

AS298 - DISPOSIZIONI CONCERNENTI LE LIBERE PROFESSIONI *

Roma, 27 aprile 2005

Presidente del Senato della Repubblica
Prof. Marcello Pera
Presidente della Camera dei Deputati
On.le Pier Ferdinando Casini
Presidente del Consiglio dei Ministri
On.le Silvio Berlusconi

L'Autorità intende segnalare, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, i possibili effetti distorsivi della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato di alcune disposizioni contenute nell'articolo 2 del disegno di legge di conversione del Decreto-Legge 14 marzo 2005, n. 35, recante "*Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*" (A.S. 3344), nella parte che riguarda le libere professioni ovvero i commi da 6 a 8.

In particolare, il comma 6 del medesimo articolo stabilisce che nelle commissioni per l'esame di stato per l'abilitazione professionale non più della metà dei commissari venga scelto dall'Ordine o dal collegio territoriale tra gli iscritti all'albo. L'Autorità, già nell'indagine conoscitiva nel settore degli Ordini e Collegi Professionali, come pure nella segnalazione relativa al disegno di legge n. 5092 recante "*Delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali*" inviata al Parlamento ed al Governo il 5 febbraio 1999, aveva sottolineato la necessità di limitare la presenza di rappresentanti degli Ordini nell'ambito delle commissioni esaminatrici.

In tal senso, la disposizione va nella direzione indicata da questa Autorità e, in alcuni casi, si può prevedere che essa comporterà una riduzione dei rappresentanti degli Ordini rispetto all'attuale composizione delle commissioni esaminatrici. Tuttavia, la stessa non può ritenersi una soluzione adeguata a contenere il grado di coinvolgimento dei professionisti appartenenti agli Ordini nell'esame di abilitazione così come auspicato dall'Autorità. La previsione normativa in questione attribuisce loro un ruolo decisivo ancora determinante nelle procedure di accesso all'esercizio dell'attività professionale. Il principio di imparzialità al quale deve essere informata la composizione della commissione esaminatrice, richiede che nella formazione della stessa il carattere tecnico del giudizio debba essere salvaguardato da ogni rischio di deviazione verso interessi di parte o comunque diversi da quelli propri dell'esame. Pertanto, riservare a rappresentanti degli Ordini un ruolo determinante nella fase di accertamento del possesso dei requisiti del candidato, equivale a sacrificare la terzietà di chi contribuisce a stabilire il numero di coloro che sono ammessi ad esercitare. Il numero di coloro che potranno entrare nel mercato delle prestazioni professionali non può, infatti, essere deciso da professionisti concorrenti.

Il comma 8 del medesimo articolo introduce, poi, la possibilità di riconoscimento per le associazioni costituite da professionisti che non esercitano attività regolamentate, "tipiche" di professioni disciplinate ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, qualora in possesso dei requisiti e condizioni che, sembra potersi dedurre dal disposto normativo, dovranno poi essere definiti dalla legge.

Il riferimento alla tipicità delle prestazioni viene anche ripreso negli emendamenti presentati dal Governo all'articolo 2 del Decreto-Legge n. 35/2005¹.

In particolare, l'articolo 2 *bis*, nel delegare il Governo ad adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Decreto-Legge uno o più decreti legislativi recanti la riforma organica della disciplina delle professioni, nel prevedere il riconoscimento pubblico delle professioni non disciplinate da disposizioni normative e da ordinamenti professionali, prescrive che comunque deve trattarsi di attività non riconducibili ad attività regolamentata o "tipica" delle professioni d'interesse generale.

Al riguardo, l'Autorità intende sottolineare come il riferimento alla tipicità delle prestazioni può condurre ad attribuire, in esclusiva, ai professionisti iscritti all'albo, attività in precedenza a questi non riservate, creando così significative limitazioni all'esercizio di attività libere e fino ad oggi non soggette a riserve.

In più occasioni l'Autorità ha evidenziato che il regime di esclusiva delle attività professionali dovrebbe essere limitato soltanto a quelle attività il cui esercizio è congiuntamente caratterizzato dal riferimento ad interessi costituzionalmente protetti, quali il diritto alla salute e alla difesa, che comportano rilevanti costi sociali in caso di inadeguata erogazione

* [Disegno di legge di conversione del Decreto-Legge 14 marzo 2005, n. 35, recante "*Disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*" (A.S. 3344).]

¹ [Ci si riferisce al testo degli emendamenti riportati da organi di stampa nazionale.]

della prestazione, e da un'elevata complessità delle prestazioni che impedisce agli utenti di valutare, anche *ex post*, la qualità del servizio e la congruità con i prezzi praticati.

Riguardo al ruolo delle associazioni riconosciute giova comunque precisare come in nessun caso, potrebbe trovare giustificazione l'adozione, da parte delle medesime, sia di una regolamentazione che limiti la libertà d'iniziativa economica privata dei soggetti che operano in piena autonomia, sia la libertà di scelta del consumatore il quale può preferire servizi di qualità meno elevata ma di prezzo più conveniente.

Con riferimento alla più ampia questione circa le misure da intraprendere per l'adeguamento del quadro normativo che disciplina le professioni regolamentate ai principi del libero mercato, le disposizioni introdotte nel Decreto-Legge sulla competitività appaiono inadeguate.

L'Autorità ha già espresso il proprio orientamento riguardo alla necessità di rivedere l'assetto regolamentare delle attività professionali in occasione di numerosi interventi, nei quali ha sottolineato come il riordino della materia non possa prescindere da una revisione complessiva della regolamentazione esistente, in funzione delle effettive esigenze di necessità e proporzionalità, sia con riguardo all'accesso alla professione che alle modalità di esercizio di questa².

L'Autorità esprime preoccupazione sul fatto che, sin dalla precedente legislatura, sono stati presentati in Parlamento disegni di legge in materia di libere professioni che sono rimasti senza esito, ma anzi, sembra emergere un orientamento di protezione della situazione attuale sia da parte dei professionisti iscritti agli ordini che dello stesso Legislatore. In vero, l'Autorità ritiene che la competitività dei professionisti italiani richieda un profondo rinnovamento del sistema ordinistico, che assicuri qualificazione professionale e piena concorrenza. In proposito, la stessa Commissione Europea, da ultimo, nella *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*, del febbraio 2004, ha sostenuto che *"I servizi professionali hanno un ruolo importante da svolgere ai fini del miglioramento della competitività dell'economia europea in quanto rappresentano input per l'economia e le imprese e la loro qualità e competitività hanno importanti ricadute"*. La stessa Commissione ha, in quella sede, invitato le Autorità di regolamentazione degli Stati membri e gli organismi professionali a rivedere la regolamentazione professionale valutando se le regole poste siano necessarie per l'interesse generale, se siano proporzionate e giustificate.

Si ritiene pertanto improcrastinabile una revisione dell'ordinamento delle libere professioni al fine di adeguare le attività professionali alle nuove realtà economiche ed al quadro normativo europeo. La nuova disciplina dovrà anche tenere conto di alcuni aspetti di fondamentale rilevanza dal punto di vista concorrenziale e che non trovano però riscontro negli emendamenti da ultimo presentati dal Governo all'articolo 2 del disegno di legge in esame.

In primo luogo, si rileva che dai citati emendamenti governativi non sembra emergere alcun ripensamento sul ruolo degli Ordini, le cui attuali competenze vengono addirittura ampliate. Infatti, l'articolo 2 *ter* degli emendamenti, delega, tra l'altro, il Governo al riordino degli albi al fine di ricomprendervi una serie di professioni oggi non regolamentate come i podologi, i fisioterapisti, i logopedisti ed altri, meglio specificate nell'allegato B dello stesso emendamento, allorché venga accertata la omogeneità dei percorsi formativi.

Al riguardo si osserva che ricondurre determinate professioni che ad oggi vengono svolte in regime di libero mercato sotto l'egida di Ordini professionali, oltre ad ampliare ingiustificatamente le competenze di quest'ultimi, determina una significativa restrizione della concorrenza attraverso una limitazione all'entrata di nuovi operatori e la creazione di riserve di attività. Sul punto l'Autorità ribadisce che la creazione di riserve di attività dovrebbe essere giustificata da specifiche esigenze di salvaguardia dell'esistenza e del funzionamento del mercato, oltre che di tutela dei consumatori. Rispetto alle professioni di cui all'allegato B citato, si rileva che i requisiti di qualificazione professionale risultano già garantiti da specifici percorsi formativi, in alcuni casi anche universitari, non appaiono sussistere ragioni per l'introduzione di un sistema ordinistico che sarebbe suscettibile di produrre limitazioni all'accesso. In particolare, le asimmetrie informative non appaiono tali da giustificare una restrizione della concorrenza attraverso l'imposizione di forme di selezione all'entrata.

L'introduzione della forma di regolamentazione prevista negli emendamenti governativi, peraltro, può comportare che, anche per queste professioni, in quanto iscritte agli albi, trovino applicazione i tariffari per il pagamento delle prestazioni.

L'Autorità, nei precedenti già citati, ha sostenuto che la previsione di tariffe obbligatorie fisse o minime non appare giustificata in quanto le stesse non rispondono all'esigenza di garantire la qualità dei servizi prestati e la correttezza degli operatori nei confronti dei consumatori. L'Autorità, pertanto, intende ribadire quanto già sottolineato nell'indagine conoscitiva sugli Ordini e Collegi Professionali, e cioè che le esigenze di tutela del consumatore possono comunque essere soddisfatte attraverso sistemi di certificazione di qualità basati su meccanismi diversi e meno restrittivi della concorrenza di quelli previsti da un Ordine o da un albo professionale.

Sempre con riguardo agli Ordini Professionali, infine, i citati emendamenti governativi prevedono un'accentuazione dei poteri d'intervento e di controllo pubblico sugli Ordini stessi che si manifesta, ad esempio, con il potere, attribuito al Ministro della Giustizia, di richiedere un riesame del codice deontologico. Tale intervento del Ministro, anche se

² [Si veda, in particolare, l'indagine conoscitiva sul Settore degli ordini e collegi professionali (provvedimento n. 5400 del 3 ottobre 1997), la segnalazione dell'8 giugno 1995 (AS048 - Consulenti Tributari - in Boll. AGCM 24/1995), la segnalazione del 18 dicembre 1997 (AS118 - Istituzione di nuovi ordini professionali, in Boll. AGCM 51/1997), la segnalazione del 29 ottobre 1998 (AS153 - Disposizioni in materia di professioni sanitarie, in Boll. AGCM 43/1999), la segnalazione del 4 febbraio 1999 (AS163 - Riordino Professioni intellettuali, in Boll. AGCM 4/1999).]

eventuale, finisce per cancellare la natura del codice deontologico quale espressione del potere di autodisciplina delle professioni e contraddice il riconoscimento agli Ordini di un'autonomia statutaria e regolamentare nei confronti delle rispettive categorie professionali (articolo 2 *bis*, comma 2, lett. *u*) n. 1).

In merito ai compensi da corrispondere al professionista, gli emendamenti (articolo 2 *bis* lett. *ff*) ribadiscono l'applicazione delle tariffe determinate, con Decreto del Ministro della Giustizia o del Ministro competente, su proposta dei Consigli nazionali, sentito il Consiglio di Stato. Dette tariffe devono fissare i livelli massimi, nonché, a pena di nullità, i livelli minimi.

Al riguardo, l'Autorità ritiene che la fissazione di tariffe fisse o minime non solo non sia riconducibile al perseguimento dell'interesse generale, ma non garantisca elevati livelli qualitativi nell'erogazione della prestazione, sottraendo al contrario, al libero professionista, la disponibilità di un'importante variabile nelle proprie scelte imprenditoriali. L'adozione di tariffe minime non rappresenta né un parametro di riferimento per il cliente che si trova a compiere le proprie scelte sul mercato, né un incentivo per il professionista ad offrire servizi qualitativamente migliori di quelli offerti dai propri concorrenti.

La salvaguardia dei principi concorrenziali richiederebbe, invece, la diffusione di informazioni quantitative sui prezzi dei servizi professionali in modo che l'utente possa valutare la congruità del prezzo chiesto dal professionista rispetto a quello di mercato. Tale diffusione di informazioni dovrebbe avere natura statica basata su dati raccolti, *ex post*, da soggetti terzi. In altri termini, i compensi professionali non dovrebbero costituire un'emanazione della volontà della categoria professionale ed essere elaborati *ex ante* dagli Ordini ma, fissati liberamente dal singolo professionista, dovrebbero essere rilevati *ex post* sul mercato.

Gli emendamenti governativi (articolo 2 *bis*, lett. *zz*) prevedono, inoltre, che l'esercizio della professione possa costituire oggetto di pubblicità informativa e non comparativa. Detta pubblicità, peraltro, viene consentita esclusivamente nelle forme previste dagli ordinamenti professionali, dagli statuti delle associazioni e dal codice deontologico.

Al riguardo si osserva che il generico rinvio agli ordinamenti professionali ed al codice deontologico, non può ritenersi idoneo a garantire una riforma organica e coerente con le esigenze del mercato. Al contrario, diventa necessario esplicitare puntualmente che la pubblicità deve riferirsi alle tipologie, alle caratteristiche e ai prezzi dei servizi offerti dai singoli professionisti, al fine di aiutare gli utenti a limitare i costi connessi al reperimento delle informazioni necessarie per compiere una scelta adeguata. La conoscenza da parte della clientela delle diverse condizioni di prezzo esistenti avrebbe anche l'effetto di stimolare la concorrenza tra i professionisti, potendo portare, nel tempo, ad una riduzione dei corrispettivi. Giova, infatti, rilevare che nel settore delle libere professioni, la pubblicità costituisce un elemento importante per colmare parte delle asimmetrie informative.

Sul punto si fa presente che accogliendo l'invito della Commissione Europea a rivedere in un'ottica concorrenziale la regolamentazione delle professioni nei singoli Stati membri, l'Autorità ha invitato diversi Ordini professionali³ a riesaminare, svolgendo un test di proporzionalità, le disposizioni deontologiche con particolare riguardo a quelle relative all'attività pubblicitaria. Negli incontri che si sono svolti presso l'Autorità con il Consiglio Nazionale dei Ragionieri Commercialisti ed Economisti d'Impresa, la Federazione degli Ordini dei Farmacisti Italiani, il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, il Consiglio Nazionale Forense, il Consiglio Nazionale del Notariato, i rappresentanti di detti organismi hanno manifestato piena disponibilità a riesaminare, alla luce dei principi concorrenziali, la disciplina della pubblicità contenuta nei rispettivi codici deontologici. In alcuni casi, si è provveduto già all'eliminazione delle disposizioni deontologiche ritenute non conformi ai principi della concorrenza. Sono questi elementi sintomatici di un mutamento di orientamento, da parte di alcuni rilevanti ordini professionali, di cui si dovrebbe tener conto nella riforma delle professioni.

Non sembra, infine, trovare giustificazione il divieto di pubblicità comparativa contenuto negli emendamenti governativi dal momento che il Decreto Legislativo 25 febbraio 2000, n. 67 ha introdotto il principio di liceità della comparazione pubblicitaria, demandando proprio all'Autorità il compito di vigilarne la corretta applicazione. La pubblicità comparativa, infatti, qualora confronti aspetti rappresentativi e verificabili e non sia ingannevole, può accrescere l'informazione dei consumatori. Al riguardo, anche la Commissione Europea nella citata *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*, del febbraio 2004, ha attribuito una specifica valenza proconcorrenziale alla pubblicità comparativa avente ad oggetto i servizi professionali. Sul punto, la Commissione afferma "è altresì ampiamente riconosciuto che la pubblicità, ed in particolare la pubblicità comparativa, può essere uno strumento di concorrenza fondamentale per le nuove imprese che fanno il loro ingresso nel mercato e per le imprese esistenti che lanciano nuovi prodotti" (par. 43). Infine, l'Autorità è dell'avviso che gli emendamenti presentati possano limitare l'esercizio in forma societaria delle professioni regolamentate. Tra i criteri direttivi per l'esercizio della delega, di cui all'articolo 2 *bis*, comma 2, lettera *b*), è infatti previsto che le professioni intellettuali devono essere svolte secondo modalità che garantiscano il rispetto del principio della personalità della prestazione professionale, del pluralismo, dell'indipendenza, della responsabilità diretta ed individuale del professionista.

³ [Si tratta degli Ordini individuati nella relazione della Commissione sulla concorrenza nei servizi professionali del febbraio 2004.]

La configurazione di una società di professionisti che rispetti i criteri enunciati dalla norma appena richiamata finisce per sottrarre le attività professionali riservate alle attuali modalità di organizzazione e di offerta tipiche dell'attività economica.

Dette modalità organizzative contemplano anche forme di partecipazione al finanziamento delle imprese, in posizione di minoranza, da parte di soggetti che non sono direttamente coinvolti nell'attività produttiva, mentre ciò potrebbe non essere consentito dalla citata previsione normativa.

La salvaguardia del principio di vigilanza dell'Ordine sul professionista che opera all'interno della società, non sembra, però, richiedere la totale esclusione di soci di solo capitale o quanto meno lo stesso obiettivo potrebbe essere perseguito consentendo la partecipazione di soci di capitale in misura limitata e prevedendo che la maggioranza del capitale sociale e dei voti debba essere detenuta da professionisti che esercitano la professione all'interno della società.

In conclusione, l'Autorità ritiene necessarie le modifiche proposte al disegno di legge di conversione del Decreto-Legge n. 35/2005 e considera indispensabile che si proceda tempestivamente a varare, alla luce dei principi concorrenziali espressi, una riforma degli Ordini e dell'intero sistema professionale italiano.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà