

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 13/05/2013**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35036-sulla-crisi-economica-degli-avvocati-italiani>**

**Autore: Perelli Maurizio**

## **Sulla crisi economica degli avvocati italiani**

## Sulla crisi economica degli avvocati italiani

In un articolo intitolato "*Barriere regolamentari alla concorrenza e all'imprenditorialità. Troppi freni alla produttività*", pubblicato su *ilsole24ore* del 3 maggio 2013, si legge: "<<Negli ultimi dieci anni, l'Italia ha registrato la crescita reale del PIL pro capite più bassa dei paesi dell'OCSE>>. *Quest'affermazione, che campeggia nel rapporto sul nostro Paese, è, come è stato ricordato ieri dal presidente del CNEL, Antonio Marzano, perfino ottimistica ...: il nostro Paese è infatti l'unico che nel decennio ha registrato una decrescita del prodotto pro capite. ... Cosa spiega la debole crescita della produttività? ... in primo luogo, ricorda l'OCSE, ci sono barriere regolamentari alla concorrenza e all'imprenditorialità e barriere istituzionali all'aggiustamento del mercato del lavoro; ma c'è anche un mercato del lavoro "relazionale" che sottovaluta le qualifiche e l'esperienza*".

In questo quadro gli avvocati italiani sono ormai proletarizzati (per una delle tante denunce del fenomeno si veda l'articolo "*Avvocati: esodati con la cravatta*", su [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it)), mentre potrebbero addirittura essere datori di lavoro utili al contenimento della crisi occupazionale, se solo fosse loro consentito di svolgere anche l'attività di imprenditori non limitati da talune incompatibilità liberticide.

Cosa fare ?

Recita l'art.15 della Carta delle libertà fondamentali dell'Unione europea: "*Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata*".

Da tale norma fondamentale si deve dedurre la risposta più costruttiva alla crisi economica dell'Avvocatura italiana.

Mi rifaccio a tale disposizione della Carta delle libertà fondamentali U.E. per suggerire un provvedimento legislativo di modifica della recente (pseudo) riforma della professione forense (in particolare dell'art. 18 della legge 247/2012). Ritengo, infatti, che sarebbe utile, per superare la gravissima crisi (di lavoro e di reddito) degli avvocati italiani (che ancor più si aggraverà con la sicura reintroduzione della c.d. mediaconciliazione obbligatoria delle liti civili, suggerita pure dai "saggi" nominati dal Presidente della Repubblica), consentire agli avvocati di fare, con le necessarie garanzie per l'indipendenza e l'autonomia della professione forense, anche un altro lavoro (dipendente o autonomo).

Se manca il lavoro a decine di migliaia di avvocati non li si costringa alla fame!

Inoltre, gli avvocati liberati da irragionevoli incompatibilità potrebbero essi stessi dar lavoro a dipendenti e fare impresa.

Siano poi i Consigli degli Ordini forensi a controllare in concreto se la ulteriore attività che l'avvocato voglia fare sia effettivamente fonte di conflitto di interessi, o sia minaccia seria all'indipendenza e autonomia che devono esser richieste a un avvocato, o comporti un rischio serio di accaparramento di clientela in violazione della naturale concorrenzialità della professione forense (naturale concorrenzialità riconosciuta da Corte cost. 189/2001).

Se i Consigli degli Ordini locali riscontreranno in concreto (e non per le presunzioni astratte e liberticide di incompatibilità che oggi impone l'art. 18 della l. 247/12) la presenza dei suddetti gravi rischi di conflitto di interessi, di violazione dell'indipendenza dell'avvocato o di accaparramento di clientela, allora potranno applicare le sanzioni disciplinari che il codice deontologico degli avvocati prevede e che possono giungere sino alla sanzione espulsiva dall'albo.

Domandiamoci: perchè mai l'avvocato, secondo la legge 247/12, può fare anche il parlamentare (senza nemmeno correre il rischio d'esser cancellato dall'albo forense ex art. 21, comma 6, l. 247/12, per mancanza di effettività, continuità, abitalità e prevalenza dell'esercizio professionale; e senza nemmeno dover sottostare al dovere di formazione continua, ex art. 11, comma 2, l. 247/12) o può fare anche l'amministratore di un ente o consorzio pubblico o di una grande società a capitale interamente pubblico (ex art. 18, lettera c, ultimo periodo, della l. 247/12) ma non può fare anche il pizzaiolo dipendente o l'imprenditore che a tanti pizzaioli dipendenti, o a tanti colleghi avvocati,

offra un lavoro dipendente (tra l'altro, non si capisce perchè finora s'è consentito all'avvocato di far l'imprenditore solo come piccolo imprenditore agricolo) ?

E perchè mai non si può fare, oltre all'avvocato, anche l'impiegato pubblico a part time ridotto (si badi che l'impiegato pubblico a part time ridotto è ammesso a fare tutte le professioni tranne quella di avvocato, ex art. 1, comma 56 e ss., della l. 662/96) o magari la top model, quale lavoratrice autonoma o dipendente ?

Quanto a decoro della professione forense, non mi si dica che fare il pizzaiolo o la *top model* o l'imprenditore o l'impiegato pubblico (non dirigente) a part time ridotto è indecoroso, mentre fare il parlamentare è decoroso.

E non mi si dica che il semplice impiegato pubblico (non dirigente) a part time ridotto (che nemmeno la legge "anticorruzione", n. 190/2012, reputa degno di sospetto e di misure preventive della corruzione) è più "pericoloso" -quanto al rischio di accaparramento di clientela o di conflitto di interessi o di *vulnus* alla necessaria indipendenza del difensore- di un parlamentare o di un amministratore di grande società pubblica (per non parlare di un giudice di pace o di un commissario di governo o di un vice procuratore onorario, tutti ammessi a fare anche l'avvocato).

Mi sembra necessario che il Parlamento, ponendo subito mano alla riforma della (pseudo)riforma forense, l. 247/12, cancelli le incompatibilità presuntive che sono previste dall'art. 18 della legge 247/12, così come -in riferimento ad un singolo tipo di incompatibilità "presuntiva"- ha preteso di poter fare il Consiglio Nazionale Forense con un suo parere, reso il 20 febbraio 2013 all'Ordine degli avvocati di Napoli, il quale, superando (a mio avviso con atteggiamento da legislatore più che da interprete delle leggi) il dato letterale di cui all'art. 18, lettera a, della l. 247/12, ha affermato che gli avvocati possono fare anche l'amministratore "esterno" di condominio.

Il Parlamento, cioè, dovrebbe sostituire le varie presunzioni legislative odiose di incompatibilità all'esercizio della professione forense con una verifica, da parte del Consiglio dell'Ordine locale (in contraddittorio con l'avvocato iscritto all'albo, o aspirante tale, e con la possibilità d'una impugnativa giurisdizionale del provvedimento adottato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati), della sussistenza in concreto d'un conflitto di interessi come conseguenza dell'esercizio di più attività lavorative da parte dell'avvocato.

---

UN RAPIDO SGUARDO AI RICHIAMI, INASCOLTATI NEGLI ANNI PASSATI, SULLA NECESSITA' DI UNA REGOLAZIONE PROCONCORRENZIALE DEI SERVIZI PROFESSIONALI E, IN PARTICOLARE, DEL SERVIZIO PROFESSIONALE DI AVVOCATO.

Già il rapporto dell'OCSE reso noto il 4/3/2008 col titolo "*Obiettivo crescita*" invitava tutti i governi europei a rimuovere le residue barriere al libero commercio internazionale nei servizi e a facilitare la concorrenza interna nel settore. Gli estensori di quel rapporto vedevano uno stretto legame tra le barriere regolamentari (ovvero le mancate liberalizzazioni) e la crescita del commercio, dei servizi e della produttività ed affermavano che le liberalizzazioni interne e una piena apertura ai mercati internazionali del settore dei servizi potevano valere un incremento del P.I.L. *pro capite*, in media, del 2%.

Sconfortante era, tre anni dopo, lo studio "*2011 Index of economic freedom*", elaborato, come ogni anno, dalla *Heritage Foundation* di Washington e dal *Wall Street Journal*, con la collaborazione di alcuni *think-tanks*.

Tale studio posizionava l'Italia, nella classifica mondiale della libertà economica, all'87° posto su 183 stati esaminati: un tracollo (nella classifica del 2010 l'Italia era al 74° e in quella del 2008 era al 64° posto). Con un indice complessivo (ponderato su 10 parametri) di 60,3 stavamo alla pari della Grecia e dietro a Stati come l'Uruguay (al 33° posto), il Botswana (al 40° posto), la Bulgaria (al 60° posto), l'Uganda (all'80° posto). L'*Index of economic freedom* del 2011 segnalava quanto fosse negativa per il nostro sistema Paese la regolazione del mercato del lavoro: in un punteggio da 0 a 100 l'Italia riceveva il voto di 44,4 in riferimento al parametro "mercato del lavoro".

Nel 2012 l'Italia vedeva ulteriormente scendere la sua valutazione in tema di libertà economica. Secondo la classifica annuale "*Index of economic freedom*" dell'*Heritage Foundation-Wall Street Journal*, il nostro Paese si fermava alla novantaduesima posizione (cinque in meno rispetto al

2011). L'Italia era classificata penultima nella graduatoria dei Paesi europei: peggio di noi solo la Grecia.

Ora, nel 2013, giunge lo sconcertante rapporto OCSE cui si accennava all'inizio.

Ebbene, se per un verso è vero che non esiste un solo modo di misurare la libertà economica, è per altro verso vero che tra gli "ingredienti" della libertà economica riveste un ruolo sicuramente importante la libertà di competere nell'ambito dei servizi professionali. Inoltre va evidenziato che le analisi comparate a livello internazionale (si veda, per tutte, già la analisi dell'Ocse "*Going for growth*", risalente al lontano 2005) dimostrano che la concorrenza è uno dei fattori determinanti dello sviluppo economico.

Domandiamoci, dunque: col Governo Monti fino a che punto s'è voltata pagina?

Quanti italiani hanno capito che serve un progressivo allargamento delle libertà economiche nel nostro Paese ?

In Italia la consapevolezza degli effetti virtuosi della concorrenza sulla crescita economica e quale strumento meritocratico nel mercato e nella società s'è affermata solo recentemente (l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, non a caso, è stata istituita solo nel 1990). Parallelamente s'è imposta solo parzialmente la figura del cittadino-consumatore quale soggetto degno di tutela.

I settori economici che in Italia necessitano di maggiori interventi normativi nella direzione della promozione della concorrenza appartengono alla categoria dei servizi e tra questi, in particolare, di incisivi interventi abbisogna la regolamentazione di quelle professioni che meno risultano esposte alla dura competizione internazionale.

Se la disciplina della concorrenza nei servizi professionali è causa di relevantissime conseguenze economiche, appare assolutamente improcrastinabile una nuova regolazione in senso decisamente pro-concorrenziale sia del lavoro autonomo, sia, in particolare dei servizi professionali (dando più pregnante significato all'espressione "libera professione").

Si dovrà procedere seguendo l'indicazione che, per la Grecia, giunse dal Fondo Monetario Internazionale già il 14 marzo 2011: servono riforme pro-concorrenziali delle professioni che realizzino una vera liberalizzazione. Osservava, allora, il FMI: "*... progressi sono stati registrati verso obiettivi chiave per mettere l'economia sulla strada di una crescita sostenibile rafforzando la concorrenza, la stabilità finanziaria e le finanze pubbliche*", ma precisava che altre "*importanti riforme devono essere delineate e attuate per costruire la massa critica necessaria alla sostenibilità di bilancio e alla ripresa economica*". "*Per sostenere la ripresa sono necessarie riforme strutturali profonde. La liberalizzazione delle professioni dev'essere attuata, così come la riforma delle pensioni*", metteva in evidenza il numero due dell'Fmi, John Lipsky.

---

In Italia la professione di avvocato eccelle per regolamentazione ingiustificatamente restrittiva della concorrenza e dell'accesso al mercato. Nel quadro della costruzione di un mercato europeo del servizio professionale di avvocato andrà subito riformata la riforma della professione forense approvata a dicembre 2012, come ultimo atto della legislatura.

In ordine a tale professione, a sproposito taluni fanno confusione tra alto numero di accessi e inadeguatezza, per difetto di rigore, dei criteri d'accesso. Parimenti a sproposito si asserisce spesso che l'alto numero di operatori (avvocati) sarebbe indice dell'essere il mercato italiano dei servizi professionali d'avvocato il più aperto alla concorrenza tra quelli europei: si dimentica (e da parte di alcuni si finge di non sapere) che la sana concorrenza non scaturisce (e non è dimostrata) dal numero degli operatori ma da come sono distribuite le quote di mercato tra gli operatori.

Al riguardo, già esaminando i redditi prodotti nel 2005 e dichiarati nel 2006 (vedi gli interventi di Dario Donella e di Antonella Menichetti sul n. 2/2007 di "*La previdenza forense*" e quello di Aldo Berlinguer su *il sole 24 ore* del 21/7/2007) si poteva scoprire che in Italia il 46,01 % di tutti gli iscritti agli albi forensi dichiaravano un reddito professionale annuo da zero a 7.320 euro; il 30% degli iscritti dichiarava un reddito inferiore a 12.000 euro; mentre era molto elevato il reddito di una minoranza attestata intorno al 13% degli iscritti. Le donne poi, già allora, dichiaravano redditi pari alla metà dei colleghi maschi (collocandosi, spesso, in settori d'attività professionale meno appetibili). Il tirocinio era spesso, già allora, in fatto, lavoro subordinato o parasubordinato, pur se restava "immune" dalla disciplina del lavoro subordinato. Evidenziava Aldo Berlinguer: "*le*

*dinamiche di mercato sono guidate dai fattori più diversi (rapporti parentali, vicinato, appartenenza ad associazioni segrete, forze politiche) meno che dalle capacità professionali; fattori che incidono anche sui rapporti col ceto giudiziario e rendono il mercato per nulla trasparente. In altre parole: non c'è nessuna tendenziale corrispondenza tra capacità, impegno e reddito del professionista".*

E' migliorata, negli ultimi anni, la situazione economica dell'Avvocatura italiana? E la libertà di competere nell'accedere alla professione forense e nell'esercitarla è aumentata? Direi proprio di no (in linea con quanto, più in generale, enunciano i rapporti dell'*Heritage Foundation*).

L'esame critico della vigente regolamentazione della professione di avvocato deve partire dal "sistema" delle compatibilità e incompatibilità all'esercizio della professione. Si scoprirà così che tale "sistema" è caratterizzato dall'evidente irragionevolezza dei limiti posti alla fondamentale libertà di lavoro professionale attraverso talune presunzioni odiose di conflitti di interessi, asistematiche (vedi l'art. 18 della legge di riforma forense n. 247/12 che brilla per alcuni versi per infondato rigore preventivo e, per altri versi, per omessa previsione di presunzioni di conflitti di interesse che, invece, è doveroso introdurre), e mantenute in vigore (come nel caso di taluni limiti di incompatibilità tra avvocatura e magistratura onoraria -vedasi Corte costituzionale 60/2006 che ha soltanto avviato il processo di verifica della giustificazione delle presunzioni di incompatibilità per i giudici di pace) o addirittura (come nel caso dell'incompatibilità tra avvocatura e impiego pubblico in part time ridotto) reintrodotte nell'ordinamento professionale dopo anni e nonostante la dichiarata naturale concorrenzialità della professione forense (vedasi, sul punto, Corte cost. 189/2001).

La detta naturale concorrenzialità della professione forense dovrebbe imporre una legislazione primaria non solo capace di preservare il livello di concorrenzialità raggiunto ma anche capace di stimolare il raggiungimento di un livello di concorrenza più elevato.

Il dibattito sulla sana concorrenza nell'Avvocatura italiana dovrebbe tendere, tra l'altro, a verificare, secondo il c.d. "criterio di proporzionalità della regolazione" (suggerito da tempo dalla Commissione europea e ormai accettato unanimemente come principio generale):

- 1) se le vigenti presunzioni di incompatibilità all'esercizio della professione forense (che è sempre e comunque, per logica elementare che voglia riconoscere la necessità umana, un esercizio a part-time dell'avvocatura) siano tutte idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito di tutela dei consumatori (o, se si preferisce, dei clienti dell'avvocato) e la buona amministrazione della giustizia;
- 2) se alcuna delle vigenti presunzioni di incompatibilità all'esercizio della professione di avvocato vada oltre quanto necessario per il raggiungimento dello scopo, rivelandosi sproporzionata rispetto ad esso;
- 3) se ricorrano o meno ragioni imperative di interesse generale in grado di giustificare la restrizione della libera prestazione del servizio professionale di avvocato che dette presunzioni realizzano;
- 4) se le norme professionali relative all'esercizio della professione di avvocato e in particolare quelle di organizzazione, di qualificazione, di deontologia, di controllo e di responsabilità siano (o debbano essere strutturate in modo da essere) di per se sufficienti per raggiungere gli obiettivi che il vigente sistema di compatibilità-incompatibilità persegue attraverso presunzioni odiose di conflitti di interessi.

Sulla scia dell'insegnamento della sentenza della Corte di Giustizia del 5/12/2006 resa nelle cause "Cipolla" (C-94/04) e "Macrino" (C-202/04) (vedi specialmente i paragrafi 60 e seguenti con riguardo ai punti da 1 a 4 sopra enunciati), occorre vagliare i limiti che oggi si impongono anche al legislatore nel riformare la (pseudo)riforma forense.

Si vuol suggerire l'adozione di un ragionevole e coerente sistema di compatibilità-incompatibilità, che salvaguardi il bene della concorrenza, bene ormai indicato anche dal Parlamento Europeo come finalità del processo di riforma delle professioni e, in Italia, riconosciuto nella Costituzione all'art. 117.

In tale ottica si dovrà evitare la strumentalizzazione, in senso anti-concorrenziale, della risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2006 che ha riconosciuto l'indipendenza, l'assenza di conflitti di interesse e il segreto/confidenzialità quali valori fondamentali della professione forense e ha ribadito che la loro conservazione è di interesse pubblico. Il riconoscimento, in detta risoluzione,

della "necessità di regolamenti a protezione di questi valori fondamentali per l'esercizio corretto della professione legale, nonostante gli effetti restrittivi sulla concorrenza che ne potrebbero derivare" non potrà giustificare regolamenti di protezione che abbiano effetti sproporzionati e ingiustificatamente limitanti la concorrenza. Allo stesso modo (specie ora che occorre porre mano alla riforma della riforma della professione d'avvocato) dovrà evitarsi ogni strumentalizzazione, in senso anti-concorrenziale e corporativo, dell'altra affermazione fatta nella detta risoluzione del Parlamento europeo e cioè dell'affermazione per cui l'importanza di una condotta etica, del mantenimento della confidenzialità con i clienti e di un alto livello di conoscenza specialistica, rende necessaria l'organizzazione di sistemi di autoregolamentazione, quali quelli oggi governati da organismi e ordini della professione legale.

In definitiva, si deve realizzare una concorrenza sana nella professione forense, capace di esaltare la libertà dell'«uomo avvocato».

Tale fine si può e si deve perseguire opponendosi alla tendenza contemporanea a fare dell'avvocato un mero ingranaggio "stressato" della macchina erogatrice del servizio giustizia. Può essere utile, nell'attuale congiuntura economica (oltre che "aprire" al socio di puro capitale nelle società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio della professione di avvocato) anche consentire il ritorno della figura dell'*ad-vocatus*; consentire, cioè, lo svolgimento della professione forense non come unica attività lavorativa professionalmente svolta. Ciò perchè un avvocato liberato da irragionevoli incompatibilità potrà -senza danno alcuno per i suoi clienti e per il superiore bene della Giustizia- produrre più ricchezza per se e per quanti possano con lui collaborare in attività imprenditoriali. Peraltro, sarà sempre il mercato a selezionare i migliori professionisti, mentre la responsabilità civile dell'avvocato, la sua polizza assicurativa, la formazione continua obbligatoria e il costante controllo deontologico del Consiglio dell'Ordine garantiranno a sufficienza il cliente (anche quello non particolarmente avvertito), con conseguente inutilità di limiti eccessivi (eccessivi sono quelli che, per usare il linguaggio della Corte di giustizia, non derivano da esigenze imperative di interesse generale) alla libertà del professionista avvocato di svolgere anche attività lavorative ulteriori rispetto alla professione forense.

Avv. Maurizio Perelli