

Norme deontologiche e minimi tariffari

Authority per la Concorrenza e professioni

*Anna Lagonegro - Claudio Romano**

L'Authority di Garanzia per la Concorrenza ed il Mercato ha avviato una nuova "offensiva" nei confronti degli Ordini Professionali, adducendo la asserita violazione dei principi di concorrenza commerciale per effetto di norme deontologiche e di minimi tariffari.

In quest'ultimo periodo, infatti, ha promosso due procedimenti di infrazione, ai sensi dell'art. 14 della legge 287/1990, rispettivamente nei confronti dell'Ordine degli Psicologi e del Consiglio Nazionale dei Geologi, procedura che contempla anche la sanzionabilità economica "in proporzione al fatturato di impresa".

L'Authority è intervenuta, con comunicato stampa, sul processo di formazione della legge di riforma della professione forense, il cui esame è in corso presso la competente Commissione del Senato. Ha scritto anche alle Presidenze Parlamentari spingendosi a chiedere la revoca delle riserve di

legge stabilita dalla normativa per l'attività professionale dei Consulenti del Lavoro.

Naturalmente ciascuna delle professioni "sotto tiro" sta elaborando le risposte e, mentre l'Ordine degli Psicologi parrebbe orientato a non contestare "le intimazioni" dell'Authority, gli altri Ordini (avvocati, geologi, consulenti del lavoro) hanno ritenuto, e ritengono, di dover contrastare, in punto di legittimità giuridica ordinamentale, le motivazioni poste dall'Authority a sostegno delle iniziative.

La posizione dell'Authority può essere così sinteticamente riassunta:

"i professionisti svolgono attività economica ai sensi dei principi antitrust e possono essere qualificati come imprese e i Consigli Nazionali degli Ordini possono considerarsi associazioni di imprese. I codici deontologici costituiscono deliberazioni di associazioni di imprese e, pertanto, sono qualificabili come intese volte ad uniformare i prezzi di vendita così determinando una restrizione della concorrenza in violazione dell'art. 81 del Trattato CE. Il riferimento all'importanza delle tariffe professionali ed al rispetto del decoro, come da richiamo ad art. 2233 c.c., uniforma il comportamento economico degli iscritti e appare volto ad introdurre l'obbligatorietà delle tariffe fisse o minime e, quindi, il richiamo alla legittimità dei tariffari costituisce restrizione della concorrenza

e violazione del diritto. In tale ambito l'art. 2233 c.c. non avrebbe alcuna rilevanza sul piano deontologico rivolgendosi a privati e non agli Ordini Professionali. Infine, le previsioni deontologiche che introducono l'obbligatorietà delle tariffe fisse o minime attraverso il rispetto del decoro o della dignità professionale nella determinazione del prezzo sono volte a uniformare i prezzi per le prestazioni professionali degli associati in violazione dell'art. 81 del trattato CE. Tali previsioni, quindi, vanno soppresse".

Per l'Authority, dunque, i requisiti di "dignità e decoro" - richiamati, peraltro, dallo stesso art. 2233 c.c. - devono essere esclusi, oltre che dai codici deontologici, dalla considerazione e valutazione economico-professionale del professionista.

A tale assunto di fondo gli Ordini interessati, ed in particolare, all'attuale stato dell'arte, quello dei Geologi, non intendono aderire rilevando in merito:

- l'infondatezza, in punto di fatto, di diritto e di legittimità ordinamentale, della equiparazione tra lavoro autonomo professionale ed attività d'impresa commerciale
- la natura giuridica di Enti Istituzionali Pubblici non Economici degli Ordini professionali e dei rispettivi Consigli Nazionali
- la non riconducibilità dei Consigli degli Ordini professionali alla tipo-

* Studio Legale Lagonegro & Romano. Diritto amministrativo; professioni tecniche; appalti pubblici ed ambiente; legislazione geologica. Consulente del Consiglio Nazionale dei Geologi.

logia economico-commerciale delle associazioni di impresa attesa anche l'insussistenza di fatturato

- la non riferibilità della fattispecie di "intesa" alla determinazione tariffaria della misura dei compensi professionali, determinazione regolata da legittime procedure di legge che prevedono che la proposta degli Ordini debba essere inderogabilmente approvata dai Ministeri competenti (art. 9, lett. "g" e art. 13 legge 112/1963; art. 17 legge 616/1966) cui è riservato dunque il potere decisionale, in osservanza del pubblico interesse
- la vigenza e non contraddizione delle procedure di legge di approvazione delle diverse tariffe anche alla luce della legge 248/2006, di conversione del c.d. "decreto Bersani", che nulla dispone né modifica in merito
- la vigente regolamentazione giuridico-legislativa degli Ordini quali Enti Istituzionali Pubblici non economici con poteri/doveri definiti ed attribuiti dalla legge
- l'obbligatoria osservanza, nonché il coordinamento, del complesso normativo attinente le diverse attività professionali ed i relativi criteri compensativi, come risulta delineato da numerose disposizioni di legge, anche di livello costituzionale, quali l'art. 33 della Costituzione e gli artt. 2233, 2222, 2229 e 2238 c.c.
- il rilievo, in particolare, dell'art. 2229, comma 1 Codice Civile secondo cui "è direttamente la legge a determinare le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali viene ritenuta necessaria l'iscrizione in appositi albi"¹, con l'effetto che, laddove il legislatore abbia espresso una determinata regolamentazione professionale, tale regolamentazio-

ne deve essere inderogabilmente osservata da ciascun soggetto giuridico facente parte dell'ordinamento, ivi compresa l'A.G.C.M.

- la sussistenza di progetti di legge, anche nella precedente legislatura, di origine parlamentare, come quello a firma Calvi e Finocchiaro + altri, concernente la riforma della professione forense, in cui viene ribadita la legittimità delle tariffe e, in particolare, dei minimi tariffari che vengono ritenuti idonei e necessari ad evitare fattispecie di concorrenza sleale
- la sussistenza di progetto di riforma della professione forense, attualmente in discussione al Senato, che contempla, secondo limiti e modalità vincolanti, il ripristino del sistema dei minimi tariffari

Secondo l'Authority il richiamo alla legittimità dei tariffari costituisce restrizione della concorrenza del diritto

- la sussistenza di specifiche norme di legge, quali ad esempio l'art. 14 della legge 616/1966, regolante la professione di geologo, statuente la dignità ed il decoro del professionista quali obblighi deontologici che, naturalmente, nulla hanno a che vedere con le asserite "deliberazioni di associazioni di impresa"².

² "Nuove norme deontologiche per l'esercizio della professione di geologo in Italia" in vigore dal 1° gennaio 2007.

Art. 5: "Principi deontologici": "i fondamentali principi deontologici consistono in: diligenza; competenza professionale; efficienza ed efficacia della prestazione professionale; formazione professionale; autonomia ed obiettività professionale; decoro professionale; correttezza nei rapporti di committenza e nei rapporti di colleganza; correttezza nei rapporti con le varie componenti della società; riservatezza e osservanza dell'obbligo di segretezza e rispetto della normativa sulla privacy; esauritività informativa; sostegno delle iniziative sociali delle professioni intellettuali".

In tale contesto si inserisce conforme la serie di sentenze ed ordinanze della Corte di Giustizia della UE enunciate e confermate della legittimità propositiva degli Ordini e dei Consigli Nazionali e delle procedure di **approvazione delle tariffe professionali**, anche per quanto attiene la fissazione di minimi inderogabili che non costituiscono violazione degli artt. 81 e 85 del Trattato³.

Art. 6: "La prestazione professionale": "l'efficienza e l'efficacia della prestazione è data essenzialmente: dalla intrinseca difficoltà tecnica; dall'ampiezza della responsabilità assunta; dalla originalità della richiesta; dalla sussistenza o meno di precedenti soluzioni tecniche riferibili al caso di specie; dall'importanza degli elementi tecnici oggetto di valutazione; dall'entità degli elementi tecnici da coordinare; dall'originalità della soluzione; dalla quantità del tempo e dall'intensità dell'impegno profuso; dalla capacità di interazione con la committenza e con gli altri soggetti, anche imprenditoriali, coinvolti nella prestazione; dal valore dell'opera".

Art. 7: "Il decoro professionale": "Il decoro del professionista consiste essenzialmente: nella compostezza ed esauritività della presentazione professionale; nella capacità di assunzione di responsabilità; nella disponibilità di efficace corredo tecnico-professionale; nella disponibilità e prontezza di utilizzo di aggiornati strumenti; nell'organizzazione di efficace ufficio ed equipe professionale; nella cura della sollecitudine degli interventi; nella disponibilità di mezzi e strutture per l'aggiornamento continuo, anche dei collaboratori e del personale dipendente; nella capacità di interloquire prontamente ed efficacemente con la committenza e con enti ed istituzioni private e pubbliche e con il pubblico in genere".

³ Corte di Giustizia Europea del 19.02.2002 - Procedimento C35/99: "gli artt. 5 e 85 del Trattato CE (diventati artt. 10 e 81) non ostano all'adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un Ordine Professionale forense, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'Ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell'ambito di un procedimento come quello previsto dal RD 27 novembre 1933, n. 1578 s.m.i."

Corte di Giustizia Europea Grande Sezione del 5.12.2006 - Procedimenti riuniti C94/04 e C202/04: "gli artt. 10 CE, 81 CE e 82 CE non ostano all'adozione, da parte di uno Stato membro, di un provvedimento normativo che approvi, sulla base di un progetto elaborato con Ordine professionale forense quale il Consiglio Nazionale Forense, una tariffa che fissi un limite minimo per gli onorari degli avvocati a cui, in linea di principio, non sia possibile derogare né per le prestazioni riservate agli avvocati né per quelle, come le prestazioni di servizi stragiudiziali, che possono essere svolte anche da qualsiasi altro operatore economico non vincolato da tale tariffa".

Corte di Giustizia Europea Sezione Settima Ordinanza 5 maggio 2008 - Causa C386/07: "la determinazione delle tariffe minime massime inderogabili per gli avvocati non è in contrasto con le regole comunitarie in materia di libera concorrenza. Se lo

¹ Editore UTET - Digesto - Discipline Pubblicistiche - Vol. 7 - Anno 1995 - pag. 178.

In coerenza con quanto sopra, il Governo Federale Tedesco ha recentemente aggiornato ed approvato il nuovo **tariffario per le prestazioni di ingegneri ed architetti**, con determinazione di soglia inderogabile nella misura minima e massima dei compensi⁴.

Per il Consiglio Nazionale dei Geologi, dunque, non è condivisibile l'assunto secondo cui le norme deontologiche non dovrebbero contenere "alcun richiamo al decoro ed alla dignità professionale", costituendo tale richiamo, secondo l'Authority, una sorta di marchingegno strumentale e "fuorviante" dell'osservanza dei principi della concorrenza.

Infatti, coerentemente al dettato costituzionale che non discrimina tra le diverse forme di lavoro, **non può essere richiesto**, e tanto meno imposto, ad alcun lavoratore, subordinato o autonomo che sia, **la rinuncia ad elementi giuridico-economici costitutivi della propria attività lavorativa**, quali la dignità ed il decoro che vengono espressi, appunto, nell'esercizio e concretizzazione dell'attività stessa. Per tale riguardo la richiesta potrebbe ritenersi financo antitetica ai principi ed ai valori costituzionali.

Inoltre devesi considerare come la richiesta di soppressione degli elementi di dignità e decoro si attesti "contra legem" attesa la sussistenza dell'art. 14, comma 1, legge 25 luglio 1966, n. 616 che stabilisce espressamente come al geologo "iscritto nell'albo o nell'elenco speciale, che si comporti in modo non conforme alla dignità e al decoro professionale, può essere inflitta, a secondo della gravità del fatto, una delle seguenti sanzioni disciplinari: 1. censura; 2.

sospensione dall'esercizio professionale per un tempo non superiore ad un anno; 3. radiazione".

Può aggiungersi come l'assunto possa costituire, in contraddizione con le stesse finalità proprie dell'Authority, espressione di orientamento dirigitico ed anticoncorrenziale.

Infatti le componenti e qualificazioni di dignità e decoro, così come anche riportate negli artt. 6 e 7 del nuovo codice deontologico (vedere nota 2), nonché la varietà di forma ed intensità che esse possono concretamente assumere ed esprimere, contribuiscono a determinare specifiche e rilevanti differenziazioni nell'ambito dell'attività professionale e della connessa efficacia, con conseguenti effetti concorrenziali sul regime del rapporto professionale.

Le norme deontologiche possono contenere richiami al "decoro e dignità professionali"?

Che poi la valutazione deontologica circa le componenti di dignità e decoro, espressi da ciascun professionista, secondo le rispettive capacità professionali, risulti dall'ordinamento rimessa agli Ordini Professionali, ebbene trattasi di risalente e consolidato contesto storico-giuridico, oltre che legislativo vigente, anche se in astratto non immodificabile potendosi ipotizzare – come talvolta qualcuno sembra voler ipotizzare – un'investitura ed un assorbimento statuali in materia.

Ma allora devesi riportare quanto rilevato dal "Digesto"⁵, allorché storica-

mente riferisce come durante il regime fascista gli Ordini Professionali siano stati, per *acta autoritatis*, aboliti; le loro funzioni assorbite nell'ambito del c.d. "sistema corporativo" e la originaria e storica autonomia soppressa "con un controllo più penetrante dal parte dello Stato che finì con l'annullare sostanzialmente l'autonomia delle professioni. Con il crollo del fascismo e con la soppressione dei sindacati professionali – DLgs 23 novembre 1944, n. 369 – risorgono, su base democratica, i vecchi Ordini e Collegi Professionali ...".

Allo stato attuale di fatto e di diritto, comunque, gli Ordini Professionali sono pienamente e legittimamente esistenti e vigenti, con il connesso inderogabile corredo giuridico di funzioni deontologiche, poteri/doveri, garanzie, tra i quali anche quello di formulare e sottoporre agli organi vigilanti (Ministero della Giustizia) proposta di tariffa professionale – potere quest'ultimo nemmeno posto in discussione da alcuna norma di legge vigente, ivi compresa la legge 248/2006 – ai fini della relativa approvazione previa valutazione ministeriale del pubblico interesse.

Può ritenersi, dunque, manifesta la "forzatura" operata dall'Authority nell'interpretazione del c.d. "Decreto Bersani".

Tale disposizione, che deve essere interpretata secondo l'inserimento nel contesto normativo ordinamentale vigente, **non ha abrogato**, infatti, **alcuna tariffa professionale**, limitandosi a stabilire la non obbligatorietà delle misure fisse e dei minimi.

Nel disporre l'adeguamento dei codici deontologici, il decreto non contiene alcuna sanzione economica in capo agli Ordini Professionali i cui codici siano ritenuti incongrui dall'Authority.

E neppure menziona, e tanto meno sopprime, i requisiti di dignità e decoro integranti i caratteri fondamentali della prestazione professionale.

Non risulta, dunque, abrogata alcuna

Stato mantiene un potere di controllo e decisionale senza il quale il progetto di tariffa, la cui predisposizione è affidata al Consiglio Nazionale Forense, non potrebbe entrare in vigore, non si concretizza una violazione delle regole comunitarie antitrust che impongono agli Stati di eliminare gli ostacoli al raggiungimento dell'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese.

⁴ "Italia Oggi" del 24.07.2009 - Pag. 35.

⁵ Editore UTET - Discipline Pubblicitiche - Vol. 10 - Anno 1995 - pagg. 450-451.

delle norme di legge che espressamente collegano i compensi professionali ed i doveri deontologici alle categorie etico-giuridico-economiche di dignità e decoro.

Infine non può tacersi circa gli effetti deleteri che l'interpretazione spontanea ed estensiva, da parte delle varie P.A., del c.d. "Decreto Bersani" ha prodotto nell'ambito delle professioni tecniche impegnate negli appalti pubblici dove, inizialmente, si è pervenuti a *deminutio* dei com-

pensi financo nell'ordine del 70 - 80%.

Tale eccessivo abbattimento ha indotto serie difficoltà e disorientamento negli studi professionali impegnati nel settore con decremento del livello qualitativo ed occupazionale delle prestazioni, tanto che laddove l'intervento tecnico professionale è destinato ad operare in realtà drammatiche e necessita, pertanto, di elevata qualificazione, quale ad esempio il terremoto dell'Aquila, sono stati

concordati, tra la P.A. e le rappresentanze professionali, livelli compensativi collegati ai minimi tariffari diminuiti del 30%, ovvero soltanto del 10% in più rispetto agli abbattimenti già previsti dalla legge regolante la committenza pubblica.

Può formularsi l'auspicio che nell'ambito dei vari progetti di riforma inerenti le professioni, tanto in generale che in specie per i singoli settori professionali, le difficoltà sorte possano trovare punti comuni di superamento.





Per informazioni: tel. 064416371 www.build.it dei@build.it

TARIFFA E ONORARI INGEGNERI E ARCHITETTI

Con software per il calcolo della parcella per: opere pubbliche, private e C.T.U.

Terza edizione
- Decreto Bersani
- Certificazione energetica

dei

TARIFFA E ONORARI Ingegneri e Architetti

Con software per il calcolo della parcella per: opere pubbliche, private e C.T.U.

Giovanni Quinci

con CD ROM


ARCHITETTO

Manuale per la professione



dei

ARCHITETTO Manuale per la professione

Enrico Milone

con CD ROM


Un Manuale ed un Software per determinare l'onorario professionale da pattuirsi con il committente, pubblico o privato, per lo svolgimento della propria attività professionale dopo l'introduzione del "Decreto Bersani". Questa terza edizione è ampliata con tutte le indicazioni in materia di certificazione energetica.

€ 32,00

Il Manuale esamina le principali questioni legate all'Esercizio professionale dell'Architetto, sia libero professionista che dipendente, fornendo una vasta gamma di informazioni sulle condizioni che determinano i modi di lavorare del professionista

€ 59,00