

**Sentenza:** n. 443 del 21 dicembre 2007

**Materia:** Ambito della competenza in tema di tutela della concorrenza.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** 117, terzo comma, Costituzione

**Ricorrente:** Regione Veneto e Regione Siciliana

**Oggetto:** articolo 2 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

**Esito:** rigetto dei ricorsi.

**Estensore:** Carla Campana

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle ricorrenti riguardano numerose disposizioni del decreto-legge 223/2006 ed in particolare delle disposizioni di seguito indicate: dell'art. 2, comma 1, che prevedeva (prima della conversione) che *"In conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato, dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali:*

- a) *la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti;*
- b) *il divieto, anche parziale, di pubblicizzare i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto e il prezzo delle prestazioni;*
- c) *il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti, fermo restando che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità".*

Inoltre i ricorsi concernono il comma 3 del citato art. 2, rimasto inalterato a seguito della conversione del decreto, che dispone che *“Le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1 sono adeguate, anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali, entro il 1° gennaio 2007. In caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono in ogni caso nulle”*.

L'impugnazione delle disposizioni sopra riportate si motiva sulla considerazione che si tratti di norme di minuto dettaglio ed autoapplicative, in una materia – quella delle «professioni» – attribuita alla potestà legislativa concorrente, relativamente alla quale è riservata allo Stato soltanto la determinazione dei principi fondamentali. Le ricorrenti, infatti, escludono che le norme censurate costituiscano principi fondamentali e ritengono che l'intervento statale, espressamente finalizzato alla tutela della concorrenza ed all'attuazione del principio comunitario di libera circolazione delle persone e dei servizi, sia il prodotto di una interpretazione troppo ampia della competenza esclusiva in tema di «tutela della concorrenza. Ancora esse sostengono che la competenza in tema di tutela della concorrenza non possa essere utilizzata quale fondamento di legittimazione del potere normativo statale esercitato in modo da non lasciare, irragionevolmente, il minimo spazio non solo per un'ipotetica legislazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione».

La Regione Veneto ha promosso, poi, questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge n. 223 del 2006, come risultanti a seguito delle modificazioni apportate in sede di conversione dalla legge n. 248 del 2006, e, tra queste, dell'art. 2, commi 1, 2-bis e 3, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il comma 1 dell'art. 2, oggetto di modifiche in sede di conversione del decreto n. 223 del 2006, nel testo definitivo prevede che: *“In conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato, dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali:*

- a) *l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti;*
- b) *il divieto, anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche*

*del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio il cui rispetto è verificato dall'ordine;*

- c) il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti, fermo restando che l'oggetto sociale relativo all'attività libero-professionale deve essere esclusivo, che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più soci professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità».*

*Il comma 2-bis, introdotto in sede di conversione del decreto-legge, stabilisce che «All'articolo 2233 del codice civile, il terzo comma è sostituito dal seguente: "Sono nulli, se non redatti in forma scritta, i patti conclusi tra gli avvocati ed i praticanti abilitati con i loro clienti che stabiliscono i compensi professionali"».*

La Corte in primo luogo ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale della lettera a) del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo originario ed in quello modificato dalla legge di conversione n. 248 del 2006.

La norma sopra richiamata, nell'abrogare le disposizioni che prevedono "l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti", tende a stimolare una maggiore concorrenzialità nell'ambito delle attività libero-professionali e intellettuali, offrendo, secondo la Corte, all'utente una più ampia possibilità di scelta tra le diverse offerte, maggiormente differenziate tra loro, con la nuova normativa, sia per i costi che per le modalità di determinazione dei compensi. La disposizione, pertanto, ritiene la Consulta, attiene alla materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La Corte a ulteriore sostegno della propria posizione richiama l'orientamento comunitario che ha portato il Parlamento europeo, il 12 ottobre 2006, ad approvare una risoluzione con la quale, tra l'altro, si invita la Commissione ad approfondire l'analisi delle differenze esistenti – in riferimento all'apertura del mercato – tra le diverse categorie professionali di ciascuno Stato membro, e, sul presupposto che l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime e il divieto di pattuire compensi legati al risultato raggiunto potrebbero costituire un ostacolo alla qualità dei servizi e alla concorrenza, si invitano gli Stati membri ad adottare misure meno restrittive e più adeguate rispetto ai principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

Con specifico riguardo alle professioni legali ed all'interesse generale al funzionamento dei sistemi giuridici, la Corte richiama la risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2006 nella quale si riconosce che «le tabelle degli onorari o altre tariffe obbligatorie» non violano gli artt. 10 e 81 del Trattato, purché la loro adozione sia giustificata dal perseguimento di un legittimo interesse pubblico.

Richiama, ancora, la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee tesa a tutelare la libera concorrenza e la libera circolazione tra gli Stati membri.

La Corte sostiene, dunque, che una volta chiarita l'appartenenza delle norme censurate alla materia «tutela della concorrenza», diventa superfluo soffermarsi sul quesito se le stesse abbiano carattere di principio o configurino una disciplina di dettaglio in quanto le competenze esclusive statali, che si presentino come trasversali, *“incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano”*. Anche una disposizione particolare e specifica, purché orientata alla tutela della concorrenza, si pone come legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in subiecta materia. Se si ritenessero legittime le norme a tutela della concorrenza – o riguardanti altra materia di potestà legislativa esclusiva – a condizione che le stesse abbiano un carattere generale o di principio, si finirebbe con il confondere il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost., ispirati viceversa ad un diverso criterio sistematico di riparto delle competenze. Ciò è ancor più evidente in materie, come la «tutela della concorrenza» o la «tutela dell'ambiente», contrassegnate più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica, con i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza.

Una illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, secondo la Corte, può essere evitata non – come prospettato dalle ricorrenti – tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza. Quest'ultima infatti, per sua natura, non può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia.

La Corte ritiene non fondata anche la questione relativa alla lettera b) del comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo originario ed in quello sostituito dalla legge di conversione n. 248 del 2006.

Anche la possibilità di svolgere, infatti, pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché i costi complessivi delle prestazioni, garantisce e promuove la concorrenza, purché, a tutela degli utenti – come precisato dalla norma impugnata – il messaggio pubblicitario sia caratterizzato da trasparenza e veridicità, controllate dall'ordine professionale.

Posto quanto sopra, valgono le medesime considerazioni svolte per la questione precedente sotto il profilo del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Parimenti ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 223 del 2006, nel testo originario ed in quello sostituito dalla legge di conversione n. 248 del 2006. La possibilità, infatti, di creare società di persone o associazioni tra professionisti, volte a fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare, aumenta e diversifica l'offerta sul mercato e consente una maggiore possibilità di scelta a chi ha necessità di avvalersi congiuntamente di determinate prestazioni professionali, anche se eterogenee, indirizzate a realizzare interessi convergenti o connessi. Pertanto, le norme in esame sono riconducibili alla materia «tutela della concorrenza», con le conseguenze di ordine giuridico che sono state in precedenza illustrate.

La Corte rigetta anche la questione di legittimità costituzionale del comma 2-bis dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, inserito dalla legge di conversione n. 248 del 2006.

La norma ora citata modifica il terzo comma dell'art. 2233 del codice civile, prescrivendo, a pena di nullità, che siano redatti in forma scritta i patti, conclusi tra gli avvocati ed i praticanti abilitati con i loro clienti, che stabiliscono i compensi professionali.

Si tratta, con tutta evidenza, secondo la Consulta, di una norma che attiene al contratto di prestazione d'opera professionale degli avvocati, rientrando come tale nella materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

In ultimo rigetta anche la questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006, rimasto invariato a seguito della conversione in legge.

Il suddetto comma 3 prevede, infatti, l'adeguamento delle disposizioni deontologiche e dei codici di autodisciplina a quanto stabilito dal comma 1 dello stesso art. 2 e, in caso di mancato adeguamento, la nullità delle norme in contrasto con lo stesso comma 1. La norma di cui al comma 3 si presenta, dunque, come

strettamente consequenziale a quelle di cui al comma 1, per le quali la Coprte ha ritenuto le relative questioni non fondate, in quanto incidenti su un ambito materiale di competenza esclusiva dello Stato (la «tutela della concorrenza»). Per questo valgono le medesime considerazioni svolte a sostegno della dichiarazione di infondatezza delle altre questioni concernenti l'art. 2 del decreto-legge n. 223 del 2006 sotto il profilo del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.