

Professioni liberali e concorrenza

Giuseppe Galasso

La riforma delle professioni è forse vicina. L'articolo mostra l'importante ruolo svolto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che da tempo ha evidenziato i contenuti anticoncorrenziali dell'attuale assetto. Il progetto di riforma si pone in una prospettiva più concorrenziale, ed è positivo che gli stessi professionisti comincino a comprenderne l'importanza.

Premessa

Il Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223 convertito con Legge 4 agosto 2006, n. 248 (d'ora in poi Decreto Bersani) ha posto il difficile rapporto tra esercizio delle professioni e regole a tutela della concorrenza al centro del dibattito politico-economico.

Molte delle critiche, che a tratti e da parte di alcuni hanno assunto toni più che vivaci, hanno investito il metodo prescelto per l'avvio di una significativa liberalizzazione delle professioni intellettuali, indirizzandosi su aspetti metodologici. Si sono così contestate tanto la scelta dello strumento utilizzato - la decretazione di urgenza - quanto l'assenza di una fase di concertazione con le categorie interessate.

Meno intense sono apparse invece le critiche sui contenuti del Decreto Bersani, contenuti che, ancorché non caratterizzati da un'impostazione organica, hanno tuttavia investito tre degli aspetti di maggior rilievo del rapporto tra regole poste a tutela della concorrenza e disciplina delle professioni intellettuali: le tariffe, la pubblicità e l'organizzazione dell'attività professionale. Sicché non appare azzardato parlare di una mini-riforma della regolamentazione dei servizi professionali.

Al fine di comprendere il senso e la portata innovativa delle disposizioni introdotte dal Decreto Bersani in materia di professioni intellettuali, sembra opportuno fare un breve passo indietro e ripercorrere, sebbene per grandi linee, alcuni dei temi sottostanti al dibattito che da un decennio percorre il settore delle professioni.

La conclusione (ma probabilmente già la decisione che ne segnò l'inizio nel dicembre del 1994) da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito Autorità), nell'autunno del 1997, dell'indagine conoscitiva nel settore degli ordini e dei collegi professionali¹, può essere considerata come

¹ *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Indagine conoscitiva nel settore degli ordini e collegi*

professionali, Suppl. n. 1 al Bollettino n. 40/1997.

il momento di avvio, a livello non esclusivamente nazionale, della riflessione sulla assoggettabilità dell'esercizio delle professioni liberali alle regole di concorrenza, regole che notoriamente costituiscono il presupposto, così come segnano il limite, di ogni attività imprenditoriale che si svolga negli ordinamenti a economia di mercato.

A partire da quella data, e nel corso dei dieci anni che separano l'intervento dell'Autorità dal Decreto Bersani, la necessità di un processo di riforma delle professioni liberali che portasse a una riduzione del livello di regolamentazione e alla conseguente introduzione dei principi di tutela della concorrenza è diventata una priorità nella politica comunitaria della concorrenza.

A formare e diffondere questa generale consapevolezza hanno concorso diversi e importanti attori delle istituzioni economiche internazionali. Tra i diversi contributi spicca la relazione del 2000 dell'OCSE², nella quale, tra i vari rischi associati alla posizione di rendita goduta dai professionisti, veniva evidenziata quella di un rallentamento all'introduzione dei meccanismi concorrenziali all'interno degli ordinamenti delle professioni liberali. Una decisa spinta verso la liberalizzazione del settore è inoltre attribuibile alla scelta perseguita con convinzione dalla Direzione Generale Concorrenza della Commissione CE di inscrivere il processo di riforma delle professioni nell'ambito della strategia di Lisbona, mirante a rendere l'economia europea più competitiva entro il 2010.

È in questo contesto generale che la Commissione diffonde i risultati di uno studio sull'impatto della regolamentazione nel settore delle professioni, nel quale gli indici di regolamentazione che pongono a confronto i diversi paesi europei si associano all'individuazione delle restrizioni più significative presenti negli ordinamenti delle professioni³. L'analisi evidenzia, inoltre, come non risulti sussistere alcun nesso tra il livello qualitativo delle prestazioni e il grado di regolamentazione che le assiste.

Le professioni intellettuali sono contrassegnate da un elevato livello di regolamentazione; benché l'Italia soffra di un tasso di regolamentazione tra i più elevati nel contesto comunitario⁴, non va nascosto che questo settore economico registra generalmente un significativo grado di normazione, di fonte tanto statutale quanto autodisciplinare. Questa riguarda sia le condizioni di accesso al mercato sia le modalità di svolgimento dell'attività. Né può mancarsi di evidenziare, come già acutamente osservato, «*le paradoxe à étudier une activité qui se qualifie de libérale au regard de tout un mouvement qui tourne le dos au libéralisme*»⁵.

Alla disciplina di origine statutale, che mira essenzialmente a determinare le condizioni di ingresso ai mercati (tirocinio, esame di abilitazione, concorso), si affiancano norme provenienti dai meccanismi di autodisciplina degli organismi

² OECD, Competition in professional services, 22 febbraio 2000, <http://www.oecd.org/>.

³ Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, I. Paterson, M. Finck, A. Ogus, Economic impact of regulation in the field of liberal profession in different EU Member States, marzo 2003.

⁴ Commissione CE, Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali, 9 febbraio 2004; M. Monti, Competition in Professional Services, 21 marzo 2003.

⁵ J. Savatier, Etude juridique de la profession libérale, Paris, 1947, 23.

rappresentativi delle singole categorie di professionisti (tipicamente gli ordini, affiancati dalle proprie articolazioni territoriali), che riguardano principalmente modalità e limiti di esercizio dell'attività professionale (tariffe, divieto di pubblicità, limiti territoriali e incompatibilità).

La natura delle professioni liberali

Uno degli elementi di difficoltà nell'approcciare le problematiche giuridiche ed economiche delle professioni intellettuali deriva dalla difficoltà nell'individuare una definizione comunemente accettata delle professioni liberali. Esse, infatti, lungi dall'esprimere le caratteristiche di una categoria omogenea di operatori economici, presentano piuttosto aspetti eterogenei e differenti tra loro, avendo ogni categoria professionale tratti propri di specificità e fornendo ciascuna servizi complessi.

La natura di tali servizi varia non solo tra professioni diverse (come gli architetti e i medici), ma anche all'interno di una medesima professione (come i chirurghi e gli psichiatri). A livello comunitario, tali elementi subiscono ulteriori elementi di complessità, poiché professioni apparentemente identiche possono richiedere tipi di formazione differenti e fornire servizi di natura diversa a seconda degli ordinamenti interni di ciascuno stato membro.

Alle difficoltà di ricondurre a un profilo unitario gli elementi caratteristici delle prestazioni rese dai professionisti, si associano le tipicità della relazione economica che tali operatori economici instaurano con i propri clienti.

Sotto questo profilo occorre tuttavia evidenziare che il contributo fornito dall'analisi economica ha consentito di porre in luce due importanti caratteristiche che distinguono la prestazione del libero professionista e, conseguentemente, i mercati su cui esso si trova a operare, dai normali mercati di beni e di servizi.

Tra gli aspetti che vengono tradizionalmente evocati per tracciare i tratti di peculiarità della prestazione intellettuale vi è l'importante problema delle asimmetrie informative.

Ci si trova in presenza di tale fenomeno allorché tra venditore e acquirente si realizza una relazione tale per cui l'acquirente non appare in grado di valutare compiutamente la qualità del prodotto che riceve. Nel caso delle professioni liberali la questione assume contorni particolarmente significativi, essenzialmente in ragione della natura altamente tecnica dei servizi.

Il consumatore, in sostanza, non risulta adeguatamente in condizione di giudicare la qualità dei servizi a lui offerti, quando li esamina prima della decisione di procedere o meno al suo acquisto, ma solamente dopo averne fruito. Ma vi è di più, poiché in relazione a certe particolari tipologie di prestazioni, il consumatore potrebbe non essere in alcun caso dotato delle conoscenze e delle capacità per comprendere realmente se il professionista (un dottore, un archi-

tetto o un avvocato) ha reso un servizio della qualità richiesta o della qualità necessitata dalla natura della prestazione.

Da questo punto di vista i professionisti, che ovviamente godono di ampi margini di autonomia nel determinare il livello di attenzione da dedicare a ogni cliente, decidendo da soli il grado di diligenza da offrire nell'adempimento della prestazione, potrebbero non avere i corretti incentivi per garantire il massimo della qualità richiesta dalla specificità e dalla tipologia di quel servizio in particolare. Ciò potrebbe dar spazio a comportamenti opportunistici tesi a ottenere risparmi di tempi o di costo, ovvero a indurre i clienti a reiterare loro la richiesta di ulteriori servizi senza che questo sia opportuno o necessario.

Nel momento in cui si assiste a fenomeni con queste caratteristiche, ci si trova in presenza di ciò che viene denominato fallimento di mercato, sicché soccorre l'intervento statale con forme più o meno intense di regolamentazione.

Nel settore delle professioni intellettuali tutti gli strumenti di solito utilizzati per superare o attenuare gli effetti negativi dell'informazione asimmetrica, o più in generale del fallimento delle regole sottostanti a un ordinario scambio commerciale, possono reperirsi nelle professioni liberali.

Il controllo dell'accesso alla professione, attraverso gli esami di stato, assolve la funzione di assicurare un elevato livello iniziale di conoscenza e competenza tecnico-professionale del prestatore d'opera. Anche le regole di condotta, siano esse di fonte autoregolamentare o di emanazione statale (talune categorie di prestatori d'opera intellettuale ricevono le proprie regole deontologiche per via legislativa, come i notai) usano trovare il proprio riconoscimento in tale peculiare caratteristica delle prestazioni.

I problemi legati alle asimmetrie informative trascendono, tuttavia, la relazione di scambio tra il singolo professionista e il consumatore per investire l'intera società, dando luogo alle esternalità negative. Queste rappresentano vantaggi o perdite (normalmente per la società nel suo insieme) che non risultano facilmente quantificabili.

È abbastanza scontato che servizi professionali di qualità elevata conducano a esternalità positive, mentre opposte conseguenze sono associabili a servizi di qualità modesta. Peraltro, la domanda di servizi professionali è generalmente di tipo intermedio, nel senso che la prestazione resa dal prestatore di opera intellettuale (per esempio il parere di un avvocato, il progetto di un architetto) costituisce un bene, *rectius* un servizio, che entra a far parte di una più lunga catena produttiva.

Tali caratteristiche conferiscono un valore di rilievo alla qualità delle prestazioni professionali. Essa costituisce pertanto un fattore decisivo e assume un ruolo cruciale nel concorrere a determinare l'andamento e il livello qualitativo generale di molti settori dell'economia di un paese. Da questo punto di vista, la necessità di mantenere un elevato livello qualitativo delle prestazioni professionali può rispondere a un interesse generale della collettività.

I limiti alla potestà di autoregolamentazione

L'ulteriore elemento di criticità che caratterizza l'ordinamento delle professioni e, di conseguenza, il rapporto tra questo e la disciplina antitrust deriva dalla relazione tra regolamentazione statale e autoregolamentazione professionale. L'intreccio tra i diversi sistemi di regolamentazione rende sovente necessario individuare in via preliminare il soggetto responsabile di un determinato comportamento o di una certa regola: lo Stato o gli organismi rappresentativi delle professioni.

È caratteristica comune anche ad altri paesi che la regolazione di taluni aspetti rilevanti sotto il profilo della concorrenza del settore delle professioni venga delegata dallo Stato ai poteri regolamentari degli organismi professionali. L'attribuzione e l'individuazione degli ambiti di responsabilità e imputabilità di comportamenti e condotte rilevanti ai fini di tutela della concorrenza vengono risolte nell'ambito del diritto antitrust statunitense nel quadro della *c.d. state action doctrine*⁶. La giurisprudenza e la prassi decisionale sviluppatesi a livello europeo, sia a opera dei giudici comunitari sia all'interno delle competenti autorità nazionali di concorrenza, hanno indagato il rapporto di delega tra lo Stato e gli organismi professionali titolari della potestà regolamentare. A tale riguardo giova osservare come l'attribuzione o meno a livello nazionale della natura di ente o soggetto pubblico agli organismi professionali non ha assunto valenza determinante.

È attraverso l'applicazione congiunta degli articoli 10 CE, 81 CE, ed eventualmente 82 CE, che si mira a evitare che la semplice forma dell'atto ne impedisca la sottomissione al diritto della concorrenza.

Il concetto di delega assume dunque una connotazione sostanziale e richiede la verifica del processo decisionale che ha condotto all'adozione della normativa statale. Il problema presenta due aspetti distinti, ma correlati: sotto un primo profilo rileva la delega a un ente privato, da parte dello Stato, del diritto di adottare un atto; sotto un altro aspetto viene in considerazione la delega al soggetto rappresentativo delle categorie regolate, da parte della pubblica autorità, del controllo del processo decisionale che conduce all'adozione di un atto normativo.

Infatti, si può ritenere che lo Stato abbia delegato la propria autorità qualora il suo intervento si limiti all'adozione formale di un atto, dando per scontato che la ponderazione e la valutazione dell'interesse pubblico dipende dal modo in cui le decisioni sono adottate.

⁶ Si deve alla sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti *Parker/Brown* l'esclusione dell'applicazione dello *Sherman Act* a misure prese dagli Stati nell'ambito del loro potere sovrano. La giurisprudenza e la prassi delle autorità della concorrenza si sono significativamente evolute dopo tale sentenza. Un provvedimento normativo è dunque sottratto all'applicazione delle

norme antitrust soltanto laddove soddisfi tutte e due le seguenti condizioni. Da un lato, è necessario che la misura contestata, la quale provoca una restrizione della concorrenza, sia chiaramente strutturata come una misura statale; dall'altro, la sua applicazione deve essere chiaramente riconducibile allo Stato.

In altri termini occorre garantire che per tale via lo Stato agisca effettivamente e concretamente nel perseguimento dell'interesse pubblico, e in tal caso la sua azione venga sottoposta al controllo politico e democratico; laddove, invece, lo Stato deleghi a operatori privati il perseguimento di determinati obiettivi, tali soggetti non possono sfuggire alla sottomissione delle loro decisioni alle norme sulla concorrenza, norme che costituiscono gli ordinari strumenti di controllo del potere all'interno del mercato. Sicché può affermarsi che le misure statali non possono delegare ai soggetti operatori del mercato taluni poteri e, nel contempo, esonerarli dall'applicazione delle regole sulla concorrenza. Tale ricostruzione del rapporto di delega consente dunque di evitare che le norme del diritto della concorrenza recedano o vengano superate, senza che venga effettivamente misurata in concreto la prevalenza dell'interesse pubblico, rispetto al semplice esercizio di funzioni pubbliche da parte di soggetti privati, portatori di interessi di categoria.

Alla luce di ciò appare necessario procedere a un'attenta verifica di quale sia lo scopo perseguito dallo Stato, al fine di determinare se la sua attività possa essere sottoposta al diritto della concorrenza. Occorre pertanto determinare se l'intervento normativo statale sia caratterizzato dalla volontà di tutelare l'interesse pubblico, o piuttosto se gli interessi privati siano considerati così rilevanti da poter modificare l'obiettivo primario della misura statale, che rischia di mutare e di limitarsi a proteggere quegli interessi che avrebbero dovuto formare oggetto di disciplina.

A tal riguardo occorre rilevare come la partecipazione di soggetti privati al procedimento di formazione delle norme, sia essa in fase meramente propositiva o di organica partecipazione alla elaborazione delle disposizioni, non può che comportare un'influenza determinante sul contenuto della norma stessa. Il rischio è che una disposizione che assuma una veste pubblicistica abbia come unico obiettivo la protezione, dagli effetti della concorrenza, degli interessi delle categorie alle quali viene affidato il potere di autoregolarsi, a danno dell'interesse generale.

L'approccio seguito dall'Autorità La deregolamentazione partecipata

Il processo di riforma e di revisione delle restrizioni esistenti all'interno delle discipline settoriali ha costituito oggetto di una particolare forma di approccio alle problematiche concorrenziali da parte dell'Autorità. Questa esigenza può essere ricondotta sia alle sollecitazioni in tal senso provenienti dalla Commissione sia alla consapevolezza, maturata a livello nazionale, circa l'opportunità e la maggiore efficacia di un processo di revisione della regolamentazione, che fosse compreso e condiviso nelle sue ragioni di fondo e che conducesse a interventi volontari dei soggetti responsabili delle restrizioni esistenti.

Si è così ritenuto prioritario promuovere occasioni di confronto con i rappresentanti delle categorie professionali, nella convinzione che le esigenze di liberalizzazione del settore debbano essere condivise e fatte proprie dai professionisti prima ancora che dalle autorità di regolazione.

Nel tentativo di trasferire e di comunicare tali esigenze, l'Autorità ha avuto anche la necessità di sottolineare come la revisione delle discipline settoriali, basata sulle sull'analisi e sull'applicazione di principi e regole dell'ordinamento nazionale in materiali concorrenza, «*non mira a mettere in discussione l'esistenza e l'importanza del ruolo svolto dalle professioni liberali e che le regole della concorrenza non possono ritenersi incompatibili con l'esistenza delle libere professioni o degli Ordini ma costituiscono, per contro, uno strumento indispensabile per favorire un continuo rinnovamento del settore*»⁷.

L'esistenza di interessi fondamentali del singolo e della collettività (come la salute e il diritto di difesa), e la loro connessione all'assetto regolamentare dei servizi professionali, non è mai stata disconosciuta dall'autorità di concorrenza, né si è dubitato della circostanza che le professioni intellettuali contribuiscono alla diffusione dell'innovazione nell'interesse della competitività del paese.

I principi di tutela della concorrenza che hanno ispirato, e guidano, gli interventi dell'Autorità nel settore non possono ritenersi in contrasto con gli obiettivi che la regolamentazione dei servizi professionali intende perseguire. Il senso dell'azione dell'Autorità in tale settore dell'economia risiede proprio in ciò, ossia nella consapevolezza che i meccanismi di mercato e le regole di concorrenza possano essere lo strumento, il mezzo più efficace per conseguire un più elevato livello di efficienza in un settore di particolare rilievo dell'economia nazionale, qual è quello delle professioni intellettuali. In quest'ottica, la tutela degli interessi generali che sostengono le ragioni della regolamentazione del settore trova nelle regole di concorrenza un ulteriore e valido strumento per garantire il loro perseguimento.

È sulla base di tale consapevolezza che il bilanciamento tra gli interessi generali associabili alle garanzie che assistono l'accesso e lo svolgimento delle professioni intellettuali viene svolto attraverso il ricorso al c.d. test di proporzionalità, come ricevuto dalla giurisprudenza comunitaria inaugurata dalla sentenza *Wouters*⁸.

L'occasione che si è creata dalla volontà di procedere a tale processo di verifica attraverso il dialogo con le professioni ha consentito all'Autorità di comprendere meglio le specificità proprie di ogni singola professione e, in particolare, gli interessi coinvolti nell'esercizio di ciascuna.

L'attivo coinvolgimento dei diversi attori del settore professionale non ha, comunque, esaurito le modalità di intervento dell'Autorità nei riguardi delle complesse questioni poste dall'implementazione delle regole di concorrenza. A esso si è avuta la necessità di associare, allo scopo di innestare le istanze

⁷ *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Segnalazione AS316, 16 novembre 2005, Liberalizzazione dei servizi professionali, in Bollettino n. 45/2005.*

⁸ *Corte di Giustizia, Causa C-309/99, Wouters, (2002), Racc. I - 1577.*

di liberalizzazione anche con riguardo alla regolamentazione di fonte statale, un'intensa attività di *advocacy*, attraverso il pieno esercizio dei poteri di segnalazione, di cui agli articoli 21 e 22 della Legge 287/90.

Non va, infine, sottaciuta l'importanza dell'attività di studio e seminariale che nel corso di questi anni di intenso dibattito ha visto la partecipazione di rappresentanti dell'Autorità a convegni e pubblici dibattiti sul tema dell'applicabilità delle norme antitrust ai servizi professionali.

I criteri di autovalutazione della regolamentazione

Il sistema con il quale gli organismi rappresentativi delle professioni sono chiamati a misurarsi per verificare l'adeguatezza della regolazione alle norme di concorrenza si fonda sostanzialmente su due elementi.

Il primo passaggio richiede la verifica della valutazione del contesto globale delle restrizioni della concorrenza presenti nelle discipline sezionali. Il percorso, che si ispira sostanzialmente al processo valutativo sviluppato dai giudici comunitari nella sentenza *Wouters*, richiede la verifica del carattere necessario degli effetti anticoncorrenziali, per il raggiungimento dei fini che la disposizione regolamentare si propone di conseguire; a ciò segue l'apprezzamento della proporzionalità delle rilevate restrizioni rispetto agli obiettivi di interesse generale che giustificano la misura restrittiva.

Il secondo stadio di analisi ripercorre i criteri di esenzione individuati dal par. 3 dell'art. 81 CE, laddove la restrizione della concorrenza presenti comunque caratteristiche che non soddisfano il test di proporzionalità sviluppato dalla giurisprudenza *Wouters*. Il sistema di autovalutazione dell'esenzione generale stabilita dalla norma citata è divenuto, come noto, il canone di applicazione voluto dal legislatore comunitario dopo l'entrata in vigore del regolamento CE n. 1/2003.

Vale da ultimo notare come il criterio di valutazione e di misurazione della restrittività delle misure di autoregolamentazione adottate dagli ordini professionali costituisce un parametro assunto a valore normativo con l'entrata in vigore della direttiva sui servizi professionali. Qui gli stati membri vengono chiamati a svolgere l'esercizio della verifica della restrittività delle disposizioni interne che regolano le materie oggetto dell'intervento legislativo, adottando il test di proporzionalità introdotto dai giudici comunitari e sinteticamente sopra richiamato.

Le restrizioni della concorrenza nel settore delle professioni liberali

Gli studi, le analisi, la giurisprudenza e la prassi applicativa hanno consentito di verificare che le restrizioni della concorrenza presenti nelle discipline statuali e/o autoregolamentari delle libere professioni possono essere ricondotte alle seguenti categorie principali: 1) la fissazione dei prezzi delle prestazioni; 2) i limiti o i divieti alla pubblicità; 3) le restrizioni all'accesso; 4) i vincoli all'organizzazione imprenditoriale dell'attività.

I prezzi fissi o minimi rappresentano gli strumenti di disciplina idonei a generare gli effetti più dannosi sulla concorrenza. Essi, infatti, eliminano o riducono seriamente i vantaggi che i consumatori possono conquistare dai mercati concorrenziali.

A dispetto di ogni argomentazione che tende a ricondurre l'opportunità di meccanismi di controllo dei prezzi al fine di garantire l'accessibilità delle prestazioni da parte dei clienti, la teoria economica suggerisce che, in un mercato per il resto concorrenziale, è improbabile che la regolamentazione dei prezzi garantisca prezzi inferiori ai livelli concorrenziali. Né l'individuazione di un prezzo fisso soccorre nel momento in cui si intenda assicurare un determinato livello qualitativo della prestazione, fermo restando che i prezzi fissi non possono impedire a professionisti privi di scrupoli di offrire servizi di qualità scadente, così come non possono essere considerati un incentivo alla riduzione della qualità e dei costi. Peraltro esiste una varietà di meccanismi meno restrittivi che consentono di mantenere la qualità e di proteggere i consumatori. Per esempio le misure intese a migliorare la disponibilità e la qualità delle informazioni sui servizi professionali possono aiutare i consumatori a prendere decisioni più informate.

La regolamentazione e le restrizioni in materia di pubblicità costituiscono la caratteristica comune della generalità delle professioni intellettuali. Prima delle citate iniziative dell'Autorità nel biennio 2004-2005, vi erano casi in cui la pubblicità era del tutto proibita, in altri risultavano oggetto di divieto taluni metodi o mezzi di pubblicità come quella sulla stampa, quella televisiva, o tipi specifici di pubblicità. Generalmente comunque si riscontrava - e, malgrado i numerosi interventi, a tutt'oggi si riscontra - una certa mancanza di chiarezza che non favorisce il diffondersi tra i professionisti dell'uso della leva pubblicitaria come strumento commerciale/informativo per accrescere la propria notorietà.

Eppure - ed è un dato acquisito dalla teoria economica - la pubblicità agevola la concorrenza, consentendo di veicolare ai consumatori informazioni in merito ai diversi prodotti e consentendo loro di prendere decisioni di acquisto più consapevoli. Le restrizioni in materia di pubblicità possono pertanto ridurre la concorrenza rendendo più costosa l'acquisizione di informazioni in merito ai diversi prodotti e rendendo più difficile per i consumatori ricercare la qualità e il prezzo che meglio si adatta alle loro necessità. È, tra l'altro, generalmente riconosciuto

come la pubblicità, in special modo quella comparativa, costituisca 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.

Uno dei tratti caratterizzanti in modo pressoché costante la regolamentazione delle professioni liberali è il controllo dell'accesso e dell'esercizio alla professione. Le restrizioni di accesso qualitative, abbinata ai diritti esclusivi, garantiscono che solo i professionisti dotati di qualifiche e competenze appropriate possano svolgere talune attività. Esse contribuiscono pertanto in maniera significativa ad assicurare la qualità dei servizi professionali.

Non può tuttavia sottacersi come in talune ipotesi, specie laddove i vincoli all'accesso si affiancano all'esistenza di diritti esclusivi e ad aree di riserva di attività, le restrizioni che ne derivano possono condurre a esiti di mercato non soddisfacenti e determinare perdite di benessere per il consumatore piuttosto sensibili. È possibile individuare circostanze nelle quali vi è spazio per promuovere un allentamento delle regole esistenti. Ciò dovrebbe essere realizzato, da un lato, procedendo alla riduzione dei requisiti di accesso quando appaiano sproporzionati rispetto alla complessità delle funzioni professionali. Dall'altro lato - ed è uno degli strumenti utilizzati dal legislatore con il Decreto Bersani - restringendo le attività esclusive di una professione (si pensi ad alcune attività notarili, quali, per esempio, i trasferimenti di beni mobili registrati, adesso sottratte all'area di riserva).

Sono numerose le professioni soggette a forme di regolamentazione concernenti la struttura organizzativa dell'attività libero-professionale. Tali vincoli possono avere un impatto economico negativo se impediscono ai prestatori di sviluppare nuovi servizi o modelli aziendali efficienti sotto il profilo dei costi.

Generalmente le regole che tendono a limitare la libertà di adottare forme organizzative di tipo aziendale vengono giustificate in relazione a quelle prestazioni professionali, per le quali vi è la necessità di assicurare l'indipendenza o la responsabilità personale dei professionisti. Non deve escludersi al riguardo come una più accorta verifica delle restrizioni alla luce del principio di proporzionalità possa consentire di proteggere l'indipendenza e gli standard etici attraverso il ricorso a meccanismi alternativi che restringono in misura minore la concorrenza.

Occorrerebbe valutare, al riguardo, opportunità ed efficacia di meccanismi di attribuzione delle responsabilità delle prestazioni rese, che consentano al professionista medesimo di assumere la direzione e la responsabilità dell'erogazione del servizio. In tal modo, potrebbe essere consentita la partecipazione alle società di professionisti anche a soggetti che non prestano il servizio. Simili soluzioni non escluderebbero affatto le funzioni di controllo degli organismi rappresentativi sui professionisti che operano all'interno della società, nella misura in cui si consentisse la partecipazione di soci di capitale in numero limitato, prevedendo che la maggioranza del capitale sociale e dei voti sia comunque detenuta dai professionisti che esercitano la professione all'interno della società.

Conclusioni

I recenti interventi normativi hanno riaperto il dibattito sul tema della necessità di una più vasta applicazione delle regole e dei principi degli ordinamenti comunitario e nazionale in materia di concorrenza alle professioni liberali.

Sembra potersi ritenere ormai diffuso il convincimento che uno sguardo più attento ai meccanismi di funzionamento dei mercati e alle regole di concorrenza possa rappresentare un utile strumento per modernizzare e semplificare, migliorandola, la regolamentazione delle professioni intellettuali. Anche in seno al mondo delle professioni tali esigenze non sembrano più ignorate, benché, a dire il vero, le modalità e la forma degli interventi abbia costituito oggetto di contestazioni.

Se la possibilità di conseguire un maggior grado di efficienza in un settore quale quello delle professioni intellettuali viene oggi dal legislatore affidata ad alcune importanti leve concorrenziali prima precluse, ciò testimonia il riconoscimento dell'importanza attribuita alla capacità dei meccanismi di mercato di concorrere a guidare i necessari processi di riforma di importanti settori dell'economia del paese.

È dunque necessario che a questo processo di riforma, le cui premesse teoriche vennero poste più di dieci anni or sono dall'Autorità, concorrano anche i consumatori, fornendo il loro fondamentale contributo, attraverso una costante azione di stimolo dei processi concorrenziali tra professionisti, resi oggi possibili dalla rimozione dei vincoli all'uso delle leve competitive operata dal legislatore.