

**Progetti di riforma della disciplina
della professione forense:
restrizioni ingiustificate e costi per le imprese**

17 aprile 2009

Executive summary

Questa nota analizza alcuni profili restrittivi delle proposte di riforma della disciplina della professione forense oggi all'esame del Parlamento e i potenziali effetti sulle imprese.

I principali motivi di preoccupazione riguardano: l'estensione della riserva di attività in favore degli avvocati a numerosi ambiti, tra cui la consulenza legale in ogni campo del diritto; gli ostacoli al passaggio dall'attività di giurista di impresa alla libera professione che risulterebbero dal limite temporale di cinque anni dal superamento dell'esame di Stato per l'iscrizione o la reinscrizione all'Albo; la reintroduzione delle tariffe minime; i limiti alle modalità organizzative più efficienti per l'esercizio della professione forense.

Le restrizioni previste dalle proposte in discussione sembrano in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento nazionale e comunitario a tutela del lavoro autonomo, della libertà d'impresa, del mercato interno e della concorrenza. Inoltre esse si tradurrebbero in un aumento dei costi dei servizi legali per le imprese del tutto inopportuno nel contesto della crisi economica e, più in generale, in un mercato globale in cui la concorrenza nell'offerta di servizi costituisce un importante fattore di competitività.

Introduzione

Sono all'esame del Parlamento vari disegni di legge volti a riformare complessivamente la disciplina della professione forense¹. Il tema è inoltre oggetto di una proposta che il Consiglio nazionale forense ha trasmesso al Ministro della Giustizia lo scorso 27 febbraio.

I progetti mirano a modernizzare una normativa che risale nel suo impianto fondamentale agli anni Trenta, ma introducono alcune restrizioni della libertà di prestazione di servizi legali che non appaiono necessarie e proporzionate per il perseguimento di esigenze di interesse generale. Tali restrizioni sembrano in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento nazionale e comunitario a tutela del lavoro autonomo, della libertà d'impresa, del mercato interno e della concorrenza. Inoltre, esse si tradurrebbero in un aumento dei costi dei servizi legali per i cittadini e le imprese, del tutto inopportuno nel contesto della crisi economica e, più in generale, in un mercato globale in cui la concorrenza nell'offerta di servizi costituisce un importante fattore di competitività.

Dal punto di vista delle imprese, i principali motivi di preoccupazione riguardano le riserve di attività e le condizioni di accesso alla professione forense, le tariffe minime e i vincoli all'esercizio della professione in forma societaria.

Questi profili sono analizzati in dettaglio nel seguito del documento, facendo riferimento per semplicità alla formulazione del disegno di legge AS 1198, che coincide largamente con il testo elaborato dal Consiglio nazionale forense.

¹ La Commissione Giustizia del Senato lo scorso 4 febbraio ha iniziato l'esame congiunto dei disegni di legge AS 1198 - *Riforma dell'ordinamento della professione di avvocato* e AS 711 - *Disciplina dell'ordinamento della professione forense*, che hanno portata generale, e di due disegni di legge che hanno ad oggetto solo specifici aspetti della disciplina della professione (AS 1171 - *Norme concernenti l'esercizio dell'attività forense durante il mandato parlamentare* e AS 601 - *Modifiche al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, in materia di riforma dell'accesso alla professione forense e raccordo con l'istruzione universitaria*). Alla Commissione Giustizia della Camera risultano invece assegnati i disegni di legge AC 1004, AC 1447, AC 1494, (tutti intitolati "*Riforma dell'ordinamento della professione di avvocato*") e AC 1837 - *Riforma dell'ordinamento della professione di avvocato e delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni concernenti l'ordinamento della medesima professione*, nonché due disegni di legge sull'accesso alla professione forense (AC 420 - *Nuove disposizioni in materia di accesso alla professione forense*, e AC 1545 - *Modifica dell'articolo 8 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, in materia di accesso alla professione forense*).

1. Riserve di attività

Il regime attuale e la giurisprudenza sull'ambito delle attività riservate

Attualmente gli avvocati svolgono in regime di esclusiva le attività di rappresentanza, assistenza e difesa nei procedimenti giurisdizionali civili, penali e amministrativi. Per queste attività la prestazione professionale oltre che riservata è anche obbligatoria, nel senso che il ricorso ad essa è imposto dalla legge a chi voglia agire o difendersi in giudizio. In materia civile, ad esempio, nel nostro ordinamento il ministero del difensore è necessario nei giudizi davanti ai tribunali, alle Corti d'appello e alla Corte di cassazione. Per quanto riguarda le cause davanti al giudice di pace, è consentito alle parti di stare in giudizio personalmente nelle cause che abbiano un valore inferiore a 516,46 euro; nelle cause di valore superiore è richiesto di regola il ministero di un difensore ma il giudice di pace, in considerazione della natura ed entità della causa, con decreto emesso anche su istanza verbale della parte, può autorizzare quest'ultima a stare in giudizio di persona².

Le attività di consulenza legale, di assistenza stragiudiziale e di assistenza nei procedimenti arbitrali non sono invece esercitate dagli avvocati in regime di esclusiva. La consulenza legale, ad esempio, è svolta abitualmente anche da altri soggetti, tra cui i giuristi d'impresa, i professori universitari non iscritti all'Albo, gli appartenenti ad altre categorie professionali, le società di consulenza, gli enti associativi.

Alcune indicazioni su quali siano, in base alla normativa vigente, i confini dell'attività riservata agli avvocati emergono dalla giurisprudenza in tema di esercizio abusivo della professione forense (articolo 348 del codice penale). Tradizionalmente la Corte di Cassazione ha sostenuto che gli atti rilevanti ai fini della configurabilità del reato sono quelli riservati in via esclusiva ai professionisti, e cioè i cosiddetti "atti tipici", mentre non vi è reato nel caso di compimento di attività "relativamente libere", solo strumentalmente connesse a quelle tipiche. Il diverso orientamento secondo cui l'ambito dell'attività riservata si estenderebbe anche al compimento di atti "relativamente liberi" in forma continuativa e organizzata³ è stato criticato, in una prospettiva sistematica, da una pronuncia della Cassazione del 2003⁴. In tale occasione i giudici della Suprema Corte, aderendo all'impostazione tradizionale, hanno affermato che non sono ravvisabili "né sul piano giuridico né sul piano logico ragioni apprezzabili per conferire rilievo penalistico a fatti di tale rilievo pacificamente privi di

² Articolo 82 del codice di procedura civile.

³ Corte di Cassazione, Sezione VI penale, sentenza 8 ottobre 2002, n. 1151 e sentenza 5 luglio 2006, n. 26829.

⁴ Corte di Cassazione, Sezione VI penale, sentenza 15 aprile 2003, n. 17921.

per sé stessi”, che verrebbero “considerati penalmente rilevanti soltanto in considerazione della loro reiterazione o della loro riconducibilità ad una attività organizzata”. Viene richiamato in proposito il caso delle “cosiddette agenzie di infortunistica stradale, che svolgono in forma organizzata attività di consulenza riconducibili normalmente all’esercizio della professione forense, senza che la liceità di essa sia stata mai posta in questione”, nonché il caso degli enti di patronato, che svolgono attività analoga in materia di lavoro e in materia pensionistica.

Sui principi giuridici rilevanti in tema di riserva di attività, merita di essere ricordata una pronuncia della Corte Costituzionale del 1995, anche se attiene a categorie professionali diverse dagli avvocati⁵. Il Consiglio nazionale dei chimici contestava alcune disposizioni di legge che attribuivano al biologo la competenza a effettuare determinate analisi chimiche, realizzando una “arbitraria equipollenza” tra il ruolo professionale del chimico e quello del biologo e violando così il principio di professionalità specifica per cui è previsto l’esame di Stato. La Corte, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale, afferma che “concorrenza parziale e interdisciplinarietà ... appaiono sempre più necessarie in una società, quale quella attuale, i cui interessi si connotano in ragione di una accresciuta e sempre maggiore complessità ed alla tutela dei quali – e non certo a quella corporativa di ordini o collegi professionali, o di posizioni di esponenti degli stessi ordini – è, in via di principio, preordinato e subordinato l’accertamento e il riconoscimento nel sistema degli ordinamenti di categoria della professionalità specifica di cui all’art. 33, quinto comma, della Costituzione. Il che porta ad escludere una interpretazione delle sfere di competenza professionale in chiave di generale esclusività monopolistica (cfr. ad esempio le zone di attività mista tra avvocati e dottori commercialisti nel settore tributario anche contenzioso; degli ingegneri e architetti nel settore di determinate progettazioni; degli ingegneri o dei geologi in alcuni settori della geologia applicata e della tutela dell’ambiente; degli ingegneri e dottori in scienze forestali nell’ambito di talune sistemazioni montane)”.

Una sentenza della Corte di Cassazione dello scorso anno, relativa al caso di un consulente del lavoro che pretendeva il pagamento per prestazioni non rientranti tra le competenze professionali attribuite dalla legge alla categoria⁶, ha sottolineato che al di fuori delle attività comportanti prestazioni che possono essere fornite solo da soggetti iscritti ad albi o provvisti di specifica abilitazione, per tutte le altre attività di professione intellettuale o per tutte le altre prestazioni di assistenza o consulenza vige “il principio

⁵ Corte Costituzionale, sentenza 12 luglio 1995, n. 345.

⁶ Si trattava di attività di consulenza e valutazione in materia aziendale e della redazione di un atto di transazione.

generale di libertà di lavoro autonomo o di libertà di impresa di servizi a seconda del contenuto delle prestazioni e della relativa organizzazione”⁷.

In relazione alle attività riservate agli avvocati, va infine segnalata una recentissima pronuncia delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione che, aderendo all’orientamento giurisprudenziale prevalente, ha rilevato come “la prestazione d’opera intellettuale nell’ambito dell’assistenza legale sia riservata agli iscritti negli albi forensi solo nei limiti della rappresentanza, assistenza e difesa delle parti in giudizio e, comunque, di diretta collaborazione con il giudice nell’ambito del processo, onde, al di fuori di tali limiti, l’attività d’assistenza e consulenza legale non può considerarsi riservata agli iscritti negli albi professionali”; nel caso di specie la Cassazione ha riconosciuto che il laureato in giurisprudenza può svolgere liberamente l’attività di assistenza e consulenza legale, sia o meno iscritto all’albo dei praticanti⁸. In precedenti occasioni, lo stesso principio era stato affermato, ad esempio, con riferimento all’attività stragiudiziale svolta dal segretario di una organizzazione sindacale in favore di un lavoratore (non iscritto al sindacato) nei confronti del datore di lavoro⁹.

Le proposte di riforma

Il disegno di legge AS 1198 qualifica come attività esclusive dell’avvocato “in quanto necessarie e insostituibili per la tutela del diritto alla difesa costituzionalmente garantito” la rappresentanza, l’assistenza e la difesa, oltre che nei giudizi davanti a tutti gli organi giurisdizionali, anche nelle procedure arbitrali, nei procedimenti di fronte alle autorità amministrative indipendenti e ad ogni altra amministrazione pubblica, e nei procedimenti di mediazione e di conciliazione (articolo 2, comma 3).

Vengono inoltre riservate in via generale agli avvocati l’assistenza, la rappresentanza e la difesa in procedimenti di natura amministrativa, tributaria e disciplinare; questa riserva opera anche a favore degli iscritti in altri albi professionali “nei limiti loro consentiti da particolari disposizioni di legge” (articolo 2, comma 4).

Il progetto di legge include, infine, tra gli ambiti riservati agli avvocati “per assicurare al cittadino una tutela competente e qualificata” l’attività, svolta professionalmente, di consulenza legale e di assistenza stragiudiziale in ogni campo del diritto. Vengono fatte salve “le particolari competenze riconosciute dalla legge ad altri esercenti attività

⁷ Corte di Cassazione, Sezione II civile, sentenza 11 giugno 2008, n. 15530.

⁸ Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza 3 dicembre 2008, n. 28658.

⁹ Corte di Cassazione, Sezione II civile, sentenza 30 maggio 2006, n. 12840, che ha escluso l’applicabilità alla fattispecie dell’articolo 2231 del codice civile e ha conseguentemente riconosciuto il diritto al compenso al prestatore dell’attività.

professionali, espressamente individuati con riguardo a specifici settori del diritto” (articolo 2, comma 5).

Osservazioni

Il previsto ampliamento degli ambiti di attività riservati agli avvocati determina *in re ipsa* una restrizione della concorrenza e va a incidere sull'ambito in cui si esplicano nel nostro ordinamento la libertà di lavoro autonomo e la libertà di impresa di servizi. Sia nell'ottica del diritto comunitario che in una prospettiva strettamente nazionale, occorre chiedersi se tale restrizione sia necessaria e proporzionata per il perseguimento di obiettivi di interesse generale.

Riguardo al diritto comunitario, si pone in primo luogo l'esigenza di rispettare gli articoli 43 e 49 del Trattato CE, relativi alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione dei servizi. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, tali disposizioni vietano non solo le misure discriminatorie, ma tutte le misure nazionali suscettibili di impedire o di ostacolare l'esercizio delle libertà fondamentali. Le restrizioni sono quindi proibite, salvo che siano giustificate da esigenze imperative di interesse generale, nonché adeguate e proporzionate al raggiungimento dell'obiettivo. Un'estensione ingiustificata della riserva potrebbe inoltre contrastare con l'articolo 86, paragrafo 1, del Trattato CE, che prescrive agli Stati membri di non adottare in favore dei soggetti ai quali riconoscono diritti speciali o esclusivi misure contrarie alle regole di concorrenza. Questa disposizione è già stata utilizzata per contestare in vari settori l'ampliamento dei diritti esclusivi detenuti da alcuni operatori ad attività contigue a quella svolta in regime di riserva¹⁰.

A livello nazionale, il richiamo alle esigenze di stretta necessità e proporzionalità nell'attribuzione di riserve di attività in campo professionale è una costante nelle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato¹¹ e dovrebbe

¹⁰ Cfr. ad esempio Corte di giustizia, sentenza 13 dicembre 1991, causa 18/88, *GB-Inno-BM*; Corte di giustizia, sentenza 25 giugno 1998, causa C-203/96, *Dusseldorp*. Sull'ipotesi di utilizzare nel settore dei servizi professionali l'articolo 86 del Trattato, sinora adoperato principalmente con riferimento a servizi di pubblica utilità e ai mercati ad essi contigui, cfr. Commissione europea, Comunicazione *I servizi professionali- Proseguire la riforma*, COM (2005) 405 def., punto 23.

¹¹ Cfr. ad esempio le seguenti segnalazioni dell'Autorità garante: AS 163, *Riordino delle professioni intellettuali*, in Bollettino n. 4/1999; AS 306, *Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni*, in Bollettino n. 26/2005; AS 316, *Relazione sull'attività svolta nel biennio 2004/2005 per la promozione della liberalizzazione dei servizi professionali*, in Bollettino n. 45/2005. Sulla stessa linea, anche la Monopolkommission tedesca in uno studio sulle professioni ha sottolineato che “*exclusive rights can only be justified in a competition policy perspective if the number of admitted persons and of admitted types of degrees is sufficiently large and if persons with sufficient qualifications are not excluded*”. (Drucksache

costituire un requisito ormai consolidato di qualità sostanziale della regolazione. Disposizioni che possono avere un impatto restrittivo su valori costituzionalmente protetti, quali il diritto al lavoro, la libertà di iniziativa economica e, come ormai generalmente riconosciuto, anche la concorrenza, devono essere improntate a un rigoroso rispetto del principio di proporzionalità, che costituisce un principio cardine dell'ordinamento.

Andando a considerare nel dettaglio il contenuto delle proposte di riforma, desta una particolare preoccupazione l'inclusione tra le attività riservate della consulenza legale e dell'assistenza stragiudiziale "svolta professionalmente" in ogni campo del diritto. A prescindere da come verrà interpretata la nozione di svolgimento dell'attività in via professionale¹², la proposta sembra fondarsi sulla presunzione che la riserva in favore degli avvocati (quindi, del sottoinsieme dei soggetti che sono laureati in giurisprudenza, hanno superato l'esame di Stato e sono attualmente iscritti all'Albo) sia l'unica via per assicurare al cittadino "una tutela competente e qualificata". Questa presunzione è, tuttavia, smentita dall'esperienza maturata ad oggi nel nostro sistema. Appare utile menzionare alcuni esempi concreti.

Nelle imprese che hanno scelto di dotarsi di una funzione legale, i giuristi interni spesso offrono assistenza su temi di interesse comune in favore di tutte le società appartenenti allo stesso gruppo. La possibilità del ricorso al legale interno consente alle imprese di beneficiare a costi contenuti di un'attività professionale di qualità, costante nel tempo e strutturata secondo le proprie esigenze. L'importanza del giurista d'impresa è aumentata negli ultimi anni per le esigenze connesse ad obblighi sempre più penetranti di *compliance* nei vari campi di attività.

Un'importante attività di assistenza alle imprese su questioni giuridiche controverse è svolta anche dalle associazioni d'impresa. Precludere tale attività infliggerebbe un grave *vulnus* alla libertà di associazione. Le imprese dovrebbero rivolgersi a consulenti esterni, con un evidente aggravio di costi, e perderebbero un servizio e un peculiare patrimonio di conoscenze riguardo alle loro problematiche giuridiche. Anche grazie alla partecipazione attiva al processo di produzione delle norme nelle varie sedi istituzionali, le associazioni sono in grado di fornire tempestivamente interpretazioni autentiche e informazioni sugli sviluppi della regolamentazione a cui i singoli professionisti hanno generalmente accesso solo in via mediata.

16/2460, p. 373ff [381], citazione tratta da ZERP et al., COMP/2006/D3/003, *Conveyancing Services Market, Final Report*, dicembre 2007, p. 56).

¹² Dovrebbe rilevare, al riguardo, la circostanza che l'attività sia svolta in favore di soggetti terzi e che essa abbia carattere sistematico e organizzato.

Per alcuni rami del diritto, che richiedono un *know-how* connesso alla dimestichezza con altre discipline, la consulenza su come applicare la normativa viene oggi svolta da soggetti che hanno seguito un percorso professionale diverso da quello dell'avvocato (ad esempio, all'interno delle autorità amministrative indipendenti). Nelle aree caratterizzate dalla commistione di diritto ed economia, quali il diritto antitrust o la regolazione dell'energia e delle comunicazioni elettroniche, la prestazione di consulenza legale richiede una comprensione dei profili economici che un professionista non possiede per il solo fatto di essere iscritto all'Albo¹³. Analoghe considerazioni possono essere svolte per quei settori del diritto in cui hanno un particolare rilievo competenze multidisciplinari su profili tecnici o semplicemente para-legali e amministrative come, ad esempio, sicurezza e igiene del lavoro, diritto dell'ambiente, protezione dei dati.

In queste materie è spesso difficile tracciare in modo netto i confini della consulenza giuridica. Al riguardo, è stato autorevolmente osservato in dottrina che “Le riserve, al di fuori dei settori in cui sono oggettivamente legate a specializzazioni irripetibili, sono tendenzialmente da escludere proprio perché contrastano con la dinamica delle conoscenze, della interdisciplinarietà come asse normale di specializzazione delle conoscenze...”¹⁴.

E' quindi opinabile che il possesso del titolo di avvocato dia maggiori garanzie di competenza tecnica “in ogni campo del diritto”, anche tenuto conto del fatto che i percorsi formativi universitari sono molto diversificati.

Analoghe considerazioni valgono per l'estensione della riserva alle attività di rappresentanza, assistenza e difesa nei procedimenti davanti alle autorità amministrative indipendenti e a ogni altra amministrazione pubblica. Nei procedimenti che coinvolgono le imprese, queste attività sono oggi esercitate più in generale da consulenti esterni di fiducia della società e spesso vengono svolte dai legali interni in favore di altre società del medesimo gruppo.

Un altro ambito in cui le disposizioni del disegno di legge potrebbero comportare un aumento dei costi delle imprese è quello dei procedimenti di natura tributaria, se la riserva “in via generale” dell'attività di assistenza agli avvocati e agli iscritti in altri albi

¹³ Con specifico riferimento alla consulenza legale per i procedimenti di acquisizione di imprese, cfr. Tommaso Maria Ubertazzi, *Il procedimento di acquisizione di imprese*, Padova, Cedam, 2008.

¹⁴ Giuliano Amato, Intervento alla tavola rotonda su “Riforma delle professioni: che cosa fare?”, Atti del convegno *Professioni e Concorrenza*, organizzato dalla Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro, Avagliano Editore 2005, p. 89.

professionali comportasse l'eliminazione della possibilità di avvalersi dell'assistenza tecnica di propri dipendenti, di dipendenti di una propria controllata o di dipendenti di associazioni di categoria, come attualmente consentito dalla normativa sul processo tributario (decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546).

Infine, l'attribuzione in via esclusiva agli iscritti all'Albo professionale dell'attività di rappresentanza nelle procedure arbitrali e nei procedimenti di conciliazione sarebbe in controtendenza rispetto ai recenti interventi normativi tesi a facilitare la composizione stragiudiziale delle controversie. Tra l'altro, verrebbero rese inoperanti le procedure conciliative e arbitrali già esistenti nell'ambito dei mercati finanziari, del diritto societario e quelle, relative alle controversie individuali di lavoro, previste dalla contrattazione collettiva in alternativa al ricorso giudiziale.

Per tutelare il cittadino è sufficiente che l'ordinamento assicuri la correttezza del quadro informativo nel quale esso compie le proprie scelte in tema di servizi professionali e, in particolare, che non vi sia alcun profilo di ingannevolezza circa le qualifiche e le competenze del prestatore del servizio. L'iscrizione all'Albo degli avvocati e le implicazioni di tale iscrizione (in termini ad esempio di garanzia di formazione permanente, di osservanza di regole deontologiche e di responsabilità civile) sono certamente un elemento importante di cui il soggetto intenzionato a chiedere consulenza legale tiene conto nell'assumere le proprie determinazioni. Per assicurare la correttezza del quadro informativo esistono disposizioni specifiche e non servono nuove riserve di attività.

Non sembrano quindi sussistere motivi di interesse generale per ampliare la riserva di attività. Negli ambiti diversi dall'assistenza e dalla rappresentanza in giudizio, che sono quelli in cui l'ordinamento prevede l'obbligo di ricorrere alla prestazione professionale dell'avvocato, il singolo dovrebbe restare libero di scegliere non solo se avvalersi o meno del sostegno di un soggetto terzo di propria fiducia, ma anche con quali modalità e a quali condizioni, compreso il prezzo, in relazione alle proprie concrete esigenze.

2. Condizioni di accesso alla professione

Il regime attuale

Oggi i soggetti che svolgono un'attività di lavoro subordinato non possono essere iscritti all'Albo degli avvocati. Non assume rilievo, al riguardo, la circostanza che la loro attività lavorativa consista in via esclusiva o prevalente nella trattazione di questioni

giuridiche, come nel caso dei giuristi d'impresa¹⁵. Le uniche eccezioni riguardano gli avvocati degli uffici legali degli enti pubblici (iscritti a un elenco speciale annesso all'Albo) e i professori delle università e degli istituti superiori.

Per chi abbia conseguito l'abilitazione superando l'esame di Stato, non è però previsto un limite temporale per l'iscrizione all'Albo: pertanto, un soggetto che abbia scelto di operare come giurista d'impresa può successivamente, in ogni momento, iscriversi all'Albo e passare alla libera professione.

Per l'ammissione all'esame di abilitazione e per l'iscrizione all'Albo non sono attualmente previsti limiti d'età.

Le proposte di riforma

I progetti di riforma mantengono la previsione dell'incompatibilità tra l'iscrizione all'Albo e lo svolgimento di attività di lavoro subordinato e pongono nuovi limiti alla possibilità di iscriversi all'Albo per i soggetti che hanno conseguito l'abilitazione ma non esercitano la libera professione. Infatti, l'iscrizione potrebbe essere ottenuta solo entro cinque anni dal superamento dell'esame¹⁶. La stessa regola varrebbe nel caso dell'avvocato cancellatosi dall'Albo per svolgere un'attività di lavoro subordinato: passati cinque anni dall'abilitazione, per tornare alla libera professione costui dovrebbe ripetere l'esame di Stato¹⁷.

Il disegno di legge prevede inoltre un limite di età di 50 anni per l'ammissione all'esame di abilitazione¹⁸. Altre proposte in discussione precludono l'iscrizione all'Albo a chi abbia compiuto 40 anni e l'iscrizione al registro dei praticanti a chi abbia compiuto 37 anni¹⁹.

Osservazioni

Il passaggio dall'impresa alla libera professione e viceversa ha sinora costituito un importante canale di formazione professionale e integrazione delle conoscenze relative ai molteplici aspetti giuridici dell'attività d'impresa. Il nuovo limite temporale per l'iscrizione all'Albo comporterebbe rilevanti ostacoli alla mobilità tra la libera professione e le altre modalità di esercizio dell'attività di giurista. Esso infatti

¹⁵ Negli ordinamenti di molti paesi europei tra cui Regno Unito, Germania, Paesi Bassi, Irlanda, Danimarca, Spagna, Portogallo, Grecia e Norvegia, invece, anche i giuristi di impresa possono, nel rispetto di alcuni requisiti, essere iscritti all'Albo.

¹⁶ AS 1198, articolo 15, comma 1, lettera a.

¹⁷ Ibidem, articolo 15, comma 12.

¹⁸ Ibidem, articolo 44, comma 1.

¹⁹ AS 711, articolo 16, comma 1, lettera g e articolo 44, comma 4.

condizionerebbe in modo significativo le scelte professionali di chi ha conseguito l'abilitazione, disincentivandolo dall'intraprendere un'attività di lavoro dipendente. Ne deriverebbe un grave pregiudizio per le imprese, che avrebbero maggiore difficoltà ad attrarre alla diretta collaborazione figure esperte e qualificate.

Sul piano giuridico questa previsione, così come quelle che introducono limiti di età, comporta una compressione del diritto al lavoro, tutelato dall'articolo 4 della Costituzione, e una restrizione delle condizioni di accesso all'attività che può porre problemi di compatibilità con le disposizioni comunitarie in materia di libertà di circolazione. Occorre quindi chiedersi se essa risulti necessaria e proporzionata per il perseguimento di un obiettivo di interesse generale.

L'esame di Stato, conformemente all'articolo 33, comma 5, della Costituzione, è già uno strumento volto ad assicurare l'idoneità del singolo allo svolgimento della professione di avvocato per quanto riguarda il possesso delle necessarie capacità e cognizioni tecniche e, normalmente, per le professioni intellettuali non vi è una scadenza temporale dell'abilitazione. L'obiettivo delle proposte in esame, che prevedono oltre al vincolo temporale per l'iscrizione all'Albo, anche il requisito di esercizio effettivo e continuativo della professione e gli obblighi di formazione permanente per gli avvocati²⁰, sembra essere quello di assicurare la perdurante idoneità del singolo allo svolgimento della professione e l'aggiornamento delle conoscenze.

Per perseguire tale obiettivo, tuttavia, sarebbe sproporzionato e iniquo introdurre una presunzione giuridica assoluta di perdita dell'idoneità per i soggetti che svolgono un'attività di giurista diversa dalla libera professione.

Al fine di assicurare che il singolo abbia conservato i requisiti per svolgere la professione, senza però creare un disincentivo troppo forte per chi voglia lavorare all'interno di un'impresa o associazione, si potrebbe adottare una soluzione meno restrittiva: trascorsi cinque anni dall'abilitazione, dovrebbe essere consentito al giurista di iscriversi, o re-isciversi, all'Albo degli avvocati documentando in maniera semplificata il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale, senza la necessità di ripetere l'esame di Stato.

Una via per agevolare, all'interno di un sistema integrato di vigilanza sui requisiti professionali e deontologici, la mobilità tra impresa e libera professione sarebbe quella di consentire ai giuristi d'impresa in possesso dell'abilitazione di iscriversi in un elenco

²⁰ AS 1198, articolo 19, comma 1 e articolo 10.

speciale annesso all'Albo. Questo modello, già utilizzato in Italia per gli avvocati dipendenti da enti pubblici e presente in vari Stati europei, consentirebbe di valorizzare la funzione di garante della *compliance* con la legge che il giurista interno svolge nell'ambito dell'impresa.

3. Tariffe minime ed esercizio della professione in forma societaria

I progetti di legge reintroducono il sistema di tariffe minime vincolanti per i servizi resi dagli avvocati, che è stato eliminato dal nostro ordinamento nel 2006²¹. Come ricordano costantemente le autorità di concorrenza²², le tariffe minime inderogabili pongono un limite alla concorrenza di prezzo che va a discapito dei clienti senza offrire alcuna garanzia di miglioramento della qualità del servizio. La loro reintroduzione potrebbe comportare un significativo pregiudizio per gli utenti, soprattutto se associata a un'estensione delle riserve di attività in favore degli avvocati.

Le proposte in discussione prevedono anche numerosi vincoli all'esercizio della professione forense in forma societaria, che possono essere utili a prevenire conflitti di interesse e assicurare la piena indipendenza dell'avvocato nell'esercizio dell'attività difensiva, ma non dovrebbero andare oltre quanto necessario per il perseguimento di questi obiettivi. In tale prospettiva, andrebbe eliminata la previsione che disincentiva la costituzione di società tra avvocati imponendo un regime di responsabilità solidale e illimitata dei soci. Nel disegnare la disciplina, occorre ricordare che ogni limitazione ingiustificata alle modalità organizzative più efficienti per l'esercizio della professione e allo stabilimento in Italia di studi legali internazionali si traduce, in ultima analisi, anche in un aumento dei costi per i clienti e può frenare l'innovazione e il miglioramento della qualità dei servizi offerti.

²¹ Articolo 2 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

²² Nel nostro ordinamento, cfr. da ultimo Autorità garante della concorrenza e del mercato, documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva riguardante il settore degli ordini professionali - IC 24, pubblicato il 21 marzo 2009 (disponibile su www.agcm.it).