

***Comitato Unitario Permanente
degli Ordini e Collegi Professionali***

Audizione

Camera dei Deputati

II Commissione (Giustizia)

e

X Commissione (Attività produttive)

**DOCUMENTO FINALE DELL'AUDIZIONE IN RELAZIONE ALL'ESAME DELLE PROPOSTE
DI LEGGE C. 3 INIZIATIVA POPOLARE, C. 503 SILIQUINI, C. 1553 VIETTI C. 1590 VITALI,
C. 1934 FRONER, C. 2077 ANNA TERESA FORMISANO E C. 2239 MANTINI, IN MATERIA
DI RIFORMA DELLE PROFESSIONI.**

MARTEDI 17 NOVEMBRE 2009

LA RIFORMA DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI

Premessa

Dell'esigenza di riformare le professioni se ne parla ormai da anni e molti sono stati, nel corso degli anni, i disegni di legge formulati da Governo e Parlamento per ammodernare questo importante settore dell'economia.

Il numero degli iscritti agli Albi professionali attualmente è di 1.972.973 unità con un volume di PIL prodotto del 12,50%.

Dal 1998 al 2008 gli iscritti negli Albi sono cresciuti di 850.000 unità (da 1.150.000 a 2.000.000 circa) con un aumento di oltre il 70%; il risultato è che un professionista su due ha meno di 40 anni di età. Questo aumento degli iscritti ha comportato un'incidenza sul numero degli occupati pari al 8,74% su 22,56 milioni di occupati.

Poiché la revisione della disciplina nazionale sulle professioni ha un impatto non solo sui professionisti ma sull'intera società, si rende necessario un aperto confronto fra tutti i soggetti interessati perché possa realizzarsi un effettivo processo di rinnovamento. La riforma trae i suoi presupposti da profondi cambiamenti intervenuti, soprattutto negli ultimi anni, nell'ambito della società civile, i quali rendono necessario un adeguamento della normativa sulle professioni. E' inoltre interesse, anche, dei professionisti non contrastare processo di rinnovamento e modernizzazione, bensì assecondarlo per coglierne le opportunità.

Proprio per garantire l'ampia partecipazione dei professionisti e delle diverse forze sociali alla definizione di una legge che disciplini compiutamente la materia, senza alcuna forma di ambiguità, lo strumento più adeguato è quello di una legge che enunci i principi e rimettendo, con delega presidiata da criteri e principi puntuali, al Governo il compito di regolare il funzionamento e l'organizzazione delle singole categorie in modo da valorizzare le specificità delle professioni.

In tal senso, si ritiene necessario procedere all'elaborazione di uno strumento normativo che, in attuazione degli artt. 33, 35 e 117 della Costituzione, riaffermi il principio generale in materia di professioni intellettuali sancito dall'art. 33, comma 5, Cost., relativo all'obbligatorietà dell'esame di Stato per le attività che assurgono alla dignità di "professione intellettuale".

Nella specificità della professioni intellettuali, temi quali la valorizzazione delle conoscenze professionali, la tutela degli interessi generali e collettivi, la valorizzazione dell'approfondimento professionale come risorsa economica per il professionista e la famiglia, la libera concorrenza tra i

prestatori di servizi, le società professionali ed interprofessionali, debbono trovare una giusta sintesi per rispondere alle diverse esigenze, in particolare attraverso la definizione di una serie di principi generali che disciplinino i tratti comuni di tutte le professioni intellettuali.

L'impatto sociale ed economico che la disciplina delle professioni riveste per il nostro sistema economico impone che sia il Parlamento a definire e regolamentare i principi generali validi per tutte le professioni, ferma restando la possibilità di demandare ad apposite leggi, o decreti legislativi, la definizione dei singoli ordinamenti professionali per la disciplina delle specificità delle singole professioni.

Bisogna, però, stabilire l'inderogabile principio che, nei Decreti Legislativi di riforma delle singole professioni, le attuali competenze professionali degli Albi siano tassativamente transitate senza modifiche od ampliamenti interpretativi anche in caso di riordino o unificazione degli stessi.

1. Presupposto della riforma: la specificità delle professioni e la necessaria distinzione nell'ambito del lavoro autonomo

Per affrontare il tema delle professioni intellettuali - e conseguentemente della riforma del sistema che le disciplina - occorre precisare attraverso corrette indicazioni terminologiche la distinzione tra professioni "intellettuali" ed altre attività di lavoro autonomo, in modo da superare la confusione, venutasi a creare soprattutto negli ultimi anni, tra professioni "intellettuali" ed attività di lavoro autonomo assimilate che, sebbene regolamentate a livello normativo, non prevedono alcun percorso di accesso o forma di tutela a garanzia dei pubblici interessi, e che come tali non andrebbero distinte dalle attività professionali propriamente dette.

Nell'ambito della disciplina dedicata al lavoro autonomo, il contratto d'opera (artt. 2222 e segg. c.c.) viene tenuto nettamente distinto dalle prestazioni d'opera intellettuale (art. 2230 c.c.) all'interno delle quali, trovano a loro volta collocazione quale attività, svolte in assenza di rapporto di subordinazione, che, in base all'art. 33, comma 5 della Costituzione, sono qualificabili come "professionali" solo a seguito del superamento di un esame di Stato.

Dalla combinazione delle disposizioni del codice civile e dell'art. 33 della Costituzione si può agevolmente concludere che la professione intellettuale non si distingue dalle restanti ipotesi di contratto d'opera solamente per il requisito della cd. "intellettualità" della prestazione, quanto piuttosto per il fatto di essere compiutamente regolata da un insieme di norme di carattere pubblicistico poste a tutela di interessi collettivi (es. norme che prevedono lo svolgimento di un percorso di studi predeterminato, e/o di un tirocinio, di un'attività di praticantato od ausiliario¹, il

¹ E' il caso, ad esempio, degli spedizionieri doganali, per i quali è previsto lo svolgimento dell'attività di ausiliario di uno spedizioniere regolarmente iscritto all'Albo professionale, al fine dell'accesso all'esame di Stato, necessario a sua volta per il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio della professione.

superamento dell'esame di Stato, nonché l'obbligo della formazione professionale continua, l'assoggettamento alle norme di deontologia professionale ed alla vigilanza dell'ente pubblico di appartenenza.

In mancanza dei suddetti elementi è possibile tutt'al più parlare di prestatori d'opera intellettuale (e dunque di lavoratori autonomi, se non addirittura di imprese laddove presentino un'organizzazione di tal tipo, rifluendo nell'alveo delle attività di servizi-

Il recupero della corretta terminologia volta ad indicare le suddette categorie di prestatori mira pertanto a rimuovere il dualismo tra le professioni regolamentate e le attività non soggette a regolamentazione, per porre fine all'utilizzo improprio delle stesse, non essendo corretto, come accennato più sopra, parlare di "professioni" con riferimento a quelle attività il cui esercizio non sia sottoposto ad abilitazione mediante esame di Stato.

Solo ridefinendo preliminarmente e con chiarezza tali ambiti si può parlare davvero di riforma delle professioni e non di pseudo-riforme che finora si sono caratterizzate per rimuovere surrettiziamente il vincolo costituzionale dell'esame di Stato a vantaggio di una non meglio precisata pletora di attività di servizi che ben possono continuare ad esistere sul libero mercato.

Potrà essere così riforma davvero delle "professioni" ed i principi della legge di riforma saranno quelli comuni e che si vorrà che caratterizzino per il futuro tutte le attività professionali.

2. La nozione di professionista intellettuale

Quanto ora esposto consente di formulare altre osservazioni di carattere generale da cui si evince come l'esistente quadro normativo fornisca una definizione univoca di professionista intellettuale che richiede di essere recuperata e valorizzata innanzi alla situazione di confusione che taluni provvedimenti degli ultimi anni hanno originato.

Come sopra ricordato, nel nostro ordinamento esiste una precisa individuazione di professione intellettuale come "professione regolamentata", per cui sono "professionisti" solamente quanti decidono di limitare la propria attività in virtù della tutela di un interesse pubblico (vale a dire quello, da parte della collettività, a fruire di prestazioni di elevato standard qualitativo da parte di chi effettivamente possiede competenze specifiche); ed accedono alla abilitazione all'esercizio della professione prescelta mediante un percorso di studi predeterminato il quale trova il suo corollario nel-superamento di un esame di Stato, obbligandosi alla formazione professionale continua, ed assoggettandosi a pregnanti norme di deontologia professionale, alla vigilanza dell'ente pubblico di appartenenza e al regime giuspubblicistico che lo caratterizza.

In mancanza di tali elementi a ragione deve ritenersi possibile parlare solo di “prestatori d’opera intellettuale”, e dunque di lavoratori autonomi nell’ambito della fornitura di servizi ma, in modo da distinguere, anche sotto un profilo terminologico, le professioni da quelle attività lavorative a carattere non subordinato non propriamente qualificabili come tali.

Sulla scorta di tali osservazioni è necessario che l’iniziativa di riforma si indirizzi in via prioritaria a

- *formulare una modifica del Titolo III, Libro Quinto del codice civile, intervenendo sulla disciplina del contratto d’opera intellettuale e differenziando la disciplina della professione intellettuale. In particolare il Capo I del titolo III dovrebbe contenere la disciplina generale del lavoro autonomo, applicabile ai contratti d’opera intellettuali e non, e per quanto compatibile alle professioni intellettuali. Il Capo II dovrebbe essere dedicato alla specifica disciplina del contratto d’opera intellettuale, che rappresenta una species del lavoro autonomo, ma che non necessariamente coincide con la definizione di “professione intellettuale”, la quale dovrebbe essere disciplinata dal Capo III in quanto presuppone il superamento dell’esame di Stato di cui all’art. 33 Cost;*

e solo in subordine, per la minor organicità sebbene con il medesimo fine, potrebbe

- *formulare una modifica del solo art. 2229 del codice civile, al fine di rimarcare la differente disciplina del contratto d’opera intellettuale e, nel suo ambito, della professione intellettuale.*

In ogni caso, la definizione di professione intellettuale non dovrebbe discostarsi dalla seguente:

“Per professione intellettuale si intende l’attività economica anche organizzata in forma associata o societaria, diretta al compimento di atti e della prestazione di servizi o di opere a favore di terzi esercitata abitualmente e in via prevalente con lavoro intellettuale, per la quale sono richiesti un titolo di studio universitario o equipollente, il superamento dell’esame di Stato di cui all’art. 33, comma 5 della Costituzione e l’iscrizione all’albo professionale.

È’ professionista intellettuale colui che esercita una professione intellettuale di cui al comma 1.”

Con tali premesse le “professioni” potranno essere riformate nei loro tratti comuni, necessariamente di principio, e non essere impropriamente confuse in una regolamentazione delle attività di servizi, ancorché intellettuali.

Laddove poi, si rinvenga la necessità di regolamentare attività intellettuali oggi libere, sarà cura del Legislatore individuare ove sussistano le ragioni di interesse generale richieste ex art. 33, comma

5, Cost. un percorso formativo di accesso ad un esame di Stato, oppure regolarne semplicemente lo svolgimento oggettivo, come accade anche in tante attività manuali, senza che questi qualificchi in alcun modo come “professione intellettuale”.

3. La professione nella direttiva 2005/36 CE (qualifiche professionali) e il recepimento nel Decreto Legislativo n. 206/2007.

La ridefinizione degli ambiti di applicazione di talune essenziali norme di diritto civile e, nondimeno, di una corretta terminologia, è indispensabile per rimuovere la confusione creata dall'introduzione di talune normative recenti, prima tra tutte quella di recepimento della c.d. Direttiva Qualifiche Professionali (2005/36/CE) avvenuta con il d.lgs. 206 del 9 novembre 2007, che mina alle basi il sistema normativo delle professioni introducendo surrettizie parificazioni prive del presupposto costituzionale.

La Direttiva 2005/36/CE introduce la distinzione fra Stati membri in cui vi è una regolamentazione dell'accesso alle professioni mediante l'acquisizione di qualifiche professionali (art. 3, par. 1)² e Stati in cui invece tale regolamentazione non esiste. Solo in quest'ultimo caso – cioè, qualora non vi sia nel Paese membro una regolamentazione normativa all'accesso ed all'esercizio delle professioni (art. 3, par. 1, lett. a, ultima frase) – possono essere “assimilate” alle professioni regolamentate “le professioni esercitate dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'allegato I” (art. 3, par. 2)³. Nella specie, si tratta – di 5 Associazioni irlandesi e 38 inglesi.

Pertanto, assimilando entro i limiti di cui all'art. 3, par. 1, ult. frase, le Associazioni alle Professioni regolamentate, si vogliono creare le condizioni per coordinare le qualifiche professionali nei vari Stati membri di una determinata professione, tenuto conto della distinzione tra sistemi pubblicistici in cui la professione è regolamentata dallo Stato, e privatistici dei soli paesi di *common law*, la cui relativa regolamentazione è delegata dallo Stato all'ambito privatistico.

Ma la definizione di professione regolamentata che fornisce la direttiva è differente da quella che il decreto di recepimento ha introdotto nel nostro ordinamento, e ciò genera—problemi di destrutturazione del sistema normativo delle professioni intellettuali.

² Le “professioni regolamentate”, sono così definite dall'art. 3, comma 1, lett. a) della direttiva 2005/36/CE “attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali”.

³ “È assimilata a una professione regolamentata”, ai sensi dell'art. 3, par. 2. della direttiva 2005/36/CE, “una professione esercitata dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'allegato I. Le associazioni o le organizzazioni di cui al primo comma hanno in particolare lo scopo di promuovere e di mantenere un livello elevato nel settore professionale in questione e a tal fine sono oggetto di un riconoscimento specifico da parte di uno Stato membro e rilasciano ai loro membri un titolo di formazione, esigono da parte loro il rispetto delle regole di condotta professionale da esse prescritte e conferiscono ai medesimi il diritto di usare un titolo o un'abbreviazione o di beneficiare di uno status corrispondente a tale titolo di formazione.”

Si sottolinea, pertanto, che le disposizioni degli **articoli 4 e 26, D.Lgs. 206/2007** si pongono in contrasto con la fondamentale esigenza della Direttiva 2005/36/CE di garantire uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri⁴ e con l'oggetto della stessa, ovvero le professioni, la cui definizione è inequivocabile (art. 3, comma 1, lett. a) di cui in nota ²).

La sostanziale identificazione, contenuta nel D.Lgs. 206/2007, tra le "Associazioni o organismi di cui all'Allegato I" (che in tali norme trovano un implicito, ma evidente riconoscimento) e le "professioni regolamentate", viola l'art. 3, par. 1, ultima frase, e par. 2, comma 1 della Direttiva 2005/36/CE che, al contrario, consente questa assimilazione, solo nel caso in cui manchi nello Stato membro un apparato regolamentare di accesso alla professione e al fine di favorire il coordinamento delle qualifiche professionali in attuazione del principio di libertà di stabilimento, nei confronti di una "*professione esercitata dai membri di un'associazione o di un'organizzazione di cui all'allegato I*", che come si è detto più sopra, elenca esplicitamente 5 associazioni o organizzazioni professionali appartenenti all'Irlanda ed al Regno Unito, Paesi nei quali – come noto - non esistono "professioni regolamentate", nel senso sopra precisato.

Infatti, il sistema anglosassone a differenza di quello italiano, di natura autorizzatoria in quanto basato su titoli ed esami con gestione affidata ad enti pubblici (ordini) è un sistema di accreditamento basato sulla delega della regolamentazione alla autonomia privata, che è tradotta nella adesione ad associazioni di diritto privato, per le quali la stessa Direttiva prevede che "*hanno lo scopo di promuovere e mantenere un livello elevato nel settore professionale in questione e a tal fine sono oggetto di un riconoscimento specifico da parte di uno Stato membro e rilasciano ai loro membri un titolo di formazione, esigono il rispetto delle regole di condotta professionale da esse prescritte e conferiscono il diritto di usare un titolo o di beneficiare di uno status corrispondente a tale titolo di formazione*".

Prima di poter parlare di riforma è dunque necessario, al fine di delineare un sistema organico delle professioni, – apportare le necessarie modifiche agli articoli 4 e 26 del D.Lgs. 9 novembre 2007, n. 206 con il quale si è data attuazione alla direttiva qualifiche. L'erroneo recepimento del concetto di "professione regolamentata" e lo strumento delle "piattaforme comuni" si presta a fini surrettizi di ottenimento di uno *status*, quello di professionista, che il nostro ordinamento riserva al rango costituzionale a chi esercita una attività previo superamento di un esame di Stato.

Per inciso, è solo il caso di evidenziare che le esigenze di liberalizzazione del settore appaiono in antitesi sia con l'intento di procedere al riconoscimento di talune specifiche associazioni, che—con il

⁴ L'art. 2, comma 1 della direttiva – Ambito di applicazione – così recita: "*La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliono esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali*"

complesso meccanismo ideato per realizzare tale fine. Se l'esercizio della attività è oggi libero, tutti devono essere liberi di esercitarlo, a prescindere dall'appartenenza o meno ad una data associazione privata.

Tali osservazioni pongono ancor più in evidenza le incoerenze delle previsioni di cui al decreto legislativo n. 206/2007 ed è utile rammentare, ancora una volta, che la Direttiva 2005/36/CE si riferisce espressamente solo alle c.d. "professioni regolamentate"⁵ e che l'obiettivo dell'istituzione delle piattaforme comuni è solo quello di colmare le differenze sostanziali di regolamentazione delle professioni (non di altro) nei diversi Paesi comunitari, al fine di facilitare il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali nell'ambito dell'Unione Europea, qualifiche che identificano proprio quelle attività che gli ordinamenti nazionali hanno voluto regolamentare.

Va infine richiamato il Considerando n. 11 della Direttiva, il quale chiarisce che la "*direttiva non ha l'obiettivo di interferire nell'interesse legittimo degli Stati membri a impedire che taluni dei loro cittadini possano sottrarsi abusivamente all'applicazione del diritto nazionale in materia di professioni*". E' esattamente ciò che taluni intendono fare, sfruttando la infelice formulazione della norma di recepimento della direttiva.

Una riforma delle professioni intellettuali non può dunque prescindere dalla modifica degli artt. 4 e 26 del d.lgs. 206/2007.

4. La professione "regolamentata" nel momento di accesso e *in itinere*. Gli ordini professionali, la loro natura e le loro funzioni nell'interesse pubblico.

La tutela della clientela e, più in generale, della collettività impone la definizione di garanzie in merito al fatto che le prestazioni professionali provengano da soggetti competenti ed indipendenti, sottoposti a rigorose regole di controllo sia nella fase di accesso alla professione, sia in quella successiva di svolgimento dell'attività professionale, e che tali valutazioni sulle competenze e sulla condotta siano assicurate da elementi di terzietà.

⁵ L'art. 1 precisa testualmente che tale Direttiva "*fissa le regole con cui uno Stato membro -cd. ospitante-, che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri -cd. di origine- e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione*". Nello stesso senso sono gli artt. 2 (par. 1, 2 e 3), 3, 4, 13 e 14 (par. 1, lett. c), nonché i "considerando" 6, 11, 14 e 43, della Dir. 2005/36/CE, in cui si specifica sempre in modo espresso che essa intende riferirsi unicamente alle "professioni regolamentate", che sono così definite dall'art. 3, comma 1, lett. a): "*attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali*".

Per le professioni regolamentate, le garanzie di competenza vanno riscontrate *in primis* nell'esame di Stato e nel percorso di studi e di tirocinio ad esso per legge propedeutici. L'accesso ad una professione regolamentata è subordinato al superamento dell'esame di Stato previsto dall'art. 33 Cost.. Tale esame, in conformità al dettato costituzionale, non caratterizza la disciplina della professione, bensì inerisce all'accertamento preventivo dei requisiti di titoli di studio e di competenze ritenuti validi al fine dell'esercizio della professione medesima, talché diviene esso stesso requisito per la conseguente iscrizione all'albo professionale.

L'esercizio di una professione regolamentata è subordinato poi, quanto alle garanzie sulla condotta, all'iscrizione all'albo professionale ed alla conseguente appartenenza all'ordine professionale territorialmente competente, da cui discende l'assoggettamento alle norme dell'ordinamento professionale, alle norme deontologiche ed alla formazione professionale continua. Sull'osservanza di tale impianto obbligatorio vigila l'Ordine professionale di appartenenza quale attività di controllo *in itinere*.

Tale sistema attua, come chiarito dal Consiglio di Stato⁶ a proposito dell'art. 33 Cost., un "*principio di professionalità specifica*" che orienta l'attività di quanti svolgono attività professionali rivolte al pubblico e che si sostanzia nella combinazione tra conoscenze approfondite e "*... un correlato sistema di controlli preventivi e successivi di tali conoscenze per tutelare l'affidamento della collettività in ordine alle capacità di professionisti le cui prestazioni incidono in modo particolare su valori della persona ...*".

Solo per i "professionisti intellettuali" esiste un controllo dell'attività continuo che si realizza, sia nel momento iniziale di accesso alla professione con l'esame di Stato, sia durante l'esercizio dell'attività con l'adempimento dell'obbligo della formazione professionale continua in quegli ordinamenti che lo prevedono come tale, sia nell'attività di vigilanza dell'Ordine al quale il professionista risulta iscritto sul rispetto della legge professionale e delle regole deontologiche.

Tale complesso sistema di controlli è assente nella disciplina di qualsivoglia attività non professionale, che per sua natura non è regolamentata né nel momento dell'accesso (perché priva dell'esame di Stato), né nel suo esercizio.

Ne consegue, pertanto, che l'attività professionale non si esaurisce nel rapporto fra professionista e cliente, in quanto esiste una dimensione pubblicistica connessa all'impatto sociale che l'attività professionale produce in relazione all'affidamento della tutela dei terzi. Il rilievo fondamentale attribuito alla tutela dell'interesse dei terzi è ciò che spinge l'ordinamento giuridico a regolamentare l'accesso e l'esercizio ad una professione.

⁶ Parere n. 448/2001

La riforma delle professioni “intellettuali” deve tener conto della sovrapposizione delle funzioni e delle competenze tra Ordini e Associazioni: definendo e diversificando funzioni e competenze si potrà dare al consumatore l’indicazione chiara e la giusta garanzia del rispetto dei suoi diritti e delle sue aspettative di tutela.

Bisogna, inoltre, regolamentare la possibile sovrapposizione di competenze professionali. L’eventuale percorso di riconoscimento delle Associazioni andrebbe compiuto solo previa chiarificazione delle competenze riservate, e a tal fine appare necessario che gli Ordini, per la specifica area professionale di competenza, siano consultati preventivamente.

L’importanza degli adeguati livelli di qualificazione professionale, la presenza di norme deontologiche poste a garanzia del corretto esercizio dell’attività professionali, e l’esistenza di adeguati sistemi di controllo, viene sottolineata (a differenza di quanto affermato strumentalmente a danno delle professioni ordinistiche) anche in ambito comunitario, talché anche la Direttiva Qualifiche disciplina i percorsi di accesso alle qualifiche professionali così come regolamentate dagli Stati membri.

Il sistema ordinistico, come si è più volte espressa la Corte Costituzionale (in ultimo, vedasi la sent. 3 novembre 2005, n. 405.), “... risponde all’esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che siano già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell’affidamento della collettività.” Tale fine è perseguito, per un verso con i poteri di accertamento, autorizzazione, e vigilanza riconosciuti dagli ordinamenti professionali all’ordine che tiene l’albo a cui il professionista è iscritto; per altro verso tramite la sottoposizione obbligatoria degli iscritti all’osservanza di precipe regole deontologiche che ne uniformano il comportamento.

In ogni caso, l’inosservanza delle norme di legge o anche solo deontologiche, determina per l’iscritto ad un albo professionale una sanzione che può arrivare alla radiazione e che, in ogni caso, ne limita la capacità di agire.

Per quanto sopra esposto, si deduce che laddove si ritenga inefficace tanto la disciplina di accesso alle professioni con un esame di Stato, quanto l’attività degli ordini professionali, si tratterà di spostare la discussione dei profili di riforma in ambito costituzionale al fine di ridisegnare il quadro normativo di riferimento o anche solo per eliminarlo *tout court*.

In verità è assai più ragionevole **perseguire il miglioramento e la valorizzazione di ciò che una complessa normativa come quella delle professioni prevede e, per questo, una legge che**

individui i principi comuni cui le attività professionale debbono uniformarsi pone la sfida del cambiamento in primis agli ordini stessi.

5. Il codice deontologico

Riprendendo i concetti innanzi espressi circa la regolamentazione delle professioni e la vigilanza degli ordini, sia consentita un'ulteriore annotazione circa la diversità tra chi risulti iscritto all'albo e colui che risulterebbe iscritto in una delle associazioni di cui sopra. Oltre alla regolamentazione all'accesso, l'iscritto all'albo professionale è tenuto all'osservanza di un codice deontologico.

I codici deontologici rappresentano un insieme di regole extrastatali e metagiuridiche che si originano all'interno del gruppo professionale e vengono osservate dai componenti del medesimo in quanto esiste un ordinamento professionale che ne riconosce la valenza.

Ciò che conferisce valore di precetto, a tali previsioni è sia l'ente che le adotta e che ne impone l'osservanza ai propri iscritti, che le disposizioni di legge che conferiscono a quest'ultimo l'autorità necessaria per farle osservare e sanzionare i comportamenti difforni.

Tutto ciò è carente nella disciplina delle cd. libere associazioni, che sono e restano associazioni di diritto privato. I codici etici eventualmente adottati, sebbene inducano gli associati, ad assumere un comportamento qualificato in base di accordi interni che rispetto allo Stato e rispetto ai terzi non hanno e non possono avere rilievo, sono sprovvisti delle garanzie, a tutela dei pubblici interessi, che circondano i codici deontologici.

Diversa la situazione di colui che risulta iscritto ad un ordine professionale.

Il comportamento del professionista che lede la dignità e il decoro della professione, infatti, viene sanzionato sulla base della norma deontologica, non perché essa esiste, bensì perché la legge (l'ordinamento professionale) ne impone l'osservanza.

Il professionista che viene sottoposto al procedimento disciplinare e al quale viene irrogata la sanzione disciplinare, deve pertanto attenersi alla decisione, anche nelle ipotesi in cui essa comporti la sospensione dell'esercizio professionale o la definitiva radiazione dall'albo, vedendo subendo così una limitazione o perdita del diritto (conseguito tramite il superamento dell'Esame di Stato-ad esercitare la propria professione).

L'iscritto alla associazione potrà, al contrario, continuare a svolgere la medesima attività, perdendo solo la sua appartenenza associativa, senza alcun pregiudizio relativo alla prestazione dei suoi servizi.

Questa differenza è un fondamento del sistema normativo delle professioni intellettuali che ne spiega la necessaria differenziazione. Una legge di principi che voglia riformare le professioni dovrebbe assumere i codici deontologici, la disciplina dei procedimenti disciplinari e la efficacia delle sanzioni irrogate, come elemento di principio da disciplinare.

Gli Ordini professionali, inoltre, si impegnano al rispetto del principio della trasparenza con l'esplicitazione di tempo di attesa, delle tariffe, del quadro culturale di riferimento e delle modalità di accettazione ed invio delle pratiche professionali.

6. Pubblicità

La questione della possibilità per il professionista di utilizzare gli strumenti pubblicitari è oggetto di ampio dibattito nelle professioni, che sconta la differente sensibilità che ciascuna di esse ha per l'argomento.

E' certo che la Direttiva Servizi (2006/123/CE) impone la uniformazione negli Stati membri dell'utilizzo delle comunicazioni commerciali, comprendendovi le professioni intellettuali. E' altrettanto certo che in virtù di ciò, l'argomento non può essere negato per non imbattersi in comportamenti divergenti tra operatori comunitari che possono agire sul medesimo mercato.

La disciplina delle comunicazioni pubblicitarie è materia dei codici deontologici delle professioni che la regolano con differenti disposizioni: se per taluni è consentita, per altri lo è solo in misura informativa, per altri ancora è limitata al decoro della professione se non anche da autorizzare.

E' auspicabile che la legge di riforma affronti il tema e lo regoli in via di principio, dapprima evidenziando la differenza esistente tra i servizi prestati dalle professioni rispetto ai servizi commerciali e poi introducendo il contenuto minimo che tutti i codici deontologici debbono avere, lasciando ai singoli ordinamenti la disciplina delle singole casistiche ammesse.

7. La responsabilità civile

Nell'ambito della legge di riforma delle professioni andrebbe **affrontato il tema della** copertura assicurativa del professionista per la responsabilità civile.

Un chiarimento è necessario anche in considerazione delle previsioni contenute nella Direttiva Servizi (2006/123 CE) che, all'art. 23, espressamente riconosce in capo agli Stati membri la possibilità di provvedere affinché i prestatori di servizi sottoscrivano un'assicurazione di responsabilità professionale commisurata alla natura alla portata del rischio. La disposizione riguarda indistintamente tutti i prestatori di servizi, per come essi sono individuati dalla direttiva

stessa, dunque anche i professionisti.

8. Il tirocinio

Stante l'esistenza di professioni che hanno riconosciuto espressamente, sulla base di Direttive CEE consolidate nel tempo e della legislazione nazionale, il Tirocinio formativo professionalizzante all'interno del proprio percorso formativo, la legge di riforma delle professioni deve poi individuare il principio comune relativamente alla valenza e allo svolgimento del tirocinio professionale fermo il restante valore legale del titolo di studio da cui non si può prescindere e l'eventuale effettuazione del su citato tirocinio formativo professionalizzante.

La legge di riforma delle professioni deve poi individuare il principio comune relativamente alla valenza ed allo svolgimento del tirocinio professionale, fermo restando il valore legale del titolo di studio da cui non si può prescindere.

Nell'ambito delle disposizioni inerenti l'obbligo di tirocinio professionale, anche in conformità alle istanze comunitarie di agevolare l'accesso al mondo del lavoro degli studenti e di quelli universitari in particolare, si dovrebbe

prevedere che il tirocinio, periodo di praticantato od ausiliario professionale, possa essere svolto anche contestualmente al percorso di studi finalizzato al conseguimento del diploma di laurea di primo livello o specialistica o magistrale ovvero ad una sua parte, subordinatamente all'attivazione di una convenzione con gli ordini professionali.

All'uopo deve essere previsto che i rapporti tra gli ordini professionali e le università competenti siano definiti da specifici accordi, nell'ambito di precise convenzioni quadro tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e i Consigli nazionali di riferimento.

9. Formazione professionale continua

La formazione nelle materie afferenti la professione deve essere patrimonio permanente degli iscritti, che debbono garantirne l'assolvimento durante tutta la vita professionale. L'obbligatorietà della stessa può esser prevista dall'ordinamento così come dal codice deontologico, ma una legge di riforma dovrebbe

sancire il principio essenziale della obbligatorietà permanente e rinviare per i dettagli alle varie leggi di ordinamento delle professioni le specifiche forme di regolazione.

Relativamente alle professioni che fanno riferimento a comparti professionali omogenei (es. comparto economico-giuridico, socio-sanitario, tecnico) i programmi di formazione professionale potrebbero poi avere il riconoscimento reciproco dei crediti formativi tra le professioni.

10. La tariffa

La disciplina sulle tariffe è anch'essa trattata in misura differenziata negli ordinamenti e nei codici deontologici delle diverse professioni ed è stata oggetto di intervento legislativo nel corso del 2006 allorquando se ne è vietata la applicazione obbligatoria anche dei livelli minimi.

Una legge di riforma dovrebbe

introdurre un principio uniformante del valore delle tariffe professionali, quale unico termine di riferimento di congruità dell'onorario di una prestazione, ed in ogni caso prevedere per tutte le professioni l'inderogabilità, a pena di nullità, dell'obbligo deontologico della applicazione dei minimi previsti dalle tariffe professionali per le prestazioni caratterizzate da terzietà necessaria.

Quest'ultima è da individuare nelle prestazioni per le quali il professionista risponde non solo nei confronti del committente, ma anche di un interesse più ampio e collettivo ad una prestazione qualificata ed indipendente, quale si ha nel caso della redazione di una perizia.

Sarà invece da delegare alle singole leggi ordinamentali la disciplina specifica attinente alla applicazione della tariffa alle specifiche prestazioni.

11. La Società di lavoro professionale

Per affrontare il tema delle società professionali occorre partire dalla specificità del tema delle professioni intellettuali e dalla netta distinzione fra l'esercizio della professione e l'esercizio dell'attività d'impresa. Per il nostro ordinamento giuridico le professioni intellettuali, pur costituendo attività economica, non integrano attività d'impresa. Non si può trascurare, infatti, che l'attività professionale, è distinta da quella d'impresa, e non può rispondere alle sole logiche di mercato (anche se in non rare occasioni l'attività professionale potrebbe coniugarsi con quella di impresa). In ogni caso occorre sempre tener conto delle peculiarità delle professioni intellettuali, dove prevale la figura del professionista ed il rapporto personale e di fiducia è alla base del rapporto contrattuale.

L'intervento del Legislatore in materia di società professionali, se davvero vuole offrire uno

strumento per cogliere l'evoluzione dei mercati, deve affrontare il tema dall'ottica dei professionisti e ciò significa porre quale cardine essenziale il **lavoro intellettuale** espresso nell'ambito dell'esercizio delle attività professionali, talché le Società di Lavoro Professionale rappresentino uno strumento che ben si adatti ad ogni attività professionale.

Nelle professioni intellettuali il tratto distintivo rispetto alle imprese è dato dalla prevalenza del lavoro intellettuale del professionista rispetto all'organizzazione dei fattori produttivi dati dal capitale investito nell'attività e dal lavoro altrui, a qualunque titolo prestato. A differenza dell'impresa, il capitale è comunque un elemento accessorio rispetto al lavoro intellettuale del professionista, che è il fattore insostituibile, mentre il lavoro altrui, pur organizzato, è esclusivamente elemento accessorio alla prestazione intellettuale del professionista.

In questo quadro, occorre riflettere sulle regole poste dall'ordinamento per l'esercizio dell'attività professionale in forma collettiva. Il tema implica l'esame dei tipi di società, che sono un numero chiuso nel nostro ordinamento giuridico, ma la società è la forma giuridica di esercizio dell'impresa collettiva e dell'impresa presuppone i fattori produttivi: il capitale ed il lavoro.

Occorre, allora pensare ad un tipo nuovo di società che si fondi sul lavoro intellettuale e che lo tuteli in tutte le sue forme ed applicazioni, attuando il precetto costituzionale di cui all'art. 35 Cost., talché una legge di riforma dovrebbe introdurre

una società ad hoc fondata sugli apporti di lavoro intellettuale dei professionisti, che consenta l'esercizio delle professioni in forma aggregata, multidisciplinare laddove i singoli ordinamenti non lo impediscano, e che comunque salvaguardi la personalità della prestazione e gli obblighi di vigilanza degli ordini nell'interesse pubblico.

E' dunque da richiedere ad una legge di riforma delle professioni che sia introdotta una società di tal genere, conformata *ad hoc* per le professioni intellettuali, che colga le peculiarità di queste sia nell'apporto che è il lavoro professionale, sia nel rispetto delle normativa di vigilanza degli ordini.

A tal riguardo è indispensabile prevedere anche una disciplina fiscale perché altrimenti il ricorso al modulo societario, come già accaduto per la società tra avvocati introdotta dal decreto legislativo n. 96/2001, rischia di essere disatteso nella pratica perché poco conveniente rispetto all'esercizio in forma individuale.

12. Semplificazione amministrativa

La legge di riforma delle professioni dovrebbe poi introdurre due norme di principio che rendano assai più semplice la gestione degli ordini professionali, che si ricorda sono enti pubblici non

economici la cui esistenza e funzionamento non gravano in alcun modo sul bilancio dello Stato. In tal senso dovrebbe essere prevista espressamente:

- la esclusione degli ordini professionali dall'applicazione del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (personale) e dalla L. 14 gennaio 1994, n. 20 (controllo della Corte dei Conti);
- la esclusione degli ordini professionali dall'ambito di applicazione delle norme dettate in tema di contabilità pubblica (esclusiva tenuta della contabilità in termini economico-patrimoniale).

13. Collaborazioni interprofessionali

Le professioni afferenti alle singole aree professionali (economico-giuridica, socio-sanitaria, tecnica) del CUP individuano nella creazione di un tavolo comune permanente tra di loro lo strumento più utile per concordare strategie di interesse pubblico, per creare commissioni di studio su questioni di rilevanza comune, per prevenire eventuali conflittualità interprofessionali.

In tal senso, potrebbe essere utile la sottoscrizione di una Carta di Collaborazione Interprofessionale, anche prendendo a riferimento le più significative esperienze internazionali.

Conclusioni

Tutto quanto sopra esposto conduce le professioni ad auspicare che il Parlamento, dopo anni di vani tentativi, voglia dar corpo ad una vera legge di riforma delle professioni, che individui i principi comuni che dovranno poi essere recepiti e declinati in ciascun ordinamento professionale.

Le professioni intellettuali hanno la ferma volontà di contribuire ad individuare tali principi ed a tal fine hanno individuato gli assunti e gli auspici:

- per una ridefinizione definitiva ed inequivocabile della specificità delle professioni intellettuali che le distinguono da ogni altra attività di lavoro autonomo o di impresa;
- per l'individuazione degli argomenti comuni, cui dovrebbero corrispondere principi uniformanti di una legge quadro di riforma che voglia consentire alle professioni stesse di rispondere alle evoluzioni dei mercati senza perdere i tratti che garantiscono il pubblico interesse a prestazioni professionali indipendenti e di qualità.