

Onorevoli Deputati,

il progetto di riforma delle professioni intellettuali, nel testo attualmente in discussione, è prioritariamente articolato secondo tre ordini di finalità:

- la tutela dei diritti e degli interessi generali connessi con l'esercizio professionale, favorendo l'attività dei privati in attuazione del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.);
- la valorizzazione delle professioni, "quale componente essenziale dell'economia della conoscenza e dello sviluppo del Paese";
- l'apertura del settore alla concorrenza e agli altri principi di derivazione comunitaria.

Si tratta di finalità condivisibili e condivise da questo Comitato, che le ha espressamente indicate nel Documento recante "Principi di riforma delle professioni intellettuali" che, in occasione della manifestazione del 12 ottobre 2006, ha presentato al Presidente del Consiglio, on.le Romano Prodi, in vista della riforma che qui si discute.

L'ampio consenso che quel Documento ha ricevuto - non solo tra gli iscritti, ma nella società civile che ha allo stesso dedicato un approfondito dibattito, anche sugli organi di stampa nazionale - conforta nelle considerazioni che il CUP ritiene opportuno - e doveroso - alla luce della richiesta espressa dagli on.li Giuseppe Chicchi e Pierluigi Mantini - sottoporre all'attenzione delle Commissioni parlamentari.

Esse riguarderanno i nodi principali dell'impianto normativo della riforma, riservandoci, se di interesse, di integrare il presente parere con i rimanenti profili.

### **PROFESSIONI INTELLETTUALI E PROFESSIONISTI**

L'aspetto politico dal quale occorre prendere le mosse è lo status delle professioni nella moderna società industriale e, in particolare, quella italiana.

Nel progetto di riforma, le professioni sono identificate nel "*lavoro intellettuale*": l'attività che viene "*esercitata prevalentemente*" con lavoro intellettuale viene elevata al rango di professione ed assoggettata alla riforma dall'art. 1, comma 3.

Un tale modello concettuale non può essere condiviso e - ben lungi dal valorizzare - mortifica il settore in quanto svilisce quello che - in tutta la letteratura giuridica, economica e sociologica nonché nello stesso progetto di riforma - viene considerato l'elemento distintivo e fondante la categoria: la conoscenza.

Le occupazioni che postulano questo requisito non possono certo essere identificate alla luce della verifica empirica dell'esercizio dell'attività sulla base del "*lavoro intellettuale*" in contrapposizione al "*lavoro manuale*". Esse richiedono - proprio a salvaguardia di quelli interessi

che risultano coinvolti dalla prestazione dell'opera intellettuale - di essere accuratamente selezionate ex ante, in ragione della asimmetrica informativa che connota il rapporto tra il prestatore d'opera e il cliente.

La selezione deve essere operata non sulla base di una discrezionale decisione del Legislatore, ma secondo quello che lo stesso progetto di riforma riconosce quale parametro distintivo del settore: la conoscenza, ossia quel settore di saperi formalizzati che è oggetto dell'apprendimento teorico che fonda la competenza del professionista.

La conoscenza è un aspetto inerente e insuperabile della professione intellettuale; ed è evidente che la stessa deve essere autonomamente valutata e apprezzata. Non dal mercato, che chiede (e non è portatore di) tale conoscenza, ma dagli istituti che in un ordinamento come il nostro nel quale il titolo di studi ha valore legale sono deputati all'offerta formativa.

Si ritiene, in altre parole, che non possa esserci professione laddove l'attività esercitata in via prevalente con lavoro intellettuale non sia espressione di una competenza che si fonda sull'apprendimento teorico di un settore di conoscenza formalizzata. Ciò perché l'attività professionale è esercitata non solo per un scopo economico personale, ma per un fine diretto di utilità sociale, per cui il professionista – nel momento in cui è chiamato ad esercitare attività che incidono su interessi della collettività - non può essere lasciato arbitro della propria formazione.

*Siamo, pertanto, a chiedere che la definizione di professione di cui all'art. 1, comma 3, venga integrata con la previsione dell'obbligatorio conseguimento di un titolo formativo di livello universitario avente valore legale nel nostro ordinamento.*

Una tale previsione non pregiudica, ma anzi potenzia il riconoscimento delle professioni c.d. emergenti. Le potenzia in quanto valorizza quelle attività che si fondano su una coerente struttura teorica, in grado di fornirne la giustificazione in termini scientifico-razionali. Dell'esistenza di una tale struttura teorica si deve fare garante un soggetto terzo e istituzionale, ossia il sistema universitario, che l'assevera con il farne oggetto di insegnamento e di offerta formativa.

Ogni diversa soluzione rischia di svilire il concetto e ruolo delle professioni. E' evidente, infatti, che non tutte le attività che implicano un lavoro intellettuale, si fondano su un autonomo apparato teorico. E non tenerne conto significa livellare verso il basso il concetto di professione e rendere inutile la stessa categoria: in tal caso, sarebbe meglio abolire la categoria dogmatica e parlare di lavori intellettuali.

Peraltro, la grande flessibilità e autonomia che l'ordinamento riconosce all'Università consente di escludere che lo svolgimento di tale compito costituisca un freno al riconoscimento delle professioni emergenti: esso rappresenta piuttosto un necessario strumento per selezionare quelle

attività che meritano di essere elevate al rango di professione ed essere assoggettate al regime giuridico per esse previste a tutela della collettività.

Non è, forse, inutile sottolineare che tale previsione non impedisce in alcun modo l'esercizio delle attività alle quali non si riconosce la qualità di professione nei termini in cui le stesse potranno essere svolte alla luce dei principi del codice civile.

## **PROFESSIONI INTELLETTUALI E ASSOCIAZIONI**

Per promuovere lo sviluppo delle professioni emergenti la valorizzazione delle associazioni che ne riuniscono gli esercenti può essere un utile strumento.

Vero è, però, che sono le associazioni ad essere strumento di valorizzazione delle professioni e non il contrario, come invece accade nell'impianto normativo del Capo VI.

Qui, infatti, si delega alle associazioni il compito di identificare il profilo professionale dei propri iscritti, con il che potranno potenzialmente essere riconosciute come tali tutte le attività che non vengono svolte con lavoro manuale.

Non si può certo ritenere che questa scelta legislativa serva a valorizzare le professioni come "*componente essenziale dell'economia della conoscenza*"; vieppiù se si considera che per il rilascio dell'attestato di competenza i livelli di qualificazione sono "*dimostrabili tramite il conseguimento di titoli di studio o di percorsi formativi alternativi*" (art. 29, comma 2, lett. a). Così statuendo, viene tagliato di netto lo storico legame tra le professioni intellettuali e la formazione universitaria o quantomeno secondaria superiore a esclusivo vantaggio del tirocinio: tirocinio che nel nostro sistema ha sempre completato, ma mai sostituito la formazione teorica !

Vero è che il Capo VI sconta l'equivoco che, da tempo, avvelena il dibattito in materia. Si legge all'art. 29, comma 1, che l'attestato di competenza è istituito "*in conformità alla direttiva 92/51/CEE*". La direttiva in parola - che ha già trovato attuazione nel nostro ordinamento, con il dlgs. n. 277/1993 - ha ad oggetto il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti dai cittadini di uno Stato membro in altro Stato dell'Unione europea. Al suo ambito applicativo è del tutto estraneo (l'obbligo del)l'istituzione di attestati di competenza da parte del singolo ordinamento nazionale.

Il progetto di riforma cade, pertanto, in un duplice errore: (i) quello di introdurre nell'ordinamento italiano un sistema in nome dell'Europa quando l'Europa lo prende in considerazione solo se e a condizione che sia previsto dallo Stato membro; (ii) quello di disciplinare tale sistema per il tramite del riconoscimento non delle professioni, ma delle associazioni (a cui viene data una delega in bianco circa l'identificazione

delle prime) quando - come dimostra anche la direttiva 36/2005/CEE di recente attuazione - la preoccupazione dell'Europa è esclusivamente diretta a garantire i percorsi e requisiti formativi previsti dallo Stato.

*Siamo, pertanto, a chiedere che il sistema associativo sia introdotto nell'ordinamento in modo corretto - e senza forzature dei vincoli derivanti dall'adesione all'Unione europea - ossia come espressione del riconoscimento della dignità di professione intellettuale a quelle attività che sono svolte con lavoro intellettuale e sulla base di competenze acquisite a seguito del completamento di un ciclo di studi. Tale riconoscimento dovrebbe essere demandato all'amministrazione pubblica e al suo ottenimento dovrebbe essere condizionata la iscrizione in pubblico registro delle associazioni costituite dagli esercenti le suddette attività.*

### **PROFESSIONI INTELLETTUALI E IMPRESA**

Le finalità enunciate all'art. 3 della riforma dovrebbero implicare l'autonomia dello status della professione. Già in occasione della presentazione del disegno di riforma su proposta del ministro della giustizia, on.le Clemente Mastella, questo Comitato ebbe modo di segnalare l'esigenza di ribadire la netta distinzione tra il regime giuridico delle professioni e quello dell'impresa, chiedendo di richiamare espressamente l'art. 2238 c.c.

Soprattutto nel momento in cui all'art. 1, comma 3, si detta una nozione di professione che contempla l' "organizzazione" è indispensabile escludere che la presenza di un siffatto elemento comporti l'attrazione dell'esercizio professionale nella disciplina dell'impresa civilistica.

Non è, forse, inutile ricordare che tale precisazione - affatto indispensabile per evitare ogni ambiguità circa il dichiarato intento di rilanciare l'autonomia del sistema professionale - non determina, nemmeno indirettamente, la sottrazione del professionista ai principi della concorrenza e agli altri principi di derivazione comunitaria.

In difetto, è concreto il rischio che i professionisti limitino l'organizzazione dei loro studi al fine di evitare di essere sottoposti alla disciplina dell'impresa: il che sarebbe paradossale per una riforma che vuole potenziare la loro competitività sul mercato !

*Si propone, pertanto, l'espresso richiamo all'art. 2238 c.c.*

### **LE ATTUALI PROFESSIONI**

La centralità del modello di "professione intellettuale" impone di ripensare la logica del progetto di riforma nella parte in cui non prende posizione circa le categorie attualmente regolamentate. Con riferimento a queste ultime è indubbio che il sistema dei percorsi formativi, dell'esame di Stato e delle competenze (con annesse riserve) meriti di essere profondamente rivisto. Ma è altresì indubbio che le attività

professionali oggi regolamentate trovano piena giustificazione nelle sopraccitate finalità della legge, essendo destinate ad incidere su interessi generali e costituzionalmente rilevanti.

*Si propone, pertanto, che anche al fine di fare chiarezza sulla ratio dell'intervento legislativo, si introduca una disposizione che faccia espressamente salve le professioni intellettuali attualmente regolamentate e stabilisca criteri precisi e puntuali circa l'ambito, soggettivo e oggettivo, di esercizio della delega con riferimento alla unificazione delle professioni, ai loro percorsi formativi e competenze.*

### **PROFESSIONI INTELLETTUALI E SISTEMA ORDINISTICO**

Il progetto di riforma mostra di considerare gli Ordini quale assetto organizzativo ed istituzionale delle categorie di coloro che esercitano l'attività professionale oggetto di regolamentazione.

La prospettiva è corretta e condivisibile. Ci sia consentito sottolineare come essa evidenzia il vizio, logico ancora prima che giuridico, della diversa opzione che al Capo VI ha portato a parametrare il riconoscimento alle associazioni e non alle professioni.

Ciò detto, suscita invece gravi riserve, di merito e di legittimità, la decisione di procedere alla unificazione *“sulla base degli interessi pubblici meritevoli di tutela”* e di consentire la costituzione di nuovi ordini solo in *“in materia di riconoscimento di diritti costituzionali”* (art. 3, comma 1, leff. f).

Vero è, infatti, che l'ordinamento professionale è istituzionalmente e storicamente preordinato alla soddisfazione degli interessi collettivi e generali, per cui il riferimento operato dalle sopraccitate disposizioni agli interessi pubblici e ai diritti costituzionali rischia di risolversi in un radicale affievolimento del sistema di garanzie oggi offerto alla clientela e alla collettività.

Tale rischio appare ancora più evidente all'art. 3, comma 1, lett. m) che prevede che l'esercizio della delega debba *“assicurare, qualunque sia il modo o la forma di esercizio della professione, un'adeguata tutela degli interessi pubblici generali eventualmente connessi all'esercizio della professione”*.

Il criterio si affianca a quello dell'art. 3, comma 1, lett. g) ove si prevede di *“riorganizzare le attività riservate a singole professioni regolamentate limitandole a quelle strettamente necessarie per la tutela di diritti costituzionalmente garantiti e per il perseguimento di finalità primarie di interesse generale”*. Qui non si discute dell'opportunità di rivedere e razionalizzare il sistema delle riserve, anche alla luce dei principi comunitari. Piuttosto si contesta che tale revisione possa avere il suo termine di riferimento nel duplice e concorrente criterio della *“tutela dei diritti costituzionalmente garantiti”* e della *“finalità primarie di interesse generale”*. Tale criterio esclude dalla garanzia della

professionalità tutte le prestazioni che incidono su interessi generali e collettivi nonché tutte le prestazioni che coinvolgono diritti costituzionali per il quale non si rinvergono esigenze di “*perseguimento di finalità primarie di interesse generale*”. Il contrasto con le finalità della riforma è talmente evidente, che non riteniamo di dover ulteriormente richiamare l’attenzione degli on.li Parlamentari.

Ciò detto, non possiamo non sottolineare, con fermezza, che tale opzione è gravida di conseguenze per tutto il sistema: come già emerso nel confronto pubblico, tali disposizioni - in carenza di una espressa salvaguardia delle professioni attualmente organizzate in Ordini - possono costituire premessa per una soppressione delle professioni e ordini che non abbiano la giustificazione richiesta ai sensi del sopraccitato art. 3.

Il settore delle professioni intellettuali coinvolge più di 1,5 milioni di iscritti, dando lavoro a quasi 5 milioni di persone (tra dipendenti e collaboratori). E’ pertanto indispensabile evitare qualsiasi ambiguità e/o incertezza circa gli obiettivi della riforma, per evitare ogni effetto destabilizzante sulla vita personale dei soggetti coinvolti e sul corretto funzionamento degli organi rappresentativi.

Qui non si ambisce a mettere in discussione il diritto sovrano del Parlamento di determinarsi in un senso o nell’altro, ma piuttosto si chiede - e ci sia concesso, si pretende - che la decisione, qualunque essa sia, sia chiara e precisa in modo da conoscere in quale direzione il Governo debba orientare l’esercizio della delega, così come peraltro richiesto dall’art. 76 Cost., là dove prescrive la “*determinazione di principi e criteri direttivi*” e “*oggetti definiti*”.

*Siamo, pertanto, a chiedere di fare chiarezza - per il tramite di una più rigorosa definizione dei criteri di cui all’art. 3 - circa: (i) il mantenimento o meno delle categorie professionali attualmente normate; (ii) il mantenimento della loro organizzazione in Ordine, se del caso previa unificazione.*

Nella stessa prospettiva, siamo a chiedere la revisione dell’art. 5 in quanto l’unificazione e/o revisione dei profili professionali e dell’organizzazione istituzionale di singole categorie - per poter costituire effettivo volano di crescita del settore - deve tener conto di tutte le problematiche, direttamente e indirettamente, afferenti: nel nostro ordinamento, infatti, le professioni non sono mai delle monadi. E’ pertanto opportuno che la decisione circa i casi concreti sia presa a seguito di un aperto confronto con tutte le categorie interessate, in modo da valorizzare e non pregiudicare il valore tradizionale di titoli, percorsi formativi, esperienze che appartengono alla storia culturale e giuridica del nostro Paese.

## **PROFESSIONI E MERCATO**

La finalità di potenziare la competitività del professionista sui mercati, interni e comunitari, è condivisibile e richiede, ad avviso di questo Comitato, un più significativo intervento normativo.

Vero è, infatti, che il progetto sul punto rischia di mancare l'obiettivo dichiarato della valorizzazione delle professioni come risorsa socio-economica del sistema Italia.

Ciò in quanto il progetto rinuncia sostanzialmente a far proprio l'imput della Corte di giustizia europea che, nell'assoggettare il professionista ai principi della concorrenza, ne ha riconosciuto la piena autonomia.

Ciò emerge a tutta evidenza dalla sentenza con la quale i giudici comunitari hanno riconosciuto la legittimità del codice deontologico degli avvocati olandesi che prevedevano delle situazioni di incompatibilità alle sinergie con altre professioni.

Ciò emerge, a tutta evidenza, dalla sentenza con la quale è stato categoricamente escluso che il regime delle tariffe minime degli avvocati italiani sia per definizione in contrasto con i principi della concorrenza, in ragione del fatto che lo stesso può essere funzionale alla tutela degli interessi generali connessi con l'esercizio professionale.

I giudici comunitari hanno chiaramente fatto segno di considerare ingiustificato il tentativo di assimilare il regime giuridico delle professioni a quello dell'impresa, portato avanti dalle autorità nazionali. Gli Stati membri sono autorizzati a dettare per il professionista norme che ne salvaguardino e valorizzino il ruolo a presidio della collettività in quanto, come è stato autorevolmente sostenuto, non c'è un unico e naturale regime di concorrenza, ma tanti regimi di concorrenza quanti gli statuti normativi, che, di tempo in tempo e di luogo in luogo, ne stabiliscono le discipline.

Si è già espressa, l'esigenza di affermare l'autonomia dello status professionale ribadendo l'esonero dalla disciplina dell'impresa.

E', altresì, indispensabile che il progetto affronti sistematicamente i problemi che investono la quotidianità del professionista. A questo proposito le norme si limitano alla disciplina delle società mentre ignorano del tutto i nodi connessi alla gestione dello studio (rapporti con i collaboratori, trasferimento, successione, segni distintivi etc. etc.) e all'operatività sul mercato. Oggi il professionista concorre non solo con i colleghi ma con le imprese e, quindi, in assenza di strumenti adeguati (quelli attuali sono tutti pensati e tarati sulla realtà imprenditoriale) non è difficile prevederne la soccombenza.

Ove risulti di interesse, ci riserviamo - come per tutti gli altri profili di dettaglio qui non espressamente trattati - di entrare nel merito delle misure che servono a rafforzare la competitività dei professionisti sul mercato.

Qui, però, preme ancora richiamare l'attenzione su due questioni di carattere metodologico.

Quanto alla prima: all'origine della regolamentazione dei profili professionali c'è la constatazione che gli stessi devono essere tarati, da un canto, sui valori e interessi connessi con il loro esercizio; e, dall'altro, sul sistema di conoscenza specializzata che la prestazione d'opera intellettuale postula. Ne consegue che l'eccessiva semplificazione del quadro normativo rischia di pregiudicare quella specificità che è la ragione ultima della regolamentazione delle singole categorie. *Per evitare tale rischio, è necessario prevedere un criterio di portata generale per il quale i principi direttivi possono essere derogati per singole categorie, ovviamente solo e nei termini in cui tale deroga sia specificamente richiesta dalla natura della professione medesima.*

Quanto alla seconda: non ci sembra che sia stata adeguatamente considerato che la scelta di istituire un registro pubblico delle associazioni e l'attribuzione del potere di rilasciare attestati - cosa che di per sé possono fare anche oggi - si pone in controtendenza rispetto all'annunciata liberalizzazione del settore. L'istituzione del registro ha come effetto quello di ampliare il numero delle attività e, quindi, degli operatori che agiscono nel mercato con "patenti" rilasciate dallo Stato. Così la riforma, che ha l'ambizione di assoggettare definitivamente il settore alle regole della concorrenza, finisce per falsare il gioco del mercato in quanto il possesso dell'attestato si risolverà in un improprio vantaggio competitivo per coloro che lo potranno vantare dinanzi alla clientela. In vero, un tale risultato potrebbe anche essere ammissibile, se non fosse che tale attestato sarà rilasciato in virtù di una delega in bianco: stando al testo normativo, l'amministrazione pubblica sarà chiamata a legittimare le associazioni autorizzando la loro iscrizione nel registro pubblico sulla base di meri requisiti organizzativi (diffusione, regole di *corporate*, onorabilità, etc.), senza alcun potere di verifica dei fondamenti teorici e pratici della professione che si pretende di esercitare. Un paradosso che appare tanto più grave alla luce della nuova definizione di professione, che considera tale qualunque attività non manuale!

Onorevoli Deputati, nel ringraziare per l'attenzione che ci avete riservato, siamo a chiedere di potere essere ascoltati in Commissione per poter meglio approfondire quanto, in rapida sintesi, a Voi sottoposto con il presente contributo e, se del caso, tradurre in specifiche proposte emendative le osservazioni che questo Comitato ritiene opportuno muovere al progetto di riforma in discussione, anche per gli altri importanti profili di riforma.