

SENATO della REPUBBLICA  
Commissione II (Giustizia)

*Proposte di legge recanti “Disciplina delle professioni intellettuali”*

Audizione del Presidente  
dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Prof. Giuseppe Tesauo

Roma, 18 febbraio 2003

Signor Presidente, signori Senatori,

anzitutto ringrazio per aver dato all'Autorità la possibilità di esprimere il proprio punto di vista su un tema rispetto al quale è intervenuta a più riprese.

I disegni di legge oggetto di esame da parte della Commissione Giustizia del Senato muovono dalla dichiarata *“esigenza di modernizzare l'ordinamento delle professioni intellettuali, liberandole dai vincoli corporativi ma salvaguardandone sia le funzioni di interesse generale, sia le attribuzioni di interesse pubblico in senso stretto (proprie di alcune di esse) avendo ben chiaro il principio che la tutela degli interessi degli utenti si realizza nell'ambito del libero mercato, sulla base di regole e parametri assolutamente diversi rispetto a quelli del sistema delle imprese”*.

L'esigenza di modernizzazione delle professioni è assolutamente condivisibile ed è al centro di un dibattito interessante e vivace, che va avanti da diverso tempo, con frequenti riferimenti allo scenario comunitario; e ciò sia da parte dei fautori dello *status quo* che di coloro che invece sostengono la necessità di una profonda revisione del sistema attuale.

Cominciamo dunque dall'Europa. E' ormai acquisito che è possibile svolgere stabilmente o anche in modo occasionale attività professionali in un altro Stato membro dell'Unione. Aggiungo che nella misura in cui, allo stato attuale, è da escludere che si possa impedire l'ingresso in Italia di professionisti comunitari, se non incorrendo in violazioni di quella normativa, non ha alcun senso combattere battaglie di retroguardia: molto meglio attrezzarsi in modo da competere efficacemente rispetto ai concorrenti non italiani ed evitare di

mantenere il sistema Italia in una posizione di oggettiva marginalità nel “mercato” dei servizi professionali. In tale contesto è peraltro innegabile che il non aver finora provveduto a una modernizzazione dei meccanismi associativi professionali costituisce motivo di rammarico, essendo fortemente penalizzante per gli stessi professionisti.

Quanto ai profili che più direttamente hanno interessato l’Antitrust, va detto che il tema degli ordini professionali è stato, in particolare, oggetto di una indagine conoscitiva e di più segnalazioni alle competenti autorità governative, l’ultima del febbraio 1999 (AS 163). I rilievi dell’Antitrust hanno riguardato e riguardano tutti quei vincoli che investono il settore dei servizi professionali, precludendone l’apertura alla concorrenza.

Sotto questo profilo, a dispetto degli obiettivi di modernizzazione enunciati nelle relative relazioni introduttive, l’impressione è che i disegni di legge in discussione consolidino la disciplina delle professioni intellettuali e degli ordini che le rappresentano, peraltro introducendo nuovi elementi di contrasto con i principi della libera concorrenza.

Al riguardo, va innanzitutto rilevato come la dichiarata volontà di istituire un regime di concorrenza, per così dire, *speciale* per i professionisti, tanto da pervenire a negarne, nel disegno di legge 691 (art. 2, comma 1), la natura di imprese, si pone in netto contrasto con l’esperienza antitrust da tempo maturata a livello comunitario, prima, e nazionale, poi.

Beninteso, con ciò non si vuole disconoscere quelle specificità che, a tutela della collettività, caratterizzano le professioni intellettuali, ma, piuttosto, si intende ribadire come dette specificità non si prestano ad esentare automaticamente e in maniera generalizzata il settore di cui trattasi dalle regole

della concorrenza. E ciò nella convinzione dell'utilità delle regole della concorrenza proprio ai fini della modernizzazione di un settore economico così rilevante per il Sistema Paese.

Precisamente riguardo alla qualifica di "impresa", attribuita in ambito comunitario, ormai da tempo, anche ai professionisti e ai relativi enti esponenziali, ritengo non superfluo provare a chiarire alcuni termini della questione. La nozione di impresa nel sistema comunitario è stata identificata con la valenza economica dell'attività ed è dunque molto ampia, fino a comprendere anche l'attività dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti, rispetto ai quali la stessa Corte di giustizia ha precisato che il fatto che essi esercitano un'attività intellettuale non è tale da escluderli dalla sfera di applicazione delle norme a tutela della concorrenza.

L'utilizzazione e l'interpretazione di tale nozione niente ha dunque da dividere, comunque non necessariamente, con il regime d'impresa come disciplinato dai codici civili o commerciali degli Stati membri. In tale prospettiva non si comprendono, pertanto, le motivazioni tecniche che ispirano la negazione dell'accostamento tra il professionista e la nozione di impresa ai fini specifici dell'applicazione della disciplina della concorrenza.

Ciò che peraltro lascia perplessi è che i progetti di legge in questione si incentrano sulla regolamentazione dei profili organizzativi degli enti esponenziali delle professioni, senza farsi carico, al di là di talune disposizioni sull'assicurazione obbligatoria e sulle società professionali, della necessità di individuare strumenti che consentano ai professionisti di meglio rispondere alle

dinamiche economiche, ostacolando così la loro capacità di competere in un mercato aperto.

Venendo agli aspetti più puntuali della riforma, si osserva come i disegni di legge 691 e 804 cristallizzino l'attuale sistema ordinistico, salvaguardando le funzioni degli ordini stessi e il numero di quelli esistenti, rinunciando a selezionare i singoli interessi pubblici che possano giustificare, a tutela del cliente, l'esistenza di riserve per talune attività professionali.

In proposito, l'Autorità ha già avuto modo di rappresentare, nell'indagine conoscitiva del 1997, nonché in successive segnalazioni, che sarebbe invece opportuno rivisitare l'attribuzione delle attuali riserve, nel convincimento che alcune di esse non appaiono più appropriate a soddisfare le esigenze dei fruitori della prestazione. In svariati settori professionali, infatti, molte attività hanno subito un processo di standardizzazione e, ciononostante, restano coperte da riserva, in quanto asseritamene supportate da necessità di interesse pubblico, che tuttavia non vengono specificamente identificate.

Né nel contesto di questa riforma sembra emergere il tentativo di assegnare agli ordini competenze funzionali alla dichiarata esigenza di modernizzazione delle professioni intellettuali, nell'ottica della garanzia della qualità per il benessere collettivo. Gli ordini, peraltro, vengono disegnati con caratteristiche generali che non tengono conto delle peculiarità delle specifiche attività professionali.

Non si può non rilevare, poi, come i disegni di legge facciano ricadere nell'ambito della potestà deontologica aspetti spiccatamente regolatori dell'esercizio delle professioni, che nulla hanno a che vedere con le questioni

propriamente di ordine etico rilevanti per la fiducia dei terzi nelle categorie professionali.

Vengono infatti espressamente attribuite agli ordini competenze in materia di regolamentazione ed organizzazione dell'esercizio delle attività professionali, con riguardo, ad esempio, alle tariffe, alla pubblicità professionale e alla non meglio individuata "*certificazione della qualificazione professionale*". In assenza dell'indicazione nella legge di precisi parametri d'interesse pubblico - vuoto, questo, che non può essere colmato dalla successiva approvazione delle deliberazioni degli ordini da parte dell'autorità pubblica -, vengono assicurati agli stessi ordini spazi di intervento eccessivamente ampi. In tal modo, si limita altresì la portata innovativa delle previsioni in materia di società fra professionisti e di assicurazione obbligatoria.

In uno dei due disegni di legge vengono conferite agli ordini persino le funzioni di monitoraggio del mercato delle prestazioni e di ricognizione dei contenuti tipici delle prestazioni stesse, e ciò non certo ai fini dell'informazione al pubblico, al quale sono invece rivolte solo notizie sui contenuti minimi delle singole prestazioni professionali.

Muovendo da siffatta impostazione, pertanto, i disegni di legge sembrano innovare assai poco relativamente al controllo all'accesso, riproponendo la predeterminazione numerica, l'esame di Stato, l'iscrizione obbligatoria all'albo, l'appartenenza all'ordine. E ciò che più conta, ancora una volta, tali limitazioni riguardano le professioni in sé e non le singole attività svolte dai professionisti, queste sì talora meritevoli di regolamentazione speciale. Le modalità di accesso alla professione andrebbero invece curate e modernizzate con grande scrupolo.

Ad avviso dell'Autorità, sarebbe opportuno dare la possibilità di accesso alla professione, eliminando ogni tipo di restrizione attuale o potenziale, senza rinunciare ad un controllo adeguato e severo del livello di formazione, ma consapevoli che la selezione vera é operata dalla dialettica tra la qualità dell'offerta e i bisogni del cittadino.

In tale prospettiva, dovrebbe essere soprattutto la formazione ad essere curata, e non solo in un momento iniziale, ma in modo permanente, effettivo, lungimirante, giovandosi di tutte le collaborazioni opportune, in particolare l'Università. Questo dovrebbe essere, insieme al controllo effettivo e severo del rispetto della deontologia, il compito principale e di maggiore respiro dell'ordine professionale.

Quanto, poi, alle tariffe, l'Autorità resta assolutamente convinta che l'idea che la tariffa costituisca garanzia di qualità è superata e fuorviante. Tra le restrizioni all'esercizio dell'attività professionale, la fissazione di tariffe inderogabili minime o fisse appare quella meno riconducibile al perseguimento dell'interesse generale. Da una parte, non è idonea a garantire elevati livelli qualitativi nell'erogazione delle prestazioni, dall'altra sottrae al libero professionista la disponibilità della più importante variabile del proprio comportamento economico.

La qualità minima della prestazioni, infatti, dovrebbe risultare già sufficientemente tutelata *ex ante* dalle selezioni all'accesso. Al contrario, il meccanismo dei prezzi fissi fa sì che la qualità non sia una variabile che concorre alla determinazione degli stessi e, quindi, non costituisca né un parametro di riferimento per il cliente/utente che si trova a compiere le proprie scelte sul mercato, né un valido incentivo per il professionista ad offrire servizi qualitativamente migliori di quelli offerti dai propri concorrenti.

L'argomentazione secondo cui la qualità sarebbe inglobata nel livello al quale la tariffa è fissata non sembra condivisibile. In tal caso, infatti, la qualità non può che essere stata determinata *ex ante* e, pertanto, come detto, a quel livello necessariamente minimo ed uniforme, già assicurato - e per definizione - dai meccanismi di selezione all'accesso. La qualità, intesa come strumento di promozione dello sviluppo della professione, è, di contro, un elemento dinamico che emerge, *ex post*, all'atto dello svolgimento della prestazione e dal confronto che il professionista stesso dovrebbe svolgere con prestazioni analoghe.

In tal senso, pertanto, si potrebbe sostenere che qualità e tariffe uniformi sono strumenti in contraddizione tra loro, essendo la prima un elemento di differenziazione del servizio, la seconda di omologazione. Tali considerazioni circa gli effetti negativi dei prezzi fissi sul benessere della collettività non mutano in maniera sostanziale nell'ipotesi in cui sia la pubblica autorità a farsi carico dell'adozione delle tariffe.

L'Autorità sente peraltro il dovere di mettere in guardia dalla facile tentazione di generalizzare la portata della sentenza C-35/99 (Arduino), con cui la Corte di giustizia comunitaria si è pronunciata, in sede pregiudiziale, sulla imputabilità allo Stato italiano del tariffario forense. Da quella sentenza, infatti, non è possibile ricavare principi di carattere generale in materia di tariffe, tantomeno l'idea che sia possibile estenderne la portata al di là del caso di specie, dunque a tutte quelle attività che l'ordinamento nazionale suole riguardare come esplicazione di professioni intellettuali.

Non si condivide, poi, l'atteggiamento negativo che i disegni di legge ripropongono relativamente all'attività promozionale del libero professionista.



La pubblicità, in termini generali, costituisce un elemento di notevole importanza proprio per colmare parte delle asimmetrie informative che non consentono all'utente di scegliere con maggiore cognizione di causa il servizio di cui necessita e di giudicarne la qualità resa. In questo senso, poco importa definirla come "informazione all'utenza" e non pubblicità; ciò che rileva è che l'informazione, per esser tale, deve essere basata su elementi di fatto, quali i prezzi, le caratteristiche, i risultati. Una comunicazione al pubblico, priva di contenuti siffatti, non potrebbe avere alcuna utilità informativa.

Per converso, non si comprende la logica restrittiva, ove si consideri che la pubblicità di carattere generale, quella che torna a beneficio dell'intera categoria, fa aumentare la domanda aggregata per l'intera professione. D'altro canto, la pubblicità del singolo o di un ristretto gruppo di professionisti è suscettibile di produrre effetti di redistribuzione della domanda di servizi all'interno della professione, a vantaggio soprattutto dei giovani più capaci e meritevoli.

In conclusione, le preoccupazioni e riserve espresse dall'Autorità in numerose occasioni sul tema in oggetto restano ancora valide. L'Autorità è, certo, consapevole della complessità e della delicatezza del dibattito condotto in questa sede sulle libere professioni, dibattito cui ha cercato di fornire il proprio contributo e che ha portato all'introduzione, nei testi in esame, di alcuni elementi di apertura sicuramente apprezzabili, quali ad esempio, una minore ingerenza degli appartenenti agli ordini nella fase dell'accesso alle professioni o, anche, la previsione di percorsi formativi alternativi al tirocinio, meno onerosi per i giovani che intendono accostarsi alle libere professioni.

Tali testi, tuttavia, continuano ad essere formulati in modo tale da non consentire l'obiettivo di modernizzazione delle professioni, che pure dichiarano di voler perseguire.

Più in generale, l'atteggiamento dei professionisti e gli eccessivi vincoli posti dalla disciplina in oggetto sono tali, da un lato, da risolversi in uno svantaggio sia per i cittadini che, in prospettiva, per gli stessi professionisti, dall'altro, da comportare una riduzione di competitività del sistema Italia. E' bene che di questo ci rendiamo conto tutti, pena l'immagine, la falsa immagine, di una miriade di corporazioni chiuse in se stesse e che guardano al passato in luogo di esaltare le proprie potenzialità di sviluppo.