'attività giudiziale dell'avvocato, inserendosi, come visto, nell'ambito dell'amministrazione della giustizia ed in particolare del processo, che deve svolgersi secondo forme e tempi rigidamente predeterminati dalla legge, risulta anch'essa, (come quella del notaio) disciplinata da regole definite.

¹¹⁰ Negli anni 1991 e 1992, cumulativamente i candidati sono stati circa 30.190 e gli abilitati 13.290, con una percentuale di abilitati pertanto pari al 44%. Cfr. lettera del consiglio nazionale forense del 7 marzo 1995.

¹¹¹ Cfr. art. 4 della citata legge n. 27/1997

La regolamentazione di tale attività, relativamente al profilo qualitativo, riguarda sia le caratteristiche degli atti giudiziari, che i comportamenti nello svolgimento dell'attività. Per quanto riguarda il primo aspetto, i codici e le leggi che disciplinano i vari tipi di processo prevedono una serie di *standard* qualitativi che si sostanziano essenzialmente nei requisiti formali degli atti processuali tipici, regolati dalle relative norme processuali.

Nell'ipotesi di nullità di un atto imputabile al difensore, la legge prevede, tra l'altro, la condanna, su istanza di parte, di quest'ultimo al risarcimento dei danni causati dalla nullità¹¹².

55. Rispetto ai comportamenti, le norme istitutive della professione impongono ai professionisti l'obbligo di tenere, nello svolgimento dell'attività, una condotta "specchiatissima e illibata"¹¹³ e quelle procedurali, ai difensori, un generale dovere di tenere in giudizio un comportamento leale e probò, la cui inosservanza deve essere segnalata dal giudice alle autorità che esercitano il potere disciplinare su di essi¹¹⁴. L'avvocato, inoltre, non deve avere un interesse proprio nella causa che patrocinata¹¹⁵. Più specificamente poi, relativamente ai rapporti con il cliente, il patrocinatore: non può rifiutare l'incarico senza giusto motivo¹¹⁶; non può recedere dallo stesso senza giusta causa e, anche nelle ipotesi in cui il recesso è possibile, esercitare tale diritto recando un pregiudizio al cliente¹¹⁷; ha un obbligo di fedeltà verso il cliente¹¹⁸; ha un obbligo di segretezza delle notizie di cui è a conoscenza per ragioni del patrocinio prestato¹¹⁹.

56. A tali obblighi comportamentali, previsti da norme di legge, devono aggiungersi quelli, in parte di analogo contenuto, risultanti dalle norme contenute nel codice deontologico, approvato dal consiglio nazionale forense il 17 aprile 1997. Particolare rilevanza assumono i doveri di lealtà e correttezza¹²⁰, di fedeltà¹²¹, di indipendenza¹²², di competenza¹²³ e di aggiornamento professionale¹²⁴.

¹¹² Cfr. art. 162 c.p.c.

¹¹³ Cfr. art. 17, n. 3, r.d.l. n. 1578/1933.

¹¹⁴ Cfr. art. 88 c.p.c.: ad esempio, è appena il caso di segnalare che appare violare tale regola di condotta l'avvocato che "crea" la lite.

¹¹⁵ Cfr. art. 2233, comma 3, c.c., secondo cui è vietato, sotto pena di nullità e di danni, il cd patto di quota-lite, intercorso tra professionista e cliente, consistente in un accordo, antecedente alla conclusione del procedimento, in base al quale il cliente si obbliga a riconoscere all'avvocato una parte del risultato ottenuto.

¹¹⁶ Cfr. art. 11 r.d.l. n. 1578/1933

¹¹⁷ Cfr. art. 2237, commi 1 e 3, c.c.

¹¹⁸ Secondo l'art. 380 c.p., ad esempio, "*il patrocinatore...che, rendendosi infedele ai suoi doveri professionali, arreca nocimento agli interessi della parte da lui difesa, assistita o rappresentata dinanzi all'Autorità Giudiziaria, è punito...*". E ancora, ai sensi dell'art. 381 cod. pen. "*Il patrocinatore che, in un procedimento dinanzi all'Autorità giudiziaria, presta contemporaneamente...il suo patrocinio o la sua consulenza a favore di parti contrarie, è punito...*".

¹¹⁹ Cfr. art. 13 r.d.l. n. 1578/1933.

¹²⁰ Cfr. art. 6 cod. deont.

3.2.4 le tariffe

57. Attualmente, anche per gli avvocati i criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità ad essi dovute per le prestazioni giudiziali e stragiudiziali sono stabiliti ogni biennio con deliberazione del consiglio nazionale forense, la quale deve essere poi approvata con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia¹²⁵. Per ogni atto o serie di atti sono fissati i limiti di un massimo e di un minimo¹²⁶.

In ambito giudiziale, relativamente al procedimento di determinazione e liquidazione delle spese e degli onorari, va rilevato che l'avvocato deve presentare al giudice la nota delle spese, delle proprie competenze e dell'onorario¹²⁷. Il giudice, dal canto suo, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa¹²⁸. La liquidazione degli onorari a carico del soccombente è fatta dal giudice in base alla tariffa¹²⁹, entro i limiti del minimo e del massimo¹³⁰, tenuto conto della gravità e del numero delle questioni trattate.

Esiste poi l'onorario a carico del cliente che è sempre dovuto all'avvocato indipendentemente dalle statuizioni dell'autorità giudiziaria¹³¹. Nella prassi, tale onorario è spesso eccedente rispetto all'ammontare liquidato dal giudice stesso a carico del soccombente dal momento che l'avvocato, nel determinarlo, può tenere conto anche dei risultati del giudizio e dei vantaggi

¹²¹ Cfr. artt. 7 e 37 cod. deont.: va notato che tale dovere si estrinseca, fra l'altro, nell'astensione dell'avvocato dal prestare attività professionale quando questa determini un conflitto con gli interessi del proprio assistito, nonché, più in generale, dal compiere atti contrari all'interesse di quest'ultimo.

¹²² Cfr. art. 10 cod. deont.: l'avvocato ha il dovere di conservare la propria indipendenza e difendere la propria libertà da pressioni e condizionamenti esterni.

¹²³ Cfr. art. 12 cod. deont.: tale dovere vieta all'avvocato di accettare incarichi che sappia di non poter svolgere con adeguata competenza.

¹²⁴ Cfr. art. 13 cod. deont.

¹²⁵ In particolare, Cfr. l'art. 1 della legge 3 agosto 1949, recante "Tariffe forensi in materia penale e stragiudiziale e sanzioni disciplinari per il mancato pagamento dei contributi previsti dal decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944 n. 382" per quanto riguarda l'iter formativo delle tariffe in materia penale e stragiudiziale e l'art. 1 della legge 7 novembre 1957 n. 1051, recante "Determinazione degli onorari, dei diritti e delle indennità spettanti agli avvocati e procuratori per prestazioni giudiziali in materia civile" relativamente all'attività civile. Va altresì ricordato che le tariffe forensi, precedentemente, erano contenute in tabelle allegate alla legge (Cfr. al riguardo, l'art. 1 della legge 13 giugno 1942 n. 794, recante "Onorari di avvocato e procuratore per prestazioni giudiziali in materia civile").

¹²⁶ Cfr. art. 58, comma 2, r.d.l. n. 1578/1933.

¹²⁷ Cfr. art. 59, comma 2, r.d.l. n. 1578/1933.

¹²⁸ Cfr. art. 91 cod. proc. civ. e art. 60, r.d.l. n. 1578/1933. Al riguardo deve osservarsi che la liquidazione a carico del soccombente rientra nella competenza esclusiva e inderogabile del giudice della causa, tant'è che quest'ultimo incorre nel vizio di omessa pronuncia se non provvede, dopo aver pronunciato condanna nelle spese, a liquidarle (Cass. 12297/93, 107/82).

¹²⁹ Cfr. art. 60, comma 1, r.d.l. n. 1578/1933 e Cass. 3989/93.

¹³⁰ Cfr. art. 60, comma 4, r.d.l. n. 1578/1933. Tuttavia, nei casi di eccezionale importanza, in relazione alla specialità delle controversie, quando il pregio intrinseco dell'opera lo giustifichi, il giudice può oltrepassare il limite massimo. Quest'ultimo può, altresì, liquidare l'onorario in misura inferiore al minimo quando la causa risulti di facile trattazione. In questi casi, la decisione del giudice deve essere motivata.

¹³¹ Cfr. art. 2, d.m. n. 585/1994.

anche non patrimoniali conseguiti¹³². Anche l'onorario a carico del cliente, infine, può essere determinato secondo la tariffa¹³³.

58. Il d.m. 5 ottobre 1994 n. 585 costituisce il regolamento recante l'approvazione dell'ultima delibera del consiglio nazionale forense al riguardo¹³⁴.

Relativamente ai minimi, va osservato che essi, di regola, sono inderogabili¹³⁵. Soltanto se, per particolari circostanze del caso, appaia una manifesta sproporzione fra le prestazioni rese e l'onorario previsto dalle tabelle, i minimi possono essere diminuiti, a condizione però che la parte esibisca il parere del competente consiglio dell'ordine. I massimi, nelle stesse ipotesi, possono essere aumentati anche di oltre il doppio, potendo arrivare nelle cause di straordinaria importanza anche fino al quadruplo del livello stabilito¹³⁶.

59. Secondo il consiglio nazionale forense, il patto, ex art. 2233 c. c., rimane la fonte primaria di determinazione del compenso, mentre la tariffa, oltre ad essere applicata in via suppletiva, avrebbe in ogni caso un valore meramente indicativo. Inoltre, detto consiglio rileva che la tariffa minima obbligatoria, in Italia, è indispensabile considerato l'obbligo del giudice di determinare e liquidare spese e onorari di causa a carico del soccombente secondo il citato art. 91 c. p.¹³⁷.

60. Il codice deontologico, dal canto suo, prevede per gli avvocati anche la possibilità di concordare onorari forfettari in caso di prestazioni continuative di consulenza ed assistenza, purchè non violino i minimi inderogabili di legge¹³⁸.

3.2.5 Altre restrizioni riconducibili all'esercizio dell'attività

¹³² Cfr. art. 5, comma 3, dm. n. 545/1994. L'esistenza di detta eccedenza appare desumersi anche dall'art. 61, comma 2, r.d.l. n. 1578/1933, secondo cui l'onorario dell'avvocato nei confronti del proprio cliente "in relazione alla specialità della controversia o al pregio o al risultato dell'opera prestata, può essere anche maggiore di quello liquidato a carico della parte condannata alle spese". La giurisprudenza, dal canto suo, ha stabilito che "la misura degli onorari dovuti dal cliente al proprio avvocato prescinde dalla liquidazione contenuta nella sentenza di condanna del soccombente al pagamento delle spese e onorari di causa, per cui solo la inequivoca rinuncia del legale al maggiore compenso può impedirgli di pretendere onorari maggiori e diversi di quelli liquidati in sentenza" (Cass. n. 11448/1992); E ancora "l'avvocato può pretendere, nei confronti del cliente, onorari diversi e maggiori di quelli liquidati in sentenza, quando le sue prestazioni personali giustificano tale pretesa" (Cass. n. 1479/1969).

¹³³ Cfr. art. 61, comma 1, r.d.l. n. 1578/1933.

¹³⁴ Risulta al proposito che gli aumenti previsti dalla nuova tariffa vanno dal 25% circa al 300% per alcune voci e riguardano solo i minimi, al fine di eliminare la significativa differenza esistente in precedenza tra minimo e massimo. L'art. 5, comma 3, del citato decreto, stabilisce il cd diritto d'urgenza "*per l'incarico conferito nell'imminenza dell'attività da compiere ovvero quando l'andamento del procedimento esiga, comunque, il compimento di un atto imprevisto e urgente*".

¹³⁵ Cfr. art. 24 della citata legge n. 794/1942, e successive modificazioni, sostituito dal vigente art. 4, comma 1, d.m. 585/1994.

¹³⁶ Cfr. art. 5, comma 3, d.m. 585/1994.

¹³⁷ Cfr. memoria di tale consiglio depositata in occasione dell'audizione del 26 maggio 1995.

¹³⁸ Cfr. art. 43, IV°, cod. deont.

i) il divieto di prestare l'attività in qualità di dipendente di enti o imprese

61. Alcune categorie di avvocati-dipendenti possono essere iscritti nell'albo o in elenchi annessi ed esercitare, in alcuni casi limitatamente, la professione o non esercitarla affatto.

Al proposito, bisogna distinguere le seguenti categorie: a) gli avvocati dipendenti di enti pubblici possono essere iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo e possono esercitare limitatamente alle cause e agli affari cui sono addetti¹³⁹; b) i professori e gli assistenti universitari a tempo definito e i professori degli istituti secondari possono essere iscritti nell'albo in virtù di espressa deroga prevista dalla legge che ne esclude la incompatibilità e dunque esercitare¹⁴⁰; c) i professori universitari a tempo pieno sono iscritti in un altro elenco speciale annesso all'albo, ma tale regime è incompatibile con lo svolgimento della professione¹⁴¹.

62. Esiste poi una limitazione posta all'iscrizione all'albo o in elenchi annessi - e quindi l'impossibilità di svolgere attività di rappresentanza giudiziale - per soggetti i quali, pur abilitati all'esercizio della professione, rivestono la qualifica di lavoratori dipendenti all'interno di enti o imprese private.

Sulle problematiche concernenti il divieto di prestare l'attività in qualità di dipendente di enti o imprese, si rimanda a quanto esposto diffusamente nel capitolo ottavo.

ii) circolazione in ambito comunitario e limitazioni territoriali

63. Gli avvocati godono del diritto di libera prestazione dei servizi e di stabilimento all'interno dell'Unione Europea¹⁴². Il primo si riferisce all'esercizio in modo temporaneo e occasionale dell'attività in un altro Stato membro, mentre il diritto di stabilimento riguarda la possibilità di esercitare in modo continuo e permanente in un Paese dell'Unione diverso da quello di origine.

¹³⁹ Cfr. art. 3, ultimo comma, lett. b), r.d.l. n. 1578/1933

¹⁴⁰ Cfr. art. 3, ultimo comma, lett. a), r.d.l. n. 1578/1933 e art. 11, comma 4, lett. b), d.p.r. 11 luglio 1980 n. 382, recante *"Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica"*.

¹⁴¹ Cfr. art. 11, commi 5 e 6, d.p.r. 11 luglio 1980 n. 382, secondo cui *"Il regime a tempo pieno è incompatibile con lo svolgimento di attività professionali e di attività di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito (...) I nominativi dei professori ordinari che hanno optato per il tempo pieno vengono comunicati, a cura del rettore, all'ordine professionale al cui albo i professori risultino iscritti al fine della loro inclusione in un elenco speciale"*.

¹⁴² La professione di avvocato, infatti, non può ricomprendersi tra le attività che partecipano *"...sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri"* ai sensi del citato articolo 55, comma 1, del Trattato CEE: Cfr. Tizzano, *La libera circolazione dei servizi nella CEE*, in *Professioni e servizi nella CEE*, Padova, 1985, 50ss; L. Mercati, *Esercizio delle attività di avvocato, procuratore, investigatore privato e broker nella CEE*. Al riguardo, la citata sentenza della Corte di Giustizia del 1974, caso *Reyners*, ha escluso la possibilità di interpretare tale norma in modo estensivo, affermando che *"in considerazione del carattere fondamentale, nel sistema del Trattato, della libertà di stabilimento e della norma sul trattamento nazionale, le deroghe consentite dall'art. 55, comma 1, non possono assumere una rilevanza che vada oltre il fine per cui questa clausola eccezionale è stata inserita nel Trattato stesso"* (par. 42/44).

64. Il diritto di libera prestazione di servizi in ambito comunitario è stato previsto per gli avvocati dalla direttiva del consiglio del 22 marzo 1977 n. 249, recepita nel nostro ordinamento con legge 9 febbraio 1982 n. 31. Quest'ultima ammette i cittadini degli Stati membri in possesso di alcune riconosciute qualifiche professionali ad esercitare l'attività di avvocato in sede giudiziale e stragiudiziale a determinate condizioni e con carattere di temporaneità¹⁴³.

65. Più recentemente, per effetto del decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 115 (*"Attuazione della Direttiva CEE n. 48/89, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni"*) per gli avvocati provenienti da un altro Stato membro è inoltre riconosciuto la possibilità di esercitare in modo continuo e permanente la professione in Italia.

66. Come viene più diffusamente illustrato nel capitolo settimo della presente indagine, il decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 115 è intervenuto a disciplinare il riconoscimento in Italia dei titoli professionali e assimilati rilasciati da uno Stato membro dell'Unione Europea e la relativa procedura di riconoscimento. In particolare, il decreto prevede che quando siano rispettate determinate condizioni non può essere negato l'accesso al professionista di un altro Paese membro, ma al più possono essere applicate determinate misure compensative o di adattamento. Queste ultime, nel caso della professione forense, si sostanziano nel superamento di una prova attitudinale, consistente in un esame volto ad accertare le conoscenze tecnico-professionali e deontologiche e a valutare la capacità all'esercizio della professione¹⁴⁴. In caso di esito sfavorevole, la prova può essere ripetuta non prima di sei mesi.

¹⁴³ In particolare, la legge n. 31/1982 prevede all'art. 2, comma 2, che agli avvocati degli stati membri *"non è consentito stabilire nel territorio della Repubblica uno studio nè una sede principale o secondaria"*. Al riguardo, la Corte di Giustizia, chiamata dal consiglio nazionale forense italiano a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità di tale disposizione con la disciplina stabilita dalla citata direttiva 77/249, ha precisato, con sentenza del 30 novembre 1995, che la temporaneità della prestazione non esclude che l'avvocato-prestatore di servizi in uno Stato membro diverso dal proprio possa dotarsi, nello Stato ospitante, di una determinata infrastruttura (ivi compreso un ufficio o uno studio), qualora essa sia necessaria al compimento dell'attività.

Passando poi a considerare alcune altre condizioni alle quali è subordinata la prestazione di servizi da parte del professionista estero, merita ricordare l'osservanza delle vigenti norme legislative e deontologiche ad eccezione di quelle riguardanti *"il requisito della cittadinanza italiana, il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza, il superamento dell'esame di Stato, l'obbligo della residenza nel territorio della Repubblica, l'iscrizione nell'albo e il giuramento"* (art 4). Ancora, nell'esercizio dell'attività relativa alla difesa nei giudizi civili, penali ed amministrativi, le prestazioni connesse con l'incarico debbono essere svolte dall'avvocato di un altro Paese membro *"di concerto con un avvocato iscritto all'albo ed abilitato all'esercizio della professione dinanzi all'autorità adita"* (art 6).

¹⁴⁴ Anche nelle normative degli altri Paesi membri, il riconoscimento risulta subordinato prevalentemente al superamento della prova attitudinale, e quindi alla conoscenza del diritto dello Stato ospitante: Cfr. al riguardo, Cagnani, *Attuazione della direttiva CEE n. 89/48 del 21/12/1988 nei Paesi della Comunità. Situazione attuale e prospettive*, in *Avvocato in Europa, Atti del XXI Congresso Nazionale Giuridico Forense*, Milano, 1993, 27ss.

Quanto alla procedura per ottenere il riconoscimento, il richiedente deve presentare una domanda di riconoscimento, corredata della necessaria documentazione, sulla quale è competente a pronunciarsi il Ministro di Grazia e Giustizia, ai sensi dell'art. 11 del citato decreto. Quindi, superata la prova attitudinale, che, ai sensi dell'art. 15 del decreto, si svolge presso il consiglio nazionale forense e viene da questo organo valutata, è emanato il decreto di riconoscimento del titolo che attribuisce al beneficiario il diritto di accedere alla professione e di esercitarla, *“nel rispetto delle condizioni richieste dalla normativa vigente ai cittadini italiani, diverse dal possesso della formazione e delle qualifiche professionali”* ai sensi dell'art. 13 del medesimo decreto.

67. Al riguardo, va comunque rilevato che, ad oggi, le richieste di riconoscimento dei titoli da parte di avvocati stranieri per poter esercitare in Italia costituiscono un fenomeno limitato¹⁴⁵.

iii) il divieto di pubblicità

68. Circa la pubblicizzazione dell'attività dei professionisti forensi in Italia, il divieto di pubblicità personale viene ricondotto ad alcune norme deontologiche contenute nel r.d.l. n. 1578/1933 che impongono al professionista la dignità e il decoro nell'adempimento delle funzioni (art. 12) e lo sottopongono a procedimento disciplinare ove non abbia osservato i menzionati obblighi di dignità e decoro nell'esercizio della professione (art. 38). Non esiste, tuttavia, una norma di legge che vieti specificamente ai professionisti di pubblicizzare l'attività svolta¹⁴⁶.

69. A livello di codice deontologico, poi, viene previsto il divieto di qualsiasi forma di pubblicità dell'attività professionale, ad eccezione delle indicazioni, nella carta da lettera e negli elenchi, relative ai propri rami di attività e, per gli assistiti e i colleghi, all'organizzazione dell'ufficio e dell'attività¹⁴⁷. Inoltre, nei rapporti con la stampa e con gli altri *media*, l'avvocato deve ispirarsi a criteri di equilibrio e misura nel rilasciare dichiarazioni e interviste, sia per il rispetto dei doveri di discrezione e riservatezza verso la parte assistita, sia per evitare atteggiamenti concorrenziali verso i colleghi. In ogni caso, costituisce violazione della deontologia *“perseguire fini pubblicitari anche mediante contributi indiretti ad articoli di stampa; enfatizzare le proprie prestazioni o i propri successi; spendere il nome*

¹⁴⁵ Cfr. audizione del consiglio nazionale forense del 26 maggio 1995.

¹⁴⁶ Vale la pena di ricordare che anche per gli avvocati stranieri, che svolgano in Italia prestazioni stragiudiziali, è previsto dall'art. 7 della citata legge n. 31/1982, attuativa della direttiva CEE 77/249, che gli stessi *“sono tenuti all'osservanza delle norme che garantiscono il corretto esercizio dell'attività professionale e la dignità della professione, ivi comprese le norme riguardanti (...) il divieto di pubblicità”*.

¹⁴⁷ Cfr. art. 17.

dei clienti; offrire servizi professionali; intrattenere rapporti con gli organi di informazione e di stampa al solo fine di pubblicità personale”¹⁴⁸.

3.2.6 confronto internazionale

i) accesso

70. Nell’ambito dell’Unione Europea, l’iter formativo per accedere all’esercizio della professione di avvocato varia anche sensibilmente¹⁴⁹.

Relativamente alla formazione di base, in tutti gli stati membri è necessaria una laurea in giurisprudenza - che ha una durata minima che varia da 3 anni (Inghilterra) a 5 anni (Belgio, Danimarca, Portogallo e Spagna) - ad eccezione del Regno Unito e dell’Irlanda, dove non è obbligatorio conseguirla, essendo previsti percorsi formativi di base alternativi, quali, ad esempio, altri tipi di laurea o corsi di formazione professionale, di varia durata, che si concludono con il superamento di esami sostenuti direttamente presso le associazioni professionali. In ogni caso, anche in tali Paesi, risulta che la maggior parte degli aspiranti avvocati consegue una laurea in giurisprudenza.

71. Passando alla formazione professionale, può distinguersi la previsione di corsi teorico-pratici di formazione e quella di un praticantato in senso stretto o *stage*. In alcuni Stati, le due forme sono effettuate contestualmente e miscelate tra loro, come in Germania e in Olanda. E’ interessante segnalare che la formazione post-universitaria, mentre di regola riguarda specificamente la professione forense, in Germania è comune a tutte le professioni giuridiche (avvocato, notaio e giudice) e si conclude con un unico esame di Stato, superato il quale coloro che intendono esercitare l’avvocatura possono iscriversi all’ordine degli avvocati.

La Spagna è l’unico Stato membro che non prevede alcun tipo di praticantato. In alcuni Stati, il praticante è retribuito dal proprio *tutor* (Francia, Inghilterra) ovvero dalla propria regione (*Bundesland*) di appartenenza come funzionario statale (Germania).

L’autorità che presiede all’organizzazione, allo svolgimento e al controllo dei percorsi formativi professionali è, nella stragrande maggioranza dei casi, l’ordine o associazione professionale.

72. Terminato il praticantato, la legislazione di alcuni Stati membri non richiede alcun esame di abilitazione per iscriversi all’albo, come nel Regno Unito, in Belgio, in Danimarca.

¹⁴⁸ Cfr. art. 18.

¹⁴⁹ Va subito rilevato che nel Regno Unito, esistono due diverse figure: il *solicitor* e il *barrister* (*advocate* in Scozia). Il primo svolge prevalentemente attività stragiudiziale, incarica, su mandato del cliente, il *barrister* dello svolgimento di attività giudiziale, preparando eventualmente il caso, nonchè le funzioni che in altri Paesi spettano ai notai; il secondo, invece, svolge attività giudiziale e patrocinio in via esclusiva davanti alle giurisdizioni superiori.

ii) le tariffe

73. A livello comunitario, esiste senz'altro una maggiore libertà sotto il profilo tariffario rispetto all'Italia. Nella tabella che segue vengono riportati i regimi in proposito esistenti nei vari Paesi membri:

Tabella 11-Sistemi tariffari in Europa

Paesi	Tariffe vincolanti	Tariffe indicative	Concorrenza limitata	Concorrenza piena
Italia	X			
Germania	X			
Inghilterra				
<i>solicitor</i>				X
<i>barrister</i>	X			
Spagna		X		
Belgio		X		
Danimarca			X	
Paesi Bassi			X	
Francia				X
Lussemburgo				X
Portogallo				X

Fonte: *Avvocato in Europa*, Atti del XXI Congresso Nazionale Giuridico Forense, Milano, 1993.

Dalla tabella emerge che solo in Italia, in Germania e nel Regno Unito, limitatamente all'attività del *barrister*, esiste una regolamentazione che prevede tariffe vincolanti per le prestazioni rese dagli avvocati.

In particolare, in Germania le tariffe sono stabilite dalla legge ed è vietato praticare prezzi al di sotto dei minimi, mentre le parti possono stabilire compensi superiori mediante patto. Analogamente, nel Regno Unito i prezzi delle prestazioni del *barrister* sono fissati dalla legge o da provvedimenti delle Corti.

Esistono poi altri Paesi, Spagna e in Belgio, dove invece i Consigli degli ordini possono stabilire tabelle di onorari che hanno carattere meramente orientativo.

Per una terza categoria di Paesi, Olanda e Danimarca, si riscontra la coesistenza del principio della libertà di determinazione del compenso con la previsione di tariffe, essenzialmente da parte degli organismi professionali, per talune prestazioni soltanto (situazione che viene giudicata come concorrenza limitata nella tabella 11).

Infine in Francia e nel Regno Unito, limitatamente all'attività del *solicitors*, non sono previste tariffe e il compenso viene stabilito liberamente dalle parti¹⁵⁰. In particolare, in Francia, nel 1984, la *Commission de la*

¹⁵⁰ Cfr. per la Francia l'art. 10 della legge 13 dicembre 1971 n. 71-1130, secondo cui "*Les honoraires de consultation e de plaidoirie sont fixés d'accord entre l'avocat et son client*", seppure con il divieto a pena di nullità del relativo patto, risultante dal secondo comma di tale articolo, di fissare preventivamente l'onorario in funzione del risultato ottenuto. In questo paese, esistono, poi, controlli successivi al raggiungimento

Concorrence e des prix ha considerato le tariffe adottate da alcuni organismi professionali in violazione della libertà di concorrenza, vietandone l'applicazione¹⁵¹.

iii) il divieto di pubblicità

74. A livello comunitario, le regole al riguardo esistenti derivano generalmente dall'autoregolamentazione delle singole professioni. Va subito rilevato che in numerosi Paesi membri è possibile pubblicizzare, seppure entro determinati limiti e controlli, le attività forensi¹⁵².

La tabella che segue mette in luce l'estensione del ricorso alla pubblicità, distinguendo i Paesi nei quali l'utilizzo di tale strumento è decisamente limitato e non regolamentato (Italia, Spagna), e quelli in cui l'utilizzo è ammesso entro limiti più ampi (specializzazioni, attività dominanti, altre indicazioni purché veritiere e non comparative) e regolamentato o autoregolamentato (Germania, Belgio, Francia, Regno Unito, Danimarca, Svezia).

dell'accordo tra avvocato e cliente, effettuati dal presidente del consiglio dell'ordine, al quale le parti possono chiedere una valutazione delle prestazioni eseguite e la conseguente fissazione dei criteri di determinazione dell'onorario, ovvero dell'autorità giudiziaria, nel caso di contestazione del provvedimento emesso dal suddetto presidente. Dalle suindicate attività di controllo sarebbe derivato, nel corso del tempo, il consolidarsi di una serie di criteri cui gli avvocati possono attenersi, evitando in tal modo il pericolo di essere soccombenti in caso di contestazioni da parte dei clienti: Cfr. al riguardo *Avvocato in Europa, Atti del XXI Congresso Nazionale Giuridico Forense*, Milano, 1993, 140. Sulla base di tale documentazione, pertanto, sembrerebbe non esistere un potere del giudice francese di determinazione e liquidazione delle spese e degli onorari processuali analogamente a quel che avviene invece in Italia.

¹⁵¹ Cfr. *Avvocato in Europa*, 140, cit.

¹⁵² I dati risultanti sul punto derivano, oltre che dalla menzionata pubblicazione *Avvocato in Europa, Atti del XXI Congresso Nazionale Giuridico Forense*, anche dalle informazioni raccolte dal Professor Schiano di Pepe in qualità di consulente dell'Autorità per la presente indagine.

Tabella 12-Utilizzo della pubblicità da parte degli avvocati in Europa

Paesi	Divieto di pubblicità	Specializzazioni attività dominanti	libertà di pubblicità
Italia	X		
Germania		X	
Inghilterra			
<i>solicitor</i>			X
<i>barrister</i>	X		
Spagna	X		
Belgio		X	
Danimarca			X
Svezia			X
Francia		X	

Fonte: consiglio nazionale forense.

In Italia la pubblicità, nei fatti, è limitata all'esposizione dei titoli accademici, mentre non risulta disciplinata l'indicazione delle specializzazioni e delle attività prevalenti, ancorchè la categoria stessa, come visto, sia propensa ad ammettere tali forme pubblicitarie. Il divieto, inoltre, è ricondotto alle sopra menzionate norme di legge e deontologiche.

In Spagna, una norma del *Codigo Deontológico de la Abogacia Espanola* vieta qualsiasi forma di pubblicità e la violazione della stessa è sanzionabile.

In Germania, invece, l'avvocato può informare i consumatori in merito alle proprie specializzazioni (ossia alla particolare conoscenza di un settore), qualifiche, incarichi e riconoscimenti ottenuti: non è tuttavia ammessa l'indicazione del volume di affari e delle cause vinte, nè la diffusione dei nomi dei clienti se non a condizioni che vi sia al riguardo il consenso degli stessi. Possono invece essere indicati i nomi dei colleghi e collaboratori di studio. Al riguardo, presso i Consigli dell'ordine è costituita un'apposita commissione per verificare la competenza specifica dell'avvocato.

In Belgio, talune specializzazioni - quali il diritto comunitario, amministrativo e societario - possono essere enunciate dopo un anno di pratica o in base a pubblicazioni specifiche, purchè previamente controllate dagli organismi professionali: al riguardo, può rilevarsi che presso questi ultimi è tenuto un registro delle specializzazioni.

In Francia, un decreto applicativo della citata legge del '90 di riforma della professione stabilisce in generale che la pubblicità è ammessa nella misura in cui offre al pubblico una necessaria informazione. Specificando, la legge dispone che tale pubblicità deve essere contenuta e contenere informazioni esatte, in modo che essa non comporti pregiudizio al decoro della professione. Il consiglio dell'ordine, sempre per legge, prepara un annuario/carta dei servizi (in francese: *plaque type*) per gli avvocati al fine di presentare agli utenti i limiti entro cui la pubblicità stessa è autorizzata. Inoltre, gli avvocati possono essere autorizzati, sempre a determinate condizioni, ad indicare i propri campi

di specializzazione. Coerentemente con tali regole, l'ordine degli avvocati di Parigi ha stabilito, mediante regolamento, alcune norme sulla pubblicità in generale. Inoltre, la giurisprudenza francese in proposito ha ammesso la legittimità dell'indicazione da parte degli avvocati delle *cd activités dominantes*, ossia delle attività svolte in misura predominante rispetto ad altri settori, le quali risultano anche dagli annuari pubblici conservati dai singoli consigli.

Anche nel Regno Unito, dove il *solicitor* può farsi pubblicità, esistono elenchi di specializzazioni presso gli organismi professionali. Il *barrister*, invece, è soggetto a limiti rigorosi relativamente all'utilizzo dello strumento pubblicitario.

Infine nei Paesi del Nord Europa la pubblicità è ammessa in tutte le forme purchè vengano rispettate alcune condizioni generali e cioè, sostanzialmente, che il messaggio sia veritiero, non contenga il nome dei clienti e non consista in una pubblicità comparativa.

3.2.7 conclusioni

75. La tabella che segue sintetizza quanto precedentemente esposto con riguardo alla regolamentazione dell'attività, riservata e non, svolta dagli avvocati: entrambi i tipi di attività risultano caratterizzati dalle stesse forme di selezione all'entrata e di regolamentazione dei prezzi, nonchè dal vincolo al non utilizzo dello strumento pubblicitario; l'attività di assistenza giudiziale, poi, è ulteriormente regolata sia sotto il profilo delle caratteristiche del servizio che dello *status* dei soggetti ammessi ad esercitarla.

Tabella 13-Principali forme di regolamentazione dell'attività forense

entrata	standard di qualità minima del servizio di assistenza giudiziale	tariffe	altre forme di (auto)regolamentazione
<u>requisiti soggettivi</u> a) laurea in giurisprud.; c) praticantato; d) esame di abilitazione	<u>requisiti relativi agli atti</u> a) formali	minime e massime derogabili	divieto di pubblicità divieto di esercizio dell'attività di assistenza giudiziale per i dipendenti di enti o imprese
	<u>requisiti relativi ai rapporti con la clientela:</u> a) obbligo di lealtà e probità; b) obbligo di fedeltà; c) terzietà.		

76. Nel valutare l'adequatezza di tale sistema regolamentativo, è utile mantenere distinte le attività non riservate da quelle riservate, sottolineando che esso appare per le une *non necessario* e per le altre comunque *sproporzionato*.

Sotto il primo profilo infatti, deve essere considerato che l'ambito di riserva attribuito ad una categoria individua quelle attività la cui rilevanza pubblica giustifica un attento controllo su coloro che le esercitano. Pertanto, predisporre l'applicazione della medesima regolamentazione ad attività che il legislatore ha escluso dalla riserva non è funzionale al perseguimento di alcun interesse pubblico e può tradursi invece in uno svantaggio per coloro che esercitano in qualità di avvocati attività che sono libere.

In particolare, si consideri che gli avvocati competono sia con altri professionisti, differentemente regolamentati, che con operatori non soggetti ad alcuna forma di regolamentazione, quali le società di consulenza o gli stessi giuristi d'impresa e che tali soggetti appaiono beneficiare di una crescente presenza sul mercato. Tali circostanze conducono a ritenere che la regolamentazione dell'attività extra-giudiziale, e in particolare la predisposizione di tariffari, non risulti necessaria al perseguimento di fini di interesse pubblico e che, invece, possa tradursi per gli stessi avvocati in uno svantaggio concorrenziale nei confronti di operatori maggiormente liberi di adeguare le caratteristiche, anche di prezzo, dell'offerta a quelle della domanda.

Peraltro, in tutti i Paesi considerati, con l'unica eccezione della Germania, non esistono tariffe vincolanti delle prestazioni extra-giudiziali: più specificamente, nella maggior parte dei casi, il prezzo di tali servizi è lasciato alla libera determinazione del mercato.

Nè, con l'eccezione della Spagna, in tali Paesi risulta vietato l'utilizzo dello strumento pubblicitario.

77. Con riferimento all'attività di assistenza giudiziale, poi, la tabella precedente mette in evidenza l'esistenza di una pluralità di strumenti di regolamentazione utilizzati per assicurare il medesimo obiettivo, ovvero la qualità del servizio, che rendono l'assetto regolamentativo sproporzionato rispetto alla tutela degli interessi pubblici su cui incide la professione.

Deve infatti essere considerato che oltre ai requisiti all'accesso, in considerazione degli effetti esterni della funzione di rappresentanza e assistenza giudiziale svolta dagli avvocati, il legislatore ha fissato degli *standard* di qualità minima del servizio accompagnandoli alla previsione di sanzioni in caso di inosservanza. Ciò riduce il rischio per il consumatore dell'imperizia e dei comportamenti opportunistici da parte del professionista e rende superflua l'introduzione di ulteriori strumenti di regolamentazione, quali la fissazione di tariffe omogenee o l'imposizione del divieto di farsi pubblicità.

78. A ciò si aggiunga che con specifico riferimento al concreto utilizzo del principale tra tali strumenti, la selezione all'entrata, esistono elementi per dubitare che le attuali modalità di accesso siano effettivamente idonee a garantire la qualificazione dei professionisti. In particolare, poichè la disparità degli esiti degli esami di abilitazione tra sedi non appare credibilmente poter essere riferita a differenze di preparazione tra i candidati, è ragionevole

chiedersi in che misura l'attuale meccanismo di selezione tuteli in concreto l'interesse dei consumatori a ricevere prestazioni professionali tecnicamente adeguate. Pertanto, l'accoglimento in sede legislativa delle proposte contenute nel disegno di legge n. 4115, concernenti la previsione della sede unica e di criteri uniformi di valutazione dei candidati, potrebbe rappresentare la soluzione idonea a favorire un accertamento paritario delle capacità professionali degli operatori.

79. Nella medesima direzione si è peraltro posta la recente introduzione delle scuole di specializzazione in luogo del tirocinio. La frequenza di una scuola, infatti, quale requisito sostitutivo dell'attuale praticantato, da un lato rappresenta un canale alternativo per acquisire una preparazione specifica professionale, dall'altro appare più idonea a fornire effettivamente una formazione pratica ai laureati rispetto al praticantato stesso, nel corso del quale l'acquisizione di detta formazione è rimessa esclusivamente alla volontà del titolare dello studio. In tal senso, il diploma potrebbe costituire, *de iure condendo*, titolo direttamente abilitante all'esercizio della professione.

80. Con particolare riferimento alla fissazione di tariffe inderogabili, si sostiene che essa trovi la propria ragion d'essere nel perseguimento delle finalità pubbliche connesse all'esercizio della professione forense ovvero che essa sia funzionale alla liquidazione giudiziale delle spese e onorari di causa a carico del soccombente, il quale non deve essere trovarsi esposto al rischio del pagamento di somme eccessivamente gravose.

Al riguardo, si osserva che, se la tariffa avesse effettivamente solo quest'ambito applicativo, non sarebbe discutibile sia perchè diretta alla tutela dell'interesse pubblico di tutela del consumatore-soccombente nel processo, sia perchè avrebbe una portata estremamente limitata. Peraltro, nella liquidazione effettuata dal giudice non opera il principio dell'inderogabilità, godendo lo stesso di ampi margini di discrezionalità nella determinazione concreta delle somme.

La restrittività della tariffa viene invece in rilievo nell'estensione della stessa oltre tale ambito, ed in particolare quando investe più in generale i compensi non stabiliti dal giudice, e dovuti dal cliente all'avvocato sia in materia giudiziale che stragiudiziale.

Infine, va messo in luce che la fissazione di una tariffa, ove quest'ultima fosse funzionale al perseguimento di interessi pubblici, non dovrebbe essere lasciata alla prevalente, e dunque determinante, volontà dell'ordine, attribuendo ai pubblici poteri una funzione di mero controllo di legittimità, quanto piuttosto, più coerentemente, dovrebbe essere affidata innanzitutto al regolamentatore pubblico.

appendice statistica

notai

Tabella a1-Domanda di servizi notarili per tipologia e distretto di Corte d'Appello - 1993

Corti d'Appello	società	vendite immobili	vendite autoveicoli	mutui	altro	totale
Ancona	7528	23186	150384	9527	88288	278913
Bari	6312	32166	153017	11539	91758	294792
Bologna	30547	69726	527122	29287	288701	945383
Brescia	14408	38959	281271	15414	163688	513740
Cagliari	5883	26114	144111	12742	61157	250007
Caltanissetta	712	8859	24706	1608	13883	49768
Campobasso	759	7758	20008	921	13622	43068
Catania	5479	34454	149092	10555	78930	278510
Catanzaro	1917	24820	105733	4301	45982	182753
Firenze	22088	57154	505776	24305	243246	852569
Genova	10534	38377	184027	12634	133255	378827
L'Aquila	4371	20641	111773	7344	59776	203905
Lecce	3795	26678	111570	8247	63166	213456
Messina	1882	12364	44518	3562	30761	93087
Milano	54416	118157	1049503	66113	459823	1748012
Napoli	17128	42637	298763	14896	152294	525718
Palermo	5521	37857	152372	11634	89318	296702
Perugia	3872	13527	84167	4554	39427	145547
Potenza	1019	7027	40226	2126	22421	72819
Reggio Cal.	464	2764	22954	703	10701	37586
Roma	29856	82548	619528	51033	397334	1180299
Salerno	3520	7206	53356	2462	35293	101837
Torino	39529	100683	622513	50809	376529	1190063
Trento	4355	17574	110128	7918	59854	199829
Trieste	4527	22855	122351	9522	78754	238009
Venezia	30684	79763	529374	30311	231958	902090
totale	311106	953854	6218343	404067	3329919	11217289

Fonte: ISTAT, annuario statistico, 1994.

Tabella a2-Numero di notai e sedi notarili per distretto di Corte d'Appello

Corti d'Appello	sedi nel 1997	notai nel 1996	sedi nel 1986	sedi nel 1976
Ancona	132	113	126	124
Bari	200	181	197	188
Bologna	437	393	414	392
Brescia	238	207	221	203
Cagliari	106	78	104	99
Caltanissetta	44	40	46	46
Campobasso	27*			
Catania	171	154	167	165
Catanzaro	95	111	142	139
Firenze	360	325	343	325
Genova	219	194	220	221
L'Aquila	111	101	121	118
Lecce	123	101	119	109
Messina	57	53	56	56
Milano	617	551	573	510
Napoli	314	317	334	390
Palermo	196	187	205	200
Perugia	72	61	68	62
Potenza	47	35	49	50
Reggio Calabria	43**			
Roma	571	535	563	542
Salerno	72	64	70	
Torino	498	350	519	506
Trento	80	56	76	68
Trieste	118	95	113	106
Venezia	364	316	338	313
totale	5312	4618	5184	4932

*Nel 1986, Napoli includeva l'attuale Distretto di Corte d'Appello di Campobasso.

**Nel 1986, Catanzaro includeva l'attuale Distretto di Corte d'Appello di R. Calabria.

Fonti: d.p.r. 14 gennaio 1976, n. 5, d.p.r. 4 agosto 1986, n. 651, il decreto del 1997 è in attesa di registrazione; Annuario del Notariato Italiano, 1996

avvocati

Tabella a3-Iscritti alla Cassa Nazionale Previdenza e Assistenza per regioni

Regioni	avvocati iscritti 1988	avvocati iscritti 1995
Valle D'Aosta	45	63
Piemonte	1.931	2.993
Lombardia	5.149	8.694
Liguria	1.396	2.205
Trentino	336	542
Veneto	1.686	3.112
Friuli Venezia Giulia	536	850
Emilia Romagna	2.155	3.903
Toscana	2.163	3.353
Umbria	431	712
Marche	738	1.332
Lazio	4.803	7.959
Abruzzo	740	1.342
Molise	164	310
Campania	3.768	6.388
Puglia	2.884	4.732
Basilicata	340	527
Calabria	1.094	2.001
Sicilia	3.324	4.982
Sardegna	664	1.128
TOTALE	34.348	57.128

Fonte: Ipsoa, op. cit.

Tabella a4- Avvocati abilitati per sedi di esame - sessione 1994

Corti d'Appello	domande	partecipanti prove scritte	ammessi prove orali	idonei	% vincitori /partecipanti prove scritte
Ancona	558	507	358	346	68,2
Bari	1.193	1.188	738	736	61,9
Bologna	1.387	1.220	488	447	36,6
Brescia	452	373	111	105	28,1
Cagliari	468	441	63	62	14,0
Caltanissetta	143	134	106	105	78,0
Campobasso	253	240	99	99	41,2
Catania	678	643	384	349	54,2
Catanzaro	1.257	1.108	947	894	80,7
Firenze	1.047	856	414	372	43,4
Genova	694	545	204	196	36,0
L'Aquila	684	625	331	299	47,8
Lecce	1.084	929	368	359	38,6
Messina	270	258	162	160	62,0
Milano	1.868	1.554	880	775	49,9
Napoli	2.032	1.788	1.025	n.d.	n.d.
Palermo	663	612	375	364	59,5
Perugia	354	335	83	80	23,9
Potenza	244	222	159	153	68,9
R. Calabria	348	334	319	315	94,3
Roma	3.028	2.642	881	808	30,6
Salerno	641	577	254	244	42,3
Torino	817	732	180	176	24,0
Trento	204	187	87	65	34,7
Trieste	298	271	75	65	24,0
Venezia	1.073	893	366	271	30,3
totale	21.738	19.214	9.457	7845	45,0

Fonte: Relazione per la seduta inaugurale del consiglio nazionale forense del 16 gennaio 1997

Tabella a5-Avvocati abilitati per sedi di esame - sessione 1995

Corti d'Appello	domande	partecipanti prove scritte	ammessi prove orali	idonei	% vincitori /partecipanti prove scritte
Ancona	453	407	149	139	34,1
Bari	1.240	1.175	906	886	75,4
Bologna	1.465	1.346	474	454	33,8
Brescia	560	519	136	125	24,1
Cagliari	633	605	265	262	43,3
Caltanissetta	147	137	68	65	47,4
Campobasso	263	245	n.d.	n.d.	n.d.
Catania	824	704	283	n.d.	n.d.
Catanzaro	1.863	1.673	1.581	n.d.	n.d.
Firenze	1.177	1.009	545	n.d.	n.d.
Genova	724	627	213	201	32,0
L'Aquila	883	749	171	161	21,5
Lecce	1.265	1.084	514	493	45,5
Messina	321	315	175	175	55,5
Milano	1.986	1.621	645	593	36,6
Napoli	2.729	2.458	n.d.	n.d.	n.d.
Palermo	755	702	231	215	30,6
Perugia	360	326	83	82	25,7
Potenza	317	305	228	n.d.	n.d.
R. Calabria	444	389	350	345	88,7
Roma	3.359	2.669	1.227	n.d.	n.d.
Salerno	736	644	364	362	56,2
Torino	974	892	266	236	26,4
Trento	180	165	69	59	35,8
Trieste	344	314	212	203	64,7
Venezia	1.161	1.004	392	in corso	n.d.
totale	25.163	22.084	3.422	5056	41,1

Fonte: Relazione per la seduta inaugurale del consiglio nazionale forense del 16 gennaio 1997.

CAPITOLO QUARTO: LA REGOLAMENTAZIONE DELLE PROFESSIONI ECONOMICO CONTABILI

1. Questo capitolo riguarda l'assetto regolamentativo delle attività svolte da alcune figure professionali appartenenti all'area economico contabile: dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali, (in seguito anche ragionieri), consulenti del lavoro.

Come verrà più diffusamente illustrato in seguito, si tratta di professionisti che svolgono attività di analoga natura, che consistono essenzialmente nel controllo contabile delle imprese nonché nella consulenza in materia commerciale, tributaria e del lavoro. In particolare, l'ambito di attività dei dottori commercialisti e dei ragionieri, così come definito dai rispettivi ordinamenti professionali, risulta sostanzialmente identico, mentre i consulenti del lavoro si caratterizzano per una più marcata specializzazione nella gestione dei rapporti di lavoro.

Conseguentemente, si è ritenuto opportuno organizzare l'illustrazione che segue in diverse parti: la prima dedicata alle attività svolte dai dottori commercialisti e dai ragionieri, la regolamentazione delle quali viene pertanto analizzata in modo unitario, la seconda ai consulenti del lavoro e la terza riguardante le principali conclusioni.

4.1 I Dottori Commercialisti e i Ragionieri

principali riferimenti normativi

Legge 28 dicembre 1952 n. 3060, “Delega al Governo della facoltà di provvedere alla riforma degli ordinamenti delle professioni di esercente in economia e commercio e di ragioniere”; d.p.r. 27 ottobre 1953 n. 1067, recante “Ordinamento della professione di dottore commercialista”; d.p.r. 27 ottobre 1953 n. 1068, recante “Ordinamento della professione di ragioniere e perito commerciale”; legge 8 dicembre 1956 n. 1378, recante “Esami di Stato di abilitazione all'esercizio delle professioni”; codice deontologico dei ragionieri e periti commerciali del 15 ottobre 1983; codice deontologico dei dottori commercialisti del 10 febbraio 1987; legge 17 febbraio 1992 n. 206, recante “Tirocinio professionale per i dottori commercialisti”; legge 12 febbraio 1992 n. 183, recante “Modifica dei requisiti per l'iscrizione all'albo ed elevazione del periodo di pratica professionale per i ragionieri e periti commerciali”; d.m. 28 luglio 1992 n. 570, recante “Regolamento per l'adeguamento dei compensi spettanti ai curatori fallimentari e la determinazione dei compensi nelle procedure di concordato preventivo e di amministrazione controllata”; d.p.r. 10 ottobre 1994 n. 645, recante “Regolamento recante la disciplina degli onorari, delle indennità e dei criteri di rimborso delle spese per le prestazioni professionali dei dottori commercialisti”.

4.1.1 Le attività dei dottori commercialisti e dei ragionieri

i) tipologia e caratteristiche

2. Il dottore commercialista e il ragioniere hanno competenza tecnica nelle materie commerciali, economiche, tributarie e di ragioneria¹⁵³. In tale ambito, le attività ordinariamente esercitate consistono nella tenuta e controllo della contabilità delle imprese, nonché nella consulenza e assistenza tributaria. A queste si affiancano altre attività quali gli arbitrati, la consulenza in materia societaria, la consulenza e assistenza nella trattazione e stipulazione di contratti e negozi, l'assistenza nelle procedure concorsuali.

3. Diversamente da quanto avviene per i servizi notarili e quelli forensi di assistenza in giudizio, nel caso delle prestazioni rese dai dottori commercialisti e dai ragionieri non esiste l'obbligo per il cliente di avvalersi del professionista, come è del resto dimostrato dal fatto che frequentemente imprese (ma anche singoli individui) autoproducono il servizio di contabilità e assistenza fiscale.

A ciò fanno eccezione i servizi resi dai commercialisti e dai ragionieri nell'esercizio della funzione di sindaco. Tale attività, tuttavia, anche per gli effetti esterni ad essa connessi, presenta un'autonoma regolamentazione, che prevede tra l'altro l'iscrizione anche da parte dei commercialisti e dei ragionieri al registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero di Grazia e Giustizia¹⁵⁴. Trattandosi pertanto di un'attività distintamente regolamentata, in ciò che segue essa non verrà considerata.

ii) in particolare, l'inesistenza di esclusive

4. Le attività che formano l'oggetto della professione dei dottori commercialisti e dei ragionieri non sono ad essi riservate. Ciò emerge dai decreti delegati n. 1067 e 1068 del 1953 recanti gli ordinamenti delle due professioni, i quali, all'articolo 1, dopo avere elencato le rispettive competenze, precisano che tale elencazione "non pregiudica l'esercizio (...) di quanto può formare oggetto dell'attività professionale di altre categorie di professionisti a norma di leggi e regolamenti". Pertanto, le attività svolte dai commercialisti e dai ragionieri non sono certamente attribuite in via esclusiva nè a una delle due categorie (com'è naturale data, per la maggior parte, l'identità di competenze stabilita dagli ordinamenti), nè ad entrambe.

¹⁵³ Cfr. art. 1, d.p.r. 27 ottobre 1953 n. 1067, recante "Ordinamento della professione di dottore commercialista" e art. 1, d.p.r. 27 ottobre 1953 n. 1068, recante "Ordinamento della professione di ragioniere e perito commerciale". In particolare, ai sensi di tali articoli formano oggetto della professione di dottore commercialista e di ragioniere, tra le altre, le seguenti attività: a) l'amministrazione e la liquidazione di aziende, di patrimoni e di singoli beni; b) le perizie contabili e le consulenze tecniche; c) la revisione dei bilanci e di ogni documento contabile delle imprese; d) i regolamenti e le liquidazioni di avarie marittime; e) le funzioni di sindaco delle società commerciali.

¹⁵⁴ Cfr. art. 21 del d.lgs 27 gennaio 1992 n. 88, recante "Attuazione della Direttiva CEE n. 253/84 relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili".

L'inesistenza di un'esclusiva, peraltro, deriva dalla stessa legge delega, la quale dispone quale criterio direttivo che "la determinazione del campo delle attività professionali non deve importare attribuzioni di attività in via esclusiva"¹⁵⁵.

5. Al riguardo, la giurisprudenza ha affermato che la libera esplicazione di attività intellettuali, costituzionalmente garantita, può essere impedita o limitata solo in presenza di una riserva, in via esclusiva, prevista espressamente dalla legge. Detta riserva, relativamente alle attività rientranti nell'oggetto delle professioni in esame, perlomeno secondo la legge, appare risultare inesistente¹⁵⁶.

6. Senonchè, si osserva che, nell'ambito delle professioni economico-contabili, una parte della giurisprudenza ha distinto tra attività riservate e non, specialmente in base al criterio, peraltro discrezionale, della *complessità* (*rectius, del contenuto intellettuale*) della prestazione. Tale distinzione appare determinata dalla necessità di attribuire all'istituzione degli albi dei dottori commercialisti e dei ragionieri una ragion d'essere, la quale, secondo tale giurisprudenza, risulta consistere nella "nobilitazione di alcune tra quelle mansioni, le più delicate e complesse, le quali appunto per la loro natura richiedono - esse sì - che per il loro espletamento si faccia necessariamente parte di un albo professionale"¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Cfr. art. 1, comma 1, lett. a), della legge 28 dicembre 1952 n. 3060, recante "Delega al governo della facoltà di provvedere alla riforma degli ordinamenti delle professioni di esercente in economia e commercio e ragioniere". E' significativo al riguardo riportare il passo della relazione che accompagna tale legge, relativamente alla ragione della suddetta disposizione, e cioè "Nelle varie facoltà universitarie, e talvolta anche nelle scuole medie, si impartiscono insegnamenti su identiche discipline, sia pure con maggiore o minore estensione. Conseguo che i laureati in facoltà diverse o anche laureati e diplomati hanno acquisito, nel corso degli studi necessari per conseguire i suddetti titoli, *analoga preparazione tecnica* a svolgere una determinata attività professionale. Orbene, sarebbe non equo, oltre che non conforme agli ordinamenti scolastici, *nè rispondente all'esigenze della pratica*, che attività professionali esplicabili da diverse categorie di professionisti fossero attribuite ad una sola di esse".

¹⁵⁶ Cfr. anche Trib. di Pisa 18 giugno 1984, che, con riferimento alle attività di consulenza tributaria, rientranti nell'oggetto delle professioni di dottore commercialista e ragioniere, osserva "Poiché trattasi di materia riguardante la libera esplicazione di attività intellettuali, costituzionalmente garantita, è da ritenere che la riserva debba essere dal legislatore chiaramente esplicitata, perché l'interesse pubblico ad un corretto esercizio di attività che incidono sulla persona o sul patrimonio dei singoli deve essere, volta a volta, riaffermato e ha normalmente come contraltare il divieto per lo stesso di esercitare in proprio dette attività; basti pensare alla difesa davanti alla giurisdizione ordinaria, civile e penale, dove solo in casi eccezionali il legislatore consente al privato l'autodifesa ed individua in linea generale il collaboratore tecnico necessario nell'avvocato, e ciò in relazione alla complessità della procedura che rischia di costituire per il cittadino un ostacolo insormontabile. E' allora evidente che in un settore in cui al contribuente è consentito di compilare direttamente libri e registri obbligatori a fini tributari, redigere e presentare le dichiarazioni dei redditi, effettuare i correlativi versamenti fiscali (...) non possa parlarsi in linea astratta di una riserva, desumibile dal complesso della normativa vigente, e si debba richiedere, per l'affermazione di tale riserva, una specifica norma, allo stato insussistente".

¹⁵⁷ Cfr. Cass. 28 febbraio 1985 n. 6157; Cfr. anche Trib. Milano 16 maggio 1991; Pret. Verona 13 novembre 1991.

Deve segnalarsi, infine, che un'altra parte della giurisprudenza ritiene che "la consulenza tributaria" in genere¹⁵⁸ ovvero perfino competenze residuali "costituite da attività di natura esecutiva che consentano di ritenere sussistente un'autonoma e specifica professionalità"¹⁵⁹ ovvero "le prestazioni poco elevate o concretanti un'assistenza incompleta e marginale"¹⁶⁰ spettino unicamente al professionista iscritto all'albo. Al riguardo, è appena il caso di sottolineare la restrittività di quest'ultimo orientamento, non apparendo sussistere, relativamente a compiti elementari, specifici interessi di tutela degli utenti.

7. La controversia relativa all'ambito della riserva è strettamente connessa a quella sviluppatasi in giurisprudenza riguardante l'estensione della libertà di esercizio dell'attività. Al riguardo si osserva che, mentre secondo una parte della dottrina e della giurisprudenza, appaiono legittimati ad operare nel mercato dei servizi economico-contabili anche soggetti non iscritti ad albi, secondo un'altra, invece, la concorrenza deve ritenersi limitata ai professionisti comunque protetti.

8. Relativamente al primo orientamento, un'autorevole dottrina fa discendere dal fatto che le professioni contabili, sebbene protette, non annoverano alcuna prestazione esclusiva, che ciò che, di norma, fa il dottore commercialista o il ragioniere può liberamente farlo chiunque¹⁶¹.

L'autore rileva che, in concreto, della libertà di esercizio delle attività svolte dai professionisti contabili iscritti ai relativi albi beneficiano non solo (o non tanto) gli avvocati o i consulenti del lavoro - anch'essi appartenenti a categorie regolamentate mediante iscrizione ad albo - ma tutt'altra specie di professionisti: così avviene in particolare per le attività di consulenza aziendale, nonchè per quelle di tenuta della contabilità e di elaborazione delle scritture contabili.

9. Sul punto, anche la Corte Costituzionale, in una recente pronuncia¹⁶², precisa, dopo aver osservato che nelle leggi recanti gli ordinamenti delle due professioni economico-contabili non si rinviene alcuna disposizione attributiva in via esclusiva di competenze, che l'espressione "a norma di leggi e regolamenti" contenuta nell'art. 1 dei sopra citati d.p.r. non deve essere intesa come facente "esclusivo riferimento a professioni regolamentate mediante

¹⁵⁸ Cfr. CdS 17 maggio 1993 n. 358; Pret. Verona 22 giugno 1991; Pret. Pontedera 9 novembre 1983.

¹⁵⁹ Cfr. CdS n. 358/1993, *cit.*

¹⁶⁰ Cfr., con riferimento alle attività di consulenza del lavoro, Corte d'Appello di Trento 9 dicembre 1985.

¹⁶¹ Cfr. Galgano, *Professioni intellettuali, impresa e società*, in Contratto e impresa, 1991, 6 e, ivi, Cass. 27 giugno 1975 n. 2526, secondo la quale, con riguardo tuttavia a prestazioni ben determinate, "l'attività concernente l'organizzazione aziendale, bilanci di previsione, rapporti sindacali e simili non è riservata ai dottori commercialisti e pertanto il suo esercizio può essere validamente svolto anche da soggetti non iscritti all'albo professionale"; Cass. 4 dicembre 1972 n. 3496; Trib. di Milano, 15 dicembre 1988; Corte d'Appello di Brescia 29 gennaio 1982.

¹⁶² Cfr. sentenza 27 dicembre 1996 n. 418.

iscrizione ad albo, ma anche, (...) con riferimento agli spazi di libertà di espressione di lavoro autonomo e di libero esercizio di attività intellettuale autonoma non collegati a iscrizione in albi”.

10. E’ appena il caso di sottolineare che va salvaguardata l’esigenza che i non iscritti ai quali sono consentite tutte o la gran parte delle attività svolte abitualmente dagli iscritti siano comunque operatori competenti, seppure differentemente qualificati. A tale riguardo, peraltro, la stessa Corte di Cassazione, con riferimento ad alcune attività rientranti nell’oggetto della professione di ragioniere, precisa che queste ultime, presupponendo comunque *una conoscenza tecnica di base*, devono essere svolte da un *tecnico*, che può essere un soggetto iscritto in un diverso albo professionale, cui il relativo ordinamento, tuttavia, attribuisce competenza nelle attività *de quibus*, ovvero un soggetto non necessariamente iscritto in un albo, quale, ad esempio, un ragioniere non iscritto o un laureato in economia e commercio¹⁶³.

11. In base al secondo degli orientamenti prospettati, invece, pur riconoscendosi che le professioni contabili, ancorchè protette, risultano prive di esclusive, sia un’interpretazione letterale che un’interpretazione estensiva delle norme contenute nei decreti del ‘53 non sembrerebbero autorizzare la conclusione della libertà *assoluta* di esercizio dell’attività “poiché il far salve le competenze di altre categorie non equivale a liberalizzare a favore di chiunque, non iscritto ad alcun albo, le attività *de quibus*”¹⁶⁴. Gli autori precisano che le norme avrebbero riguardo esclusivamente a quei professionisti protetti per i quali il legislatore (vale a dire, le leggi o i regolamenti) prevede specificatamente competenze comuni a quelle dei professionisti contabili.

12. Sulla base di quanto precede, e seguendo l’orientamento che appare più coerente con i principi in materia di concorrenza, appare potersi concludere che:

- a) l’esercizio delle attività di assistenza e consulenza in materia contabile, fiscale e, più in generale, commerciale ed economica è libero;
- b) la tipologia delle categorie di soggetti che esercitano le attività *de quibus* è varia. A tali categorie corrispondono diversi livelli di competenza tecnica.

13. Delineata in tal modo l’offerta dei servizi economico-contabili, l’iscrizione all’albo, tutt’al più, servirebbe a sottoporre al controllo dell’ordine l’esercizio dell’attività da parte di quei professionisti la cui capacità tecnica è già stata accertata mediante l’esame di abilitazione, potendo garantire in tal modo la persistenza, nel tempo, di un livello qualitativo minimo delle

¹⁶³ Cfr. Cass. 28 febbraio 1985 n. 6157.

¹⁶⁴ Cfr. Assini, Musolino, *Esercizio delle professioni intellettuali: competenze ed abusi*, Padova, 1994, 155.

prestazioni rese dagli iscritti. Ciò considerato, l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo per gli abilitati appare quanto meno incongruente.

La differenziazione dei requisiti di accesso alle attività *de quibus*, inoltre, appare idonea ad indirizzare verso gli operatori maggiormente qualificati la domanda dei servizi più complessi.

ii) l'articolazione dell'offerta

14. Le tabelle che seguono riportano il numero totale a livello nazionale degli iscritti agli albi dei ragionieri e dei dottori commercialisti, rispettivamente alla fine del 1995 e del 1996, nonché la consistenza dell'offerta nelle principali regioni. Emerge che nei periodi considerati il numero complessivo di professionisti delle due categorie ammontava rispettivamente a circa 75.000 e 80.000, di cui poco più della metà era costituita da dottori commercialisti. Le tabelle mettono inoltre in luce che poco meno del 50% del numero totale di professionisti era concentrato in sole quattro regioni, secondo una distribuzione sostanzialmente simile per i ragionieri e i dottori commercialisti.

Tabella 1.1- Iscritti agli albi (ed elenchi) dei ragionieri e dei dottori commercialisti - 1995

Regioni	ragionieri 1995	dottori commercialisti 1995
Lombardia	5.486 (15,6%)	6.878 (16,8%)
Lazio	3.858 (11,0%)	5.312 (13,0%)
Campania	3.516 (10,0%)	4.261 (10,4%)
Puglia	3.950 (11,2%)	3.565 (8,7%)
Altre regioni	18.211 (52,2%)	20.584 (50,7%)
Totale	35.021 (100)	40.600 (100)

Fonte: consiglio nazionale dottori commercialisti e consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali

Tabella 1.2- Iscritti agli albi (ed elenchi) dei ragionieri e dei dottori commercialisti - 1996

Regioni	ragionieri 1996	dottori commercialisti 1996
Lombardia	5.735 (15,5%)	7.268 (16,6%)
Lazio	4.014 (10,8%)	5.679 (13,0%)
Campania	3.609 (9,7%)	4.799 (10,9%)
Puglia	4.093 (11,0%)	3.829 (8,7%)
Altre regioni	19.430 (53,0%)	22.103 (50,8%)
Totale	36.881 (100)	43.678 (100)

Fonte: consiglio nazionale dottori commercialisti e consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali

15. Sotto il profilo dell'evoluzione dell'offerta, i dati disponibili, riferiti ai dottori commercialisti, mostrano un consistente aumento (oltre le 12.000 unità), tra il 1992 e il 1996.

16. Occorre infine aggiungere che oltre ai dottori commercialisti e ai ragionieri, trattandosi, come visto, di attività non riservate, operano nel settore in esame, altre categorie, tra le quali alcune comprendenti soggetti iscritti in altri albi, quali gli avvocati, i consulenti del lavoro, ma anche non iscritti ad alcun albo, come le società di consulenza e i cd "tributaristi". Con riguardo a questi ultimi, va rilevato che molti sono iscritti in appositi ruoli di periti e di esperti, sub-categoria tributi, istituiti dalla maggior parte delle Camere di Commercio¹⁶⁵¹⁶⁶.

4.1.2 modalità di accesso

¹⁶⁵ Relativamente agli iscritti in detti ruoli, deve notarsi che, allo stato, la categoria è destinata ad esaurirsi. I ruoli vennero istituiti, per la materia dei tributi, al fine di consentire agli iscritti l'esercizio di attività professionale in materia tributaria limitatamente ad attività di natura pratica e comunque residuale rispetto a quelle proprie dei liberi professionisti (art. 2 del d.m. 29 dicembre 1979).

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 14 maggio 1993 n. 353, ha stabilito che non rientra nella competenza delle Camere di Commercio, per espresso divieto dell'art. 32 del r.d. 29 settembre 1934 n. 2011 ("Approvazione del testo unico delle leggi sui consigli provinciali dell'economia corporativa e sugli uffici provinciali dell'economia corporativa"), il potere di istituire ruoli di periti ed esperti nella materia relativa ai tributi, la quale, nei suoi aspetti di carattere libero professionale, è riservata agli iscritti ai relativi albi. Con la citata sentenza n. 358/1993, il Consiglio di Stato ha conseguentemente statuito l'illegittimità di tali ruoli.

Successivamente, l'art. 69 della legge 29 ottobre 1993 n. 427, recante disposizioni varie in materia tributaria, ha abilitato, a particolari condizioni, i soggetti iscritti alla data del 30 settembre 1993 nei ruoli dei periti e degli esperti all'assistenza tecnica nel contenzioso tributario.

Tale disposizione, successiva alla decisione del Consiglio di Stato, è stata interpretata non come implicita conferma della permanenza della predetta sub-categoria ma soltanto delle iscrizioni effettuate fino alla data del 30 settembre 1993 (Cfr. circolare ministeriale del 15 novembre 1994 n. 3355).

¹⁶⁶ Secondo un'indagine commissionata dal consiglio nazionale dei dottori commercialisti nel 1992 al Censis dal titolo: "La consulenza tributaria: analisi di un segmento ignoto dell'offerta", gli iscritti nel ruolo dei periti e degli esperti tributari iscritti presso le Camere di Commercio, o tributaristi, sono 6.170 unità, di cui solo il 10% risultano iscritti anche ad albi professionali. La maggioranza (56,4%) proviene dagli istituti tecnici commerciali e soltanto nel 22,8% dei casi è in possesso di una laurea.

17. Con riferimento alle modalità di accesso, sono richiesti:

a) per l'iscrizione all'albo dei dottori commercialisti, laurea in economia e commercio o in scienze economico-marittime, pratica triennale presso lo studio e sotto il controllo di un dottore commercialista, superamento dell'esame di Stato di abilitazione¹⁶⁷;

b) per l'iscrizione all'albo dei ragionieri e periti commerciali, diploma di ragioniere accompagnato da un diploma universitario, conseguito a seguito di un corso di studi specialistici della durata di tre anni, oppure laurea in giurisprudenza o in economia e commercio, pratica triennale presso un ragioniere iscritto all'albo (la cui durata viene ridotta a due anni per coloro che sono in possesso della laurea in giurisprudenza o in economia e commercio), superamento dell'esame di Stato¹⁶⁸.

18. Relativamente al tirocinio effettuato dagli aspiranti commercialisti, i Consigli degli ordini accertano e promuovono la disponibilità degli iscritti ad accogliere nei propri studi le persone che, in possesso dei prescritti requisiti, intendano svolgere il tirocinio e forniscono le opportune indicazioni agli aspiranti che ne facciano richiesta. Dal canto loro, i dottori commercialisti iscritti all'albo sono tenuti, nei limiti delle loro possibilità, ad accogliere nel proprio studio i praticanti, istruendoli e preparandoli all'esercizio della professione¹⁶⁹.

Anche tali praticanti, come quelli che aspirano a diventare avvocati, sono iscritti in apposito registro e devono tenere un libretto da esibire semestralmente al consiglio che vigila sullo svolgimento del tirocinio¹⁷⁰.

La frequenza dello studio può essere sostituita, per un periodo superiore a 6 mesi, dalla frequenza, preventivamente autorizzata dal titolare dello studio stesso, di corsi esteri particolarmente qualificati (compresi in un elenco redatto dal consiglio nazionale) e comportanti un esame finale di profitto ovvero dello studio di un professionista estero iscritto presso un organismo professionale corrispondente all'ordine dei dottori commercialisti (anche in questo caso rientrante in un elenco redatto dal consiglio nazionale)¹⁷¹.

Sono anche previsti dei corsi integrativi della pratica, non obbligatori, tenuti dalle scuole di formazione istituite dai Consigli degli ordini¹⁷².

¹⁶⁷ La disciplina riguardante l'accesso alla professione di commercialista è stata modificata dalla legge 17 febbraio 1992 n. 206 e dal decreto attuativo del Ministro di Grazia e Giustizia che hanno rispettivamente introdotto e regolamentato il tirocinio triennale. La disciplina previgente prevedeva che, ai fini dell'accesso, fossero sufficienti i requisiti della laurea e dell'esame di Stato. Cfr. art. 31, lett. 4 e 5 decreto n. 1067/1953.

¹⁶⁸ La disciplina riguardante l'accesso alla professione di ragioniere è stata modificata dall'art. 1, l. 12 febbraio 1992 n. 183, recante "Modifica dei requisiti per l'iscrizione all'albo ed elevazione del periodo di pratica professionale per i ragionieri e periti commerciali". La previgente disciplina stabiliva, quali requisiti di accesso, il diploma di ragioniere, la pratica biennale e l'esame di abilitazione.

¹⁶⁹ Cfr. art. 3, commi 1 e 2, d.m. n. 327/95.

¹⁷⁰ Cfr. art. 8, d.m. n. 327/95.

¹⁷¹ Cfr. art. 6, commi 3 e 4, d.m. n. 327/95.

¹⁷² Cfr. art. 2, comma 1, d.m. n. 327/95. Al riguardo, risulta che, alla fine del '95, i Consigli di Roma e di Milano avevano predisposto corsi formativi (Cfr. audizione del consiglio nazionale dei dottori commercialisti del 10 maggio 1995).

Infine, al termine del tirocinio, i praticanti devono sostenere l'esame di Stato di abilitazione.

Non esistono limiti di età per l'iscrizione all'esame.

Per quanto concerne, invece, il tirocinio dei ragionieri, la citata legge n. 183/92 attribuisce al consiglio nazionale il potere di disciplinare le modalità di iscrizione, lo svolgimento della pratica e la tenuta dei relativi registri da parte dei colleghi¹⁷³.

Il regolamento della pratica, deliberato dal suddetto consiglio nel giugno 1992, da un lato contiene norme simili a quelle disciplinanti il tirocinio dei dottori commercialisti (relativamente all'iscrizione dei praticanti in apposito registro e alla tenuta di un libretto da esibire, nel caso di specie, annualmente al collegio), dall'altro stabilisce espressamente che la pratica deve dare una preparazione *teorico-pratica* e che il professionista è *obbligato* a consentire al praticante la frequenza parallela di corsi di preparazione o di altri corsi di studio presso università¹⁷⁴, nonchè prevede, per ciascun professionista, un limite *massimo* di ammissione di praticanti nel proprio studio pari a due¹⁷⁵.

19. Le commissioni degli esami dei dottori commercialisti e dei ragionieri, da nominarsi con decreto rispettivamente del Ministro della Pubblica Istruzione e del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, sono composte da cinque membri titolari, dei quali un presidente, scelto fra i professori universitari e quattro membri da prescegliersi da terne di persone designate dagli ordini professionali, appartenenti a varie categorie tra le quali: professori universitari; magistrati di Corte d'Appello e di Cassazione; dirigenti amministrativi di imprese industriali, bancarie, commerciali; professionisti iscritti all'albo, con un certo numero di anni (15 per i commercialisti e 10 per i ragionieri) di lodevole esercizio professionale.

20. Relativamente agli esiti degli esami di abilitazione, la percentuale, a livello nazionale, degli abilitati all'esercizio della professione di commercialista nel 1995 sarebbe stata di circa il 19%¹⁷⁶. Con riferimento agli anni precedenti e alle principali città, la percentuale degli abilitati è riportata nella tabella che segue dalla quale emerge per un verso la variabilità delle percentuali tra le sedi di esame e per l'altro un certo inasprimento della selezione nel tempo.

Tabella 2- Percentuali di abilitati per importanti sedi di esame anni 1985-1994

	Roma	Milano	Napoli	Torino
1985	74,9	10,3	20,6	39,0
1986	28,9	8,6	30,8	53,2
1987	35,8	10,8	41,9	32,0

¹⁷³ Cfr. art. 1, comma 4, legge n. 183/92.

¹⁷⁴ Cfr. art. 4, commi 3 e 4 del citato regolamento.

¹⁷⁵ Cfr. art. 5 del citato regolamento: al riguardo, il consiglio precisa che "l'adozione di un limite rigido è stato adottato al fine di garantire la massima serietà della pratica".

¹⁷⁶ Cfr. Sole 24 Ore del 23/12/1996.

1988	43,5	12,4	46,2	40,0
1989	26,5	17,8	42,1	33,0
1990	21,0	14,9	46,9	30,0
1991	26,5	14,1	48,2	31,3
1992	23,9	12,4	45,9	22,5
1993	25,3	8,0	8,4	22,8
1994	24,1	6,1	19,7	20,0

Fonte: Università degli Studi di Roma, Milano, Napoli e Torino

21. Relativamente invece agli abilitati all'esercizio della professione di ragioniere, le informazioni disponibili riguardano il triennio 1993-1995. I dati concernenti il primo degli anni considerati sono relativi al complesso del territorio nazionale e indicano una percentuale di poco superiore al 48%, e corrispondente a un numero di abilitati pari a 3971 rispetto a 8159 candidati¹⁷⁷. Relativamente agli anni 1994 e 1995, invece, la tabella che segue indica le percentuali degli abilitati nei principali collegi, mettendo in luce tassi di ammissione sensibilmente differenziati tra diverse sedi di esame.

¹⁷⁷ Cfr. risposta del consiglio nazionale dei ragionieri a lettera dell'Autorità di richiesta informazioni del 7 luglio 1995.

Tabella 3- Percentuali di abilitati per importanti sedi di esame anni 1994-1995

Collegi	1994	1995
Cagliari	30	51
Catania	33	47
Firenze	11	15
Genova	33	36
Milano	33	79
Napoli	25	25
Palermo	61	16
R. Calabria	82	70
Roma	50	53
Salerno	76	46
Savona	24	22
Torino	55	21
Trapani	50	86
Venezia	21	22
Vercelli	93	76

Fonte: consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali

4.1.3 gli standard qualitativi delle prestazioni dei dottori commercialisti e dei ragionieri

22. La regolamentazione delle attività svolte dai dottori commercialisti, relativamente al profilo qualitativo, riguarda prevalentemente i comportamenti nell'esecuzione delle prestazioni professionali.

Al riguardo va rilevato che le norme istitutive della professione impongono ai dottori commercialisti l'obbligo di tenere, nello svolgimento dell'attività, una condotta professionalmente dignitosa e decorosa, prevedendo, nell'ipotesi di inosservanza di tale precetto, una responsabilità disciplinare del professionista¹⁷⁸.

Queste regole di tenore generale appaiono integrate dalle disposizioni contenute nel codice deontologico elaborato dal consiglio nazionale dei dottori commercialisti con delibera del 10 febbraio 1987, le quali, tuttavia, differentemente dalle norme di deontologia dei notai, non sono state adottate in esecuzione di una legge o di altro atto avente forza di legge o regolamentare¹⁷⁹. Tuttavia, dette disposizioni devono ritenersi, secondo il consiglio stesso, specificazioni della clausola generale di cui al citato art. 35 del d.p.r. n. 1067/1953¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Cfr. art. 35, comma 1, d.p.r. n. 1067/1953, secondo cui "il dottore commercialista che si rende colpevole di abusi o mancanze nell'esercizio della professione o comunque di fatti non conformi alla dignità e al decoro professionale, è sottoposto a procedimento disciplinare". In particolare, l'applicazione della sanzione della radiazione consegue, secondo l'art. 37 del citato decreto, alla circostanza che "il dottore commercialista abbia, con la sua condotta, compromesso gravemente la propria reputazione e la dignità della professione".

¹⁷⁹ Il consiglio nazionale, nella premessa al codice, precisa espressamente che "il d.p.r. n. 1067/1953 non contiene specifiche previsioni circa l'iter di emanazione di un codice deontologico e neppure vi è esplicito riferimento ad esso e all'organo che può adottarlo".

¹⁸⁰ Nella premessa, si legge ancora che nell'ambito dei compiti attribuiti al consiglio dall'art. 25 del decreto "di coordinamento e promozione dell'attività dei Consigli circoscrizionali per favorire le iniziative intese al miglioramento e al perfezionamento professionale e di decisione sui ricorsi (...) in materia disciplinare (...),

23. Venendo al contenuto dei comportamenti richiesti dalla deontologia, il codice pone una serie di obblighi diretti ad assicurare agli utenti la qualità delle prestazioni. Appaiono particolarmente significative al riguardo le previsioni secondo le quali il dottore commercialista deve: a) comportarsi secondo buona fede, correttezza, lealtà e sincerità, nonchè rispettare la riservatezza; b) curare il continuo aggiornamento professionale; c) risarcire gli eventuali danni causati nell'esercizio della professione, stipulando un'adeguata polizza assicurativa¹⁸¹. Nei rapporti con la clientela, poi, il professionista deve: d) sconsigliare azioni infondate ed una inconsulta litigiosità, quindi favorire soluzioni equilibrate e transazioni amichevoli; e) rifiutare l'incarico se non possiede la specifica competenza necessaria per l'assolvimento del mandato ovvero se impegni professionali o personali gli impediscano di svolgerlo con la diligenza e lo scrupolo richiesti in relazione alle caratteristiche dello stesso; f) informare il cliente del contenuto della prestazione e degli eventuali rischi ad essa connessi; g) tutelare gli interessi del cliente, anteponendoli, ove necessario, a quelli personali¹⁸².

24. Anche la regolamentazione delle attività svolte dai ragionieri, relativamente al profilo qualitativo, riguarda prevalentemente i comportamenti nell'esecuzione delle prestazioni professionali.

Al riguardo va rilevato che le norme istitutive della professione impongono ai ragionieri l'obbligo di tenere, nello svolgimento dell'attività, una condotta conforme alla dignità e al decoro professionale, prevedendo, nell'ipotesi di inosservanza di tale precetto, una responsabilità disciplinare del professionista iscritto. Detta regola è integrata dalle disposizioni contenute nel codice deontologico adottato dal consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali con delibera del 15 ottobre 1983. In particolare, vanno menzionati obblighi di terzietà, aggiornamento, segretezza.

il consiglio nazionale può additare (...) una serie di principi di comportamento la cui violazione configuri *gli abusi o le mancanze* nell'esercizio della professione e *i fatti non conformi alla dignità e al decoro professionale*, fattispecie condizionanti l'apertura, ex citato art. 35 d.p.r. n. 1067/1953, di qualsiasi procedimento disciplinare”.

¹⁸¹ Sempre relativamente alla responsabilità, la legge 11 ottobre 1995 n. 423 recante "Norme in materia di soprattasse e di pene pecuniarie per omesso, ritardato o insufficiente versamento delle imposte", all'art. 1, comma 1, prevede a carico del professionista la commutazione dell'atto di irrogazione delle sanzioni in caso di omesso, ritardato o insufficiente versamento delle imposte dovute dal contribuente, qualora tale condotta illecita sia stata tenuta da dottori commercialisti, ragionieri e consulenti del lavoro, iscritti negli appositi albi, in dipendenza del loro mandato professionale. Appare evidente che anche tale norma tende a disincentivare le suddette condotte, promuovendo il miglioramento della qualità dell'offerta del servizio di versamento delle imposte.

¹⁸² Nell'ambito della categoria, del resto, perlomeno da parte di alcuni, emerge l'esigenza di garantire un livello qualitativo minimo delle prestazioni, tutelando in tal modo la domanda, predisponendo, ad esempio, un adeguato sistema di certificazione della qualità: sono state indicate al riguardo, quali possibili soluzioni, l'assoggettamento del professionista, ancorchè abilitato, ad un controllo periodico concernente per l'appunto il livello qualitativo dei servizi offerti ovvero un sistema che consenta all'operatore di pubblicizzare il fatto di essere sottoposto ad un controllo di qualità. Cfr. audizione dell'Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti del 17 novembre 1995.

4.1.4 le tariffe

25. I criteri per la determinazione degli onorari e delle indennità spettanti ai dottori commercialisti e ai ragionieri sono stabiliti con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con i Ministri dell'Industria e Commercio e del Tesoro, sentito il consiglio nazionale¹⁸³.

Il decreto del '53 si limita a precisare, poi, che i compensi devono essere liquidati con riferimento alla durata, al valore e alla complessità delle prestazioni e che deve anche tenersi conto della sede, dell'urgenza, delle responsabilità assunte dal professionista e dei risultati conseguiti¹⁸⁴. Non fa invece alcun riferimento alla emanazione di tariffe minime e massime, nè all'obbligatorietà delle stesse.

26. Il d.p.r. 10 ottobre 1994 n. 645 costituisce l'ultimo regolamento recante la disciplina degli onorari, delle indennità e dei criteri di rimborso delle spese per le prestazioni professionali dei dottori commercialisti.

Il d.p.r. n. 645/1994 prevede una tariffa minima e massima per le singole prestazioni. Per la concreta determinazione dell'onorario, si deve far riferimento alla natura, alle caratteristiche, alla durata e al valore della pratica. Si deve inoltre tenere conto del risultato economico conseguito, nonchè dei vantaggi anche non patrimoniali derivati al cliente¹⁸⁵.

Viene disposto che gli onorari minimi sono vincolanti¹⁸⁶. Al contrario, l'obbligatorietà dei massimi non risulta espressamente sancita.

Tuttavia, ricorrendo determinate circostanze, sono possibili riduzioni ovvero maggiorazioni particolari¹⁸⁷.

27. Il consiglio nazionale dei dottori commercialisti, poi, ha messo in luce che, in alternativa agli onorari fissati dalla tariffa, è frequente l'applicazione di onorari preconcordati, a *forfait*, specialmente per le attività di consulenza ordinaria caratterizzate da prestazioni continuative¹⁸⁸. Anche nella determinazione degli onorari preconcordati, tuttavia, si devono seguire i criteri

¹⁸³ Cfr. artt. 47 d.p.r. n. 1067/1953 e d.p.r. n. 1068/1953.

¹⁸⁴ Cfr. artt. 48 d.p.r. n. 1067/1953 e d.p.r. n. 1068/1953.

¹⁸⁵ Cfr. art. 3, d.p.r. n. 645/1994.

¹⁸⁶ Cfr. art. 7, comma 3, d.p.r. n. 645/1994 secondo il quale "Gli onorari minimi stabiliti nella presente tariffa debbono avere sempre integrale applicazione, salvo che disposizioni della medesima o particolari norme di legge speciali non dispongano espressamente in materia in modo diverso".

¹⁸⁷ Relativamente alle riduzioni, il dottore commercialista esercente la professione in un comune il cui numero di abitanti sia inferiore a 200.000 può applicare agli onorari minimi una riduzione non superiore al 15% (art. 7, comma 1, d.p.r. n. 645/1994). Il dottore commercialista iscritto all'albo da meno di 5 anni può applicare agli onorari minimi una riduzione non superiore al 30% (art. 7, comma 2, d.p.r. n. 645/1994). Con riferimento alle maggiorazioni, invece, per le pratiche di eccezionale importanza, complessità o difficoltà, a tutti gli onorari massimi può essere applicata una maggiorazione non superiore al 100% (art. 6, comma 1, d.p.r. n. 645/1994). Per le prestazioni compiute in condizioni di disagio o di urgenza agli onorari massimi può applicarsi una maggiorazione non superiore al 50% (art. 6, comma 2, d.p.r. n. 645/1994). Tali maggiorazioni, infine, non sono cumulabili tra loro (art. 6, comma 3, d.p.r. n. 645/1994).

¹⁸⁸ Cfr. audizione del suddetto consiglio del 10 maggio 1995.

di cui al citato art. 3, e quindi la natura, le caratteristiche, la durata, il valore della pratica, nonché il risultato economico conseguito e i vantaggi anche non patrimoniali derivati al cliente, ed in particolare si deve tenere conto dei minimi¹⁸⁹.

Per le attività cosiddette straordinarie, invece, quali la rappresentanza nel contenzioso tributario e la curatela fallimentare, non si applicano i compensi forfettizzati quanto piuttosto le tariffe¹⁹⁰.

28. Anche il codice deontologico dei commercialisti prevede che la tariffa professionale e le altre norme in materia di compensi devono essere osservate in maniera rigorosa essendo garanzia della qualità della prestazione e del decoro professionale.

Dal punto di vista dell'osservanza delle norme in materia tariffaria, risulta che nessun procedimento è stato promosso per mancato rispetto della tariffa professionale¹⁹¹.

29. Oltre alla tariffa professionale, esistono altre norme che fissano i compensi per le prestazioni quali quelle svolte dal consulente tecnico del giudice ovvero dal curatore fallimentare, che pure possono essere offerte da dottori commercialisti: dette norme recano le tabelle contenenti la misura degli onorari fissi e variabili dei periti e dei consulenti tecnici per le operazioni eseguite su disposizione dell'Autorità giudiziaria in materia civile e penale¹⁹². Ancora, è previsto da apposito regolamento l'adeguamento dei compensi spettanti ai curatori fallimentari e la determinazione dei compensi nelle procedure di concordato preventivo e di amministrazione controllata¹⁹³.

30. Il d.p.r. 6 marzo 1997 n. 100 costituisce l'ultimo regolamento recante la disciplina degli onorari, delle indennità e dei criteri di rimborso delle spese per le prestazioni professionali dei ragionieri. Tale decreto non prevede alcuna differenziazione dei compensi spettanti ai ragionieri rispetto a quelli fissati per i dottori commercialisti¹⁹⁴.

¹⁸⁹ Cfr. art. 22, commi 1 e 2, d.p.r. n. 645/1994.

¹⁹⁰ Cfr. audizione della menzionata Unione Nazionale del 17 novembre 1995.

¹⁹¹ Cfr. risposta del consiglio nazionale dei dottori commercialisti alla richiesta di informazioni dell'Autorità, pervenuta in data 17 aprile 1995.

¹⁹² Cfr. d.p.r. 27 luglio 1988 n. 352, di adeguamento della legge 8 luglio 1980 n. 319, recante "Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'Autorità giudiziaria".

¹⁹³ Cfr. d.m. 28 luglio 1992 n. 570, recante per l'appunto "Regolamento l'adeguamento dei compensi spettanti ai curatori fallimentari e la determinazione dei compensi nelle procedure di concordato preventivo e di amministrazione controllata".

¹⁹⁴ Cfr. le premesse al citato decreto, dalle quali si desume che il Consiglio di Stato, invece, nell'ambito dell'iter formativo della tariffa, aveva osservato che gli onorari spettanti ai ragionieri avrebbero dovuto essere ridotti di 1/10 rispetto a quelli fissati per i dottori commercialisti in considerazione della diversa preparazione culturale delle due categorie. Tali osservazioni tuttavia non sono state accolte "*alla luce degli accadimenti successivi alla citata pronuncia (pubblicazione registro revisori contabili, equiparazione esame di abilitazione, prossima unificazione delle professioni) che rendono quanto meno inopportuna la differenziazione dei compensi in presenza di uguali prestazioni professionali*".

Pertanto anche il citato d.p.r. n. 100/97 prevede una tariffa minima e massima per le singole prestazioni e, per la concreta determinazione dell'onorario, si deve far riferimento, agli stessi criteri indicati nel d.p.r. n. 645/1994¹⁹⁵.

4.1.5 Altre restrizioni riconducibili all'esercizio dell'attività

i) circolazione in ambito comunitario e limitazioni territoriali

31. Anche ai dottori commercialisti e ai ragionieri si applica il decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 115, emanato in attuazione della citata direttiva CEE n. 89/48, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che si riferiscono a formazioni professionali di una durata minima di tre anni.

Relativamente alla professione di dottore commercialista, in particolare, la circolazione in ambito comunitario non è frequente. Infatti, alla metà del '95, risultava che solo tre professionisti di altri Paesi della Comunità avevano chiesto l'iscrizione all'albo dei dottori commercialisti, subordinata anche in questo caso al riconoscimento del titolo professionale conseguente al superamento della prova attitudinale. Non sono disponibili dati in relazione al fenomeno inverso¹⁹⁶.

32. Relativamente all'ambito nazionale, il dottore commercialista e il ragioniere iscritti in un albo possono esercitare la professione in tutto il territorio dello Stato¹⁹⁷.

ii) il divieto di pubblicità

33. Al dottore commercialista è vietata ogni forma di pubblicità diretta e indiretta al proprio nome e alla propria attività¹⁹⁸. Il consiglio nazionale al riguardo si è dichiarato contrario all'utilizzo dello strumento pubblicitario nell'esercizio della professione: in ogni caso, risulterebbe che di tale strumento si avvalgano essenzialmente i non iscritti o gli espulsi dall'albo¹⁹⁹.

Meno stringente appare invece il vincolo riguardante la pubblicità nel caso dei ragionieri ai quali è consentito l'uso di comunicazioni limitate

¹⁹⁵ Cfr. art. 9 cod. deont. Il codice deontologico dei ragionieri prevede, al par. 2.6, in tema di compensi, che "il professionista ha diritto ad un compenso in relazione alla sua professionalità e alle responsabilità assunte. Non può ricevere profitti diversi dall'onorario che gli spetta".

¹⁹⁶ Cfr. audizione del consiglio nazionale del 10 maggio 1995.

¹⁹⁷ Cfr. art. 4 d.p.r. n. 1067/1953.

¹⁹⁸ Cfr. art. 10 cod. deont.

¹⁹⁹ Cfr. audizione del 10 maggio 1995.

esclusivamente nell'interesse del pubblico, ma in ogni caso la forma di tali comunicazioni deve essere compatibile con la dignità della professione²⁰⁰.

4.2 I Consulenti del Lavoro

principali riferimenti normativi

Legge 23 novembre 1971 n. 1100, recante “Istituzione di un ente di previdenza e assistenza dei consulenti del lavoro”; legge 11 gennaio 1979 n. 12, recante “Ordinamento della professione di consulente del lavoro”; codice deontologico dei consulenti del lavoro del 20 luglio 1990; legge 5 agosto 1991 n. 249, recante “Riforma dell’ente di previdenza e assistenza dei consulenti del lavoro”; d.m. 15 luglio 1992 n. 430, recante “Regolamento di approvazione delle deliberazioni in data 16/5/91 e 10/6/92 del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro concernenti la tariffa professionale della categoria”.

4.2.1 Le attività dei consulenti del lavoro

i) tipologia e caratteristiche

34. Anche i consulenti del lavoro operano nel settore economico contabile, ma le attività dagli stessi svolte, differentemente dai dottori commercialisti e dai ragionieri le cui competenze, come visto, sono quasi interamente sovrapposte, consistono tipicamente in prestazioni rientranti nell’area della consulenza alla piccola e media impresa relativamente alla gestione dei rapporti di lavoro.

Infatti, essi svolgono prevalentemente tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale dei lavoratori dipendenti, quando non sono curati dal datore di lavoro, direttamente o a mezzo di propri dipendenti²⁰¹. Esemplificando, tali adempimenti riguardano la genesi, la definizione e l’evoluzione dei rapporti di lavoro e la gestione di tutti gli aspetti contabili, economici, assicurativi, previdenziali e sociali che essi comportano; l’assistenza e rappresentanza delle aziende nelle vertenze extragiudiziali derivanti dai rapporti di lavoro dipendente; l’assistenza e rappresentanza in sede di contenzioso con gli istituti previdenziali, assicurativi e ispettivi del lavoro²⁰².

35. Tali prestazioni, ancorchè tipiche della professione in esame, non sono tuttavia riservate ai consulenti del lavoro, potendo essere offerte anche da altri professionisti, quali gli avvocati, i dottori commercialisti e i ragionieri²⁰³.

²⁰⁰ Cfr. par. 2.7 cod. deont., secondo il quale “Non è consentito al professionista, per evitare il rischio di indurre il pubblico in errore, di usare mezzi pubblicitari. Al professionista è consentito l’uso di comunicazioni limitate ad informare il pubblico di un numero circoscritto di fatti, nell’interesse di quest’ultimo. Comunque deve essere rispettato il principio che la forma di tali comunicazioni deve essere compatibile con la dignità della professione”.

²⁰¹ Cfr. art. 1, comma 1, legge 11 gennaio 1979 n. 12, recante “Professione di consulente del lavoro”.

²⁰² Cfr. scheda informativa del consiglio nazionale sul profilo professionale del consulente del lavoro, depositata in occasione dell’audizione dell’8 giugno 1995.

²⁰³ Cfr. art. 1, comma 1, l. n. 12/1979.

Inoltre, nelle ipotesi in cui la domanda sia costituita da imprese artigiane e da altre piccole imprese, anche in forma cooperativa, le suddette prestazioni possono essere svolte da operatori ancora diversi e cioè dalle rispettive associazioni di categoria che abbiano istituito al loro interno appositi servizi. E tali servizi possono pure essere organizzati a mezzo di consulenti del lavoro, anche se dipendenti delle predette associazioni²⁰⁴.

36. Naturalmente, poi, i consulenti del lavoro competono con gli operatori del settore economico contabile, e quindi, ancora una volta, con i dottori commercialisti e i ragionieri in particolare, per quanto riguarda la tenuta delle scritture contabili, la consulenza fiscale e tributaria, nonché contrattuale e le funzioni di conciliazioni o di consulenza tecnica di parte o del giudice²⁰⁵.

37. Va rilevato, infine, che numerose altre attività, svolte dai consulenti del lavoro a favore delle imprese, quali la ricerca e la selezione del personale, la prevenzione e la sicurezza dei posti di lavoro, l'analisi dei costi, non prescindono totalmente dall'iscrizione ad albi professionali²⁰⁶.

ii) la domanda e l'offerta

38. La domanda è rappresentata da circa 900.000 aziende, prevalentemente di piccole e medie dimensioni (con 7 milioni di dipendenti), le quali chiedono assistenza innanzitutto in materia di legislazione sociale del lavoro e secondariamente in materia contabile e tributaria.

Relativamente alla struttura dell'offerta, i consulenti del lavoro iscritti agli albi alla metà del 1995 erano 16.950²⁰⁷.

4.2.2 modalità di accesso

39. Per accedere alla professione, sono richiesti i seguenti requisiti: diploma di maturità di scuola secondaria superiore secondo indirizzi riconducibili all'area delle scienze sociali ovvero laurea in giurisprudenza, in scienze economiche e commerciali o in scienze politiche; pratica biennale ed esame di abilitazione.

La pratica biennale deve svolgersi presso lo studio e sotto il controllo di un consulente del lavoro o di un altro professionista iscritto agli albi dei dottori

²⁰⁴ Cfr. art. 1, comma 4, l. n. 12/1979

²⁰⁵ Cfr. risposta del consiglio nazionale a richiesta di informazioni pervenuta in data 19 aprile 1995.

²⁰⁶ Cfr. risposta del consiglio nazionale a richiesta di informazioni pervenuta in data 19 aprile 1995: conseguentemente, è stato precisato che tali attività vengono nei fatti offerte da privati, sia singolarmente che in forma associata, anche societaria (centri di elaborazione dati, società di ricerca e selezione).

²⁰⁷ Cfr. risposta del consiglio nazionale a richiesta di informazioni pervenuta in data 19 aprile 1995.

commercialisti, dei ragionieri o degli avvocati²⁰⁸. Il praticante è iscritto in un registro speciale dei praticanti.

Le sessioni dell'esame di abilitazione sono annuali e si svolgono in ogni regione secondo modalità e programmi stabiliti con decreto del Ministro del Lavoro, di concerto con i Ministri di Grazia e Giustizia e della Pubblica Istruzione²⁰⁹. Sono esonerati da tale esame, ai fini dell'iscrizione all'albo, gli ex dipendenti del Ministero del Lavoro che abbiano prestato servizio, almeno per 15 anni, con mansioni di ispettori del lavoro²¹⁰.

40. Le commissioni esaminatrici regionali sono composte: dal capo dell'ispettorato regionale del lavoro competente per territorio, o da altro funzionario da questi delegato, in qualità di presidente; da un professore ordinario di materie giuridiche designato dal Ministero della Pubblica Istruzione; da un direttore di una sede provinciale dell'INPS e da uno dell'INAIL della regione interessata; da tre consulenti del lavoro designati dal consiglio nazionale²¹¹.

41. Fin dall'inizio degli anni '80, inoltre, la categoria ha auspicato una formazione mirata a livello universitario: sono nate così le Scuole Dirette a Fini Speciali per consulenti del lavoro. Nell'anno accademico 1989/90 è stata attivata, presso l'Università di Siena, una scuola triennale che ha rilasciato i primi diplomi al termine dell'anno 1991/92. Dall'anno 1992/93 è operativa, presso l'Università di Modena, una scuola recentemente trasformata in Diploma Universitario per consulenti del lavoro. Infatti, il Consiglio Universitario nazionale, in riferimento a quanto previsto dalla legge n. 341/90, ha deliberato la istituzione, presso le facoltà di giurisprudenza, economia e commercio e scienze politiche, del diploma universitario di consulente del lavoro, a seguito di un corso di durata triennale. Tale corso prevede esami obbligatori sia nelle materie giuridiche tributarie, del lavoro e commerciale, sia in quelle economiche e sociologiche²¹².

42. Relativamente al 1993, la percentuale degli abilitati all'esercizio della professione a livello nazionale è stata del 41,4%²¹³.

4.2.3 gli standard qualitativi delle prestazioni dei consulenti del lavoro

²⁰⁸ Cfr. art. 3, l. n. 12/79 e art. 4, d.m. 3 agosto 1979, recante "Modalità sulla disciplina dei due anni di praticantato necessari per l'ammissione all'esame di Stato per il conseguimento del certificato di abilitazione all'esercizio della professione di consulente del lavoro". Ai sensi dell'art. 4, comma 3, del citato decreto, inoltre, "Il professionista non potrà ammettere contemporaneamente più di due praticanti presso il proprio studio".

²⁰⁹ Cfr. art. 3, commi 1 e 3, l. n. 12/79.

²¹⁰ Cfr. art. 9, comma 2, l. n. 12/79.

²¹¹ Cfr. art. 3, comma 1, l. n. 12/1979.

²¹² Cfr. scheda informativa depositata nel corso dell'audizione del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro dell'8 giugno 1995.

²¹³ Cfr. risposta del consiglio nazionale a richiesta di informazioni pervenuta in data 19 aprile 1995.

43. La regolamentazione delle attività svolte dai consulenti del lavoro, relativamente al profilo qualitativo, riguarda i comportamenti nell'esecuzione delle prestazioni professionali. Anche in questo caso, le norme istitutive della professione impongono ad essi l'obbligo di tenere, nello svolgimento dell'attività, una condotta professionalmente dignitosa e decorosa, prevedendo, nell'ipotesi di inosservanza di tale precetto, una responsabilità disciplinare del professionista²¹⁴. Il codice deontologico, nel precisare il contenuto della condotta, pone alcuni obblighi, assolutamente simili a quelli indicati per i dottori commercialisti e i ragionieri e cioè: la lealtà e probità; la riservatezza; l'aggiornamento; la terzietà.

4.2.4 le tariffe

44. Il procedimento di formazione della tariffa dei consulenti del lavoro prevede che esse siano proposte dal consiglio nazionale, sentito il parere dei Consigli Provinciali e adottate con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, sentito il parere del Ministero del Lavoro e del Consiglio di Stato²¹⁵.

Il d.m. 15 luglio 1992 n. 430 costituisce l'ultimo regolamento recante la disciplina della tariffa professionale dei consulenti del lavoro.

Il decreto stabilisce le tariffe minime e massime da adottare per le singole voci relative all'attività professionale²¹⁶. I minimi sono vincolanti per gli iscritti²¹⁷. Il rispetto dei minimi, poi, secondo il codice deontologico, è garanzia della serietà e della chiarezza professionale nel rapporto con i clienti: conseguentemente il consulente del lavoro deve attenersi in maniera rigorosa²¹⁸. Nessun procedimento risulta promosso per mancato rispetto della tariffa professionale²¹⁹.

45. Il consulente del lavoro può poi assumere in regime di abbonamento annuale gli adempimenti connessi all'incarico professionale²²⁰. Esistono dei parametri di riferimento per la determinazione del compenso spettante al professionista in regime di abbonamento. Il consulente del lavoro può percepire una somma definita per ogni unità amministrata oppure percentualizzarla in funzione dei salari che va a calcolare, in una misura che va dall'1,5% al 7%²²¹.

4.2.5 altre restrizioni riconducibili all'esercizio dell'attività

²¹⁴ Cfr. art. 26 l. n. 12/79.

²¹⁵ Cfr. art. 23 l. n. 12/79.

²¹⁶ Cfr. art. 3, d.m. n. 430/1992.

²¹⁷ Cfr. art. 5 d.m. n. 430/1992. L'obbligatorietà, peraltro, riguarda anche gli operatori di cui si avvalgono le imprese artigiane e le altre piccole imprese considerate all'art. 1 della l. n. 12/1979.

²¹⁸ Cfr. art. 17 cod. deont.

²¹⁹ Cfr. risposta del consiglio nazionale alla richiesta di informazioni pervenuta in data 19 aprile 1995

²²⁰ Cfr. art. 17, d.m. n. 430/1992.

²²¹ Cfr. audizione del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro dell'8 giugno 1995.

i) il divieto di pubblicità

46. Al consulente del lavoro è vietata ogni forma di pubblicità, salvo quella rivolta alla corretta informazione al pubblico del titolo professionale e della specializzazione nonché dell'ambito territoriale di esercizio, ed inoltre di accettare o favorire forme di pubblicità svolte a suo favore da parte di associazioni, enti, organizzazioni, aziende, sindacati o altro²²².

4.3 Conclusioni

47. La tabella che segue mette in evidenza differenze e analogie tra le forme di regolamentazione dell'attività svolta dai dottori commercialisti, dai ragionieri e dai consulenti del lavoro.

In primo luogo, emerge che tutte le professioni considerate prevedono obblighi del professionista nei confronti della clientela a garanzia della qualità del servizio: in particolare, alle norme deontologiche fondamentali e generali relative alla lealtà, sincerità e riservatezza nei confronti del cliente, si associa la previsione di un obbligo di aggiornamento del professionista volta a garantire l'adeguatezza tecnica delle prestazioni nel tempo.

In secondo luogo, si evidenziano quali aspetti regolamentativi comuni a tutte le professioni la presenza di tariffe minime inderogabili e massime e il divieto di pubblicità.

Diversità emergono invece con riguardo ai requisiti di accesso e in particolare all'iter formativo richiesto per poter partecipare all'esame di abilitazione che varia dal diploma di scuola media superiore accompagnato da pratica biennale nel caso dei consulenti del lavoro, al diploma universitario triennale più pratica triennale per i ragionieri, al diploma di laurea e alla pratica triennale nel caso dei dottori commercialisti. In sintesi, emerge un sistema caratterizzato da una certa graduazione dei requisiti di accesso, in cui i consulenti del lavoro e i commercialisti si collocano agli estremi opposti.

Si osserva, al tempo stesso, una crescente similitudine nella regolamentazione della professione di ragioniere e di dottore commercialista essenzialmente per quanto concerne l'accesso (corso universitario, elevazione del periodo di pratica) e le tariffe che potrebbe sfociare in futuro nell'unificazione delle due professioni.

Tabella 4 - Principali forme di regolamentazione dell'attività svolta dai dottori commercialisti, dai ragionieri e dai consulenti del lavoro

requisiti entrata	standard di qualità minima dei servizi economico-contabili	tariffe	altre forme di (auto)regolamentazione
<u>dottori commercialisti</u> a) laurea in economia e commercio; c) pratica triennale;	<u>requisiti relativi ai rapporti con la clientela:</u> obbligo di lealtà, sincerità, riservatezza e terzietà	minime e massime minime inderogabili	divieto di pubblicità assicurazione* forme di responsabilità aggiornamento

²²² Cfr. art. 12 cod. deont.

d) esame di abilitazione e) iscrizione all'albo <u>ragionieri</u> a) diploma di ragioniere; b) diploma universitario triennale o laurea in economia e commercio; c) pratica bi-triennale; d) esame di abilitazione e) iscrizione alla'albo <u>consulenti del lavoro</u> a) diploma di maturità; c) pratica biennale; d) esame di abilitazione e) iscrizione alla'albo	rispetto all'incarico ricevuto; obbligo di trasparenza circa il contenuto della prestazione		
---	--	--	--

* si applica solamente ai dottori commercialisti

48. Nella valutazione concernente l'assetto regolamentativo risultante dalla tabella, deve innanzitutto rilevarsi che le attività svolte dai professionisti economico-contabili non costituiscono per legge attività riservate e vengono, in concreto, esercitate da una pluralità di categorie professionali differentemente qualificate.

Di conseguenza, l'*obbligatorietà* dell'iscrizione all'albo per gli abilitati all'esercizio delle professioni in esame appare una misura non necessaria.

Questo, tuttavia, non significa che l'iscrizione ad un albo non possa svolgere un'utile funzione, di natura essenzialmente segnaletica, a favore del consumatore.

49. Ciò in particolare tenuto conto della differenziazione dei requisiti di iscrizione ai diversi albi professionali. Quest'ultima corrisponde ad una diversificazione dell'offerta che con tutta probabilità ben si adatta ad una certa diversità delle preferenze della domanda circa le caratteristiche delle prestazioni. Per questo motivo, tale differenziazione di requisiti, benché non giustificata da effettive esigenze di tutela del consumatore, può nondimeno svolgere una funzione di miglioramento dell'efficienza del mercato.

50. Quanto, poi, ai vincoli attinenti all'esercizio - standard delle prestazioni, tariffe, divieto di pubblicità - si rileva che essi appaiono *a fortiori* superflui, trattandosi di attività libere.

Anzi tali vincoli, ed in particolare, la predisposizione di tariffari e il divieto di pubblicità, risultano senz'altro idonei a determinare uno svantaggio concorrenziale per gli iscritti agli albi, trovandosi questi ultimi a competere con una pluralità di operatori non regolamentati e quindi liberi sia nella fissazione del prezzo che nell'utilizzo dello strumento pubblicitario.

CAPITOLO QUINTO: LA REGOLAMENTAZIONE DELLE PROFESSIONI SANITARIE

1. Le professioni sanitarie ricomprendono nel loro ambito molteplici profili professionali, tra i quali figurano i medici chirurghi e odontoiatri, i farmacisti, i veterinari, le ostetriche, gli infermieri, i tecnici sanitari di radiologia medica²²³. Nel presente capitolo si intendono analizzare le principali e più significative professioni, ovvero medici e farmacisti. In particolare ci si propone di esaminare le forme di regolamentazione di tali attività, con particolare riguardo alle norme concernenti i requisiti e la selezione per l'accesso all'esercizio delle stesse, agli standard delle prestazioni, alle tariffe, alle limitazioni territoriali nonché alle disposizioni presenti nei codici deontologici.

5.1 I farmacisti

principali riferimenti normativi

R.d. 27 luglio 1934 n. 1265, legge 2 aprile 1968 n. 475, <Norme concernenti il servizio farmaceutico>, DLCPS del 19 settembre 1946 n. 233, d.p.r. 5 aprile 1950 n. 221, d.p.r. 21 agosto 1971 n. 1275, <Regolamento per l'esecuzione della legge 2 aprile 1968, n. 475>, legge n. 362 del 1991, <Norme di riordino del settore farmaceutico>, DLGS 8 agosto 1991 n. 258.

5.1.1 *l'attività farmaceutica*

i) tipologia e caratteristiche

2. Farmacista è chi esercita professionalmente la farmacia, ovvero la professione sanitaria che consiste nella preparazione dei medicinali prescritti nelle ricette mediche e nella vendita al pubblico delle sostanze medicinali, nonché dei medicinali composti e delle specialità medicinali messi in commercio già preparati e condizionati secondo la formula stabilita dal

²²³ Con riferimento alle professioni sanitarie tradizionalmente definite "ausiliarie", deve essere segnalata l'approvazione il 1° ottobre 1997 da parte della XII Commissione permanente del Senato di un disegno di legge, *Disposizioni in materia di professioni sanitarie* (n. 4216), nel quale, all'articolo 1, si stabilisce che "con Decreto del Ministro della Sanità da emanare entro sei mesi, sono istituiti gli albi professionali per i profili individuati dal Ministro della Sanità ai sensi dell'art. 6, comma 3 del decreto legislativo, e successive modificazioni e integrazioni, nonché i relativi ordini e Federazioni nazionali degli ordini (...). Dalla data di entrata in vigore della presente legge i collegi provinciali degli infermieri professionali, degli assistenti sanitari e delle vigilatrici d'infanzia, nonché i collegi provinciali delle ostetriche ed i collegi provinciali dei tecnici sanitari di radiologia medica assumono la denominazione, rispettivamente, di ordini provinciali degli infermieri professionali, degli assistenti sanitari visitatori e delle vigilatrici d'infanzia, di ordini provinciali delle ostetriche, di ordini provinciali dei tecnici sanitari di radiologia medica". La denominazione delle relative federazioni è conseguentemente modificata". Inoltre, il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che "il campo proprio di attività e di responsabilità delle professioni sanitarie di cui al presente articolo è determinato dai contenuti dei decreti ministeriali istitutivi dei relativi profili professionali e degli ordinamenti didattici dei rispettivi corsi di diploma universitario e di formazione post-base nonché degli specifici codici deontologici, fatte salve le competenze previste per le professioni mediche e nel rispetto reciproco delle specifiche competenze professionali."

produttore²²⁴. Le attività di preparazione e vendita al pubblico di medicinali al pubblico sono attribuite in via esclusiva ai farmacisti²²⁵.

3. In particolare, è possibile distinguere i farmaci la cui commercializzazione è riservata ai farmacisti in due categorie: i medicinali etici²²⁶ e i cosiddetti medicinali da banco o anche OTC²²⁷.

Oggi, con lo sviluppo della produzione in forma industriale, il ruolo ricoperto dal farmacista nella preparazione e trasformazione dei medicinali è divenuto marginale rispetto alla vendita di medicinali già confezionati²²⁸. Tuttavia in alcuni ambiti l'attività del farmacista continua a richiedere il possesso di cognizioni scientifiche e tecniche specializzate. Infatti alcune sostanze medicinali richiedono delle conoscenze speciali non soltanto per la loro preparazione o trasformazione, ma anche per la provvista, il riconoscimento e la conservazione; inoltre, l'uso incontrollato di alcuni medicinali può essere cagione di danni o di pericoli che rendono necessario vietarne la detenzione alle persone non qualificate. Per la preparazione, trasformazione e vendita di questi prodotti farmaceutici si può ritenere che sussistano condizioni tali da richiedere la specifica professionalità del farmacista. Tuttavia, lo stesso non appare potersi sostenere con riferimento alla vendita dei prodotti da banco, per l'acquisto dei quali non è richiesta la ricetta medica. Se si considera infatti che il consumo di tali farmaci è libero, che per tali farmaci è consentita ovunque la pubblicità al consumo e che gli stessi, potendo essere esposti sul banco del farmacista, comunicano direttamente con il consumatore, si può ritenere per un verso che non sussistano profili di pericolosità nell'uso di tali prodotti tali da suggerire la limitazione dei canali di vendita, e per l'altro che la professionalità tipica del farmacista assume un ruolo

²²⁴ Dal termine farmacia inteso come professione sanitaria deve distinguersi la farmacia come azienda, ovvero il complesso di beni organizzati per l'esercizio dell'impresa farmaceutica. Tuttavia, l'esercizio della farmacia si collega normalmente con l'esercizio dell'impresa commerciale. Il farmacista che sia anche titolare di una farmacia, infatti, deve esercitare tra i produttori di sostanze e di preparati medicinali e i consumatori quell'attività d'intermediazione che è tipica del commerciante. In tal caso quindi il farmacista assume la veste di imprenditore commerciale (art. 2195 cc.) .

²²⁵ L'art. 122 del RD 27 luglio 1934 stabilisce che “ la vendita al pubblico di medicinali a dose o forma di medicamento non è permessa che ai farmacisti e deve essere effettuata nella farmacia sotto la responsabilità del titolare della medesima. Sono considerati medicinali a dose o forma di medicamento, per gli effetti della vendita al pubblico, anche i medicinali composti e specialità medicinali, messi in commercio già preparati e condizionati secondo la formula stabilita dal produttore.”

²²⁶ I farmaci etici sono quei medicinali che richiedono obbligatoriamente la prescrizione medica in quanto destinati ad un'azione terapeutica su situazioni patologiche di tipo non lieve e che per la relativa pericolosità della propria composizione devono essere assunti sotto controllo medico. Il prodotto deve essere consegnato al cliente da un professionista sanitario il quale ha il compito di controllare la regolarità formale e sostanziale della ricetta.

²²⁷ I farmaci da banco (anche detti farmaci di automedicazione) sono specialità medicinali registrate, destinate al trattamento di affezioni minori che incidono transitoriamente sullo stato di salute e che sono facilmente identificabili dal paziente stesso. Si tratta di rimedi caratterizzati da un grado di pericolosità molto basso e pertanto possono essere venduti senza presentazione di ricetta medica.

²²⁸ Le preparazioni galeniche, ovvero quelle preparate dal farmacista rappresentano circa l'1,5% dell'attività di una farmacia.

marginale²²⁹, divenendo invece prevalente il ruolo di intermediazione tipico del commerciante. Pertanto, l'esclusiva attribuita al farmacista per la vendita dei medicinali da banco non sembra trovare lo stesso fondamento dell'esclusiva attribuita per la vendita dei medicinali etici.

ii) domanda e offerta

4. Relativamente alla domanda, la tabella che segue evidenzia i consumi dei prodotti commercializzati in farmacia negli ultimi anni. Si tratta non soltanto di farmaci (etici e OTC) ma anche di prodotti parafarmaceutici, cosmetici e dietetici per l'infanzia che sono venduti dalla farmacia in concorrenza con altre tipologie di esercizi commerciali.

Tabella 1-Valore dei prodotti acquistati in farmacia (migliaia di miliardi).

anni	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
etici	17.079	18.623	20.130	19.675	17.827	17.750	18.900
OTC	1.795	1.933	2.150	2.285	3.142	3.590	3.738
altri*	3.387	3.764	3.963	3.854	3.988	3.862	3.910
Totale	22.261	24.320	26.243	25.814	24.957	25.202	26.548

Fonte: elaborazione su dati IMS.

*Tra gli altri prodotti venduti in farmacia figurano i parafarmaceutici, i cosmetici, gli omeopatici e i dietetici per l'infanzia.

5. Limitando l'analisi ai dati relativi ai medicinali si osserva che tra questi gli OTC hanno registrato un continuo incremento nel corso degli anni, raggiungendo nel 1996 una quota di mercato di circa il 14%. (Per una maggiore disaggregazione dei dati relativi alla domanda di farmaci si veda inoltre la tabella a1 in appendice).

6. Dal lato dell'offerta, le farmacie attualmente esistenti sono circa 16.000²³⁰. Tuttavia i laureati in farmacia che hanno superato l'esame di abilitazione sono circa 56.000. Di essi quindi 16.000 circa sono titolari di farmacia, la maggior parte, 30.000 circa, lavorano presso le farmacie alle dipendenze di altri farmacisti e i restanti prestano la propria opera in altre attività²³¹.

²²⁹ Se infatti il farmacista viene riconosciuto come una valida fonte di consiglio per il consumatore nella scelta del prodotto di automedicazione, esistono tuttavia anche altri fattori determinanti quali l'esperienza familiare o individuale; inoltre, il farmacista viene per lo più consultato su specifica richiesta del cliente e in occasione del primo acquisto del prodotto. Pertanto, per quei consumatori già in possesso di tutte le informazioni necessarie per l'impiego di questi prodotti, la consulenza del farmacista non è necessaria.

²³⁰ Le farmacie in Italia si dividono in private e comunali. Queste ultime rappresentano circa il 7% del totale, superando il migliaio di esercizi.

²³¹ L'iscrizione all'albo è obbligatoria per i farmacisti che esercitano la propria attività nelle farmacie private (in qualità di titolare, gestore provvisorio, direttore responsabile, collaboratore), nelle farmacie di cui siano titolari enti (in qualità di direttore o collaboratore), nell'ambito del Servizio Sanitario nazionale in qualità di farmacista dirigente, coadiutore o collaboratore di farmacia interna negli ospedali oppure negli uffici e servizi farmaceutici delle USL; nella produzione di cosmetici, mangimi, fitofarmaci, antiparassitari e presidi sanitari; e, infine nella Croce Rossa Italiana. Le altre attività, invece, tra cui la produzione di materie

7. In Italia si è assistito negli ultimi anni ad un aumento delle farmacie esistenti, passate da 14.365 unità nel 1980 a 16.040 nel 1995. Pertanto, nel 1995 si riscontrava la presenza di una farmacia ogni 3.500 abitanti circa. Il rapporto fra popolazione e numero di punti vendita può variare tra le regioni italiane, ma entro limiti non particolarmente ampi, come conseguenza di un sistema di regolamentazione strutturale del settore, di cui si dirà successivamente al punto 16. (Per una disaggregazione regionale dei dati relativi al numero di farmacie e alla loro densità per abitanti si veda la tabella a2 in appendice.)

Deve tuttavia essere fin d'ora considerato che, in base ai parametri con cui vengono determinati gli esercizi farmaceutici, i comuni che non superano i 7.500 abitanti non possono avere più di una farmacia²³².

Appare, quindi, del tutto plausibile ritenere, anche considerando questo solo aspetto, che il numero di esercizi presenti nella maggior parte dei comuni italiani sia inadeguato a soddisfare le esigenze della domanda.

Tale considerazione risulta ulteriormente rafforzata quando si consideri che nel giorno di chiusura per turno delle farmacie e nelle ore di chiusura notturna il consumatore è costretto a recarsi in un comune limitrofo, o, in alternativa, se la farmacia effettua servizio a “battenti chiusi” e “a chiamata”, è costretto a riconoscere al farmacista un “diritto addizionale”²³³.

5.1.2 modalità di accesso all'attività

i) accesso al titolo di farmacista

8. Per conseguire il titolo di farmacista sono richiesti i seguenti requisiti: laurea in farmacia o in chimica e tecnologie farmaceutiche, superamento di un esame di abilitazione e iscrizione all'albo professionale.

9. L'esame di abilitazione, indetto con ordinanza del ministro dell'Università e della ricerca scientifica, può essere sostenuto presso una

prime farmacologicamente attive; la produzione e il commercio di medicinali per uso veterinario; ecc... non richiedono l'iscrizione all'albo.

²³² E ciò implica che circa il 27% della popolazione ha a disposizione una sola farmacia nel proprio comune di residenza. Dai dati ISTAT, relativi al censimento del 1991, risulta che il numero dei comuni fino a 7.500 abitanti è 6.636, con una popolazione complessiva di 15.466.606, mentre il numero complessivo dei comuni in Italia è 8.101, con una popolazione complessiva di 57.332.996.

²³³ Nella tariffa nazionale dei medicinali, approvata con DM del 18 agosto 1993 è infatti previsto che per le dispensazioni effettuate nelle farmacie durante le ore notturne, dopo la chiusura serale delle farmacie spetta al farmacista un diritto addizionale di L.7.500 e per le dispensazioni durante le ore di chiusura diurna di L.3000. Tali diritti addizionali sono aumentati del 25% per le farmacie rurali sussidiate con arrotondamento pari a L. 9.500 per la dispensazione notturna e per un importo pari a L. 4.000 per la dispensazione diurna.

qualsiasi sede universitaria indicata nell'ordinanza ministeriale. I laureati in chimica e tecnologie farmaceutiche per accedervi devono aver effettuato un tirocinio della durata di sei mesi, che invece non è richiesto ai laureati in farmacia.

10. Le commissioni esaminatrici sono costituite con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione il quale presceglie i membri da terne designate dal competente ordine professionale. Ogni commissione è composta dal Presidente e da quattro membri appartenenti alle seguenti categorie: professori universitari, direttori di ruolo di farmacie e ospedali, ufficiali superiori farmacisti delle Forze armate in servizio permanente effettivo o in posizione ausiliaria, farmacisti iscritti all'albo con non meno di quindici anni di lodevole servizio professionale. Benché non siano disponibili dati precisi sul rapporto tra candidati agli esami e abilitati, si può ritenere che il numero dei respinti sia molto modesto.²³⁴

ii) accesso al conferimento di un esercizio farmaceutico

11. Al conferimento di un esercizio farmaceutico si può pervenire per concorso, per acquisto tra vivi o *mortis causa*²³⁵.

a) acquisizione per concorso

12. Il pubblico concorso rappresenta il normale strumento per ottenere il conferimento di un esercizio farmaceutico resosi vacante (per decadenza o rinuncia del titolare) nonché l'unico modo consentito per il conferimento delle farmacie di nuova istituzione, cioè di quelle che non sono ancora state oggetto d'autorizzazione all'apertura e all'esercizio.²³⁶

I requisiti richiesti per la partecipazione al concorso sono i seguenti: cittadinanza in uno Stato membro della comunità; maggiore età; iscrizione all'albo dei farmacisti; non aver compiuto i 60 anni di età.²³⁷

13. La composizione della commissione giudicatrice, i criteri per la valutazione dei titoli e l'attribuzione dei punteggi, le prove di esame e le

²³⁴ Cfr audizione consiglio nazionale dell'ordine dei farmacisti del 4 luglio 1995.

²³⁵ La titolarità di una farmacia può essere inoltre conseguita provvisoriamente attraverso la *gestione provvisoria*: l'art. 129 del RD 27 luglio 1934 n. 1265 consente ai comuni di dare la gestione provvisoria di una farmacia ai farmacisti senza bandire un concorso, in caso di sospensione o di interruzione di un esercizio farmaceutico, dipendenti da qualsiasi causa e dalle quali sia derivato o possa derivare nocumento all'assistenza farmaceutica locale. Molti farmacisti sono riusciti ad ottenere la titolarità definitiva di una farmacia avuta in gestione provvisoria attraverso leggi di sanatorie (Cfr ad esempio l'art. 14 della legge 362/1991).

²³⁶ Al riguardo, l'art. 4 della legge 362/1991 dispone che il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione che risultino disponibili per l'esercizio da parte dei privati abbia luogo mediante concorso per titoli ed esami bandito annualmente dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano.

²³⁷ Cfr art. 4 legge 8 novembre 1991 n. 362.

modalità di svolgimento del concorso sono fissati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri²³⁸²³⁹.

I candidati che risultano vincitori del concorso, indicano, secondo l'ordine di graduatoria, la sede farmaceutica prescelta ai fini dell'assegnazione.

b) acquisizione per trasferimento

14. Per le farmacie che non sono di nuova istituzione, l'autorizzazione può essere conseguita anche mediante l'acquisto della farmacia per atto tra vivi o *mortis causa*. In particolare, sotto il primo profilo, la legge consente il trasferimento della titolarità della farmacia trascorsi tre anni dalla conseguita titolarità.²⁴⁰ Il trasferimento può avere luogo a favore di farmacista che abbia conseguito la titolarità o che sia risultato idoneo in un precedente concorso, nonché a favore di farmacista, iscritto all'albo professionale che abbia almeno due anni di pratica professionale, certificata dall'autorità sanitaria competente.²⁴¹

Il trasferimento delle farmacie è attualmente un fenomeno piuttosto limitato, basti pensare che delle 16.000 farmacie esistenti, negli ultimi 3 anni sono state oggetto di compravendita un numero non superiore a 500.

c) acquisizione a titolo di successione

15. Per quanto riguarda l'acquisto della farmacia *mortis causa*, la legge stabilisce che l'avente causa, qualora sia il coniuge ovvero l'erede in linea retta

²³⁸ Cfr.art. 4 legge 8 novembre 1991 n. 362. In particolare la legge prevedeva che tale decreto dovesse essere emanato entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa. Il regolamento di attuazione tuttavia è stato adottato solo nel 1994 (DPCM 30 marzo 1994 n. 298). Tale regolamento ha previsto procedure più snelle per l'assegnazione delle sedi, in quanto, ferma restando la valutazione dei titoli, ha sostituito le precedenti prove di esame con una prova attitudinale basata su cento domande estratte a sorte fra tremila predisposte ogni due anni dal Ministero della Sanità. Il Ministero peraltro, ha predisposto tali domande solo nell'aprile del 1997, né le commissioni esaminatrici si sono avvalse della facoltà concessa loro dallo stesso decreto di predisporre direttamente le domande per la prova attitudinale nel caso non vi avesse provveduto il Ministero. Pertanto, dal 1991 sono stati espletati solo pochissimi concorsi con il criterio in vigore prima della legge 362/91. Il DPCM 30 marzo 1994, n. 289 all'art. 10 prevedeva infatti che i concorsi per l'assegnazione di sedi farmaceutiche già banditi al momento dell'entrata in vigore della legge 362/1991 restassero disciplinati dalle disposizioni vigenti alla data di emanazione del bando.

²³⁹ La commissione esaminatrice nominata dalla Regione o dalla provincia autonoma è composta da: un professore universitario ordinario o associato con un'anzianità di insegnamento di almeno cinque anni in una delle materie oggetto di esame; due funzionari dirigenti o appartenenti alla carriera direttiva, dipendenti dalla regione o dalla provincia autonoma dei quali almeno uno farmacista; due farmacisti, di cui uno titolare di farmacia e uno esercente in farmacia aperta al pubblico, designati dall'ordine provinciale dei farmacisti. Le funzioni di presidente sono esercitate dal professore universitario o da uno dei due funzionari regionali.

²⁴⁰ Cfr l'art. 12 della legge 2 aprile 1968 n. 475, come modificato dalla legge 362/1991. Il termine era in precedenza fissato a cinque anni.

²⁴¹ Il trasferimento della titolarità delle farmacie a tutti gli effetti di legge non è ritenuto valido se insieme col diritto di esercizio della farmacia non venga trasferita anche l'azienda commerciale che vi è connessa, pena la decadenza. Il trasferimento del diritto di esercizio della farmacia deve essere riconosciuto con decreto del medico provinciale, come dispone l'art. 12 della legge 2 aprile 1968 n. 475, modificato dalla legge 362/1991. Il comma successivo del medesimo articolo dispone inoltre che il farmacista che abbia ceduto la propria farmacia non possa concorrere all'assegnazione di un'altra farmacia se non siano trascorsi dieci anni dall'atto di trasferimento.

Ai sensi della legge 362/1991, il numero delle autorizzazioni è stabilito in modo che vi sia una farmacia ogni 5.000 abitanti nei comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti e una farmacia ogni 4.000 abitanti negli altri comuni. La popolazione eccedente rispetto a tali parametri è computata, ai fini dell'apertura di una farmacia, qualora sia pari ad almeno il 50 per cento dei parametri stessi. Inoltre ogni nuovo esercizio di farmacia deve essere situato ad una distanza dagli altri non inferiore a 200 metri e comunque in modo da soddisfare le esigenze degli abitanti della zona. La distanza è misurata per la via pedonale più breve tra soglia e soglia delle farmacie.²⁴⁵

²⁴² Dal combinato disposto degli articoli 7, comma 9 e 10 della legge 362/1991 e 12, comma 12, della legge 475/1968.

²⁴³ Art. 110 T.U sanitario.

²⁴⁴ Art. 1 della legge 8 novembre 1991 n. 362 che ha sostituito l'art. 1 della legge 2 aprile 1968 n. 475.

²⁴⁵ L'art 2 della legge 8 novembre 1991 n. 362 che ha modificato l'art. 104 del RD 27 luglio 1934 n. 1265, prevede poi che le regioni e le province di Trento e Bolzano, quando particolari esigenze dell'assistenza

17. L'atto in cui è contenuta la determinazione degli esercizi farmaceutici vacanti o di nuova istituzione da assegnare ai privati vincitori dei pubblici concorsi è la pianta organica. Si tratta di un atto di contenuto programmatico che, in conformità dei criteri stabiliti dalla legge, distribuisce gli esercizi farmaceutici secondo la popolazione e ne determina la dislocazione territoriale. La pianta organica delle farmacie, presente in ogni comune, deve infatti indicare la popolazione del comune, il numero delle farmacie che il comune deve avere, le sedi farmaceutiche, la circoscrizione della zona di ciascuna sede farmaceutica e il numero delle farmacie esistenti. Ai sensi della legge 475/1968 e del DPR 1275/1971, la pianta organica è sottoposta a revisione ogni due anni, in base ai dati relativi alla popolazione residente in ciascun comune nell'anno precedente a quello in cui si procede a revisione²⁴⁶²⁴⁷.

18. Sull'assunzione della titolarità della metà delle farmacie che si rendono vacanti e di quelle di nuova istituzione a seguito della revisione della pianta organica esiste un diritto di prelazione accordato per legge ai comuni.²⁴⁸

Tale prelazione contribuisce certamente a restringere il numero delle farmacie disponibili per l'esercizio da parte di operatori privati e appare del tutto sproporzionata rispetto all'obiettivo di assicurare una distribuzione razionale delle farmacie, il quale potrebbe essere conseguito attraverso l'assunzione da parte dei comuni della titolarità delle sole farmacie che, eventualmente, per le caratteristiche delle zone in cui sono situate, risultassero scarsamente remunerative per i privati.

19. Più radicalmente, si può sin d'ora osservare che l'attuale normativa vincolistica riguardante il rilascio delle autorizzazioni ad aprire una farmacia appare non necessaria al perseguimento di fini di interesse generale, risultando invece sicuramente funzionale alla salvaguardia dei redditi delle farmacie.

farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità lo richiedono, possono stabilire in deroga al criterio della popolazione, sentiti l'unità sanitaria locale e l'ordine provinciale dei farmacisti, competenti per territorio, un limite di distanza per il quale la farmacia di nuova istituzione disti almeno 3.000 metri dalle farmacie esistenti anche se ubicate in comuni diversi. Tale disposizione si applica ai comuni con popolazione fino a 12.500 abitanti e con il limite di una farmacia per comune.

²⁴⁶ Ai sensi dell'art. 5 della legge 362/1991 le regioni e le province di Trento e Bolzano, sentiti il comune e l'unità sanitaria locale competente per territorio, in sede di revisione della pianta organica delle farmacie, quando risultino intervenuti mutamenti nella distribuzione della popolazione del comune o nell'area metropolitana di cui all'art. 17 legge 142/90 anche senza sostanziali variazioni del numero di abitanti, provvedono alla nuova determinazione delle farmacie.

²⁴⁷ Per provvedere ai bisogni dell'assistenza farmaceutica nelle stazioni di cura, il prefetto, sentito il consiglio provinciale di sanità, può autorizzare l'apertura, nelle stazioni stesse, di farmacie succursali, limitatamente ad un periodo dell'anno. L'autorizzazione è conferita in seguito a concorso al quale possono partecipare soltanto i titolari delle farmacie regolarmente in esercizio nel comune, sede della stazione o luogo di cura. Qualora, però nel comune esista un'unica farmacia, è in facoltà del prefetto di concedere l'autorizzazione, senza concorso, al titolare di detta farmacia, oppure di bandire un concorso fra i titolari delle farmacie della provincia.

²⁴⁸ Così stabilisce l'art. 9 della legge 2 aprile 1968 n. 475, il quale prevede altresì che il comune può gestire la farmacia nelle seguenti forme: a) in economia; b) a mezzo di azienda speciale; c) a mezzo di consorzi tra comuni; d) a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che prestino servizio presso farmacie di cui il comune ha la titolarità.

5.1.4 gli standard qualitativi delle prestazioni rese dai farmacisti

20. La regolamentazione dell'attività del farmacista, relativamente al profilo qualitativo, è disciplinata sia dalla legge che dal codice deontologico²⁴⁹ e riguarda sia l'esercizio farmaceutico che i comportamenti del farmacista nell'esercizio dell'attività.

Per quanto riguarda le disposizioni normative vigenti, la legge stabilisce che il titolare autorizzato di ciascuna farmacia è personalmente responsabile del regolare esercizio della farmacia stessa e ha l'obbligo di mantenerlo ininterrottamente secondo le norme stabilite dal prefetto di ogni provincia.²⁵⁰

21. Per l'esercizio della propria impresa il farmacista è obbligato a costituire un'azienda, deve cioè disporre di un capitale, costituire un fondo di medicinali sufficiente per corrispondere alle richieste del pubblico, provvedersi di un locale idoneo, attrezzarlo con la mobilia, gli apparecchi e gli utensili necessari²⁵¹²⁵². Il titolare della farmacia deve inoltre curare che nella farmacia si conservino e siano ostensibili al pubblico un esemplare della farmacopea ufficiale ed uno della tariffa ufficiale dei medicinali, che sia conservata copia di tutte le ricette e che i medicinali dei quali la farmacia è provvista non siano né guasti, né imperfetti.

22. Per quanto riguarda i comportamenti del farmacista, il codice deontologico impone al professionista di esercitare la propria attività con dignità e decoro e di aggiornare costantemente le proprie conoscenze scientifiche.²⁵³

Le infrazioni al codice deontologico sono valutate sotto il profilo disciplinare dal consiglio direttivo dell'ordine.

5.1.5 le tariffe

²⁴⁹ L'ultima versione del Codice deontologico dei farmacisti è stata emanata dalla federazione ordini farmacisti italiani nel maggio 1997.

²⁵⁰ Cfr art. 119 del RD 27 luglio 1934 n. 1265.

²⁵¹ Art. 34 r.d. n. 1706.

²⁵² L'autorizzazione all'apertura della farmacia viene data solo previo accertamento dell'idoneità del locale degli arredi e delle provviste medicinali prescritte come obbligatorie dalla farmacopea ufficiale. Cfr. Art. 123 del RD 27 luglio 1934 n. 1265.

²⁵³ Inoltre il farmacista deve impartire ai tirocinanti le necessarie istruzioni tecniche e costituire un esempio morale oltre che professionale; deve usare cortesia e disponibilità con i cittadini, prestare loro il soccorso consentito dalla legge, e fornire le opportune delucidazioni e i consigli in maniera riservata circa i medicinali, non può operare alcuna forma di pubblicità né incentivarne le prescrizioni di altri sanitari. Per quanto concerne poi il rapporto con i colleghi, è considerata riproverevole e particolarmente censurabile qualsiasi azione di sleale concorrenza tendente all'accaparramento della clientela ed in particolare il mancato rispetto delle norme sugli orari e turni di servizio, di riposo e di ferie, il praticare sconti sui medicinali, non riscuotere i tickets previsti, nonché l'utilizzo di mezzi tendenti ad esaltare il proprio operato e/o a denigrare l'operato dei colleghi.

23. In Italia vige sui farmaci un sistema di prezzi amministrati. Infatti il prezzo dei farmaci è imposto dalla pubblica autorità che determina altresì i margini degli operatori (produttori, grossisti, farmacisti). La regolamentazione riguarda quindi anche il margine di profitto del farmacista.²⁵⁴

24. L'art. 125 del TULS RD n. 1265/1934 dispone che la tariffa nazionale per la vendita al pubblico dei medicinali debba essere approvata con decreto del ministero della sanità, sentito il parere della federazione nazionale degli ordini dei farmacisti italiani. La tariffa si applica esclusivamente ai medicinali preparati dal farmacista su presentazione di ricetta medica, ovvero su richiesta del paziente ove la ricetta non sia necessaria. La tariffa contempla importi unici ed è vincolante per tutti i farmacisti.

5.1.6 altre forme di regolamentazione

i) limitazioni territoriali

25. La farmacia deve essere aperta nella località indicata nel decreto di autorizzazione. L'autorizzazione è valevole solo per detta sede.²⁵⁵

ii) limitazioni all'esercizio

26. La legge prevede che la titolarità debba coincidere con la proprietà dell'esercizio. L'autorizzazione all'esercizio della farmacia è strettamente personale, non può essere ceduta, né trasferita né cumulata con altre²⁵⁶.

27. In Italia una persona fisica può possedere al massimo una farmacia, per cui è esclusa la possibilità di formare delle catene di farmacie²⁵⁷. Le farmacie possono sfruttare i vantaggi derivanti dall'integrazione verticale a monte entrando in qualità di soci nelle cooperative di distribuzione.

28. Per quanto riguarda le modalità di svolgimento dell'attività, gli orari ed i turni delle farmacie sono determinati dal sindaco, in conformità alle norme fissate dal prefetto, il quale deve preventivamente sentire l'ordine dei farmacisti competente.²⁵⁸

²⁵⁴ Sui farmaci di produzione industriale al farmacista spetta un margine del 25,5% sul prezzo di vendita per confezione (al netto di IVA), margine che scende al 22,5% per i farmaci rimborsati dal Servizio sanitario nazionale (fanno eccezione le farmacie rurali sussidiate a cui è attribuito il 24%). Per le forniture da industria a farmacia e per gli acquisti tramite cooperative di farmacie il margine sale al 33%. Anche per il grossista vale il metodo a percentuale fissa: il 7,5% sul prezzo di vendita al pubblico (al netto di IVA).

²⁵⁵ Cfr. Art 109 Rd 27 luglio 1934 n. 1265.

²⁵⁶ Art. 112 TU sanitario.

²⁵⁷ Art. 112 TU sanitario.

²⁵⁸ Ai sensi del combinato disposto degli artt. 119 TULS e 29 RD n. 1706/1938. Analoghe norme sono contenute in tutta la legislazione regionale in materia che, oltre a disporre che l'ordine venga sentito per tutto quanto concerne gli orari ed i turni delle farmacie, prevede anche un potere propositivo dell'ordine per la fissazione dei turni e delle ferie annuali.

29. Un ulteriore limite è stabilito dal codice deontologico che consente al titolare o direttore di farmacia a particolari condizioni e per particolari soggetti, di aderire ad iniziative generalizzate di consegna dei medicinali a domicilio, solo con l'assenso dell'ordine di appartenenza.²⁵⁹ Da ciò è agevole desumere che una farmacia non potrebbe intraprendere singolarmente l'iniziativa di svolgere il servizio a domicilio.

iii) limiti all'organizzazione in forma societaria

30. La legge prevede che per le farmacie private²⁶⁰ l'organizzazione dell'attività in forma societaria possa avvenire solo nelle forme della società di persone e società cooperative a responsabilità limitata.²⁶¹

31. Le società devono avere come oggetto esclusivo la gestione di una farmacia e possono essere soci solo farmacisti iscritti all'albo della provincia in cui la società ha sede, in possesso del requisito dell'idoneità.²⁶² La direzione della farmacia gestita dalla società è affidata ad uno dei soci che ne è responsabile e ciascun farmacista può partecipare ad una sola società.

Al fine di evitare che l'accesso di società alla titolarità di farmacia abbia intenti speculativi a scapito del contenuto professionale dell'esercizio di farmacia il legislatore ha previsto che una società può essere titolare dell'esercizio di una sola farmacia e ottenere la relativa autorizzazione purché la farmacia sia ubicata nella provincia ove ha sede legale la società. Tale intento è confermato dalla possibilità consentita a ciascun farmacista di partecipare ad una sola società.²⁶³

iv) incompatibilità

²⁵⁹ Cfr. art. 14 del Codice deontologico.

²⁶⁰ Per quanto riguarda le farmacie comunali, la legge invece consente la gestione delle stesse a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità (Cfr. articolo 10, lettera d) della legge n. 362/91).

²⁶¹ Tale possibilità è stata introdotta dalla legge n. 362/1991 il cui art. 7 stabilisce che “la titolarità dell'esercizio della farmacia privata è riservata a persone fisiche, in conformità alle disposizioni vigenti, a società di persone ed a società cooperative a responsabilità limitata che gestiscano farmacie anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge”.

²⁶² Lo statuto delle società che gestiscono farmacie ed ogni successiva variazione dello stesso, devono essere comunicati, fra gli altri, alla federazione nazionale degli ordini dei farmacisti italiani e all'ordine dei farmacisti della Provincia (articolo 8 della legge n. 362/1991).

²⁶³ Cfr art, 7, comma 6 della legge n. 362/1991.

32. La normativa in vigore vieta a chi esercita la farmacia di esercitare altresì altra professione o arte sanitaria²⁶⁴. Inoltre il titolare di una farmacia ed il direttore responsabile non possono ricoprire posti di ruolo nella amministrazione dello Stato, compresi quelli di assistente e titolare di cattedra universitaria, e di enti locali o comunque pubblici, né esercitare la professione di propagandista di prodotti medicinali.²⁶⁵

33. La legge stabilisce incompatibilità più severa a cui sono soggetti i soci di una società per la gestione di una farmacia, derivanti dall'intento del legislatore di costringere il socio della società titolare di farmacia a dedicarsi a tempo pieno alla gestione dell'esercizio. Al riguardo la partecipazione alle società, salvo il caso di acquisizione a titolo di successione, è incompatibile: a) con qualsiasi altra attività esplicata nel settore della produzione, distribuzione, intermediazione e informazione scientifica del farmaco; b) con la posizione di titolare, gestore provvisorio, direttore o collaboratore di altra farmacia; c) con qualsiasi rapporto di lavoro pubblico o privato.²⁶⁶

34. Il regime di maggior severità con cui è trattato il socio rispetto alla persona fisica titolare di farmacia appare tuttavia incongruo, in quanto i casi di incompatibilità previsti per il socio non tengono conto del fatto che, contrariamente a quanto avviene per il titolare persona fisica, non essendo a questi deputata l'intera gestione dell'esercizio ben potrebbe attendervi a tempo parziale e quindi cumulare tale attività con altre che non siano oggettivamente incompatibili. La norma può costituire un ostacolo all'accesso alla società soprattutto per i più giovani che non hanno i capitali per abbandonare altre occupazioni ed investire in società di farmacia con l'aspettativa di trarne un utile sufficiente.²⁶⁷

v) il divieto di pubblicità

35. La legge 5 febbraio 1992 n. 175 reca disposizioni in materia di pubblicità sanitaria. In particolare la legge consente di effettuare pubblicità attraverso inserzioni sugli elenchi telefonici, previa autorizzazione del sindaco.²⁶⁸

²⁶⁴ L'art 102 del RD 27 luglio 1934, n. 1265 dispone che "il conseguimento di più lauree e diplomi dà diritto all'esercizio cumulativo delle corrispondenti professioni o arti sanitarie, eccettuato l'esercizio della farmacia che non può essere cumulato con quello di altre professioni o arti sanitarie."

²⁶⁵ Cfr art. 13 della legge 475/68.

²⁶⁶ Cfr. art. 8 legge n. 362/1991.

²⁶⁷ Le disposizioni sulla incompatibilità fanno salvi i casi in cui l'acquisizione della partecipazione nella società avvenga a titolo di successione oppure il caso in cui chi sia già socio di detta società acquisisca per eredità la gestione provvisoria di altra farmacia. In tali casi, l'erede che verrà a trovarsi per successione in una delle situazioni di incompatibilità elencate potrà giovare dei termini previsti al comma 9 dell'art. 7 per sciogliere il nodo dell'incompatibilità rinunciando alla partecipazione oppure al ruolo con essa incompatibile.

²⁶⁸ E' previsto che le domande intese ad ottenere l'autorizzazione ad effettuare la pubblicità concernente l'esercizio della professione sanitaria siano inoltrate tramite l'ordine professionale, il quale trasmette la domanda al sindaco con il proprio nulla osta, previa verifica dell'osservanza delle disposizioni previste dalla

36. Alle disposizioni legislative in materia pubblicitaria vigenti per tutte le professioni sanitarie, si aggiungono poi le norme deontologiche emanate dall'ordine, contenute nel Regolamento della pubblicità approvato dal consiglio nazionale della federazione nazionale degli ordini dei farmacisti, che ha lo scopo di assicurare che la pubblicità venga realizzata come servizio per l'informazione del pubblico.

Ai sensi del Regolamento è vietata la pubblicità riferita alla capacità professionale del singolo farmacista espressa mediante qualsiasi mezzo²⁶⁹, mentre è consentito di rendere noti al pubblico dati ed elementi conoscitivi relativi ai servizi prestati, alle attività svolte, ai reparti presenti nella farmacia.²⁷⁰

Inoltre, in qualsiasi tipo di informazione diffusa tramite mass-media che indirettamente possa avere effetti promozionali della farmacia e del farmacista è vietata l'indicazione dell'indirizzo della farmacia o elementi che ne possano permettere l'individuazione.²⁷¹

37. Alcune norme deontologiche contenute nel Regolamento appaiono superflue rispetto all'esigenza di evitare la sollecitazione della domanda di farmaci. Tra queste ad esempio il divieto di effettuare una differenziazione tipografica degli annunci e la circostanza che anche le informazioni riguardanti esclusivamente la ragione sociale e l'indirizzo della farmacia devono essere

stessa legge. La medesima legge consente al Ministro della sanità e agli ordini professionali di richiedere ai responsabili delle reti radiofoniche e televisive il testo integrale dei comunicati, interviste, programmi e servizi concernenti argomenti medici o di interesse sanitario trasmessi dalle reti medesime, le quali sono tenute a fornire quanto richiestogli. Agli ordini è data la possibilità di promuovere ispezioni presso gli studi professionali.

²⁶⁹ In particolare, ai sensi dell'art. 1 del Regolamento è vietato ogni atto di propaganda volto alla sollecitazione della domanda di medicinali con o senza obbligo di prescrizione medica o veterinaria, compresi i medicinali per automedicazione al di fuori della pubblicità autorizzata dal Ministero della sanità. E' comunque vietato associare in comunicati commerciali ed in iniziative promozionali ai prodotti farmaceutici ovunque pubblicizzati la ragione sociale e la ditta della farmacia, il nome del farmacista e l'indirizzo della farmacia. E' vietato ogni atto di propaganda o comunque promozionale volto all'accaparramento della clientela.

²⁷⁰ L'art. 2 dispone che dette informazioni devono rigorosamente essere esenti da enfattizzazioni ottenute mediante aggettivazioni, immagini, simboli, diciture e qualunque altro mezzo, avendo riguardo in particolare alla esclusione di comparazioni e del vanto di risultati conseguibili. L'articolo 3 dispone poi che gli annunci informativi di cui all'articolo 2 possono essere diffusi esclusivamente mediante alcuni mezzi di comunicazione: le insegne; cartelli indicatori anche in forma di freccia direzionale (che possono essere installati esclusivamente nell'ambito territoriale della sede farmaceutica di pertinenza prevista nella pianta organica); annuari, elenchi telefonici (nei quali l'inserzione può essere effettuata esclusivamente nel comune di ubicazione della farmacia), pagine gialle, guide cittadine, guide sanitarie (nelle quali i testi devono essere stampati escludendo qualsiasi differenziazione tipografica tra le diverse farmacie e possono recare solo indicazioni relative al nome, alla ragione sociale all'indirizzo, al recapito telefonico e agli orari di apertura della farmacia, né devono contenere riquadri o sottolineature, grafici, figure o simboli particolari); carta da banco, buste, sacchetti portalibretti, contenitori in genere e calendari; sistemi audiovisivi e informatici.

L'articolo 5 vieta poi l'esposizione di qualunque comunicazione relativa alla singola farmacia negli studi, ambulatori medici e veterinari, cliniche e strutture sanitarie in genere nonché vieta tassativamente l'esposizione nella farmacia di qualsiasi comunicazione relativa a studi, ambulatori medici e veterinari, cliniche e strutture sanitarie in genere. La farmacia inoltre non può autorizzare né consentire la menzione della propria ragione sociale in comunicati commerciali di aziende.

²⁷¹ Cfr. articolo 4 del Regolamento.

circoscritte all'ambito territoriale di propria competenza. Tali norme sembrano invece più strettamente connesse all'obiettivo di limitare la concorrenza tra esercizi farmaceutici che potrebbe dispiegarsi non solo con riguardo alla qualità del servizio ma anche con riferimento al settore dei prodotti parafarmaceutici.

vi) circolazione in ambito comunitario

38. Il Decreto legislativo 8 agosto 1991 n. 258 ha dato attuazione alle direttive CEE n. 85/432 e 85/433 in materia di formazione e diritto di stabilimento dei farmacisti. In base a tale decreto per ottenere, mediante l'iscrizione all'albo, l'autorizzazione all'esercizio della professione di farmacista è necessario presentare una domanda, corredata dalla relativa documentazione al Ministero della sanità, il quale, accertata la regolarità della domanda e della documentazione, entro due mesi dal ricevimento, trasmette gli atti al competente ordine provinciale dei farmacisti. Quest'ultimo entro un mese completa la procedura per l'iscrizione.

I farmacisti iscritti ad un ordine provinciale italiano che si trasferiscono in un altro paese membro delle comunità europee possono, a domanda, conservare l'iscrizione all'ordine stesso.

5.1.7 confronto internazionale

39. Il sistema distributivo al dettaglio dei farmaci varia considerevolmente nei Paesi dell'Unione Europea. In Belgio, Danimarca, Francia, Spagna, Grecia, Italia, Portogallo e Lussemburgo il farmacista mantiene il monopolio completo della distribuzione dei farmaci. Viceversa in altri Paesi, quali Germania, Olanda e Regno Unito la vendita dei farmaci da banco è autorizzata anche in altri esercizi. In particolare mentre in Germania il monopolio non sussiste solo su un sottogruppo di farmaci da banco (erbe medicinali, antisettici, lassativi, prodotti contro la tosse, ecc...), nel Regno Unito le farmacie hanno il monopolio di vendita esclusivamente sui farmaci etici e su un modesto gruppo di medicinali vendibili senza prescrizione.

40. Attualmente in Portogallo, Spagna, Francia e Belgio oltre che in Italia, esistono delle norme che legano l'apertura di nuove farmacie al verificarsi di determinate condizioni demografiche e/o di area geografiche, mentre in altri Paesi, Regno Unito, Irlanda, Germania e Paesi Bassi, l'entrata e la localizzazione delle farmacie è libera.

41. La tabella che segue mostra i diversi sistemi adottati in alcuni Paesi europei, nonché il rapporto abitanti per farmacia in ognuno di essi.

Tabella 2 - Sistemi adottati per l'apertura delle farmacie in alcuni Paesi UE

Nazione	abitanti per farmacia	sistema	Monopolio su OTC	Spesa farmaceutica pro-capite (lire)
Paesi Bassi	10.113	libero	no	448.758
Regno Unito	4683	libero	no	335.293
Germania	3821	libero	no	616.221
Portogallo	3.990	vincolato	si	non disponibile
Italia	3.668	vincolato	si	341.870
Irlanda	2.835	libero	no	non disponibile
Spagna	2.141	vincolato	si	332.190
Francia	2.589	vincolato	si	716.614
Belgio	1.941	vincolato	si	573.526

Fonte: dati IMS, 1996

E' interessante notare che l'Italia si caratterizza per un numero di abitanti per farmacie sensibilmente superiore a quello rinvenibile in tutti gli altri Paesi a regime vincolato, ad eccezione del Portogallo. Né al riguardo vale la considerazione che nei Paesi con libertà di entrata, quali l'Olanda e il Regno Unito, tale parametro è più sfavorevole che in Italia. Occorre infatti considerare che in tali Paesi è possibile acquistare medicinali da banco anche presso altri punti vendita di cui detto parametro non tiene conto. Dalla tabella emerge inoltre che non esiste una relazione diretta tra il regime, monopolistico o libero, adottato con riferimento agli OTC e il consumo di farmaci, dal momento che alcuni dei Paesi dove si registra un maggior consumo di medicinali sono tra quelli che impongono il monopolio, altri tra quelli a regime libero.

42. La tabella che segue confronta le diverse normative vigenti in Italia, Francia, Germania e Regno Unito, con riguardo alla regolamentazione strutturale dell'entrata, all'area di riserva e all'indivisibilità della titolarità connessa alla proprietà della farmacia.

Tabella 3 - Sistemi normativi vigenti in Italia, Francia, Germania e Regno Unito

	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	REGNO UNITO
Pianta organica	si	si	no	no
Proprietà farmacie	Farmacista, con una sola farmacia	Farmacista, con una sola farmacia	Farmacista, con una sola farmacia	Qualunque persona fisica e giuridica
Monopolio vendita farmaci	si	si	alcuni farmaci da banco	no farmaci da banco

43. In **Francia**, la pianta organica delle farmacie viene stabilita in funzione del numero di abitanti. Tuttavia un regime derogatorio permette al prefetto o al Ministero della sanità di autorizzare l'apertura di farmacie in sovrannumero in funzione dei reali bisogni della popolazione.

Per quanto riguarda i prodotti, l'87% del fatturato delle farmacie francesi è costituito dalla vendita di specialità medicinali, mentre il 13% è ottenuto dalla vendita di prodotti parafarmaceutici. Con riguardo a questi ultimi la maggior fonte di concorrenza è rappresentata da catene specializzate di punti vendita al dettaglio. I supermercati non mostrano ancora molto interesse per la vendita del parafarmaco.

44. La normativa in vigore in **Germania** consente la libera apertura di nuove farmacie sul territorio. L'intervento statale è circoscritto alla concessione di incentivi per l'apertura di farmacie in aree rurali a scarsa densità di popolazione. Regole più rigide sono previste per la titolarità dei punti vendita: il farmacista infatti deve essere proprietario della farmacia che gestisce direttamente e il titolare non può possedere contemporaneamente più di una farmacia.

In Germania le farmacie non detengono il monopolio assoluto della vendita di medicinali da banco. La loro distribuzione finale è infatti caratterizzata dalla presenza di *drugstores* che affiancano all'offerta di prodotti parafarmaceutici quella di alcune tipologie di OTC. Nella linea completa di prodotti farmaceutici presenti sul mercato tedesco, circa il 37-40% è rappresentato da prodotti vendibili liberamente mentre il restante 60% costituisce il monopolio della farmacia.

E' interessante osservare che il fatturato delle farmacie tedesche è rappresentato quasi esclusivamente da farmaci etici e da banco che rappresentano oltre il 90% del valore e della quantità venduta. Lo scarso fatturato realizzato su alcuni prodotti parafarmaceutici viene spiegato dalla forte concorrenza esercitata dai supermercati e dagli altri punti vendita territoriali.

45. Nel **Regno Unito** non esistono limiti di alcun genere per l'apertura di farmacie.

Contrariamente a quanto avviene nella maggior parte dei Paesi europei, nel Regno Unito è sempre stato consentito alle società di capitali di divenire proprietarie di una farmacia il che ha permesso la nascita di vere e proprie catene di farmacie.

Infatti delle 12.000 farmacie esistenti, 3000 sono controllate dalle due maggiori catene (*Boots* e *Lloyds*) 4000 fanno capo a piccole catene, 4.500 sono indipendenti e circa 500 sono incluse in supermercati (*in store*). E' una caratteristica diffusa fra le catene di farmacie di una certa dimensione quella di offrire al pubblico delle linee OTC con il proprio marchio e con prezzi inferiori a quelle dei concorrenti più conosciuti. Non è quindi sorprendente il fatto che la vendita di specialità etiche rimborsabili rappresenti solamente il 55% del fatturato nelle catene di farmacie, contro il 70% delle farmacie indipendenti. In generale comunque, per le farmacie inglesi la vendita di prodotti da banco ha un peso assai rilevante rispetto ad ogni altro paese comunitario.

In Inghilterra infine i due distributori di maggiori dimensioni (*AAH* e *Unichem*) si sono anche integrati a valle: gestiscono e concedono in franchising oltre 200 farmacie ciascuno, in prevalenza a giovani farmacisti che non dispongono di mezzi finanziari per diventare titolari. Una particolarità del sistema britannico consiste nel fatto che anche i medici di base possono, in determinate condizioni dispensare i farmaci etici alla popolazione.²⁷² Il fenomeno raggiunge proporzioni piuttosto significative se si pensa che nella sola Inghilterra il 14% dei medici di base dispensa farmaci a circa tre milioni di persone e che l'8% delle prescrizioni passa attraverso questo canale.

5.1.8 conclusioni

46. La tabella che segue sintetizza quanto precedentemente esposto con riguardo alla regolamentazione dell'attività, riservata e non svolta dai farmacisti.

²⁷² Una norma del 1974 stabilisce che il paziente può rivolgersi al proprio medico di base per la dispensazione dei farmaci nel caso in cui sussistano le seguenti condizioni: il paziente abita in una zona rurale ad una distanza superiore ad un miglio (circa 1,6 chilometri) dalla più vicina farmacia ed incontri oggettive difficoltà a raggiungerla ;il medico di base curante ha ottenuto il permesso di dispensare farmaci all'interno della zona in cui il paziente risiede.

Tabella 4. -Principali forme di regolamentazione dell'attività del farmacista

entrata	standard di qualità minima del servizio	tariffe	altre forme di regolamentazione
<u>requisiti soggettivi</u> a) cittadinanza b) laurea in farmacia o chimica e tecnologie farmaceutiche c) esame di abilitazione d) concorso, acquisizione per trasferimento o a titolo di successione	<u>requisiti relativi alla farmacia</u> obbligo di fornirsi dei medicinali e di attrezzare un locale in modo idoneo	margini prefissati sui prezzi amministrati dei farmaci. Tariffa unica e inderogabile per le preparazioni galeniche.	divieto di pubblicità limiti territoriali limiti all'esercizio incompatibilità
<u>vincoli oggettivi</u> determinazione del numero delle sedi farmaceutiche	<u>requisiti relativi ai rapporti con la clientela</u> obbligo di esercizio continuativo della farmacia e rispetto degli orari e dei turni		

47. La complessità del regime giuridico della farmacia nel nostro ordinamento dipende dall'intersecarsi dei diversi profili esaminati, nonché dalla natura stessa del servizio farmaceutico.

L'attività farmaceutica investe infatti aspetti di interesse pubblico, in quanto la sua efficienza e la sua diffusione sono essenziali per la cura della salute pubblica e costituiscono un elemento dell'assistenza sanitaria. D'altro lato, l'esercizio scorretto dell'attività è suscettibile di creare gravi situazioni di pericolo e di danno. Da ciò discende una stringente vigilanza amministrativa sull'esercizio delle farmacie accompagnata da un particolare e limitativo regime giuridico.

Tuttavia, la circostanza che il servizio farmaceutico sia un'attività involgente interessi pubblici non influisce sulla sua natura di attività privata, con profili professionali ed imprenditoriali connessi, esercitata da soggetti privati, sotto vigilanza pubblica.

48. I molteplici strumenti di regolamentazione del settore meritano alcune considerazioni riguardanti per un verso la loro effettiva necessità al fine di tutelare l'interesse pubblico che riveste l'attività del farmacista, e per l'altro la loro idoneità a determinare restrizioni concorrenziali.

Al riguardo occorre innanzitutto considerare l'ampiezza della riserva di legge a favore dei farmacisti che include la vendita di medicinali da banco.

L'eliminazione del monopolio dei farmacisti su questa tipologia di medicinali e la conseguente possibilità di acquistarli anche attraverso altri canali quali la grande distribuzione sarebbe di tutto vantaggio per il

consumatore, che potrebbe avere un più facile accesso a questi prodotti nonché concentrare i propri acquisti.

A favore di tale regime di riserva viene generalmente avanzata la preoccupazione che la liberalizzazione delle vendite degli OTC possa comportare una maggiore diffusione del consumo di farmaci, sia a causa della riduzione inevitabile dei prezzi, sia a causa della maggior facilità di accesso.

Al riguardo va osservato che è innegabile che un prezzo inferiore riduca le resistenze di ordine economico all'acquisto di un prodotto, soprattutto nel caso di prezzi particolarmente elevati e di disponibilità del consumatore ad espandere il consumo. Nel caso di specie non sembrano tuttavia verificarsi tali condizioni, dal momento che il presupposto per l'assunzione di un farmaco è sempre la presenza di un disturbo. Studi sui farmaci OTC condotti nei Paesi dove i consumatori possono acquistare questi farmaci in canali diversi dalla farmacia non hanno riscontrato un aumento del consumo di farmaci. Al riguardo esemplificativa è la situazione olandese, ove la quota prevalente dei farmaci di automedicazione è distribuita dai *druggist* ma al contempo non si registra un livello elevato di ricorso ai medicinali (vedi al riguardo la tabella 2).

49. Contro la liberalizzazione dei farmaci OTC si argomenta inoltre che potrebbe verificarsi una riduzione del margine complessivo del farmacista²⁷³ e quindi una riduzione degli esercizi farmaceutici, con la conseguenza di privare la società di un importante servizio professionale consistente nell'attività di consiglio su questi prodotti, con ripercussioni negative anche sulla capillarità della distribuzione dei farmaci etici.

Al riguardo va sottolineato che non è sufficiente l'esistenza di un monopolio di vendita per assicurare che il farmacista fornisca effettivamente al cliente quel servizio informativo e di garanzia per fornire il quale è necessario acquisire una specifica professionalità, soprattutto in riferimento ai farmaci di automedicazione. Al contrario, l'esistenza di canali alternativi alla farmacia per i medicinali OTC può servire da stimolo affinché i farmacisti effettivamente mettano a disposizione del cliente la propria professionalità in materia farmacologica, rendendo un servizio che il cliente non trova negli altri punti vendita e che quindi può rappresentare un elemento di forza e differenziazione rispetto ad altre forme distributive. Inoltre, la preoccupazione che la liberalizzazione dei prodotti OTC, possa dare luogo ad una riduzione del loro numero deve ritenersi del tutto infondata. Le specialità di automedicazione infatti rappresentano una quota molto limitata del fatturato delle farmacie e sono solamente i farmaci di uso più comune e che non necessitano di un complesso bagaglio informativo per un uso corretto ad essere appetibili per gli altri canali di vendita e in particolare per la grande distribuzione. Non sembra quindi verosimile che la perdita di fatturato delle farmacie sulle vendite dei

²⁷³ Se è vero infatti che la vendita dei farmaci OTC rappresenta una parte poco significativa rispetto alle vendite di medicinali etici è pur vero che essa consente di ottenere un incasso immediato, in quanto non rimborsabili da parte dello Stato, nonché un margine commerciale più elevato.

medicinali di automedicazione sia idonea a determinarne la chiusura e possa quindi vanificare i vantaggi della liberalizzazione.

50. L'offerta di una combinazione prodotto-servizio particolarmente vicina alle esigenze del cliente potrebbe invece rendere il farmacista un interlocutore privilegiato sia per l'industria, la quale continuerebbe a prediligere questo canale per alcuni farmaci che necessitano di un maggiore supporto informativo nell'acquisto, sia per il consumatore che troverebbe naturale ricorrere al farmacista quando avverte la necessità di una particolare assistenza.²⁷⁴

Una simile prospettiva porterebbe alla valorizzazione del ruolo del farmacista come consulente della salute, riducendo quella, oggi prevalente, di intermediario commerciale, potendo inoltre condurre alla trasformazione delle farmacie da semplice esercizio commerciale a struttura in grado di fornire al cittadino una serie di servizi sanitari di facile esecuzione²⁷⁵, diretti soprattutto all'attività di prevenzione, per i quali la professionalità del farmacista diventerebbe insostituibile e prevalente rispetto a quella di imprenditore commerciale. In definitiva l'ampiezza della riserva a favore del farmacista appare sproporzionata rispetto all'obiettivo di tutelare la salute pubblica, e invece risulta suscettibile di restringere ingiustificatamente la concorrenza tra canali di vendita.

51. Un altro strumento attraverso il quale si intende tutelare l'interesse pubblico, diretto in questo caso a garantire una razionale distribuzione delle farmacie sul territorio nazionale, è rappresentato dalla determinazione di un numero massimo di sedi farmaceutiche sul territorio nazionale. Tale obiettivo, tuttavia, appare poter essere più coerentemente perseguito attraverso la previsione di un numero minimo di farmacie esistenti sul territorio nazionale, anziché con la previsione di un numero massimo di farmacie rapportato alla popolazione. La trasformazione dell'attuale numero massimo di farmacie in numero minimo, tutelerebbe l'interesse pubblico ad una efficiente distribuzione senza impedire l'accesso ai potenziali nuovi entranti. Inoltre, in un siffatto assetto regolamentativo i Comuni, anziché, come accade attualmente, sottrarre con la prelazione esercizi farmaceutici alla attività privata, potrebbero intervenire assicurando il servizio nelle zone rimaste scoperte a causa della mancanza di un interesse da parte dei privati.

²⁷⁴ La conferma a questo ragionamento viene fornita dall'esempio inglese ove, pur essendo presenti altri canali distributivi in concorrenza con la farmacia, le farmacie mantengono una consistente quota di mercato e risultano essere il punto vendita privilegiato dal consumatore in occasione del primo acquisto del prodotto, che è quello per il quale la competenza del farmacista è più necessaria per sopperire all'inesperienza del consumatore.

²⁷⁵ Si tratta di tutte quelle prestazioni per le quali i cittadini tendono a rivolgersi ad essa (misurazione della pressione, iniezioni, analisi, medicazioni, informazioni su centri di pronto soccorso e sul funzionamento del servizio Sanitario nazionale, noleggio di apparecchiature sanitarie).

52. La limitazione dell'offerta di farmacie generata dalla normativa vigente in presenza di un numero elevatissimo di potenziali entranti, determina invece un evidente svantaggio per il consumatore, il quale, qualora fosse consentita la libertà di entrata nel settore, potrebbe godere di una più ampia possibilità di scelta di punti vendita, nonché probabilmente di un miglioramento del servizio offerto, stimolato da una situazione più concorrenziale. D'altra parte l'inadeguatezza dell'attuale sistema di determinazione del numero delle farmacie a soddisfare le esigenze della domanda è dimostrata dal fatto che attualmente un numero molto elevato di persone ha a propria disposizione un unico esercizio nel comune di residenza e, pertanto, nei giorni e negli orari di chiusura dello stesso incorre nel disagio di doversi recare in un comune limitrofo.

53. La scarsità di esercizi farmaceutici disponibili rispetto alla domanda dei potenziali entranti è determinata non solo dal razionamento delle autorizzazioni all'apertura di una nuova farmacia, ma anche dalla disciplina dei trasferimenti *mortis causa*. Tutto ciò determina un innalzamento del costo che un nuovo entrante deve sopportare qualora desideri acquistare il diritto ad esercitare la farmacia da un soggetto già operante sul mercato. Inoltre, un limite di carattere oggettivo caratterizza la disciplina del trasferimento delle farmacie, consistente nel consentire il trasferimento solo dopo che siano decorsi tre anni dal conseguimento della titolarità.

In sostanza l'insieme di questi fattori contribuisce ad impedire che si crei una maggiore offerta di esercizi farmaceutici sul mercato e che l'acquisizione per trasferimento possa surrogare il pubblico concorso.

54. Infine, i numerosi limiti posti all'attività del farmacista, quali, il divieto di pubblicità, i vincoli relativi agli orari e ai turni non sembrano in realtà rappresentare gli strumenti più efficaci di tutela del consumatore. Sotto il primo profilo, infatti, alcune norme non consentono al consumatore di avere accesso a tutte le informazioni necessarie per effettuare una valutazione sulla convenienza tra i diversi esercizi farmaceutici, che, come ricordiamo, commercializzano molti prodotti e servizi che sono a prezzo libero; sotto il secondo profilo, si fa presente che se gli orari e i turni fossero effettivamente diretti a garantire la continuità di un servizio di interesse pubblico, quale è quello della vendita dei medicinali, la loro obbligatorietà dovrebbe essere circoscritta ad orari e turni minimi e non fissi. In verità, l'attuale sistema non consente al consumatore di poter usufruire agevolmente del servizio in orari diversi da quelli stabiliti.

55. D'altra parte gli standard previsti dalla legge nonché i controlli previsti sull'attività del farmacista sembrano rappresentare un insieme di misure idonee a garantire prestazioni di livello adeguato nonché a tutelare l'interesse della salute pubblica. L'applicazione di ulteriori misure non sembra apportare benefici incrementali in termini di qualità ai consumatori, che, anzi, si vedono

privati dei vantaggi che deriverebbero loro dalla concorrenza tra farmacie e tra farmacie e altri esercizi commerciali.

5.2 I medici

principali riferimenti normativi

Dlcp 13 settembre 1946, n. 233, d.p.r. 5 aprile 1950, n. 221, legge 24 luglio 1985, n. 409 <Organizzazione e competenze della federazione nazionale e degli ordini delle professioni sanitarie>, legge 8 dicembre 1956, n. 1378 <Accesso alla professione di medico chirurgo> e decreto del Ministro della Pubblica Istruzione 9 settembre 1957 recante <Regolamento per l'accesso alla professione di medico chirurgo> e decreto del Ministro della Pubblica Istruzione recante <Regolamento per l'accesso alla professione degli odontoiatri>, legge 24 luglio 1985, n. 409 <Istituzione della professione sanitaria di odontoiatra>, legge 5 febbraio 1992, n. 175 <Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie>.

5.2.1 la professione medica

i) tipologie e caratteristiche

56. Il medico è un professionista abilitato ad esplicare assistenza sanitaria in funzione di prevenzione, diagnosi e cura. I compiti professionali dei medici si ricavano non tanto da una elencazione, che difetta, quanto da un criterio finalistico, secondo cui al medico spetta formulare la diagnosi, la prognosi, la terapia o curare la salvaguardia delle condizioni igieniche. Le attività necessarie per raggiungere questi obiettivi contribuiscono a definire l'ambito di competenza del medico. Il criterio finalistico concorre con quello derivante dalla serie degli insegnamenti impartiti in ambito universitario per il conseguimento della laurea necessaria all'esercizio dell'attività.

Vi sono settori di attività rispetto ai quali vi è una concorrente competenza di altre professioni, quali ad esempio di biologi e chimici per quanto concerne gli esami di laboratorio; di fisici, nell'utilizzo di sostanze nucleari; di psicologi nell'esercizio della psicoterapia.

57. Per quanto riguarda la professione di odontoiatra, la legge dispone che formano oggetto di tale professione le attività inerenti alla diagnosi ed alla terapia delle malattie ed anomalie congenite ed acquisite dei denti, della bocca, delle mascelle e dei relativi tessuti, nonché alla prevenzione e alla riabilitazione odontoiatriche.²⁷⁶

ii) domanda e offerta

²⁷⁶ Cfr art. 2 della legge 24 luglio 1985 n. 409.

58. Relativamente alla struttura dell'offerta, gli iscritti all'albo dei medici chirurghi alla data del 31/12/1994 erano 308.440. Gli iscritti all'albo degli odontoiatri alla stessa data erano 33.843.

I medici di medicina generale attivi nel 1995 erano 59.196; i medici specialisti 188.837 e, infine i medici dipendenti 96.235.

59. La tabella che segue espone l'evoluzione del numero degli iscritti all'ordine negli ultimi trent'anni, evidenziando come in tale periodo se ne sia registrato un notevole incremento, di oltre il 200 per cento.

Tabella 1 - Evoluzione del numero degli iscritti all'ordine dei medici

Periodo	n. iscritti all'albo
al 31/12/1964	82.112
al 31/12/1974	114.244
al 31/12/1984	226.404
al 31/12/1994	308.440

Fonte: federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri.

60. L'offerta di medici sul territorio nazionale è molto elevata. In Italia, nel 1994 il rapporto medici/popolazione era di un medico ogni 185 abitanti e di un dentista ogni 1.800. La successiva tabella evidenzia l'evoluzione del rapporto medici/popolazione verificatosi negli ultimi anni (per una disaggregazione del rapporto abitanti/medici per regioni si veda la tabella b1 in appendice):

Tabella 2 - Evoluzione del rapporto abitanti/medici in Italia

Anni	Popolazione/m edici
1966	581
1970	561
1975	448
1980	318
1986	233
1990	198
1994	185

Fonte: federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi

5.2.2 modalità di accesso alla professione di medico-chirurgo e di odontoiatra

61. Per esercitare la professione di medico-chirurgo è necessario essere laureati in medicina e chirurgia, avere compiuto il tirocinio di pratica ospedaliera per la clinica medica, la clinica chirurgica e la clinica ostetrico-ginecologica, nonché aver superato l'esame di Stato per l'esercizio della professione di medico-chirurgo ed essersi iscritti all'albo professionale degli ordini provinciali dei medici chirurghi e odontoiatri. L'iscrizione all'albo è obbligatoria anche per i dipendenti pubblici²⁷⁷.

Per l'assunzione della qualifica di specialista, il medico deve conseguire, successivamente alla laurea, il diploma in una scuola di specializzazione universitaria.

Il numero degli specialisti da formare è stabilito ogni tre anni con Decreto del Ministro della Sanità in base alle esigenze sanitarie del paese, tenuto conto delle capacità ricettive delle strutture universitarie. In relazione a tale programmazione il Ministro dell'Università determina il numero dei posti per ciascuna scuola²⁷⁸. Per l'ammissione alle scuole di specializzazione viene stilata una graduatoria in base al superamento di un esame e alla valutazione dei titoli.

62. Ugualmente gli odontoiatri possono esercitare la professione dopo aver conseguito la laurea in odontoiatria, aver superato l'esame di abilitazione ed essersi iscritti all'albo professionale degli ordini provinciali dei medici chirurghi e odontoiatri. Al riguardo, esistono diverse proposte di legge in Parlamento volte all'approvazione di una legge che istituisca un albo e un ordine degli odontoiatri distinto da quello dei medici²⁷⁹.

63. Per quanto riguarda la professione di odontoiatra, in seguito alla creazione di uno specifico corso di laurea²⁸⁰, è stato istituito accanto all'albo dei medici chirurghi, all'interno di un'unica federazione nazionale, l'albo degli odontoiatri, al quale possono essere iscritti i laureati in odontoiatria, in possesso della relativa abilitazione all'esercizio professionale, conseguita a seguito del superamento di un apposito esame di Stato, i laureati in medicina e chirurgia che siano in possesso della relativa abilitazione all'esercizio specializzati in campo odontoiatrico ed i laureati in medicina e chirurgia in possesso della relativa abilitazione all'esercizio non specializzati che si siano iscritti alla facoltà entro l'anno accademico 1984-1985.

²⁷⁷ Decreto attuativo n. 761 della Riforma sanitaria del 1978.

²⁷⁸ Decreto legislativo 8 agosto 1991 n. 257.

²⁷⁹ Cfr. Nuovo testo unificato delle proposte di legge recanti disciplina della professione in odontoiatria (72-427-1111-1362-1945) dell'11 giugno 1997.

²⁸⁰ Il corso di laurea in odontoiatria è stato istituito con legge 24 luglio 1985, n. 409.

64. Gli esami per l'esercizio della professione medica hanno luogo ogni anno in due sessioni indette con ordinanza del Ministro della pubblica Istruzione e possono svolgersi nei capoluoghi di provincia e nelle città sedi di università o istituti superiori che siano altresì sedi di ordini o collegi professionali. Ai candidati è data facoltà di sostenere gli esami di Stato in una qualsiasi delle sedi indicate nell'ordinanza²⁸¹.

65. Le commissioni esaminatrici sono costituite con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione. Ogni commissione esaminatrice è composta di 8 membri ed è suddivisa in 3 sottocommissioni. Ogni sottocommissione è presieduta da un professore. Gli otto membri sono prescelti da terne designate dai competenti ordini professionali composte di docenti universitari e medici provinciali ed ufficiali sanitari di comuni di prima categoria. Gli esami hanno carattere specificatamente professionale.

66. Per gli esami di abilitazione all'esercizio della professione di odontoiatra la commissione esaminatrice è composta dal presidente e da 5 membri ed è suddivisa in due sottocommissioni. Il presidente viene prescelto tra i professori universitari di discipline odontostomatologiche. I membri sono prescelti da terne designate dal competente ordine professionale e composte da docenti universitari.

67. Per quanto concerne la percentuale degli abilitati all'esercizio della professione medica, i dati più recenti disponibili, riferiti agli anni 1993-1994, indicano che la percentuale media a livello nazionale di abilitati sui candidati medici è molto elevata, ovvero circa il 97%. Per gli odontoiatri la percentuale sale ancora anche fino al 100%. Pertanto, nonostante il settore interessato coinvolga interessi particolarmente rilevanti, l'esame di abilitazione non appare assolutamente costituire una barriera all'accesso all'esercizio della professione di medico chirurgo e di odontoiatra (tabelle b2 e b3 in appendice).

5.2.3 Gli standard qualitativi delle prestazioni mediche

68. L'attività del medico si caratterizza per l'autonomia del professionista nella scelta delle cure da prestare. Pertanto, la regolamentazione dell'attività del medico, relativamente al profilo qualitativo, non riguarda le prestazioni in sé ma i comportamenti che il professionista deve tenere nello svolgimento della propria attività. Al riguardo la legge stabilisce che i sanitari che si rendano colpevoli di abusi o mancanze nell'esercizio della professione, o, comunque di atti disdicevoli al decoro professionale, sono sottoposti a procedimento disciplinare da parte del consiglio dell'ordine o collegio della

²⁸¹ Cfr DM 9 settembre 1957.

provincia nel cui albo sono iscritti²⁸² e prevede altresì le sanzioni disciplinari cui può essere assoggettato il professionista colpevole di tali fatti²⁸³.

69. Sulla base di tali norme il consiglio nazionale della federazione nazionale degli ordini dei medici ha emanato un codice di deontologia medica²⁸⁴, la cui inosservanza da parte dei medici iscritti all'albo comporta la sottoposizione a procedimento disciplinare.

Il codice oltre a prescrivere generali doveri di correttezza, libertà e indipendenza professionale, nonché comportamenti consoni al decoro e alla dignità della professione, disciplina i comportamenti del medico in determinate situazioni (assistenza ai morenti, trapianti, interruzione volontaria di gravidanza, fecondazione assistita, sperimentazione), nonché i comportamenti che deve adottare nei propri rapporti con il paziente, con i colleghi, con i terzi e con gli enti pubblici e privati. In particolare al medico è imposto in qualunque luogo o circostanza di prestare le cure di urgenza²⁸⁵, di mantenere il segreto professionale, di tenersi continuamente aggiornato in relazione alle proprie conoscenze mediche, di compiere personalmente le prestazioni mediche o di rendere edotto il paziente della sua eventuale sostituzione. E' vietata ogni forma di appalto o subappalto della propria clientela, nonché la prestazione di terapie segrete.

5.2.4 le tariffe delle prestazioni mediche

70. La legge stabilisce che la tariffa nazionale degli onorari per le prestazioni medico-chirurgiche è approvata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro della Sanità di concerto con il Ministro del Tesoro, sentito il parere del Consiglio di Stato, del Consiglio Superiore di Sanità e della federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri²⁸⁶.

La tariffa può essere sottoposta a revisione ogni due anni; deve essere riveduta ogni 5 anni²⁸⁷.

Il parere espresso dalla federazione nazionale al Ministro della Sanità sulla tariffa minima nazionale non è vincolante.

²⁸² Cfr art. 38 del d.p.r. 5 aprile 1950 n. 221.

²⁸³ L'art. 40 del d.p.r. 5 aprile 1950 n. 221 prevede quali sanzioni disciplinari l'avvertimento, la censura, la sospensione e la radiazione dall'albo.

²⁸⁴ L'ultima versione è stata approvata nel 1995.

²⁸⁵ Al di fuori dei casi di urgenza, di forza maggiore o di quelli previsti dalla legge il medico ha il diritto di rifiutare le proprie prestazioni.

²⁸⁶ Cfr. legge 21 febbraio 1963 n. 244.

²⁸⁷ Il medico provinciale, sentiti il consiglio provinciale di sanità e l'ordine provinciale dei medici, può apportare alle tariffe modifiche in aumento o in diminuzione non superiori al 30 per cento, quando ne ravvisi la necessità in relazione a dimostrate esigenze di carattere locale. Contro il provvedimento del medico provinciale è ammesso ricorso al Ministro per la Sanità nel termine di trenta giorni (art. 7 della legge 244/1963).

71. La tariffa fissata è quella minima nazionale, è unica e vale sia per i medici generici che per gli specialisti²⁸⁸.

Al riguardo la legge prevede che "l'onorario, che è fissato in relazione all'importanza e delicatezza della prestazione ed è distinto, per il caso delle visite medico-chirurgiche e ostetriche a seconda che si tratti di prima o successive prestazioni, rappresenta il minimo compatibile con il decoro e la dignità professionale"²⁸⁹. Pertanto, fatta salva la facoltà di effettuare prestazioni a titolo gratuito, la legge vieta di esercitare la professione sanitaria ad onorari inferiori a quelli stabiliti nella tariffa minima. Ugualmente sono vietati i compensi forfettari. Il medico che non rispetta i minimi tariffari previsti dalla legge è sottoposto a procedimento disciplinare²⁹⁰.

Attualmente la tariffa minima vigente è fissata con d.p.r. del 17 febbraio 1992.

72. Il codice deontologico dispone in materia tariffaria che il medico è tenuto a far conoscere al paziente il proprio onorario che di norma va accettato preventivamente e che i compensi per le prestazioni medico chirurgiche non possono essere subordinati ai risultati delle prestazioni medesime. Il medico è libero di prestare gratuitamente la propria opera, purché tale comportamento non costituisca artificio per concorrenza sleale o illecito accaparramento della clientela. Infine, ogni forma di dicotomia di compensi estranei alla prestazione professionale, nei rapporti tra medici, strutture e istituzioni sanitarie è vietata, con particolare riguardo ad ogni forma di appalto o di subappalto della clientela.²⁹¹

5.2.5 forme di regolamentazione

i) limiti territoriali

73. Non esistono limiti territoriali per l'esercizio della professione medica e odontoiatrica.

ii) divieto di pubblicità

²⁸⁸ Gli onorari minimi dei medici specialisti, dei professori universitari e dei liberi docenti, primari ospedalieri sono aumentati del 50% sull'ammontare dei compensi stabiliti nella tariffa. L'aumento non si applica per il caso di intervento che per sua natura presupponga la specializzazione e sia corrispondentemente compensato come prestazione specialistica (art. 3 della legge 21 febbraio 1963 n. 244). Per gli interventi effettuati con carattere d'urgenza dalle ore 22 alle ore 7, gli onorari minimi sono raddoppiati per le visite e aumentati della metà per le altre prestazioni (art. 4 della citata legge).

Le prestazioni terapeutiche eseguite nel corso delle visite sono retribuite a parte secondo la tariffa. Per le prestazioni multiple, eseguite nella stessa seduta la tariffa si applica per intero per la prestazione più importante, anche se non preveduta e resasi necessaria nel corso di un'operazione chirurgica: si applica con la riduzione del 50% per le rimanenti (art. 6 della citata legge).

²⁸⁹ Cfr art. 2, secondo comma della legge n. 244/1963.

²⁹⁰ art. 10 della legge n. 244/1963.

²⁹¹ Cfr. artt. 51 e 52 del Codice deontologico.

74. Per le professioni sanitarie la regolamentazione concernente la pubblicità è disciplinata dalla legge²⁹², che stabilisce le modalità attraverso le quali è consentita.

L'art. 1 della legge 175/1992, dispone che la pubblicità concernente l'esercizio delle professioni sanitarie e delle professioni sanitarie ausiliarie regolamentate dalle leggi vigenti è consentita soltanto mediante targhe apposte sull'edificio in cui si svolge l'attività professionale, nonché mediante inserzioni sugli elenchi telefonici²⁹³. Le targhe e le inserzioni possono contenere solo il nome, il cognome, l'indirizzo e il numero di telefono ed eventuale recapito del professionista, l'orario delle visite o di apertura al pubblico, i titoli di studio, accademici, i titoli di specializzazione senza abbreviazioni che possano indurre in equivoco, le onorificenze concesse o riconosciute dallo Stato²⁹⁴.

75. Per la pubblicità a mezzo targhe ed inserzioni è necessaria l'autorizzazione del sindaco che la rilascia previo nulla osta dell'ordine o del collegio professionale dove è iscritto il richiedente²⁹⁵.

Al fine del rilascio dell'autorizzazione comunale il professionista deve inoltrare domanda competente, corredata dalla relativa documentazione inerente l'annuncio, all'ordine o al collegio professionale che la trasmette al sindaco, con il proprio nulla osta, entro trenta giorni dalla data di presentazione. A tal fine l'ordine o il collegio professionale deve verificare l'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 1 della legge n. 175/1992, nonché la rispondenza delle caratteristiche estetiche della targa o dell'inserzione o delle insegne di cui all'art. 4 della legge a quelle stabilite con apposito regolamento emanato dal Ministro della Sanità²⁹⁶.

76. Gli esercenti le professioni sanitarie che effettuino pubblicità nelle forme consentite senza autorizzazione del sindaco, sono sospesi dall'esercizio della professione sanitaria per un periodo da due a sei mesi. Se la pubblicità non autorizzata contiene indicazioni false la sospensione è da sei mesi ad un anno. A quest'ultima sanzione sono soggetti gli esercenti le professioni sanitarie

²⁹² La legge che attualmente disciplina la pubblicità nel settore sanitario è la n. 175 del 5 febbraio 1992. Deve essere tuttavia segnalato che con il disegno di legge n. 4216 "disposizioni in materia di professioni sanitarie" approvato il 1° ottobre 1997 dalla XII Commissione permanente del Senato, si intendono apportare alcune modifiche all'articolo 1 della legge, volte a consentire anche la pubblicità sulla stampa quotidiana e periodica, nonché alcune modifiche agli articoli 3, 5 e 8 della legge volte a mitigare le sanzioni in caso di violazione della legge.

²⁹³ Con il successivo DM 16 settembre 1994 n. 657, è stato emanato il regolamento concernente la disciplina delle caratteristiche estetiche delle targhe, insegne e inserzioni per la pubblicità sanitaria.

²⁹⁴ L'uso della qualifica di specialista è consentito soltanto a coloro che abbiano conseguito il relativo diploma ai sensi della normativa vigente. E' vietato l'uso di titoli, compresi quelli di specializzazione conseguiti all'estero, se non riconosciuti dallo Stato.

²⁹⁵ Quando l'attività a cui si riferisce l'annuncio sia svolta in provincia diversa da quella di iscrizione all'albo professionale, il nulla osta è rilasciato dall'ordine o collegio professionale della provincia nella quale viene diffuso l'annuncio stesso.

²⁹⁶ Cfr. art. 2 della legge 175/1992.

che effettuino pubblicità a qualsiasi titolo con mezzi e forme non disciplinati dalla legge n. 175/1992²⁹⁷.

77. La pubblicità concernente le case di cura private ed i gabinetti ed ambulatori mono o polispecialistici soggetti alle autorizzazioni di legge, è consentita mediante targhe o insegne apposte sull'edificio in cui si svolge l'attività professionale nonché con inserzioni sugli elenchi telefonici attraverso giornali e periodici destinati esclusivamente agli esercenti le professioni sanitarie, con facoltà di indicare le specifiche attività medico-chirurgiche e le prescrizioni diagnostiche e terapeutiche effettivamente svolte, purché accompagnate dall'indicazione del nome, cognome, e titoli professionali dei responsabili di ciascuna branca specialistica. E' in ogni caso obbligatoria l'indicazione del nome, cognome e titoli professionali del medico responsabile della direzione sanitaria²⁹⁸.

78. Il codice deontologico stabilisce altresì che il medico deve evitare lo sfruttamento pubblicitario di abilità e successi professionali a vantaggio personale di gruppo o di scuola. I medici che svolgono attività pubblicitaria continuativa o occasionale attraverso giornali, emittenti radiotelevisive, ovvero tengono conferenze a scopo di educazione, di prevenzione, di informazione e di divulgazione sanitaria devono astenersi dal fare pubblicità e promozione in merito alla propria attività ed evitare qualsiasi forma pubblicitaria personale o in favore di singole istituzioni pubbliche o private, sia pure in maniera indiretta, anche attraverso articoli scientifici. E' infine vietato concedere il proprio patrocinio e il proprio avallo a pubblicità per istituzioni e prodotti sanitari e affini di esclusivo interesse promozionale e commerciale.

l'esercizio del potere disciplinare

79. All'ordine professionale è demandata la vigilanza sul corretto esercizio della professione medica e odontoiatrica. La legge prevede che, al fine di vigilare sul rispetto dei doveri inerenti alle rispettive professioni, gli ordini e i collegi ove costituiti, hanno la facoltà di promuovere ispezioni presso gli studi professionali degli iscritti ai rispettivi albi provinciali²⁹⁹.

La legge attribuisce all'ordine il potere disciplinare nei confronti dei sanitari iscritti all'albo³⁰⁰.

80. I procedimenti per l'applicazione delle sanzioni disciplinari sono regolati dagli artt. 38 ss del d.p.r. 5 aprile 1950 n. 221.

Al riguardo la legge stabilisce che i sanitari che si rendano colpevoli di abusi o mancanze nell'esercizio della professione, o, comunque di atti

²⁹⁷ Cfr. art. 3 della legge 175/1992.

²⁹⁸ Cfr. art. 4 della legge 175/1992.

²⁹⁹ Cfr. art. 8, comma 2 della legge 175/1992.

³⁰⁰ l'art. 3, lettera f) del d.l.c.p.s. 13 settembre 1946 n. 233.

disdicevoli al decoro professionale, sono sottoposti a procedimento disciplinare da parte del consiglio dell'ordine o collegio della provincia nel cui albo sono iscritti.³⁰¹ La legge quindi non descrive compiutamente le azioni vietate ma pone delle clausole generali il cui contenuto deve essere interpretato dalle norme di etica professionale, l'enunciazione delle quali è rimessa all'autonomia dell'ordine cui spetta anche l'interpretazione e l'applicazione delle stesse. Pertanto il potere disciplinare dell'ordine si caratterizza per avere un notevole grado di discrezionalità, atteso che resta ineludibile la possibilità che l'azione disciplinare possa essere disposta anche per azioni o omissioni non specificate nel codice ma comunque disdicevoli al decoro e al corretto esercizio della professione.

Il procedimento disciplinare è promosso d'ufficio o su richiesta del prefetto o del procuratore della Repubblica.³⁰² L'azione disciplinare si prescrive in cinque anni.

Le deliberazioni concernenti i procedimenti disciplinari sono di competenza del consiglio³⁰³ e possono essere impugnate davanti alla commissione centrale per gli esercenti le professioni, nonché in terza istanza davanti alla Corte di Cassazione a Sezioni Unite.

81. Le sanzioni disciplinari cui può essere assoggettato il professionista colpevole di tali fatti sono l'avvertimento, che consiste nel diffidare il colpevole a non ricadere nella mancanza commessa; la censura, che è una dichiarazione di biasimo per la mancanza commessa; la sospensione dall'esercizio della professione e la radiazione dall'albo.³⁰⁴

Quest'ultima, che rappresenta il provvedimento più grave, è pronunciata contro l'iscritto che con la sua condotta abbia compromesso gravemente la sua reputazione e la dignità della classe sanitaria.³⁰⁵

³⁰¹ Cfr art. 38 del d.p.r. 5 aprile 1950 n. 221.

³⁰² Il procedimento disciplinare deve comunque essere iniziato a carico del professionista sottoposto a procedimento penale, salvo la sua assoluzione per insussistenza del fatto o per non aver commesso quanto addebitatogli.

³⁰³ Quando il consiglio ometta di iniziare il procedimento disciplinare su richiesta del prefetto o del procuratore della repubblica ovvero nei procedimenti già iniziati trascuri di emettere le proprie decisioni, provvede il Prefetto, sentito il consiglio provinciale di sanità (art 48 del d.p.r. citato).

³⁰⁴ Importano di diritto la sospensione l'emissione di un mandato o di un ordine di cattura, l'applicazione provvisoria di una pena accessoria o di una misura di sicurezza ai sensi degli artt. 140 e 206 del Codice Penale, l'interdizione dai pubblici uffici per una durata non superiore a tre anni, l'applicazione di una delle misure di sicurezza detentive di cui all'art. 215, comma 2, n. 2 e 3, l'applicazione di una delle misure di sicurezza non detentive di cui all'art. 215, comma 3 n. 1,2,3,4.

Importano la radiazione di diritto all'albo la condanna per uno dei reati previsti dal Codice penale negli artt. 446, 548, 550 e per ogni altro delitto non colposo per il quale la legge commina la reclusione non inferiore nel minimo a due anni o nel massimo a cinque anni nonché l'interdizione dai pubblici uffici o dalla professione di durata superiore a tre anni, il ricovero in un manicomio giudiziario nei casi di cui all'art. 222, comma 2 del Codice Penale e l'applicazione della misura di sicurezza preventiva di cui all'art. 215 del Codice Penale, comma 2, n. 1.

³⁰⁵ Il sanitario radiato dall'albo può essere nuovamente iscritto purché siano trascorsi cinque anni dal provvedimento di radiazione e, se questa derivi da condanna penale, sia intervenuta la riabilitazione. In ogni caso deve risultare che il radiato, dopo la radiazione, ha tenuto una condotta irreperibile (art. 50 del DPR citato).

Nell'appendice statistica sono indicati il numero dei procedimenti disciplinari negli anni 1992, 1993 e 1994.

5.2.6 altre forme di regolamentazione all'esercizio dell'attività

a) Incompatibilità

82. Non esiste nell'ordinamento professionale alcun divieto per i sanitari impiegati nella pubblica amministrazione di esercitare la libera professione³⁰⁶.

83. Alcune incompatibilità sono previste dalle norme deontologiche. Al riguardo il codice vieta al medico qualsiasi forma di accordo o di rapporto diretto o indiretto con altre categorie sanitarie o di arti ausiliarie delle professioni sanitarie che svolgano attività o effettuino iniziative di tipo industriale o commerciale inerenti l'esercizio della professione.³⁰⁷

b) limiti all'esercizio in forma societaria

84. Per l'esercizio professionale in forma societaria valeva anche per i medici il divieto d'ordine generale imposto per tutte le professioni c.d. protette dalla legge del 23 gennaio 1939 n. 1825.³⁰⁸

Tuttavia, venivano escluse dal divieto cliniche e case di cura, in ragione del fatto che nelle stesse l'organizzazione "alberghiera" prevale di gran lunga sull'attività professionale sanitaria e l'esercizio della professione è solo un elemento di secondo piano dell'attività organizzata dall'impresa.³⁰⁹

85. Inoltre, un implicito riconoscimento delle strutture societarie in ambito professionale poteva desumersi dalle norme di cui all'art. 4, secondo comma, della legge 412 del 30 dicembre 1991³¹⁰, e dall'art. 8 del Decreto

³⁰⁶ Cfr art. 10 del Decreto Legislativo 13 settembre 1946 n. 233, il quale dispone che "i sanitari che siano impiegati in una pubblica amministrazione ed ai quali, secondo gli ordinamenti loro applicabili, non sia vietato l'esercizio della libera professione, possono essere iscritti all'albo."

³⁰⁷ Cfr. art 80 del Codice deontologico.

³⁰⁸ Cfr. Cassazione 29 gennaio 1973, n. 268 in Foro It. 1973, I, 3194; Cassazione 4 luglio 1974, n. 1936 in Foro It. 1974, I, 3050; Cassazione 8 ottobre 1975, n. 3193, in Foro It. 1976, I, 712; Cassazione 12 marzo 1987, n.2555, in Giur. Ital. 1989,I,1,393; Cassazione 7 gennaio 1993,n.79, in Giur. Ital.1993,I, 1,1927.

Così anche Corte d'Appello di Brescia, n. 323/90- AMDI/ Mezzena del 4 aprile 1990, Corte d'Appello di Brescia n. 322/90- AMDI/ S. Giuseppina S.r.l. del 4 aprile 1990)

³⁰⁹ Tale principio deve ritenersi consolidato nella giurisprudenza della Suprema Corte che già nella sentenza n. 5656/1992, aveva ritenuto lecito il contratto con il quale una società, previo versamento di un determinato corrispettivo si era impegnata a fornire per un certo lasso di tempo al professionista i beni strumentali ed i servizi utilizzati poi dal sanitario nell'esercizio della sua personale attività ribadendo così che il rapporto professionale deve instaurarsi esclusivamente con il medico che fornisce al paziente la relativa prestazione utilizzando strumenti messi a disposizione da parte di terzi che quindi non eserciterebbero in proprio alcuna attività protetta dalla legge n. 1815/1939.

³¹⁰ L'art. 4, comma 2 della legge (*Disposizioni in materia di finanza pubblica*) dispone che "le convenzioni possono essere stipulate anche con istituzioni sanitarie private gestite da persone fisiche e da società che erogano prestazioni poliambulatoriali, di laboratorio generale e specialistico in materia di analisi chimico-cliniche, di diagnostica per immagini, di medicina fisica e riabilitazione, di terapia radiante ambulatoriale, di medicina nucleare in vivo e in vitro".

La legge sembra voler far salvo il principio che la prestazione ha carattere personale e deve riferirsi al singolo professionista, disponendo poi che "dette istituzioni sanitarie sono sottoposte al regime di autorizzazione di cui all'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e devono avere un direttore sanitario

Legislativo del 30 dicembre 1992 n. 502 (*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 421/1992*), come modificato dal Decreto Legislativo del 7 dicembre 1993 n. 517 (*Modificazioni al Decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502*)³¹¹.

86. Il consiglio nazionale della federazione in un documento del 19/20 gennaio 1990, ha evidenziato un proprio orientamento al riguardo precisando che "le prestazioni sanitarie possono essere erogate dal singolo professionista, da associazioni tra professionisti, da società di capitali nelle vari forme di società miste purché costituite da soli professionisti o a maggioranza di questi".

Anche le norme deontologiche riconoscono la possibilità di utilizzare la forma organizzativa societaria nello svolgimento dell'attività, ma rispettando alcuni criteri. Il codice deontologico prevede infatti che gli accordi, i contratti e le convenzioni allo svolgimento di attività professionale in forma associativa, anche utilizzando strutture di società per la prestazione di servizi, debbano essere sottoposti all'approvazione dell'ordine competente per territorio.³¹²

87. Le norme deontologiche dispongono poi che il medico non deve partecipare a imprese industriali, commerciali o di altra natura che ne condizionino la dignità e indipendenza professionale. Il medico può tuttavia utilizzare le strutture di società per la prestazione di servizi a mero supporto della sua attività professionale. L'attività professionale può essere svolta in forma associata. Il medico nell'ambito di ogni forma associativa o partecipativa dell'esercizio della professione è e resta responsabile dei propri atti e delle proprie prescrizioni.³¹³

c) circolazione in ambito comunitario

88. La legge 22 maggio 1978, n. 217, modificata dalla legge 27 gennaio 1986, n. 19 e dal Decreto legislativo 2 maggio 1994 n. 353, ha disciplinato il diritto di stabilimento da parte dei medici cittadini di Stati membri delle Comunità europee. Ai cittadini degli Stati membri delle Comunità europee che siano in possesso dei diplomi, dei certificati e dei titoli previsti dalla legge è riconosciuto il titolo di medico e di medico specialista ed è consentito l'esercizio della relativa attività professionale. Ai fini dell'esercizio dell'attività di medico l'interessato deve presentare al Ministero della sanità la domanda corredata dalla relativa documentazione. Il Ministero della sanità entro due mesi dalla data di ricezione della domanda accerta la regolarità della stessa e

o tecnico, che risponde personalmente dell'organizzazione tecnica e funzionale dei servizi e del possesso dei prescritti titoli professionali da parte del personale che vi opera".

³¹¹ L'art.8, quinto comma del decreto legislativo dispone che l'unità sanitaria locale nell'assicurare ai cittadini l'erogazione delle prestazioni specialistiche, "si avvale dei propri presidi, nonché delle aziende e degli istituti ed enti di cui all'art. 4, delle istituzioni sanitarie pubbliche, ivi compresi gli ospedali militari, o private, sulla base di criteri di integrazione con il servizio pubblico, e dei professionisti".

³¹² Cfr art. 79 del Codice deontologico.

³¹³ Cfr. art. 81 del Codice deontologico.

della documentazione e provvede alla sua trasmissione all'ordine professionale corrispondente alla provincia indicata dall'interessato, il quale entro un mese dalla data di ricezione della domanda adempie alla procedura per l'iscrizione all'albo. Il cittadino di altri Stati membri delle Comunità che ha ottenuto l'iscrizione ha gli stessi diritti ed è soggetto agli stessi obblighi e sanzioni disciplinari previsti per i medici italiani.

89. La legge 24 luglio 1985, n. 409, modificata dal Decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 353, ha disciplinato il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi da parte dei dentisti cittadini di stati membri delle Comunità Europee. Ai cittadini degli Stati membri delle Comunità europee che esercitano una attività professionale nel campo della odontoiatria e che siano in possesso dei diplomi, dei certificati e dei titoli previsti dalla legge è consentito l'esercizio della relativa attività professionale.

Per ottenere l'autorizzazione all'esercizio della professione di odontoiatra l'interessato deve presentare al Ministero della sanità la domanda corredata dalla relativa documentazione. Il Ministero della Sanità entro tre mesi dalla data di ricezione della domanda accerta la regolarità della stessa e della documentazione e provvede alla sua trasmissione all'ordine professionale corrispondente alla provincia indicata dall'interessato, il quale entro un mese dalla data di ricezione della domanda completa la procedura per l'iscrizione all'albo. Il cittadino di altri Stati membri delle Comunità che ha ottenuto l'iscrizione ha gli stessi diritti ed è soggetto agli stessi obblighi e sanzioni disciplinari previsti per gli odontoiatri italiani.

90. Gli odontoiatri cittadini italiani che si trasferiscono in uno dei Paesi membri delle Comunità europee possono, a domanda, conservare l'iscrizione all'ordine italiano di appartenenza.

d) le recenti novità legislative

91. Il 5 agosto 1997 è stato approvato dal governo un disegno di legge delega concernente la riforma degli ordini dei medici chirurghi. Pertanto entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge il governo è delegato ad emanare, con uno o più decreti aventi forza di legge, le norme necessarie per modificare la legislazione vigente.

I principi e i criteri direttivi a cui dovranno essere informati i decreti legislativi introducono rilevanti novità in merito alle funzioni che la federazione dell'ordine dei medici sarà chiamata a svolgere in futuro.

Tra le numerose innovazioni meritano di essere segnalate in questa sede le disposizioni in materia di formazione e aggiornamento professionale, ed in particolare: la norma che attribuisce agli ordini provinciali il compito di "provvedere all'aggiornamento professionale e alla verifica periodica della specificità professionale degli iscritti, anche mediante convenzione con le

università”³¹⁴; la norma che attribuisce alle Federazioni regionali il compito “di concorrere all’organizzazione del tirocinio di formazione complementare in medicina generale”³¹⁵; nonchè la norma che attribuisce alla federazione nazionale il compito di “promuovere e favorire tutte le iniziative intese a facilitare il progresso culturale degli iscritti e dare direttive per la verifica professionale degli iscritti.”³¹⁶

Deve essere osservato che prima di questo intervento legislativo l’aggiornamento professionale era rimesso, come in tutte le altre professioni, all’iniziativa e all’etica individuale.

Pertanto, le norme in parola che attribuiscono alla federazione e ai suoi organi periferici specifiche funzioni non solo di promozione, ma anche di verifica periodica della preparazione degli iscritti, appaiono di notevole importanza soprattutto in considerazione del fatto che nelle attività professionali, ed in particolare in quella medica, la materia oggetto della professione subisce continue evoluzioni e lo standard di preparazione richiesto per l’accesso può in breve tempo non essere più sufficiente se non adeguatamente arricchito attraverso un continuo aggiornamento.

92. Tuttavia, il disegno di legge che con tali disposizioni sembra ridisegnare il ruolo della federazione dell’ordine dei medici in modo più rispondente alle effettive esigenze della professione, contiene anche alcune disposizioni decisamente involutive.

In questa direzione si pone infatti l’attribuzione agli ordini provinciali del compito di “promuovere iniziative per la repressione dell’esercizio e per il rispetto delle normative vigenti in materia sanitaria, in particolare per quanto attiene la pubblicità³¹⁷”; nonchè l’attribuzione alla federazione nazionale del compito di approvare le tariffe minime e massime degli onorari delle prestazioni professionali, da rendere esecutive con decreto del Ministero della sanità ed esprimere parere obbligatorio nella determinazione delle tariffe del servizio sanitario nazionale”.

Quest’ultima disposizione, in particolare, è diretta a potenziare notevolmente il ruolo della federazione dell’ordine dei medici nella determinazione delle tariffe, capovolgendo la situazione finora vigente: la federazione, che poteva esprimere solo un parere non vincolante al Ministero della sanità in merito alle tariffe determinate da quest’ultimo, assumerebbe invece essa stessa il compito di approvarle, relegando al Ministero un semplice ruolo di esecuzione.

Va osservato che l’attribuzione alla categoria professionale di un ruolo determinante nella definizione delle tariffe minime e massime non solo non è funzionale al perseguimento di interessi pubblici connessi all’esercizio della

³¹⁴Articolo 2, lettera d) n. 4 del disegno di legge.

³¹⁵ Art. 2, lettera e) n. 2) del disegno di legge.

³¹⁶ Art. 2, lettera f) n. 3) del disegno di legge.

³¹⁷ Art. 2 lettera d). 7.

professione, ma vi si pone in assoluto contrasto. Appare infatti quanto mai contraddittorio che la possibilità di fissare le tariffe massime, che in un settore quale quello della salute potrebbero giustificarsi a tutela del consumatore nei confronti di possibili comportamenti opportunistici adottati dai professionisti, sia attribuita proprio a questi ultimi, anziché semmai al regolamentatore.

5.2.7 Profili comparatistici

93. La presenza in Italia del sovrannumero dei medici rispetto alla popolazione utente è confermata anche dal confronto con i dati relativi agli altri Paesi Europei: a fronte di 4,9 medici per mille abitanti nel nostro Paese, nel Regno Unito sono solo 1,9, in Francia 2,5, in Belgio 3,3, in Danimarca 2,6, in Germania 2,7, in Spagna 3,4, in Grecia 1,7, in Irlanda 1,5, in Portogallo 2,2 e, infine, in Lussemburgo e nei Paesi Bassi il 2,4 (Stima del Cnel, 1992).

94. In Germania l'iscrizione agli ordini, Kammer, (corporazioni di diritto pubblico istituite a livello regionale) non è obbligatoria, benché, di fatto il medico non iscritto non possa avere incarichi professionali pubblici. Le Kammer svolgono funzioni soprattutto in materia di approvazione del codice deontologico, di controllo sulla formazione specialistica e sul mantenimento del livello professionale, ma non esercitano funzioni disciplinari che sono svolte direttamente dallo Stato a mezzo di appositi tribunali professionali (composti da un magistrato e da professionisti appartenenti alla categoria).

Inoltre, esiste un organismo nazionale di coordinamento che ha in particolare un ruolo consultivo presso il governo e di rappresentatività della professione medica, la Bundesärztekammer, che definisce ogni anno gli orientamenti programmatici e politici nei riguardi dei medici tedeschi.

95. In Francia, l'iscrizione è obbligatoria presso il consiglio dipartimentale dell'ordine, che esercita in ambito dipartimentale e sotto il controllo del consiglio nazionale, le attribuzioni generali dell'ordine, ovvero principalmente la tenuta e la conservazione dell'albo. I membri del consiglio dipartimentale dell'ordine vengono eletti dall'assemblea generale dei medici iscritti all'albo. I membri dei consigli regionali sono eletti dai consigli dipartimentali ed esercitano la competenza disciplinare in prima istanza.

L'ordine dei dentisti ha la stessa struttura di quello dei medici.

96. Nel Regno Unito, l'iscrizione non è obbligatoria. Il medico cittadino del Regno Unito in possesso della laurea e dopo aver fatto un tirocinio della durata di un anno ha diritto alla registrazione al General Medical Council, ma tale iscrizione non è obbligatoria. Il General Medical Council è l'autorità competente anche in materia di procedimenti disciplinari. Per quanto riguarda i dentisti, non esiste un ordine ma un'associazione nazionale volontaria. Esiste inoltre un'importante associazione la British Medical Association alla quale

aderisce circa il 75% dei medici e che si occupa prevalentemente di etica medica.

97. La tabella che segue mette a confronto i sistemi della formazione specialistica adottati dagli altri Paesi UE.

	Ente che rilascia il diploma	Numero chiuso	Chi determina il numero chiuso
Belgio	Ministero Sanità	no	
Germania	Arztekammer	no	
Danimarca	Board Health	si	professione
Spagna	Ministero sanità	si	professione
Francia	ordine medici Università	si	Ministero sanità
Regno Unito	Joint Committee	si	Joint Comm/Ministero
Grecia	Ministero sanità	si	Ministero sanità
Irlanda	Royal College	si	Joint Comm/Ministero
Lussemburgo	Ministero/ordine dei medici	no	
Paesi Bassi	Specialists Committee	si	professione
Portogallo	ordine dei medici	si	Ministero

Fonte: federazione nazionale ordine dei medici e degli odontoiatri.

98. Per quanto riguarda la **pubblicità**, le norme variano da paese a paese. Nella maggior parte dei Paesi, Austria, Francia, Gran Bretagna, Olanda, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Spagna, Danimarca e Svezia è permessa limitatamente; è preclusa invece in Belgio. Le norme relative alla pubblicità sono contenute nei Codici deontologici in Belgio, Francia, Irlanda, Lussemburgo e Portogallo; sono invece contenute anche nella legge in Gran Bretagna, Spagna e Svezia.

Deve essere sottolineato che rispetto all'Italia, dove la pubblicità è ammessa solo sugli elenchi telefonici, negli altri Paesi è ammessa anche sui giornali (Austria, Danimarca, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Spagna e Svezia) e in televisione (Spagna e Svezia).

La pubblicità indiretta attraverso articoli di giornali scritti dai medici, o attraverso interviste televisive è consentita, purché in forma discreta, in Austria, Francia, Gran Bretagna, Irlanda e Lussemburgo.

Anche con riferimento ai contenuti la nostra legge risulta più restrittiva rispetto alle altre. Ad esempio in Danimarca è consentito dare informazioni anche riguardo ai trattamenti e ai prezzi e in Gran Bretagna è consentita una pubblicità che si limiti ai fatti, e, quindi riferita anche ai tassi di successo e ai prezzi.

99. Per quanto riguarda **l'esercizio in forma societaria** della professione medica, nel Regno Unito è consentito ai medici di esercitare la professione in forma societaria, anche di tipo commerciale, per fornire consulenze cliniche, diagnostiche e mediche. Nei loro rapporti reciproci i medici associati sono obbligati a rispettare le norme di etica professionale e in particolare le direttive del General Medical Council concernenti il carattere confidenziale delle informazioni sui loro pazienti.

Le associazioni e le società per l'esercizio della professione medica sono soggette alle norme di legge generali in vigore per le società civili.

In Spagna è possibile la costituzione di società con persone estranee alla professione purché tali società abbiano per scopo di facilitare l'esercizio della professione e non abbiano un fine lucrativo estraneo all'esercizio professionale. L'esercizio in comune non elimina la responsabilità personale del medico e la responsabilità del gruppo è solo sussidiaria. Gli accordi, secondo il codice deontologico medico devono essere stipulati per iscritto e sottoposti al collegio provinciale dei medici che valuta la compatibilità delle clausole con le norme deontologiche.

In Francia e in Germania sono state emanate leggi ad hoc per tutte le professioni che consentono quindi anche ai medici l'esercizio della medicina in forma societaria di cui si dirà ampiamente nel capitolo 7.

5.2.8 conclusioni

100. La tabella che segue indica le principali forme di regolamentazione dell'attività medica, sintetizzando quanto fino ad ora illustrato al riguardo.

Tabella 3 - Principali forme di regolamentazione dell'attività medica

entrata	standard di qualità minima del servizio	tariffe	altre forme di regolamentazione
<u>requisiti soggettivi</u> a) laurea in medicina e chirurgia b) tirocinio ospedaliero c) esame di Stato d) iscrizione all'albo		Tariffa unica, minima e inderogabile	divieto di pubblicità
	<u>requisiti relativi ai rapporti con la clientela</u> a) obbligo di prestare cure d'urgenza b) segreto professionale c) obbligo di prestare personalmente le cure		

La professione medica incide su un interesse pubblico di fondamentale importanza, quale è quello della tutela della salute pubblica. Pertanto, con riferimento ai requisiti previsti nella fase di accesso alla professione, la specifica preparazione richiesta al professionista conseguibile attraverso un lungo corso di studi e un tirocinio pratico appare proporzionata all'obiettivo che si intende perseguire e consona agli interessi connessi all'esercizio della professione.

Appare invece di difficile comprensione il fatto che a fronte di un percorso formativo oneroso sia poi scarsamente valorizzato, nella fase di accesso, l'esame di Stato, che dovrebbe rappresentare lo strumento selettivo più appropriato e importante per verificare il possesso dei requisiti minimi da parte di coloro che devono esercitare la professione e, quindi, i risultati della formazione. Nel corso dell'indagine è infatti emerso che nella professione medica e odontoiatrica, l'esame di Stato non rappresenta un effettivo strumento di verifica ma una pura formalità, come è attestato dalla circostanza che la percentuale degli abilitati è prossima al cento per cento.

L'irrilevanza dell'esame di Stato appare stridente sia rispetto alla rigidità con cui vengono regolamentati gli accessi in altre professioni, quali quella del notaio e del farmacista che certamente non incidono su beni e valori di maggiore importanza, sia alla rigidità con cui viene poi regolamentato l'esercizio della professione medica, con la quale probabilmente si intendono coprire eventuali inefficienze determinate dalla regolamentazione della fase di accesso.

101. La regolamentazione della fase di esercizio della professione medica appare caratterizzata dall'utilizzo di una pluralità di strumenti per assicurare la qualità del servizio, alcuni dei quali appaiono non solo superflui, ma persino inidonei al raggiungimento di tale obiettivo.

L'assetto regolamentativo è caratterizzato dalla previsione di norme deontologiche e di legge con la quale vengono fissati moltissimi standard qualitativi relativi sia alle prestazioni che ai comportamenti dei professionisti.

Tali standard e l'esercizio della funzione di controllo del rispetto degli stessi da parte dell'ordine dovrebbero rappresentare delle forme di regolamentazione sufficienti a garantire il corretto svolgimento dell'attività professionale, in un ambito in cui il consumatore spesso non è in grado di valutare l'adequatezza della prestazione resa dal professionista.

Non appaiono invece idonei e necessari a tutelare il consumatore né l'imposizione di un divieto così ampio di farsi pubblicità né l'imposizione di tariffe minime inderogabili.

a) le tariffe

102. Come esplicitamente stabilito dalla legge la previsione di una tariffa minima inderogabile appare diretta esclusivamente a tutelare il decoro e la

dignità professionale, ovvero l'interesse della categoria. Il tentativo di giustificare l'inderogabilità del minimo tariffario con la tutela del consumatore appare del tutto incoerente in considerazione del fatto che, nel caso di specie, non è prevista una tariffa massima. Siffatta previsione si traduce, quindi, in uno svantaggio per il consumatore che, in un settore particolarmente delicato, non solo non è tutelato dalla previsione di una tariffa massima, ma non ha neanche la possibilità di assicurarsi la prestazione a prezzi inferiori a quelli stabiliti dalla legge.

Peraltro non è escluso che in questo settore, nel quale esiste un sovrannumero di medici rispetto alle esigenze della popolazione, la possibilità di determinare liberamente le tariffe possa modificare significativamente i prevalenti comportamenti di prezzo.

b) la pubblicità

103. Le attuali norme sulla pubblicità in materia sanitaria sono estremamente rigide e consentono in buona sostanza unicamente la pubblicità sugli elenchi telefonici, scevra peraltro da qualsiasi indicazione utile al consumatore in ordine alle esperienze acquisite dal medico e ai prezzi praticati. E ciò proprio in un settore dove maggiore è l'asimmetria informativa a sfavore del consumatore e dove l'elevato grado di specializzazione dei professionisti renderebbe ancora più importante la diffusione di informazioni concernenti le specifiche competenze ed esperienze da essi acquisite.

104. Al riguardo, se si comprendono le ragioni che in questo settore impediscono di incentivare l'adozione di strumenti di sollecitazione della domanda, deve altresì essere considerato che, nel caso di specie, la pubblicità molto difficilmente può indurre il consumatore ad acquistare il servizio in misura maggiore di quanto avrebbe fatto in assenza di pubblicità. Infatti il presupposto per rivolgersi ad un medico è sempre la presenza di un disturbo o di una malattia. La pubblicità interviene solo quando la situazione di bisogno si è già verificata, e può rappresentare un utile strumento al fine di fornire al consumatore un bagaglio informativo che lo agevoli nella scelta del medico a cui rivolgersi.

105. Pertanto, la possibilità di effettuare una pubblicità informativa, che si attenga esclusivamente alla rappresentazione veritiera dei fatti, potrebbe sopperire in parte alla situazione di asimmetria informativa particolarmente rilevante in cui versa il paziente nei confronti del medico curante e tradursi in un vantaggio per il consumatore.

La possibilità di avere accesso ad una serie di informazioni relative ad esempio ai prezzi, alle esperienze e ai successi conseguiti, metterebbe il paziente in condizioni di poter fare una scelta maggiormente consapevole e conveniente e ridurrebbe notevolmente i costi che lo stesso deve sostenere per

acquisire per altre vie le informazioni necessarie alla scelta del medico che ritiene più adatto al suo caso.

appendice statistica

farmacisti

Tabella a1 - I consumi farmaceutici per regioni nell'anno 1994 espressi in percentuale.

Regioni	ripartizione % dei consumi	indice consumi procapite
Piemonte	8,03	106,72
Valle d'Aosta	0,22	107,53
Lombardia	16,39	105,22
Trentino Alto Adige	1,69	106,65
Veneto	7,73	100,00
Friuli Venezia Giulia	2,18	104,56
Liguria	3,74	125,73
Emilia Romagna	7,77	114,53
Toscana	7,17	113,02
Umbria	1,50	107,92
Marche	2,71	104,56
Lazio	8,55	94,86
Abruzzo	2,23	98,34
Molise	0,45	77,82
Campania	8,48	86,94
Puglia	5,85	83,50
Basilicata	0,81	77,20
Calabria	3,17	87,33
Sicilia	8,36	96,29
Sardegna	2,70	94,01
Totale Italia	100,00	100,00

Fonte: Osservatorio Farindustria, Indicatori farmaceutici, giugno 1995

Tabella a2 - Distribuzione regionale delle farmacie e rapporto abitanti/farmacie nell'anno 1994.

Regioni	farmacie	abitanti/farmacie
Piemonte/ Valle d'Aosta	1391	3181
Lombardia	2438	3651
Trentino Alto Adige	208	4344
Veneto	1178	3748
Friuli Venezia Giulia	353	3380
Liguria	550	3023
Emilia Romagna	1135	3458
Toscana	989	3567
Umbria	240	3413
Marche	468	3073
Lazio	1337	3878
Abruzzo e Molise	591	2699
Campania	1407	4057
Puglia	953	4266
Basilicata	194	3150
Calabria	703	2958
Sicilia	1375	3655
Sardegna	527	3145
Totale Italia	16.037	3.562

Fonte: Osservatorio Farminindustria, Indicatori farmaceutici, giugno 1995

Tabella b1 - Rapporto abitanti/medici nelle varie regioni d'Italia nel 1994.

Regioni	abitanti/medici
Piemonte	224
Valle d'Aosta	246
Lombardia	208
Trentino Alto Adige	244
Veneto	221
Friuli Venezia Giulia	211
Liguria	151
Emilia Romagna	168
Toscana	173
Umbria	164
Marche	200
Lazio	143
Abruzzo	168
Molise	188
Campania	180
Puglia	216
Basilicata	233
Calabria	165
Sicilia	172
Sardegna	181

Fonte: Fed. Naz. dell'ordine dei medici.

Tabella b2 - Candidati e abilitati agli esami di abilitazione* medici

	candidati	abilitati	%
II SESS. 1993	3.121	3.033	97
I SESS. 1994	1.489	1.453	97
II SESS. 1994	2.012	1.918	95

Fonte: Fed. Naz. dell'ordine dei medici.

*I dati si riferiscono alle seguenti Università: Cagliari, Pavia, Pisa, Bologna, Brescia, l'Aquila, A. Gemelli, Siena, Verona, Ferrara, Parma, Messina, Bari, Catania, Trieste, Udine, Modena, Reggio Calabria, Perugia, Genova, Padova e Firenze.

Tabella b3 - Candidati e abilitati agli esami di abilitazione*
odontoiatri

	candidati	abilitati	%
II SESS. 1993	308	299	97
I SESS. 1994	131	130	99
II SESS. 1994	276	276	100

Fonte: Fed. Naz. dell'ordine dei medici

* I dati si riferiscono alle seguenti facoltà: Cagliari, Pavia, Pisa, Bologna, l'Aquila, A. Gemelli, Siena, Verona, Ferrara, Parma, Messina, Bari, Catania, Modena, Genova, Padova e Firenze.

Tabella b4 - Procedimenti disciplinari medici, in funzione del tipo di violazione.*

	ABUSI	TARIFFA
Procedimenti 1992	64	1
Procedimenti 1993	153	2
Procedimenti 1994	149	4

Fonte: Fed. Naz. dell'ordine dei medici

*Dati relativi ai seguenti ordini Provinciali: Livorno, Firenze, Parma, Avellino, Teramo, Vercelli, Perugia, Mantova, Forlì, Crotone, Sondrio, Arezzo, Biella, Lecco, Trento, Sassari, Pavia, Terni, Asti, Rieti, Bergamo, Cremona, Prato, Palermo, Novara, Enna, Grosseto, Benevento, Campobasso, Siena, Lodi, Savona, Bari, Frosinone, Alessandria, Pordenone, Udine, Bolzano, Ancona, Brindisi, Pesaro, Trieste, Belluno, Caltanissetta, Brescia, Cosenza.

Tabella b5 - Procedimenti disciplinari odontoiatri.

	ABUSI	TARIFFA
Procedimenti 1992	20	1
Procedimenti 1993	64	3
Procedimenti 1994	51	3

Fonte: federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri

*Dati relativi ai seguenti ordini Provinciali: Livorno, Firenze, Parma, Avellino, Teramo, Vercelli, Cremona, Perugia, Mantova, Forlì, Crotone, Sondrio, Arezzo, Biella, Trento, Sassari, Pavia, Asti, Rieti, Bergamo, Palermo, Prato, Savona, Novara, Grosseto, Benevento, Campobasso, Siena, Lodi, Bari, Frosinone, Alessandria, Pordenone, Udine, Bolzano, Ancona, Brindisi, Pesaro, Trieste, Belluno, Brescia, Cosenza, Caltanissetta.

CAPITOLO SESTO: LA REGOLAMENTAZIONE DELLE PROFESSIONI TECNICHE

1. Questo capitolo riguarda l'assetto regolamentativo delle attività svolte dalle più importanti figure professionali appartenenti all'area tecnica, gli ingegneri e gli architetti, nonché le attività svolte dai geometri. Esistono tuttavia, com'è noto, varie altre professioni protette che erogano prestazioni tecniche e che frequentemente operano in concorrenza con ingegneri, architetti e geometri. Pertanto, nell'ambito dei paragrafi riguardanti le competenze di questi ultimi, vengono indicate le attività svolte anche da professionisti iscritti in altri albi e, quando rileva, le attività svolte da operatori economici non protetti.

Occorre inoltre osservare in via preliminare che la regolamentazione pubblica degli ingegneri e degli architetti viene disciplinata in modo unitario da una serie di norme comuni ad entrambe le professioni (si veda al riguardo la sezione successiva riguardante i principali riferimenti normativi). Pertanto l'illustrazione che segue considera congiuntamente - nella prima parte - gli ingegneri e gli architetti e successivamente analizza - nella seconda parte - la regolamentazione delle attività svolte dai geometri.

6.1 Gli ingegneri e gli architetti

principali riferimenti normativi

Legge 24 giugno 1923 n. 1395, "Tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti"; r.d. 23 ottobre 1925 n. 2537, "Regolamento per le professioni di ingegnere e di architetto"; legge 2 marzo 1949, "Testo unico della tariffa degli onorari per le prestazioni professionali dell'ingegnere e dell'architetto"; legge 4 marzo 1958 n. 143 "Norme sulla tariffa degli ingegneri e degli architetti"; d.m. 11 giugno 1987 "Adeguamento della tariffa per le prestazioni professionali degli ingegneri e degli architetti".

6.1.1 Le attività degli ingegneri e degli architetti

i) tipologia e caratteristiche

2. Risulta di un certo interesse mettere in rilievo che, contrariamente a molte delle altre figure professionali fin qui esaminate, quella dell'ingegnere trova storicamente il proprio radicamento non solo in ambito libero-professionale, ma anche nell'impiego pubblico e presso imprese industriali.

A questa ampia e diversificata presenza corrisponde un altrettanto variegato ventaglio di competenze che spaziano dalle attività in ambito edilizio alla progettazione industriale ed infrastrutturale.

Ciò del resto risulta anche dalle norme istitutive delle professioni di ingegnere e di architetto che individuano in linee generali l'oggetto e i limiti

delle stesse³¹⁸. Relativamente, in particolare all'ambito edilizio, emerge che le due figure hanno una competenza comune, benché all'architetto sembrerebbe essere stata attribuita una riserva - connessa originariamente ad una formazione specialistica dell'architetto stesso - nelle opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico e nel restauro e nel ripristino degli edifici "vincolati".

Con riferimento a tale riserva, può tuttavia rilevarsi che la specializzazione dell'architetto rispetto a quella dell'ingegnere civile in particolare si è attenuata nel corso del tempo in ragione della simile formazione di tali figure.

Deve inoltre mettersi in luce che tale riserva appare superata anche sulla base di quanto prevede la Direttiva 85/384 CEE del consiglio del 10 giugno 1985, recante "Reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi", la quale, nelle premesse, sottolinea che le attività pertinenti all'architettura sono esercitate nella maggior parte degli stati membri da persone denominate architetti, *"senza però che tali persone detengano il monopolio nell'esercizio di tali attività"*, potendo le stesse *"essere esercitate da altri professionisti e, in particolare, da ingegneri che abbiano ricevuto una formazione specifica nel settore delle costruzioni e dell'arte edilizia"* (più diffusamente, per quanto concerne i titoli professionali che legittimano all'esercizio delle attività in esame, tra i quali figura per l'appunto la laurea in ingegneria civile, v. *infra* par. 28)³¹⁹.

3. Va poi rilevato che la regolamentazione concernente l'oggetto delle professioni di ingegnere e di architetto, e precisamente l'art. 53 del r.d. 2537/1925, nell'indicare l'ambito di attività di tali professioni, precisa che le

³¹⁸ Al riguardo, va rilevato che, in attuazione dell'art. 7 della legge 24 giugno 1923 n. 1395, recante "Tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti", l'art. 51 r.d. 23 ottobre 1925 n. 2537, recante "Regolamento per le professioni di ingegnere e di architetto", prevede che "sono di spettanza della professione di ingegnere, il progetto, la condotta e la stima dei lavori per estrarre, trasformare ed utilizzare i materiali direttamente o indirettamente occorrenti per le costruzioni e per le industrie, dei lavori relativi alle vie e ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, alle costruzioni di ogni specie, alle macchine e agli impianti industriali; nonchè in generale alle applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo". Ai sensi dell'art. 52, comma 1, dello stesso decreto, poi, "formano oggetto tanto della professione di ingegnere quanto di quella di architetto le opere di edilizia civile, nonchè i rilievi geometrici e le operazioni di estimo ad esse relative". Al riguardo, il comma 2 dello stesso articolo 52 precisa che, mentre la parte tecnica di tali attività può essere compiuta tanto dall'architetto quanto dall'ingegnere, le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico e il restauro e il ripristino degli edifici protetti *ex lege* in quanto beni di interesse storico, artistico, archeologico sono di spettanza dell'architetto. L'art. 53, infine, dispone espressamente che le suindicate disposizioni (artt. 51 e 52) valgono ai fini della delimitazione delle due professioni.

³¹⁹ Tale direttiva è stata recepita in Italia con decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 129, il quale, tuttavia, all'art. 1, comma 2, dispone *"Restano in vigore le disposizioni che regolano l'esercizio in Italia delle attività di cui al primo comma (cioè di quelle rientranti nel settore dell'architettura) da parte di persone in possesso di titolo professionale idoneo in base alle norme vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto"*, mantenendo in tal modo ferma la citata riserva incoerentemente con l'orientamento comunitario.

disposizioni valevoli ai fini della delimitazione delle professioni di ingegnere e di architetto “non pregiudicano quanto può formare oggetto dell’attività professionale di determinate categorie di tecnici specializzati, nè le disposizioni che saranno date con i regolamenti di cui all’ultimo comma dell’art. 7 della l. 24 giugno 1923 n. 1395”, riferendosi ai geometri e ai periti tecnici³²⁰.

4. La legislazione, a ben vedere, appare essere ispirata non già al principio di riconoscere la facoltà di svolgere attività in via esclusiva, quanto piuttosto di ammettere una competizione quanto meno inter-professionale³²¹.

Ciò è confermato dal fatto che ad altre categorie di professionisti tecnici - geometri, periti industriali, geologi e, più settorialmente, dottori agronomi, periti agrari e agrotecnici - sono state attribuite dai rispettivi ordinamenti alcune competenze analoghe a quelle degli ingegneri e degli architetti, seppure limitate, in alcuni casi, all’esecuzione di prestazioni meno complesse.

Deve inoltre rilevarsi che, nell’offerta di determinate prestazioni, anche operatori non protetti, essendo privi di un albo, quali i laureati in urbanistica, sono in concorrenza con i professionisti protetti.

5. In particolare, con riguardo a questi ultimi, il Consiglio di Stato, in una recente pronuncia, dopo aver osservato che non esiste alcuna riserva di competenza degli ingegneri e architetti o di iscritti ad altri albi professionali relativamente all’attività urbanistica e di pianificazione territoriale, precisa che nè la prassi di affidare gli incarichi di progettazione ad ingegneri e architetti “ancorchè costantemente seguita, nè la mancata istituzione di un apposito albo degli urbanisti possono precludere l’affidamento degli incarichi di pianificazione a soggetti che, come i laureati in urbanistica, dimostrino il possesso di un elevato grado di istruzione specialistica in materia”³²².

ii) alcune caratteristiche dell’offerta e della domanda

6. Per quanto concerne i soggetti legittimati ad operare nel settore, va rilevato che l’offerta è costituita non solo da singoli professionisti³²³, ma frequentemente assume forme organizzative di natura associativa, come è

³²⁰ Più precisamente, l’art. 7, cui l’art. 53 r.d. n. 2537/1925 rinvia, dopo aver stabilito la formazione di “albi speciali per i periti agrimensori (geometri) e per altre categorie di periti tecnici”, prevede altresì che, con apposito regolamento, “saranno emanate le norme (...) per la determinazione dell’oggetto e dei limiti dell’esercizio professionale” di tali categorie.

³²¹ Al riguardo, appare significativo che la relazione alla legge delega 28 dicembre 1952 n. 3060, recante “Delega al governo della facoltà di provvedere alla riforma degli ordinamenti delle professioni di esercente in economia e commercio e ragioniere”, trae spunto proprio dagli ordinamenti dei professionisti tecnici per ribadire tale principio, aggiungendo che “Non sarebbe neppure agevole stabilire confini precisi e costituire quasi dei compartimenti-stagni fra attività attribuite alle varie professioni, creando in tal modo barriere insormontabili che, in definitiva, si risolverebbero in un danno per gli stessi professionisti, dato che la realtà dell’attività professionale non si presta, nella sua multiforme varietà, ad essere divisa in settori e dato che il progresso e la cultura ampliano sempre di più il campo di attività delle professioni”.

³²² Cfr. sentenza 9 ottobre 1996 n. 1087.

³²³ Gli ingegneri iscritti all’albo alla fine del 1994 erano 110.015, di cui una parte consistente, tuttavia, secondo i dati del consiglio nazionale degli Ingegneri, è dipendente da pubbliche amministrazioni o enti privati. Alla stessa data i professionisti iscritti negli albi degli architetti ammontavano a 66.111.

dimostrato da una significativa presenza delle organizzazioni di ingegneria, comprendenti studi professionali, associazioni e società di ingegneria, nell'ambito delle quali i professionisti iscritti agli albi operano come soci ovvero come dipendenti³²⁴. Dette organizzazioni, nel 1991 erano, secondo il censimento ISTAT del 1991, 4.423, di cui 626 con almeno 6 addetti. Delle 626, 6 erano di grandi dimensioni, disponendo di oltre 500 addetti.

7. Per il crescente rilievo che queste modalità di esercizio dell'attività professionale in forma imprenditoriale appaiono poter assumere nell'ambito del settore in esame, è opportuno illustrarne in maggior dettaglio le caratteristiche, sulla base dei dati disponibili. A tal fine, verrà fatto riferimento ad un'analisi effettuata dall'OICE, (l'associazione delle organizzazioni di ingegneria e di consulenza tecnico-economica), con riferimento ad informazioni riguardanti circa 200 società di ingegneria³²⁵.

8. Emerge innanzitutto l'ampio spettro dei campi di attività in cui sono presenti queste organizzazioni, che non si limitano all'ambito dell'ingegneria civile, a cui tuttavia fa capo la gran parte del fatturato realizzato in Italia, (22,6%), ma si estendono anche al settore petrolchimico e petrolifero (19,3%), a quello elettrico (13,5%) e ai trasporti (12,5%).

Relativamente poi alla tipologia dei servizi offerti, le società di ingegneria erogano sia servizi di progettazione, che varie altre prestazioni connesse alla realizzazione di opere e impianti, fino ad arrivare alla gestione di progetti chiavi in mano. Nel 1995, il valore dei contratti acquisiti in territorio nazionale dalle società di ingegneria oggetto della rilevazione, è stato di circa 3374 miliardi, di cui circa 980 relativi a prestazioni di progettazione. Di questi poi, 110 miliardi circa hanno riguardato l'edilizia.

9. Dal lato della domanda, e limitando l'analisi ai servizi di progettazione, occorre osservare che essa risulta costituita in parte preponderante da soggetti pubblici (organi dell'amministrazione dello Stato, comuni, province, regioni, ospedali, ecc.), e viene espressa secondo modalità che riflettono la specifica regolamentazione del settore, in particolare

³²⁴ In particolare, relativamente alle società di ingegneria, la legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994 n. 109, all'art. 17, comma 5, nell'elencare i soggetti esterni ai quali un ente appaltante può affidare un incarico di progettazione, comprende le società di ingegneria. L'ottavo comma dell'art. 17 stabilisce inoltre che i requisiti organizzativi, professionali e tecnici di tali società sono individuati da apposito regolamento, peraltro non ancora emanato, fermo il principio che *l'attività di progettazione e i singoli progetti devono essere eseguiti da uno o più professionisti iscritti negli appositi albi, nominativamente indicati e personalmente responsabili*. Anche la normativa di recepimento della Direttiva 92/50 CEE prevede la possibilità per le persone giuridiche di svolgere le prestazioni in esame, eventualmente indicando, nell'offerta di partecipazione, il nome e le qualificazioni professionali delle persone che effettuano la prestazione del servizio: Cfr. in tal senso art. 12 del decreto n. 157/1995.

³²⁵ Cfr. OICE "Società italiane di ingegneria, Rilevazione annuale sul settore - Esercizio 1995", Roma, 1996.

prevedendo strumenti di acquisizione dei servizi (avvisi, bandi di gara) che implicano una scelta tra più operatori³²⁶.

10. Al riguardo, si osserva che, seppure sulla base di dati riferiti ad un numero limitato di operatori, il 50% circa degli incarichi sarebbero affidati mediante una gara³²⁷. Nel 1995 e nel 1996 il valore dei bandi di gara è stato rispettivamente di 173 e 430 miliardi circa, corrispondenti a 656 gare nel 1995 e a 4113 nel 1996, mentre l'importo medio di ciascuna gara è sensibilmente diminuito rispetto all'anno precedente (da 264 a 106 milioni).

In questo ambito il confronto concorrenziale tra società di ingegneria e professionisti ha portato le prime ad aggiudicarsi il 42% delle gare nel 1995 e il 26% nel 1996. Tale calo è interpretabile alla luce della tendenza da parte di società di ingegneria a competere principalmente per gare di importi ragguardevoli, il numero delle quali è percentualmente diminuito nel 1996³²⁸.

11. La regolamentazione, inoltre, prevede modalità di esecuzione delle gare che favoriscono una più ampia partecipazione dei soggetti legittimati e, pertanto, una più aperta concorrenza tra imprese.

A tal fine viene disposta una adeguata pubblicizzazione dei bandi e degli avvisi per l'affidamento degli incarichi, volta ad informare gli operatori in modo ampio e tempestivo, consentendo loro una migliore programmazione dell'attività³²⁹.

Norme specifiche prevedono, poi, un tempo congruo per la redazione e l'invio delle domande di partecipazione³³⁰, nonché, nella distribuzione degli

³²⁶ Cfr. art. 17 della citata legge Merloni e art. 6 del decreto n. 157/95.

³²⁷ Cfr. Indagine effettuata dall'Associazione Nazionale Cooperative di produzione e lavoro, *"Qualificazione e Sviluppo del Costruire"*, Quaderno 27, Bologna, 1997, la quale si riferisce ad operatori localizzati in Toscana ed Emilia Romagna.

³²⁸ Sul punto si osserva la tendenza a limitare la partecipazione delle società di ingegneria alle sole gare per l'attribuzione di incarichi di importo pari o superiore a 200.000 ECU: Cfr. art. 5 del disegno di legge n. 2288, recante "Modifiche alla legge 11 febbraio 1994 n. 109, e successive modificazioni e integrazioni". Con riferimento a tale norma, l'Autorità ha già rilevato che detta limitazione "potrebbe ostacolare lo sviluppo delle società di ingegneria, risultato questo che invece dovrebbe essere incentivato soprattutto per garantire un significativo ampliamento delle professionalità per la progettazione dei lavori più complessi" (segnalazione S/167 del 3 settembre 1997).

³²⁹ Cfr. al riguardo, art. 17, comma 12, della citata legge Merloni che, per gli incarichi rientranti nell'ambito applicativo della legge stessa (i quali, come visto, in Italia, costituiscono la gran parte del mercato), dispone che *"per l'affidamento di incarichi di progettazione il cui importo stimato sia inferiore a 200.000 ECU, le stazioni appaltanti devono procedere in ogni caso a dare adeguata pubblicità agli stessi"*. La citata circolare ministeriale è intervenuta a precisare le forme di pubblicità che consistono, per i bandi di minor valore, nella mera pubblicazione degli stessi nell'albo pretorio del Comune in cui ha sede la stazione appaltante, mentre, per quelli economicamente più rilevanti, nella pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione ovvero sulla Gazzetta Ufficiale e sui giornali a tiratura nazionale, nonché nella comunicazione agli ordini professionali interessati. Adeguate forme pubblicitarie sono anche previste, per le gare sopra soglia, dall'art. 8 del citato decreto n. 157/1995.

³³⁰ Cfr. al riguardo le precisazioni contenute nella citata circolare ministeriale, secondo cui *"i termini per l'invio delle domande di partecipazione non possono essere inferiori a trenta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso o del bando"*. Termini minimi per la presentazione delle offerte sono pure previsti per i bandi comunitari dagli artt. 9 ss. del decreto n. 157/1995.

incarichi, l'obbligo per l'amministrazione di tenere conto dell'opportunità di facilitare l'accesso all'attività anche di giovani professionisti³³¹.

La legge, infine, demanda alla fonte regolamentare l'individuazione dei criteri per la valutazione delle offerte e la disciplina delle modalità concrete di aggiudicazione che le amministrazioni appaltanti devono osservare³³².

Al regolamento spetta anche la definizione dei limiti e delle modalità per la stipulazione, a carico dei progettisti, di polizze assicurative per la copertura dei rischi di tipo professionale³³³.

12. Il sistema regolamentativo, seppur descritto nelle sue linee generali, nel prevedere garanzie circa la trasparenza delle condizioni di accesso e delle modalità di partecipazione degli operatori alle procedure di fornitura dei servizi appare poter favorire l'attuazione di una concorrenza effettiva tra le imprese nel mercato in esame.

6.1.2 modalità di accesso

13. Con riferimento alle condizioni per l'esercizio della professione, è preliminarmente interessante osservare che la legge n. 1395 del 1923, istitutiva dell'ordine degli ingegneri e degli architetti, non richiedeva l'iscrizione all'albo quale condizione necessaria per l'esercizio dell'attività. La legge infatti, dopo aver previsto, all'art. 1, che il titolo di ingegnere e di architetto spettano solamente a coloro che hanno conseguito i relativi diplomi negli istituti autorizzati per legge a conferirli, e aver altresì previsto che sono iscritti all'albo coloro i quali dispongono dei suddetti titoli, si limitava a disporre che le pubbliche amministrazioni si avvalessero di norma di professionisti iscritti all'albo³³⁴.

Nello stesso senso disponeva l'art. 5 del r.d. n. 2537/1925, laddove prevedeva che per esercitare in tutto il territorio della Repubblica le professioni di ingegnere e di architetto fosse sufficiente aver superato l'esame di Stato, specificando poi che soltanto agli iscritti all'albo potessero però essere conferiti dalla pubblica amministrazione gli incarichi di cui alla legge n. 1395 del 1923.

³³¹ In tal senso, espressamente dispone la circolare ministeriale.

³³² Cfr. al riguardo, art. 17, comma 11 della citata legge Merloni, secondo cui *“il regolamento disciplina le modalità di aggiudicazione che le stazioni appaltanti (...) devono rispettare, contemperando i principi generali della trasparenza e del buon andamento con l'esigenza di garantire la proporzionalità tra le modalità procedurali e il corrispettivo dell'incarico”*. Per i bandi sopra soglia specifici criteri di aggiudicazione risultano stabiliti dagli artt. 23 ss del decreto n. 157/1995.

³³³ Cfr. art. 17, comma 4.

³³⁴ In particolare, l'art. 4 della citata legge, disponeva che:

“Le perizie e gli altri incarichi relativi all'oggetto della professione di ingegnere e di architetto sono dall'autorità giudiziaria conferiti agli iscritti all'albo.

Le pubbliche amministrazioni, quando debbano valersi dell'opera di ingegneri o architetti esercenti la professione libera, affideranno gli incarichi ad iscritti all'albo.

Tuttavia, per ragioni di necessità o di utilità evidente, possono le perizie e gli incarichi di cui nei precedenti commi essere affidati a persone di competenza tecnica, anche non iscritte all'albo, nei limiti e secondo le norme che saranno stabiliti con regolamento.”

L'iscrizione all'albo è stata ritenuta condizione necessaria ai fini dell'esercizio professionale, per effetto dell'entrata in vigore della legge 25 aprile 1938 n. 897, recante "Norme sull'obbligatorietà dell'iscrizione negli albi professionali e sulle funzioni relative alla custodia degli albi"³³⁵.

14. Con riferimento alle vigenti modalità di accesso alla professione, sono richiesti:

- a) per l'iscrizione all'albo degli ingegneri, la laurea in ingegneria³³⁶ e il superamento dell'esame di Stato di abilitazione. Non è previsto invece un periodo di praticantato obbligatorio;
- b) per l'iscrizione all'albo degli architetti, la laurea in architettura e il superamento dell'esame di Stato di abilitazione. Anche in tale ipotesi, non è previsto alcun tirocinio³³⁷.

15. Anche gli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni di ingegnere e architetto, come quelli di numerose altre professioni, tra le quali, come si è visto quelle di dottore commercialista e di ragioniere, sono disciplinati dalle norme della legge 8 dicembre 1956 n. 1378, recante "Esami di Stato di abilitazione all'esercizio delle professioni" e dal d.m. 9 settembre 1957, recante "Approvazione del regolamento sugli esami di Stato di abilitazione all'esercizio delle professioni".

Al riguardo, va ricordato che tali esami hanno luogo ogni anno in due sessioni e possono svolgersi nei capoluoghi di provincia e nelle città sedi di università che siano altresì sedi di ordini professionali³³⁸.

Le commissioni degli esami degli ingegneri e degli architetti sono costituite con Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica e sono composte da cinque membri titolari, dei quali un presidente scelto tra professori universitari e quattro membri da scegliersi da terne composte di persone appartenenti alle seguenti categorie: professori universitari, liberi docenti, funzionari tecnici con mansioni direttive in enti pubblici o amministrazioni statali, professionisti iscritti all'albo con non meno di quindici anni di lodevole esercizio professionale³³⁹.

16. Relativamente agli esiti degli esami di abilitazione, le percentuali, a livello nazionale, degli abilitati all'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto nel 1995 sono state rispettivamente di oltre l'89% e del 36%³⁴⁰.

³³⁵ In particolare, l'art. 1 della citata legge dispone: "Gli ingegneri, gli architetti, i chimici, i professionisti in materia di economia e commercio, gli agronomi, i ragionieri, i geometri, i periti agrari e i periti industriali non possono esercitare la professione se non sono iscritti negli albi professionali delle rispettive categorie a termini delle disposizioni vigenti".

³³⁶ Cfr. artt. 1-3 l. 24 giugno 1923 n. 1395, e artt. 3, 4 e 7 r.d. n. 2537/1925.

³³⁷ Cfr. artt. 1-3 l. n. 1395/1923 e artt. 3, 4 e 7 r.d. n. 2537/1925.

³³⁸ Cfr. artt. 1 e 2 d.m. 9 settembre 1957.

³³⁹ Cfr. art. 8, lett. f) e g), d.m. 9 settembre 1957.

³⁴⁰ Cfr. Sole 24 Ore del 23/12/1996.

Con riferimento agli anni precedenti e alle principali città, la percentuale degli abilitati degli ingegneri è riportata nella tabella che segue, dalla quale emerge che soprattutto a Roma, Milano e Napoli, le sedi numericamente più importanti, dette percentuali sono assai alte e quelle relative a Bologna, già significative, sono andate aumentando negli ultimi anni.

Tabella 1 - Percentuali abilitati ingegneri per importanti sedi di esame anni 1984-1994

	Roma	Milano	Napoli	Bologna
1984	78,6	87,2	96,5	65,6
1985	71,0	85,8	76,0	66,7
1986	71,5	90,6	88,7	64,0
1987	86,5	90,8	94,4	69,9
1988	79,4	88,7	95,4	70,7
1989	70,2	88,5	94,7	71,0
1990	83,6	87,9	97,3	61,0
1991	87,3	89,1	97,7	73,5
1992	92,2	80,9	98,7	69,9
1993	70,3	89,6	97,6	74,8
1994	93,0	90,2	98,0	75,0

Fonte: Università degli Studi di Roma, Milano, Napoli e Bologna

17. Sempre con riferimento agli anni 1984/1994 e alle principali città, le percentuali degli idonei all'esercizio dell'attività di architetto è riportata nella tabella che segue, dalla quale emerge che l'esame di abilitazione risulta maggiormente selettivo di quello sostenuto dagli ingegneri.

Tabella 2 - Percentuali abilitati architetti per importanti sedi di esame anni 1984-1994

	Roma	Milano	Napoli	Torino
1984	36,7	44,8	58,0	36,4
1985	46,7	53,7	77,2	43,1
1986	53,5	57,8	60,1	46,7
1987	36,0	41,5	80,5	42,1
1988	20,2	28,4	81,8	33,9
1989	66,1	52,3	98,6	40,9
1990	61,2	38,0	43,3	36,9
1991	44,1	24,4	78,8	36,5
1992	35,0	32,5	52,4	23,4
1993	44,4	21,0	75,5	30,0
1994	48,4	20,4	52,0	53,6

Fonte: Università degli Studi di Roma, Milano, Napoli e Torino

6.1.3 gli standard qualitativi delle prestazioni degli ingegneri e degli architetti

18. Anche la regolamentazione delle attività svolte dagli ingegneri e dagli architetti, relativamente al profilo qualitativo, riguarda prevalentemente i comportamenti nell'esecuzione delle prestazioni professionali.

Al riguardo va rilevato che le norme istitutive delle professioni in esame impongono genericamente agli ingegneri e agli architetti l'obbligo di astenersi dal commettere abusi e mancanze nello svolgimento dell'attività, prevedendo, nell'ipotesi di inosservanza di tale precetto, una responsabilità disciplinare del professionista³⁴¹. I codici deontologici dispongono inoltre che l'ingegnere e l'architetto devono a) tenere una condotta corretta e leale, nonché rispettosa del segreto professionale; b) aggiornarsi costantemente; c) controllare la perfetta osservanza delle norme che regolano i lavori cui partecipano; d) essere pienamente responsabili della struttura utilizzata e del prodotto che ne deriva. In entrambi i codici deontologici, infine, è previsto che l'inosservanza dei suddetti obblighi di condotta comporta l'applicazione delle sanzioni disciplinari previste dal regolamento n. 2537/1925.

Anche le organizzazioni di ingegneria aderenti all'OICE devono rispettare obblighi di condotta, di contenuto analogo o simile, stabiliti dal codice deontologico dell'associazione³⁴².

6.1.4 le tariffe

³⁴¹ Cfr. art. 43 r.d. n.2537/1925.

³⁴² Va rilevato che l'OICE ha istituito un servizio di consulenza per gli associati sui sistemi di certificazione della qualità per le attività di ingegneria previsti dalla normativa comunitaria UNI EN ISO 9001/2/3, che, nel facilitare l'interpretazione e l'applicazione delle suddette norme, assicura la qualità nella progettazione e attività connesse per il settore in esame.

19. La misura e le modalità per la determinazione dei compensi spettanti agli ingegneri e agli architetti erano in origine stabiliti dalla legge³⁴³. Successivamente, sempre la legge ha disposto che le tariffe degli onorari e delle indennità e i criteri per il rimborso delle spese fossero stabilite mediante decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto con il Ministro per i Lavori Pubblici, su proposta dei consigli nazionali riuniti degli ingegneri e degli architetti, sentite, da parte dei consigli stessi, le organizzazioni sindacali a carattere nazionale delle due categorie³⁴⁴.

20. Ancora norme di legge hanno previsto poi l'inderogabilità dei minimi di tariffa ed inoltre che tale principio deve intendersi applicabile esclusivamente ai rapporti intercorrenti tra privati³⁴⁵. L'inderogabilità non si applica agli onorari a discrezione³⁴⁶.

Anche relativamente ai rapporti con le PP.AA., in ogni caso, la legge ha disposto che per le prestazioni rese dai professionisti allo Stato e agli altri enti pubblici relativamente alla realizzazione di opere pubbliche o comunque di interesse pubblico, il cui onere è in tutto o in parte a carico dello Stato e degli altri enti pubblici, la riduzione dei minimi di tariffa non possa superare il 20%³⁴⁷.

21. I codici deontologici degli ingegneri e degli architetti prevedono poi che i professionisti, nell'accettare l'incarico, rispettino le tariffe vigenti, costituenti minimi inderogabili³⁴⁸. Il codice dell'OICE, invece, stabilisce che il compenso sia convenuto con il committente e che non sia, in eccesso o in difetto, sproporzionato alla reale portata e consistenza dell'incarico assunto³⁴⁹.

³⁴³ Cfr. al riguardo legge 2 marzo 1949 n. 143, recante "Approvazione della tariffa professionale degli ingegneri e degli architetti".

³⁴⁴ Cfr. al riguardo art. unico, comma 1, della legge 4 marzo 1958 n. 143, recante "Norme sulla tariffa degli ingegneri e degli architetti".

³⁴⁵ Cfr. al riguardo, rispettivamente, art. unico della legge 5 maggio 1976 n. 340, recante "Inderogabilità dei minimi della tariffa professionale per gli ingegneri e gli architetti" e art. 6, comma 1, della legge 1 luglio 1977 n. 404, recante "Sull'inderogabilità dei minimi e altro". Gli onorari per prestazioni professionali, tuttavia, ai sensi dell'art. 3 della citata legge n. 143/1949, sono normalmente valutati a percentuale o a quantità. Il consiglio nazionale degli Architetti, poi, ha precisato che per prestazioni professionali particolari i valori risultanti dalla tariffa sono considerati come massimi: ad esempio, con riguardo alle attività di edilizia abitativa agevolata e sovvenzionata dallo Stato, all'edilizia penitenziaria, alla pianificazione urbanistica nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata (Cfr. risposta a richiesta di informazioni dell'Autorità del 1 agosto 1995 e ivi relativi riferimenti normativi).

³⁴⁶ Cfr. citato art. unico della legge n. 340/1976: secondo l'art. 5 della citata legge n. 143/1949 gli onorari sono stabiliti a discrezione, oltre che per le consulenze, anche per le prestazioni quali, ad esempio, ricerche di settore, studi di piani regolatori, perizie, giudizi arbitrali.

³⁴⁷ Cfr. art. 4, comma 12bis, della legge finanziaria 26 aprile 1989 n. 155. Va anche segnalato che il citato disegno di legge n. 2288, all'art. 5, con riferimento agli incarichi di progettazione richiesti dalle amministrazioni, prevede un meccanismo di determinazione delle tariffe da parte del Ministero di Grazia e Giustizia, cui perfino le amministrazioni sono vincolate, "parametrato sulle tariffe professionali in vigore, ma da esso distinto, ancorchè con identico carattere inderogabile quanto ai minimi": al riguardo, l'Autorità, nella citata segnalazione S/167 del 3 settembre 1997, ha già avuto modo di auspicare la soppressione di tale disposizione.

³⁴⁸ Cfr. al riguardo art. 4.4 per gli ingegneri e art. 14 per gli architetti.

³⁴⁹ Cfr. artt. 3.4 e 7.2 cod. deont. OICE.

22. Con riferimento all'effettiva portata del principio dell'inderogabilità, va rilevato che la Corte di Cassazione, con sentenza n. 5675 del 19 ottobre 1988, ha sancito che l'inderogabilità delle tariffe professionali stabilite per ingegneri ed architetti dalle leggi n. 340/76 e 404/77 di per sè non comporta, in mancanza di corrispondente ed espressa previsione di legge, la nullità, ai sensi dell'art. 1418 c.c., del patto in deroga ai minimi predetti, il quale può risultare anche per *facta concludentia*.

23. Dal punto di vista dell'osservanza delle norme in materia tariffaria, infine, risulta che, dei 438 procedimenti disciplinari avviati nel triennio 1993/95 dai vari ordini degli architetti, 70 riguardano questioni connesse all'applicazione della tariffa professionale³⁵⁰. Il consiglio nazionale degli ingegneri, dal canto suo, ha precisato che nella prassi i minimi vengono derogati³⁵¹.

24. L'OICE, infine, segnala l'inadeguatezza dello strumento della tariffa obbligatoria per i servizi in esame: al riguardo, viene rilevato innanzitutto che la tariffa non appare tenere conto dei costi di produzione relativi ai singoli progetti poichè, essendo di norma rapportata percentualmente al valore dell'opera, comporta per alcuni di essi - quelli di basso importo per opere complesse - compensi inaccettabilmente bassi, per altri - quelli di importi elevati per spese infrastrutturali - prezzi eccessivamente alti.

In secondo luogo, viene sottolineato che la tariffa, anche nell'ipotesi in cui venisse determinata tenendo conto dei costi delle singole prestazioni, diventerebbe rapidamente obsoleta considerata l'evoluzione delle tecniche di progettazione³⁵².

6.1.5 Altre restrizioni riconducibili all'esercizio dell'attività

i) il divieto di prestare l'attività in qualità di dipendente di enti o imprese

25. Relativamente al suindicato divieto (che viene più estesamente trattato nell'ambito del capitolo ottavo), va rilevato che gli ingegneri e gli architetti-dipendenti, differentemente dagli avvocati, di regola, possono essere iscritti nell'albo ed esercitare la professione³⁵³. Tuttavia, per i soli dipendenti pubblici, la legge prevede il divieto di esercitare la libera professione - e non

³⁵⁰Cfr. risposta del consiglio nazionale degli Architetti del 1 agosto 1995 a richiesta di informazioni dell'Autorità.

³⁵¹ Cfr. audizione del suddetto consiglio del 30 marzo 1995: non sono disponibili dati concernenti specificamente il numero dei procedimenti disciplinari per mancata osservanza delle tariffe.

³⁵² Cfr. l'audizione dell'OICE del 5 maggio 1997.

³⁵³ Relativamente ai dipendenti pubblici in particolare l'art. 62 r.d. n. 2537/1925 stabilisce che "Gli ingegneri e gli architetti che siano impiegati di una pubblica amministrazione dello Stato, delle province e dei comuni, e che si trovino iscritti nell'albo degli ingegneri e degli architetti, sono soggetti alla disciplina dell'ordine per quanto riguarda l'eventuale esercizio della libera professione" (comma 1). "Per l'esercizio della professione è in ogni caso necessaria espressa autorizzazione dei capi gerarchici nei modi stabiliti dagli ordinamenti dell'amministrazione da cui il funzionario dipende" (comma 3).

già il divieto di iscrizione all'albo - ove sussista incompatibilità prevista da leggi, regolamenti generali o speciali, ovvero da capitoli³⁵⁴.

Il consiglio nazionale degli ingegneri, relativamente agli iscritti-dipendenti, ha precisato che tali professionisti svolgono la libera professione occasionalmente o saltuariamente ovvero nell'ambito di società di ingegneria.

ii) circolazione in ambito comunitario e limitazioni territoriali

26. Anche agli ingegneri si applica il decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 115, emanato in attuazione della citata direttiva CEE n. 89/48, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che si riferiscono a formazioni professionali di una durata minima di tre anni³⁵⁵.

27. La citata direttiva n. 89/48 CEE non comprende invece le attività del settore dell'architettura che sono oggetto di una direttiva specifica del 10 giugno 1985, la 85/384, citata al par. 2. I titoli che, secondo la Direttiva in esame, consentono l'accesso alle attività del settore dell'architettura sono, per l'Italia, la laurea in architettura ovvero quella in ingegneria civile³⁵⁶. Il riconoscimento dei titoli, inoltre, è subordinato alle seguenti condizioni: a) la formazione deve riguardare principalmente l'architettura, sia negli aspetti teorici che pratici; b) la durata della formazione di livello universitario deve essere almeno quadriennale se a tempo pieno, ovvero di almeno 6 anni, di cui 3 a tempo pieno. Non sono invece previste le cd misure compensative.

L'esercizio da parte di architetti stranieri delle attività in esame in Italia è un fenomeno abbastanza diffuso. Infatti, alla metà del '95, risultava che il numero dei professionisti comunitari iscritti in albi nazionali ammontava già ad alcune centinaia ed era in aumento³⁵⁷.

28. Relativamente all'ambito nazionale, l'ingegnere e l'architetto iscritti in un albo possono esercitare la professione in tutto il territorio dello Stato³⁵⁸.

iii) il divieto di pubblicità

³⁵⁴ Cfr. l'art. 62 citato, comma 2.

³⁵⁵ Il consiglio nazionale degli Ingegneri, sulla base di una ricerca effettuata dal consiglio stesso sullo stato di recepimento della Direttiva 89/48 CEE nei vari Paesi membri, osserva che l'accesso alla professione all'estero per i professionisti italiani, in alcuni Paesi UE, è più facile che per quelli stranieri in Italia: in Francia, Belgio e Olanda, ad esempio, qualunque cittadino comunitario può stabilirsi ed esercitare liberamente la professione di ingegnere con il solo limite di non fregiarsi dei titoli formativi locali, mentre in Germania, non sono previste misure compensative ai fini del riconoscimento del titolo (Cfr. L'Ingegnere Italiano n. 243, luglio 1993 e n. 247, gennaio 1994).

³⁵⁶ Conseguentemente appare che gli ingegneri civili possono esercitare attività di architettura in qualunque paese dell'UE, senza peraltro le limitazioni concernenti gli immobili storico-artistici poste invece, all'interno, dall'ordinamento del '25, la cui vigenza, come visto precedentemente, risulta mantenuta dal citato decreto n. 129.

³⁵⁷ Cfr. risposta del consiglio nazionale degli Architetti alla richiesta di informazioni dell'Autorità del 1 agosto 1995.

³⁵⁸ Cfr. art. 5 r.d. n. 2537/1925.

29. Relativamente al divieto di pubblicità, il consiglio nazionale degli ingegneri asserisce che la possibilità per gli iscritti agli albi di pubblicizzare la propria attività è limitata dagli obblighi che la legge impone loro e che si sostanziano essenzialmente nelle norme, a contenuto ampio, che richiedono di esercitare con decoro, probità e diligenza la professione, e di non commettere abusi o mancanze. A livello deontologico, poi, il codice degli ingegneri stabilisce che "l'ingegnere si deve astenere dal ricorrere a mezzi incompatibili con la propria dignità per ottenere incarichi professionali come l'esaltazione delle proprie qualità a denigrazione dell'altrui o fornendo vantaggi o assicurazioni esterne al rapporto professionale"³⁵⁹. E le norme di attuazione del codice deontologico inoltre considerano illecita concorrenza, tra l'altro "l'abuso di mezzi pubblicitari sulla propria attività professionale di tipo reclamistico e che possano ledere in vario modo la dignità della professione"³⁶⁰.

30. Per quanto concerne gli architetti, il consiglio nazionale precisa che l'architetto può pubblicizzare la propria attività nei limiti di una semplice informazione al pubblico. Ed infatti, anche il codice deontologico, nello stabilire che "la pubblicità commerciale è contraria alla dignità professionale ed è lesiva dell'immagine della categoria" prevede la pubblica diffusione delle opere e dei progetti come atto di divulgazione culturale che però non deve mai assumere forme concorrenziali o di carattere commerciale³⁶¹.

6.1.6 Confronto internazionale

31. Secondo le informazioni derivanti da un'indagine svolta alla fine del '94 dall'OICE con la collaborazione delle corrispondenti associazioni degli altri Paesi dell'UE³⁶², la professione di ingegnere, nella maggior parte dei Paesi membri dell'Unione, è regolamentata in modo meno stringente che in Italia e, in alcuni casi, non è affatto regolamentata.

Innanzitutto, deve rilevarsi che in numerosi Paesi e cioè in Francia, Inghilterra, Danimarca, Norvegia e Svezia tali professioni non appaiono essere protette. Inoltre, anche in alcuni degli Stati membri nei quali detto titolo è tutelato, non sono tuttavia previsti un esame post-laurea e l'iscrizione all'albo quali requisiti necessari per esercitare la professione, come in Germania e in Belgio. In Lussemburgo e in Spagna, infine, sono richiesti, rispettivamente, solo l'iscrizione ovvero l'esame post-laurea.

Conseguentemente, in numerosi Stati membri, tra cui anche la Francia e la Germania, non esistono enti ai quali spetti per legge la tenuta dell'albo degli

³⁵⁹ Cfr. art. 3.5 cod. deont.

³⁶⁰ Cfr. art. 3.3 norme att.

³⁶¹ Cfr. art. 34 cod. deont.

³⁶² Lo studio effettuato dall'OICE nel dicembre 1994, peraltro, ha un oggetto più ampio, trattandosi di un'indagine nei Paesi europei sulla legislazione per le società di ingegneria e sull'applicazione delle Direttive 92/50 e 93/38.

abilitati³⁶³. In Inghilterra e in Belgio esistono organismi per la registrazione degli ingegneri, ma l'appartenenza agli stessi non è un requisito per esercitare la professione.

32. Venendo alle tariffe, deve osservarsi che in nessun paese membro esistono *ex lege* tariffe minime inderogabili, ad eccezione dell'Italia, della Grecia e del Portogallo. In Spagna esistono tariffe concordate tra gli enti professionali e le Autorità governative e obbligatorie solo per alcune prestazioni. In Francia, in Germania e in Olanda esistono tariffe meramente indicative.

33. Relativamente alla possibilità di pubblicizzare l'attività professionale, in Germania gli ingegneri che esercitano l'attività in forma di impresa possono propagandare liberamente i servizi offerti, mentre gli ingegneri liberi professionisti, in quanto appartenenti ad un'associazione di categoria, possono soltanto informare il pubblico della forma e del contenuto delle loro attività.

6.2 I geometri

principali riferimenti normativi

Legge 24 giugno 1923 n. 1395, "Tutela del titolo e dell'esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti"; r.d. 11 febbraio 1929 n. 274, "Regolamento per la professione di geometra"; legge 2 marzo 1949 n. 144, "Tariffa degli onorari per le prestazioni professionali dei geometri"; legge 18 ottobre 1961 n. 1181, recante "Norme sulla tariffa per le prestazioni professionali dei geometri"; legge 7 marzo 1985 n. 75, "Modifiche all'ordinamento professionale dei geometri".

6.2.1 Le attività dei geometri

i) tipologia e caratteristiche

34. La professione di geometra, come le altre categorie di periti tecnici, risulta istituita dalla citata legge del 1923 n. 1395, la quale, come visto, ha istituito anche le professioni di ingegnere e di architetto³⁶⁴.

I geometri svolgono prevalentemente operazioni cartografico-catastali e gli estimi relativi, attività di misurazione e stima di fondi rustici, di aree urbane e di modeste costruzioni civili, nonché di progettazione, direzione e vigilanza di

³⁶³ In Germania, tuttavia, esistono associazioni di ingegneri.

³⁶⁴ Infatti, detta legge, all'art. 7, comma 2, stabilisce "Saranno pure formati (...) albi speciali per i periti agrimensori (geometri) e per altre categorie dei periti tecnici". Ed ancora, l'ultimo comma dello stesso articolo 7 rinvia ad apposito regolamento l'emanazione delle norme per la formazione degli albi, la costituzione, il funzionamento e le attribuzioni dei relativi collegi, nonché la *determinazione dell'oggetto e dei limiti dell'esercizio professionale*. Il r.d. 11 febbraio 1929 n. 274 reca, per l'appunto, il regolamento per la professione di geometra.

costruzioni rurali di limitata importanza, comprese piccole costruzioni accessorie in cemento armato, e di modeste costruzioni civili³⁶⁵.

35. Anche le attività che formano l'oggetto della professione di geometra non sono riservate per legge ai geometri stessi³⁶⁶. Ciò emerge dalle norme recanti l'ordinamento della professione, e precisamente dagli artt. 18, 19 e 20 del r.d. n. 274/1929, i quali definiscono le attività che devono considerarsi comuni rispettivamente agli ingegneri civili, ai dottori in scienze agrarie e ai periti agrari.

Al riguardo, tuttavia, la competenza dei geometri, relativamente ad alcune attività, è limitata rispetto a quella attribuita alle suindicate figure professionali³⁶⁷.

In altri casi, invece, le attività esercitabili dal geometra sono assolutamente analoghe a quelle di altri operatori³⁶⁸.

ii) l'articolazione della domanda e dell'offerta

36. I geometri iscritti all'albo alla fine del 1996 erano 84.725. La tabella che segue riporta il numero totale a livello nazionale degli iscritti agli albi dei geometri, nonché la consistenza dell'offerta nelle principali regioni (per una maggiore disaggregazione dei dati si veda anche tabella a1 in appendice).

³⁶⁵ Cfr. art. 16, r.d. n. 274/1929.

³⁶⁶ Cfr. audizione dello stesso consiglio nazionale dei Geometri del 21 giugno 1995.

³⁶⁷ Ad esempio, per quel che concerne le costruzioni civili, la progettazione, direzione e sorveglianza delle stesse spetta ai geometri solo ove si tratti di costruzioni *modeste*. L'incertezza da sempre esistente relativamente al concetto di "modestia" della costruzione ha determinato, nel tempo, un notevole contenzioso tra le categorie professionali interessate. Al fine di risolvere l'incertezza circa le competenze dei geometri sono state presentate alcune proposte di legge (Cfr. di recente, Atto Camera n. 740 del 10/5 /96 e Atto Senato n. 884 del 4/7/96 "*Disciplina delle competenze professionali dei geometri nei settori delle costruzioni, delle strutture e dell'urbanistica*"), le quali, nel definire il concetto di modesta costruzione, tengono conto dell'evoluzione del concetto stesso derivante dal notevole progresso delle conoscenze scientifiche e tecniche e dei metodi costruttivi. La Corte Costituzionale (sentenza 27 aprile 1993 n. 199), al proposito, osserva che "*non può certo ritenersi scelta irragionevole quella di ragguagliare a presupposti "flessibili" la determinazione di competenze che postulano cognizioni necessariamente variabili in rapporto ai progressi tecnico-scientifici che la materia può subire nel tempo*".

Relativamente alla progettazione, direzione e vigilanza di costruzioni in cemento armato, poi, devono rilevarsi orientamenti giurisprudenziali difformi. In particolare da un lato si ritiene attribuita ai geometri la competenza solo per piccole opere accessorie di *costruzioni rurali e di edifici per uso di industrie agricole*, di limitata importanza, che non richiedano particolari operazioni di calcolo e che per la loro destinazione non possono comunque implicare pericolo per l'incolumità delle persone, mentre per le *costruzioni civili*, sia pure modeste, ogni competenza è riservata agli ingegneri e agli architetti iscritti all'albo, (Cfr. in tal senso Cass. 28 luglio 1992 n. 9044, Cass. 5 agosto 1987 n. 6728). Dall'altro, invece, viene attribuita ai geometri la competenza in esame anche per le modeste costruzioni civili senza alcuna distinzione o esclusione in ordine al tipo di costruzione, alla sua struttura o alla tecnica costruttiva; (Cfr. Cass. 2 febbraio 1993).

Ancora, in tema di delimitazione delle competenze, relativamente alla stima di aree e di fondi rustici, nonché dei danni prodotti a tali fondi dalla grandine o dagli incendi, ovvero alla stima per la costituzione di servitù rurali, sono competenti sia i geometri che i dottori in scienze agrarie, ad eccezione dei "casi di notevole importanza economica e per quelli che, per la complessità di elementi di valutazione, richiedano le speciali cognizioni scientifiche e tecniche proprie dei dottori in scienze agrarie".

³⁶⁸ Ad esempio, la progettazione e direzione di *modeste* costruzioni civili spettano tanto ai geometri quanto ai periti edili.

Tabella 3 - Iscritti agli albi dei geometri - 1996

Regioni	geometri 1996	
Lombardia	13.751	(16,2%)
Piemonte	7.586	(8,9%)
Veneto	7.110	(8,3%)
Em. Romagna	6.744	(7,9%)
Campania	6.643	(7,8%)
Altre Regioni	42.891	(50,9%)
Totale	84.725	100

Fonte: consiglio nazionale dei geometri

La tabella mette inoltre in luce che poco meno del 50% del numero totale di professionisti era concentrato in sole cinque regioni, di cui le prime quattro al Nord.

6.2.2 modalità di accesso e standard qualitativi delle prestazioni

37. Con riferimento alle modalità di accesso, sono richiesti:

1) il diploma di geometra, un periodo di praticantato e l'esame di Stato di abilitazione³⁶⁹.

Relativamente al tirocinio, va rilevato che esso può essere svolto presso lo studio tecnico di un geometra, di un architetto o di un ingegnere civile per un biennio ovvero nella forma di attività tecnica subordinata anche al di fuori di uno studio tecnico professionale per almeno un quinquennio³⁷⁰.

Per quanto concerne l'esame di Stato, infine, va osservato che tale esame è disciplinato dalle norme della citata legge n. 1378/1956, come per le professioni di ingegnere e di architetto³⁷¹.

38. Le commissioni esaminatrici sono nominate con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione e sono composte dal Presidente e da quattro membri. Il Presidente viene scelto nelle seguenti categorie: a) professori universitari di ruolo ordinario o straordinario, b) professori associati o fuori ruolo, c) presidi di ruolo ordinario degli istituti tecnici. Uno dei membri della commissione viene scelto tra i professori di ruolo delle scuole secondarie superiori, docenti di costruzioni o tecnologia delle costruzioni, di topografia o di economia ed estimo, che abbiano effettivamente insegnato tali discipline per almeno dieci anni negli istituti tecnici per geometri. Gli altri tre componenti della commissione sono scelti tra geometri liberi professionisti iscritti all'albo professionale da almeno quindici anni, nell'ambito di terne di nominativi

³⁶⁹ Cfr. artt. 1 e 2, comma 1, legge 7 marzo 1985 n. 75, recante "Modifiche all'ordinamento professionale dei geometri". Peraltro, anche altre categorie di professionisti tecnici, quali i periti industriali o gli agrotecnici, sono caratterizzate da requisiti di accesso simili a quelli dei geometri.

³⁷⁰ Cfr. art. 2, comma 2, legge n. 75/85.

³⁷¹ Cfr. art. 2, comma 2, legge n. 75/85.

segnalate dal consiglio nazionale dei Geometri in numero corrispondente ai commissari da nominare³⁷².

39. Relativamente agli esiti degli esami di abilitazione, dai risultati degli stessi riguardanti gli anni 1992/1994, riportati nella tabella che segue, emerge che le percentuali degli abilitati all'esercizio della professione di geometra negli anni considerati sono state del 42,3%, del 41,7% e del 45,1% (Per una maggiore disaggregazione dei dati relativi al 1994 v. tab. a2 in appendice, dalla quale risulta una maggiore differenziazione tra sedi di esame).

Tabella 4- Risultati degli esami di abilitazione dei geometri

Candidati esame di Stato 1992	Abilitati esame di Stato 1992	Candidati esame di Stato 1993	Abilitati esame di Stato 1993	Candidati esame di Stato 1994	Abilitati esame di Stato 1994
9 457	4 005	9 606	4 008	9.873	4.456

Fonte: consiglio nazionale dei geometri.

40. Con riferimento a tali percentuali, il consiglio nazionale ha rilevato che il loro livello contenuto va valutato sulla base essenzialmente di due elementi: e cioè una formazione di base spesso carente e un tirocinio altrettanto inidoneo ad acquisire la necessaria esperienza professionale.

41. Con riferimento agli standard qualitativi, i codici deontologici adottati dai vari collegi prevedono una serie di comportamenti volti ad assicurare un livello qualitativo minimo dei servizi offerti. Oltre al generale dovere di comportarsi con probità e dignità, rilevano in particolare gli obblighi di perfezionamento della qualità delle proprie prestazioni professionali, di segreto, di non porsi in conflitto di interesse con il cliente.

6.2.3 le tariffe

42. Anche la misura e le modalità per la determinazione dei compensi spettanti ai geometri erano in origine stabiliti dalla legge³⁷³. Successivamente, il legislatore, delegificando la materia, ha disposto che le tariffe sono determinate, su proposta del consiglio nazionale dei geometri, con decreto del Ministro di Grazia e Giustizia di concerto con il Ministro dei Lavori Pubblici, e con il parere del Consiglio di Stato³⁷⁴.

I minimi sono inderogabili³⁷⁵. E tale inderogabilità risulta prevista anche dai vari codici deontologici adottati dai collegi locali.

³⁷² Cfr. art. 8 d.m. 15 marzo 1986, recante "Regolamento per gli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della libera professione di geometra".

³⁷³ Cfr. al riguardo legge 2 marzo 1949 n. 144, recante " Tariffa degli onorari per le prestazioni professionali dei geometri". Detta legge stabilisce, all'art. 3, l'obbligatorietà della tariffa, "salvo particolari accordi riferentisi a prestazioni di carattere continuativo".

³⁷⁴ Cfr. art. 1, legge 18 ottobre 1961 n. 1181, recante "Norme sulla tariffa per le prestazioni professionali dei geometri".

³⁷⁵ Cfr. art. 5 d.m. 25 marzo 1966, recante "Minimo tariffario".

43. Dal 1961 al 1990 il consiglio nazionale fa presente di aver presentato semplici adeguamenti economici dei valori tariffari in base agli indici ISTAT. Nel 1990, invece, ha proposto al Ministero una tariffa interamente ristrutturata, essendosi nel corso del tempo modificati i tipi e le modalità di svolgimento delle prestazioni, e comprensiva anche di voci precedentemente non previste³⁷⁶. La precedente tariffa infatti non prevedeva le voci connesse alla progettazione e al controllo della sicurezza dei cantieri, per lo svolgimento delle quali è stata creata una figura professionale *ad hoc* dalla legge n. 494/94. Tale attività può essere svolta dai geometri, come da altri professionisti.

6.2.4 Altre restrizioni riconducibili all'esercizio dell'attività

i) limitazioni territoriali

44. Relativamente all'ambito nazionale, il geometra iscritto in un albo può esercitare la professione in tutto il territorio dello Stato. Tuttavia in base al regolamento professionale, esiste una limitazione per le funzioni relative agli istituti tavolari e catastali esistenti nei territori annessi alla Repubblica Italiana con le leggi 26 settembre 1920, n. 1322 e 19 dicembre 1920, n. 1778. Le suddette funzioni infatti possono essere svolte solo dai geometri che sono iscritti in uno degli albi dei territori sopra indicati dopo almeno un anno dall'iscrizione³⁷⁷.

ii) il divieto di pubblicità

45. Relativamente al divieto di pubblicità si rileva che lo stesso risulta stabilito come obbligo deontologico da parte dei collegi che hanno adottato codici deontologici. Alcuni codici, poi, stabiliscono il divieto di procurarsi clientela mediante illecita pubblicità, non specificando tuttavia il contenuto di tale illiceità, altri, più severamente, il divieto di qualsiasi forma di pubblicità. Viceversa, l'OICE si limita a prevedere che le organizzazioni associate, per procurarsi clientela, non pubblichino testi o annunci pubblicitari elogiativi per sé stesse o denigratori per altre organizzazioni o consulenti³⁷⁸.

6.2.5 Spunti comparatistici

46. La professione di geometra, in Francia, è disciplinata dalla legge, la quale prevede, tra l'altro, un *Ordre des Geometres Experts*, articolato in

³⁷⁶ L'iter formativo, tuttavia, si è interrotto in quanto il Consiglio di Stato, per un verso, ha sospeso l'emissione del parere in relazione all'importo dei compensi a vacazione richiedendo ulteriori chiarimenti in merito, per l'altro, ha ritenuto che la proposta presentata dal consiglio nazionale non fosse un semplice aggiornamento quanto piuttosto contenesse un ampliamento delle competenze professionali. Il Ministero ha accolto i rilievi del Consiglio di Stato, non approvando la tariffa (Cfr. audizione del consiglio nazionale dei Geometri del 4 giugno 1997).

³⁷⁷ Cfr. art. 24 del r.d. n. 274/1929.

³⁷⁸ Cfr. art. 10.5 cod. deont. OICE.

consigli regionali e un consiglio superiore. Tali organismi hanno essenzialmente funzioni organizzative e di controllo del comportamento degli iscritti, mentre non hanno, come si vedrà, poteri in materia tariffaria.

Il perito geometra francese è un tecnico che svolge, in via esclusiva, i lavori topografici³⁷⁹. L'accesso all'albo è subordinato al superamento di un esame finale di una scuola per ingegneri-geometri, ad una prova di esame preliminare del diploma di perito-geometra e al compimento di un periodo di tirocinio.

Quanto ai compensi, la determinazione degli onorari è lasciata al libero accordo delle parti³⁸⁰.

Interessante appare poi la norma che prevede per ogni perito-geometra l'obbligo di una copertura assicurativa³⁸¹.

6.3 Conclusioni

47. La tabella che segue mette in evidenza le forme di regolamentazione dell'attività svolta dalle principali categorie professionali rientranti nell'area tecnica.

In primo luogo, emerge che i profili regolamentativi comuni a tutte le professioni sono costituiti dalle tariffe minime inderogabili e dal divieto di pubblicità. Inoltre, a livello deontologico, viene individuato il contenuto di alcuni obblighi di comportamento del professionista nei confronti della clientela a garanzia della qualità del servizio, tra i quali rileva in particolare l'obbligo di perfezionamento diretto ad assicurare prestazioni professionali tecnicamente adeguate.

Con riguardo all'ambito delle esclusive, va osservato che, mentre le competenze degli ingegneri e degli architetti appaiono delimitate, la ripartizione delle attività comuni ai geometri e agli ingegneri, relative in particolare alla progettazione e direzione delle costruzioni civili, non è stabilita univocamente, considerata la genericità dei criteri definitivi legislativi.

Relativamente ai requisiti di accesso, poi, emergono differenti modalità, che variano dal diploma di scuola media superiore accompagnato dal praticantato nel caso dei geometri (e di altre categorie di periti tecnici), al solo diploma di laurea nel caso degli ingegneri e degli architetti. Anche per questa area, come per quella economico-contabile, pertanto, emerge un sistema definito da una certa graduazione dei requisiti di accesso, ai quali tuttavia corrispondono competenze caratterizzate da un differente grado di complessità.

³⁷⁹ In particolare, l'art. 1.1 della legge n. 46-942 del 7 maggio 1946, istitutiva dell'ordine dei periti geometri, prevede la realizzazione di "studi e lavori topografici che fissano i limiti dei beni fondiari e, a questo titolo, rileva e redige i piani e i documenti topografici riguardanti la definizione dei diritti connessi alla proprietà fondiaria (...)".

³⁸⁰ L'art. 9 della citata legge stabilisce al riguardo "L'importo degli onorari è liberamente convenuto con i loro clienti entro i limiti stabiliti, eventualmente, dallo Stato, ai sensi delle sue prerogative generali in materia di prezzi".

³⁸¹ Cfr. art. 9.1. della citata legge.

Tabella 5 - Principali forme di regolamentazione dell'attività svolta dagli ingegneri, architetti e geometri

requisiti entrata	standard di qualità minima dei servizi economico-contabili	tariffe	altre forme di (auto)regolamentazione
<u>ingegneri</u> a) laurea in ingegneria b) esame di abilitazione <u>architetti</u> a) laurea in architettura b) esame di abilitazione <u>geometri</u> a) diploma di geometra b) pratica biennale o quinquennale c) esame di abilitazione	<u>requisiti relativi ai rapporti con la clientela:</u> obbligo di lealtà, di riservatezza, rispetto all'incarico ricevuto; divieto di conflitto di interessi con il cliente .	minime e, in alcuni casi, massime minime inderogabili	divieto di pubblicità aggiornamento

48. Con riguardo alla differenziazione della regolamentazione degli accessi, possono svolgersi considerazioni non dissimili da quelle espresse con riferimento al mercato delle prestazioni contabili. In particolare, appare ipotizzabile che un assetto caratterizzato da una diversificazione dell'offerta consenta un più efficiente adattamento della stessa a esigenze della domanda senz'altro differenziate sotto il profilo del grado di complessità delle prestazioni richieste.

49. Giova al riguardo sottolineare, tuttavia, che nell'ambito delle professioni tecniche, probabilmente ancor più che in altri settori, il legislatore appare essersi frequentemente orientato verso soluzioni che favoriscono la concorrenza, quanto meno intercategoriale. Pertanto, non v'è ragione per ritenere che, sulla base di questo principio, ed in particolare relativamente alle attività il cui esercizio presuppone percorsi di studio aventi per oggetto materie analoghe o simili, non possano essere reinterpretate situazioni attualmente caratterizzate da ambiguità e incoerenze normative.

Peraltro, sotto un profilo sostanziale, l'esistenza di barriere interprofessionali appare particolarmente artificiosa qualora si consideri, dal lato dell'offerta, il crescente peso assunto dalle società di ingegneria, al cui interno operano professionisti di varia formazione e specializzazione.

50. Con riferimento a queste ultime, è utile mettere in evidenza come esse costituiscano l'esemplificazione di nuove forme di svolgimento dell'attività professionale, in cui prevalgono non tanto la personalità della prestazione, quanto piuttosto l'organizzazione del processo di erogazione del servizio secondo criteri di "efficienza industriale", che contemplano anche la certificazione di qualità dello stesso.

51. Peraltro, che le società di ingegneria costituiscano soggetti portatori di un nuovo modo di erogare servizi professionali maggiormente coerente con i principi e le dinamiche di mercato, appare evidente qualora si consideri l'insoddisfazione espressa dalle stesse circa la permanenza di una regolamentazione tariffaria che viene percepita come inutilmente limitativa dell'autonomia di impresa.

52. Al riguardo non può non considerarsi che, data anche la diffusione di procedure ad evidenza pubblica secondo le quali si esprime gran parte della domanda del settore, la vigente regolamentazione dell'esercizio dell'attività che comprende non soltanto limitazioni tariffarie ma anche divieti all'utilizzo della pubblicità, appare del tutto superflua.

appendice statistica

Geometri

Tabella a1. Geometri iscritti agli albi per regioni

PIEMONTE - VALLE D'AOSTA	8.005
di cui: Torino	2.882
LOMBARDIA	13.751
di cui: Milano	3.566
TRENTINO ALTO ADIGE	1.472
di cui: Trento	872
VENETO	7.110
di cui: Padova	1.469
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.068
di cui: Udine	1.090
LIGURIA	2.731
di cui: Genova	1.184
EMILIA ROMAGNA	6.744
di cui: Bologna	1.258
MARCHE	2.523
di cui: Ancona	693
TOSCANA	6.568
di cui: Firenze	1.705
LAZIO	5.710
di cui: Roma	3.391
UMBRIA	1.932
di cui: Perugia	1.504
ABRUZZO	2.213
di cui: L'Aquila	592
MOLISE	772
di cui: Campobasso	534
CAMPANIA	6.643
di cui: Napoli	2.285
BASILICATA	1.608
di cui: Potenza	1.254
PUGLIA	4.387
di cui: Bari	1.293
CALABRIA	2.313
di cui: Cosenza	896
SICILIA	5.403
di cui: Catania	1.185
SARDEGNA	2.772
di cui: Sassari	1.163
TOTALE	84.725

Fonte: consiglio nazionale dei geometri

Tabella a2 - Percentuali geometri abilitati anno 1994

Città	Candidati	Abilitati	% abilitati
Torino	485	283	58,3
Alessandria	141	25	17,7
Asti	-	-	-
Cuneo	-	-	-
Vercelli	-	-	-
Casale Monferrato	23	12	52,1
Novara	192	72	37,5
Genova	211	105	49,7
Savona	103	39	37,8
La Spezia	81	28	34,5
Imperia	80	51	63,7
Milano	465	191	41
Bergamo	230	73	31,7
Varese	251	71	28,2
Como	197	49	24,8
Brescia	271	94	34,6
Cremona	106	40	37,7
Mantova	92	46	50
Pavia	143	41	28,6
Sondrio	-	-	-
Venezia	178	62	34,8
Verona	214	83	38,7
Vicenza	248	87	35
Treviso	214	68	31,7
Padova	253	79	31,2
Rovigo	66	36	54,5
Belluno	39	22	56,4
Bologna	165	64	38,7
Ferrara	-	-	-
Forlì	-	-	-
Parma	86	35	40,6
Piacenza	64	43	67,1
Reggio Emilia	115	29	25,2
Ravenna	84	36	42,8
Rimini	96	47	48,9
Trieste	27	9	33,3
Udine	110	77	70
Pordenone	-	-	-
Gorizia	-	-	-
Trento	131	35	26,7
Bolzano	69	50	72,4
Firenze	263	126	47,9
Lucca	228	43	18,8
Pistoia	-	-	-
Pisa	130	65	50
Grosseto	68	34	50
Arezzo	165	62	37,5

Massa Carrara	81	30	37
Prato	92	41	44.5
Siena	99	27	27.2
Perugia	213	82	38.4
Terni	66	41	62.1
Ancona	121	48	39.6
Macerata	38	22	57.8
Ascoli Piceno	56	29	51.7
Camerino	6	5	83.3
Pesaro	96	43	44.7
Roma	422	191	45.2
Latina	-	-	-
Frosinone	-	-	-
Rieti	66	22	33.3
Napoli	428	245	57.2
Caserta	128	67	52.3
Avellino	116	82	70.6
Benevento	-	-	-
Salerno	-	-	-
Potenza	158	33	20.8
Matera	52	51	98
Pescara	-	-	-
L'Aquila	-	-	-
Chieti	41	28	68.2
Bari	144	66	45.8
Brindisi	62	37	59.6
Foggia	73	44	60.2
Lecce	-	85	-
Taranto	106	64	60.3
Lucera	26	11	42.3
Campobasso	74	65	87.8
Isernia	27	17	62.9
Reggio Calabria	56	45	80.3
Catanzaro	-	-	-
Cosenza	-	-	-
Palermo	126	104	82.5
Messina	168	82	48.8
Ragusa	57	37	64.9
Siracusa	69	21	30.4
Enna	44	40	90.9
Caltanissetta	54	32	59.2
Trapani	87	54	62
Catania	-	-	-
Cagliari	253	101	39.9
Nuoro	93	40	43
Oristano	56	23	41
Sassari	-	-	-

Fonte: consiglio nazionale geometri

