

AS2169 - DELEGA AL GOVERNO PER RIFORMA ORDINAMENTO FORENSE

Roma, 22 aprile 2026

Ministero della Giustizia

Con riferimento alla richiesta di parere formulata da codesta Amministrazione in data 7 aprile 2026, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del d.lgs. n. 142/2020, in relazione al disegno di legge recante "*Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento forense*", l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'adunanza del 21 aprile 2026, ha osservato quanto segue.

Come illustrato nella documentazione allegata alla richiesta di parere, il disegno di legge si colloca nel più ampio quadro della regolamentazione delle professioni intellettuali e risponde all'esigenza di adeguare la disciplina vigente alle trasformazioni del contesto socioeconomico e normativo intervenute successivamente alla legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Tale intervento normativo intende, dunque, riqualificare e modernizzare la professione forense, rendendola più attrattiva per le nuove generazioni, al contempo rafforzando l'efficienza organizzativa dell'avvocatura italiana, nel rispetto di elevati *standard* qualitativi.

Al riguardo, appaiono particolarmente apprezzabili le disposizioni volte alla semplificazione delle procedure di accesso alla professione. In particolare, da un lato, si prevede la facoltà per il praticante abilitato di esercitare il patrocinio autonomo, in ambito civile e penale, previa iscrizione in un'apposita sezione del registro, entro determinati limiti di valore e di pena. Dall'altro lato, viene semplificato l'esame di Stato per l'accesso alla professione, attraverso la riduzione delle prove scritte da tre a due, cui si aggiunge la prova orale, mantenendo talune delle modalità di svolgimento più agevoli introdotte in via eccezionale durante il periodo emergenziale; la riforma introduce, inoltre, criteri di valutazione più uniformi e coerenti con gli attuali livelli qualitativi richiesti.

Merita, inoltre, valutazione altrettanto positiva l'attenzione dedicata dal decreto alla formazione degli avvocati e dei tirocinanti, quale strumento essenziale per garantire un adeguato livello di preparazione e la qualità tecnica dell'assistenza legale.

Ciò premesso, si osserva che la valutazione *ex ante* di proporzionalità condotta da questa Autorità ai sensi del d.lgs. n. 142/2020, attuativo della direttiva (UE) n. 2018/958, riguarda le misure suscettibili d'introdurre restrizioni all'accesso o all'esercizio delle professioni regolamentate. In conformità ai principi eurounitari, tali restrizioni possono ritenersi giustificate solo laddove non risultino discriminatorie, siano necessarie sulla base di motivi imperativi d'interesse generale e rispettino il principio di proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti.

Alla luce di tali principi, si formulano le seguenti osservazioni con riferimento alle disposizioni di seguito richiamate.

Compensi professionali e disciplina del parere di congruità

Con riferimento alle disposizioni in materia di compensi professionali, si osserva che il DDL Delega individua, all'articolo 2, comma 1, lettera g), i principi e criteri direttivi, confermando, in linea generale, il principio della libera pattuizione dei compensi tra le parti, fatta salva l'applicazione della disciplina sull'equo compenso nei casi espressamente previsti. In tale ambito, la disposizione prevede, tra l'altro, criteri di determinazione del compenso fondati sulla quantità e qualità della prestazione e sulla proporzionalità rispetto all'attività svolta, nonché l'adozione periodica dei parametri per il calcolo del compenso in caso di assenza di pattuizione, oltre a specifiche previsioni in materia di pagamento del compenso, parere di congruità e rimborso delle spese.

Gli obiettivi perseguiti - riconducibili alla tutela dei destinatari dei servizi legali e al buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia - appaiono, in linea di principio, condivisibili.

Tuttavia, la documentazione di accompagnamento evidenzia, tra l'altro, l'esigenza di contrastare la pressione al ribasso sui compensi e di rafforzare la sostenibilità economica della professione, facendo emergere una correlazione diretta tra il livello del compenso richiesto e la garanzia della qualità della prestazione; nel loro complesso, tali finalità appaiono prevalentemente finalizzate al sostegno economico della categoria professionale e, in quanto tali, non risultano riconducibili a motivi imperativi di interesse generale, non essendo del resto neppure espressamente ricompresi tra quelli individuati dall'articolo 4 del d.lgs. n. 142/2020.

Si ritiene, pertanto, opportuno richiamare l'esigenza che le misure in esame non si traducano, in concreto, in un'estensione dell'ambito di applicazione di regimi assimilabili a minimi tariffari, con possibili effetti di irrigidimento del sistema e di attenuazione delle dinamiche concorrenziali.

Come noto, il quadro normativo vigente si fonda sul principio della libera pattuizione dei compensi, laddove la disciplina dell'equo compenso, basata sui parametri forensi, riveste carattere eccezionale ed è limitata ai rapporti con i

“grandi clienti” individuati dalla legge n. 49/2023¹; appare pertanto opportuno preservare tale assetto, evitando improprie estensioni dei vincoli tariffari che possano incidere sulla libertà negoziale delle parti e sul funzionamento del mercato.

Alla luce di quanto precede, si osserva, in primo luogo, che l’articolo 2, comma 1, lettera g), n. 1), nel disciplinare i criteri di determinazione del compenso (quantità e qualità della prestazione, proporzionalità e obiettivi perseguiti), pur risultando in linea di principio coerente con i criteri già desumibili dall’ordinamento, richiede una particolare cautela interpretativa, al fine di evitare che tali parametri e, in particolare, la qualità della prestazione, possano essere intesi come automaticamente correlati al livello del compenso, con possibili impatti negativi sulle dinamiche concorrenziali.

Al riguardo, giova richiamare il consolidato orientamento dell’Autorità, secondo cui non sussiste una correlazione diretta tra il livello del compenso e la qualità della prestazione, la quale deve essere garantita attraverso strumenti propri dell’ordinamento professionale, quali la formazione, l’aggiornamento e la vigilanza disciplinare².

In tale prospettiva, in sede di attuazione della delega, appare opportuno assicurare che sia preservata la possibilità per i professionisti di praticare compensi differenziati, anche inferiori ai parametri, nei rapporti con clienti diversi dai grandi clienti rientranti nella disciplina dell’equo compenso, tenuto anche conto della natura della prestazione o dell’adozione di modelli operativi più efficienti.

In secondo luogo, con riferimento all’articolo 2, comma 1, lettera l), la previsione, nell’ambito dei rapporti di monocommittenza o di collaborazione continuativa, di un compenso non inferiore ai parametri stabiliti in via regolamentare appare suscettibile di estendere, oltre i limiti della disciplina dell’equo compenso, un vincolo generalizzato al rispetto dei parametri anche a rapporti che non presentano le medesime esigenze di tutela.

In assenza di specifiche giustificazioni in ordine alla necessità e proporzionalità dell’intervento, tale previsione appare al più ammissibile nei soli casi già riconducibili alla disciplina dell’equo compenso ai sensi della legge n. 49/2023, ossia laddove la prestazione sia resa in favore di committenti qualificabili come “grandi clienti”, con conseguente applicazione dei parametri forensi.

Si suggerisce, pertanto, di riformulare la disposizione, eliminando il riferimento a un compenso “*comunque non inferiore ai parametri stabiliti in via regolamentare*”.

Infine, con riferimento all’articolo 2, comma 1, lettera g), n. 4), la previsione rimette al Governo la valutazione della possibilità di estendere la disciplina di cui all’articolo 7 della legge n. 49/2023, relativa al parere di congruità con efficacia di titolo esecutivo per la riscossione dei crediti professionali.

Al riguardo, si richiama l’attenzione sul fatto che, nell’ambito della disciplina dell’equo compenso, il parere di congruità è strettamente ancorato ai parametri forensi, che costituiscono il riferimento normativo per la valutazione della congruità del compenso. In tale prospettiva, un’estensione generalizzata dello strumento anche ai rapporti con clienti diversi dai “grandi clienti” potrebbe comportare, in concreto, l’applicazione dei parametri in ambiti nei quali dovrebbe operare la regola generale della libera pattuizione, attribuendo loro una funzione sostanzialmente vincolante.

L’Autorità suggerisce, pertanto, di individuare soluzioni alternative che consentano di semplificare il recupero dei crediti professionali senza incidere sulla libertà di determinazione del compenso.

Ruolo degli Ordini

Con riferimento al ruolo degli Ordini, il DDL delega, se da un lato conferma le funzioni già previste dalla legge professionale, tra cui quella di coordinamento dell’attività dei diversi COA e il ruolo consultivo del CNF, dall’altro prevede che i decreti legislativi stabiliscano “*di preferenza*” l’adozione delle disposizioni attuative mediante regolamenti del CNF ovvero richiedano il suo parere nei casi di esercizio del potere regolamentare da parte del Governo o del Ministro (articolo 2, comma 3).

Tale impostazione appare dunque attribuire al CNF un potere regolamentare diretto, condiviso con i COA, in relazione a profili rilevanti dell’accesso e dell’esercizio della professione.

In proposito, si rammenta che l’Autorità ha già evidenziato come l’attribuzione di potestà regolatorie a organismi espressione di interessi di categoria possa risultare in contrasto con i principi di concorrenza, in assenza di una netta distinzione tra funzione regolatoria pubblica e autodisciplina privata³.

In linea con tali considerazioni, l’Autorità, ai fini del rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, ritiene opportuno mantenere unicamente in capo ai pubblici poteri l’esercizio del potere regolamentare.

Formazione, aggiornamento professionale e specializzazione

Con riferimento alle disposizioni in materia di formazione e aggiornamento professionale, si osserva preliminarmente che tali strumenti perseguono il condivisibile obiettivo di garantire il mantenimento e il miglioramento della qualità

¹ [Cfr. sul punto anche provvedimento I875 - CNF/Nuovo articolo 25-bis del codice deontologico forense, provvedimento n. 31724 del 12 novembre 2025, in Bollettino n. 46/2025.]

² [Cfr., ex multis, I713 - Consiglio Nazionale dei Geologi/Restrizioni Deontologiche sulla determinazione dei compensi, provvedimento n. 21279 del 23 giugno 2010, in Bollettino n. 25/2010; I750 - Consiglio notarile di Bari/Conformità alla delibera n. 4/2012, provvedimento n. 24378 del 30 maggio 2013, in Bollettino n. 23/2013.]

³ [Cfr. segnalazioni AS602 - Riforma della professione forense, del 16 settembre 2009, in Bollettino n. 35/2009.]

delle prestazioni professionali. Tuttavia, le relative previsioni devono essere strutturate in modo da non introdurre restrizioni ingiustificate all'accesso o all'esercizio della professione.

In particolare, con riferimento al tema delle specializzazioni forensi, l'articolo 2, comma 1, lettera n), prevede la razionalizzazione della disciplina affidando l'organizzazione dei corsi agli ordini territoriali d'intesa con le associazioni forensi specialistiche e attribuendo al CNF il rilascio del titolo, nell'ottica di favorire una migliore identificazione delle competenze sul mercato, così facilitando anche la scelta del professionista da parte dei destinatari dei servizi legali.

In proposito, si osserva che la mancata espressa previsione di modalità alternative alla frequenza di corsi formativi per il conseguimento del titolo - quali il riconoscimento della comprovata esperienza professionale - suscita perplessità sotto il profilo concorrenziale. Come già evidenziato dall'Autorità, appare preferibile un sistema aperto, in cui la specializzazione possa essere acquisita anche attraverso percorsi professionali e di studio o ricerca diversi, purché valutati sulla base di criteri certi, oggettivi e non discriminatori⁴.

Ne consegue l'opportunità di prevedere meccanismi alternativi alla frequenza di corsi formativi e criteri trasparenti per il riconoscimento della specializzazione, in linea con i principi di proporzionalità e concorrenza.

Da ultimo, fermo quanto sopra più specificamente evidenziato, si rappresenta la generale esigenza che i provvedimenti attuativi, cui è rimessa la definizione puntuale della disciplina, si conformino ai criteri di proporzionalità, traducendosi in soluzioni normative adeguatamente giustificate, non discriminatorie e coerenti con gli obiettivi di interesse generale sottesi alla riforma.

In tale contesto, con riguardo all'articolo 2, comma 1, lettera a), n. 4, che demanda alla legge l'individuazione delle ipotesi in cui determinati atti debbano considerarsi nulli o annullabili se compiuti senza l'assistenza di un avvocato, si ritiene opportuno che, in sede attuativa, la disposizione conservi - in linea con quanto indicato nella relazione di accompagnamento - una natura prevalentemente ricognitiva, limitandone l'applicazione ai casi effettivamente caratterizzati da particolare complessità o rilevanza.

Quanto alla disciplina della pubblicità dei servizi legali, si rileva che il DDL Delega individua, all'articolo 2, comma 1, lettera e), principi di carattere generale, rinviando ai decreti attuativi la definizione puntuale della materia; al riguardo, appare opportuno che sia adottata una terminologia coerente con il quadro vigente, facendo riferimento alla "pubblicità" e non alla sola "informazione", e che sia preservato un assetto che consenta un ampio ricorso ai diversi strumenti pubblicitari, evitando restrizioni non giustificate.

Con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera g), n. 3), si rileva che la disposizione, nel prevedere la solidarietà nel pagamento delle spese legali, non disciplina espressamente la possibilità di una deroga consensuale tra le parti, diversamente dalla normativa vigente. Ne consegue che ciascun soggetto potrebbe essere chiamato a rispondere per l'intero compenso, con possibile aggravio di costi e oneri per i destinatari della prestazione. Appare pertanto opportuno chiarire, in sede attuativa, la possibilità di escludere o modulare la solidarietà anche mediante accordo tra le parti.

Infine, l'articolo 2, comma 1, lettera m), n. 4), rinvia a successivi regolamenti del CNF la definizione delle modalità di assolvimento degli obblighi formativi, dei criteri di accreditamento dei soggetti terzi e delle cause di esenzione. Al riguardo, si ritiene opportuno evidenziare sin d'ora che l'accREDITamento dei soggetti terzi erogatori di servizi didattici dovrebbe avvenire secondo criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori, al fine di garantire la massima concorrenza tra operatori, nonché la più ampia varietà dei servizi didattici offerti ai professionisti. Parimenti, nella determinazione delle condizioni di esenzione dagli obblighi formativi, appare necessario evitare forme di discriminazione fondate sulla mera anzianità di iscrizione all'albo, che non parrebbero giustificate rispetto all'obiettivo di garantire la qualità dei servizi legali.

L'Autorità auspica, conclusivamente, che codesto Ministero tenga opportunamente in conto le considerazioni sopra esposte, al fine di garantire la necessaria rispondenza del disegno di legge in commento ai principi di giustificazione e proporzionalità delle restrizioni introdotte.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate entro trenta giorni dalla ricezione del parere precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

⁴ [Cfr. segnalazioni AS602 - Riforma della professione forense, del 16 settembre 2009, cit. e AS974 - Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, del 9 agosto 2012, in Bollettino n. 30/2012.]