

L'Antitrust nel dicembre del 2001 segnalò a Parlamento e Governo gli effetti distorsivi della concorrenza che avrebbe avuto l'approvazione del c.d. "progetto Bonito". L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato restò inascoltata e quella proposta di legge divenne la l. 339/03 ...

{mosimage}ISCRIZIONE ALL'ALBO DEGLI AVVOCATI DEI DIPENDENTI STATALI
CON CONTRATTO PART-TIME-----
DATI GENERALI articolo (L.287/90) 22-Attività consultiva

rif AS223

decisione 06/12/2001

invio 12/12/2001

PUBBLICAZIONE bollettino n. 48/2001

serie attività di
segnalazione n. 17-18

SEGNALAZIONE/PARERE mercato (74) ALTRE ATTIVITA' PROFESSIONALI ED
IMPRENDITORIALI
(K) SERVIZI VARI

oggetto Progetti di legge recanti norme in materia di incompatibilità della professione di avvocato (A. S. n.762 del 30 ottobre 2001 (A. C.543 - 1648), A. S. n. 393 del 5 luglio 2001, A.S. n. 423 del 9 luglio 2001 / XIV legislatura)

destinatari Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri

Testo Segnalazione/Parere

Nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n.287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende formulare le seguenti osservazioni in ordine agli effetti distorsivi della concorrenza che derivano dai disegni di legge, attualmente all'esame della Camera dei Deputati e del Senato, volti a dettare norme in materia di incompatibilità della professione di avvocato.11 [A. S. n.762 del 30 ottobre 2001 (A. C.543 - 1648), A. S. n. 393 del 5 luglio 2001, A.S. n. 423 del 9 luglio 2001.]

I disegni di legge in esame prevedono l'inasapplicabilità delle norme di cui all'articolo 1, commi 56, 56 bis e 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (recante Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), all'iscrizione agli albi degli avvocati, per la quale rimarrebbero ferme le incompatibilità stabilite all'articolo 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni (legge professionale).

Le norme di cui ai commi 56, 56 bis e 57, dell'articolo 1, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (recante Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) prevedono che per i dipendenti pubblici, con rapporto di lavoro con regime orario ridotto al 50 per cento, non valgono le disposizioni che vietano ai dipendenti pubblici l'iscrizione ad albi professionali e l'esercizio di attività professionali. L'attuale previsione normativa, dunque, ha fatto venir meno per i dipendenti pubblici part time il divieto di accesso a tutte le professioni intellettuali.

I disegni di legge in esame reintroducono l'incompatibilità tra esercizio della professione di avvocato e prestazione a tempo parziale di attività di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, determinando, pertanto, una chiusura all'accesso al mercato dei servizi professionali unicamente con riguardo ai servizi riservati agli avvocati.

Con la previsione di tale forma di incompatibilità, al fine di assicurare l'effettività del diritto costituzionale di difesa, si intenderebbe garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'avvocatura, prevenire conflitti di interessi, preservare la qualità della prestazione professionale, correggere anomalie nel funzionamento del mercato dei servizi professionali riservati agli avvocati.

Sulla questione è intervenuta la Corte Costituzionale che, nella sentenza n. 189/2001, ha dichiarato non fondate tutte le questioni di illegittimità delle norme della legge n. 672/1996 in argomento, sollevate dal Consiglio Nazionale Forense con riferimento agli artt. 3, 4, 24, 97 e 98 della Costituzione.

Valutate le misure predisposte dal legislatore della legge n. 672/1996, nonché le norme deontologiche che presidiano il corretto esercizio della professione forense, proprio ad evitare possibili situazioni di conflitto di interessi che possano pregiudicare in concreto l'effettività del diritto di difesa, la Corte ha affermato che detto diritto risulta garantito anche quando l'avvocato sia legato da un rapporto di dipendenza con la pubblica amministrazione in

regime di part-time.

L'Autorità ritiene opportuno evidenziare alcuni limiti dei disegni di legge in esame sotto il profilo della tutela della concorrenza.

L'Autorità intende innanzi tutto rilevare l'effetto discriminatorio e di disallineamento che discende dai disegni di legge in esame, a causa del loro carattere settoriale. Essi, infatti, sono volti a modificare una norma di portata generale, che consente ai dipendenti pubblici part-time l'esercizio di tutte le professioni intellettuali, introducendo un divieto specifico per la sola professione di avvocato.

L'Autorità ritiene che un intervento settoriale, come quello in esame, volto a reintrodurre, per i dipendenti pubblici a tempo ridotto, la chiusura all'accesso ai soli servizi professionali riservati agli avvocati, rappresenti una misura non giustificata per garantire l'effettività del diritto di difesa, esigenza di superiore interesse generale alla quale unicamente va ricondotta la specificità della professione forense.

L'Autorità deve infatti rilevare che l'assetto regolamentare del mercato nazionale dei servizi professionali riservati agli avvocati, attualmente in vigore, appare idoneo a garantire l'interesse generale al corretto esercizio della professione da parte dell'avvocato che sia anche dipendente part-time di una pubblica amministrazione, come del resto messo in luce anche dalla Corte Costituzionale.

In particolare, il quadro normativo individua misure specificamente volte a prevenire l'insorgere di situazioni di conflitto di interessi, disponendo limitazioni, a carattere territoriale e/o contenutistico per l'esercizio della professione. Il comma 56 bis²² [Comma aggiunto dall'art. 6 del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, conv. in l. 28 maggio 1997, n. 140.] dell'articolo 1 della l.n. 662/1996, infatti, vieta ai dipendenti pubblici a tempo ridotto, iscritti agli albi professionali ed esercenti attività professionale, di assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione e di accettare incarichi professionali dalle amministrazioni pubbliche³³ [Si rammenti, inoltre, il divieto posto dal comma 2 ter dell'art. 18 della legge n. 109 del 1994, inserito dall'art. 9, comma 30, della legge n. 415/1998, il quale esclude che i pubblici dipendenti possano espletare, nell'ambito territoriale del proprio ufficio, incarichi professionali per conto delle amministrazioni di appartenenza.].

Inoltre, il legislatore ha imposto alle pubbliche amministrazioni di individuare le attività che i propri dipendenti non possono svolgere a causa delle possibili interferenze che si verrebbero a creare con le funzioni cui essi sono istituzionalmente preposti⁴⁴ [Cfr. le istruzioni generali impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed in particolare la circolare del 18 luglio 1997, nonché le specifiche e puntuali previsioni ad opera delle singole amministrazioni, tra le quali giova ricordare il Ministero della giustizia con D.M. 6 luglio 1998, il Ministero delle Finanze, con D.M. 20 settembre 2000 per i dipendenti dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato e con D.M. 15 gennaio 1999 per i propri dipendenti, il Ministero per i beni culturali ed ambientali con D.M. 5 giugno 1998 e circolare del 4 febbraio 1999, il Ministero dei trasporti e della navigazione con D.M. 14 maggio 1998.].

Anche il codice deontologico forense detta tutta una serie di norme che contribuiscono a ridurre i rischi di possibili conflitti, come ricordato dalla Corte Costituzionale.

In tale contesto, dunque, la misura dell'esclusione dei dipendenti pubblici a tempo ridotto dall'accesso al mercato dei servizi professionali svolti dagli avvocati appare introdurre un limite alla libertà di iniziativa economica dell'avvocato, che non può ritenersi giustificato e proporzionato rispetto all'esigenza di evitare l'insorgere di situazioni di conflitto di interessi, che potrebbero pregiudicare l'effettività del diritto di difesa.

La misura che si vorrebbe introdurre appare priva di proporzionalità anche rispetto agli obiettivi di tutela della qualità della prestazione professionale.

Al riguardo, va ricordato che anche i dipendenti pubblici a tempo ridotto, per iscriversi all'albo e quindi accedere alla professione riservata, devono aver superato l'esame di abilitazione all'esercizio della professione. Tale regime di accesso alle attività professionali ha proprio lo scopo di garantire al cliente che le prestazioni intellettuali vengano offerte solo da chi possiede determinati requisiti.

Al riguardo, l'Autorità ritiene opportuno evidenziare⁵⁵ [Come affermato anche dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza.] che le disposizioni della legge n. 662/1996, delle quali si vuole ora escludere la portata applicativa con riguardo alla sola professione forense, "sono intese a favorire l'accesso di tutti i soggetti in possesso dei prescritti requisiti alla libera professione e cioè ad un ambito del mercato del lavoro che è naturalmente concorrenziale."

L'Autorità, pertanto, auspica che gli interventi normativi destinati a disciplinare la materia dell'accesso alle professioni trovino una equilibrata trattazione, nel rispetto delle regole della libera concorrenza, nel più generale contesto dell'attesa riforma delle attività professionali.

*

L'Autorità confida che nel corso della discussione in sede parlamentare le osservazioni qui rappresentate possano essere tenute in adeguata considerazione, nella prospettiva di poter varare un intervento che valorizzi appieno il principio della concorrenza nella disciplina della professione forense.

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesauro