

**Audizioni X Commissione Industria del Senato**

**Decreto legge 24 gennaio 2012 n.1 recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" (AS. 3110)**

**Intervento del Presidente di Confprofessioni, Gaetano Stella**

Roma, 7 febbraio 2012

**Premessa**

Desidero ringraziare il Presidente Cursi e i Membri della Commissione Industria per l'attenzione riservata alla rappresentanza dei liberi professionisti con questa audizione. Quali cittadini, prima ancora che soggetti economici e sociali, siamo consapevoli dello sforzo straordinario, in un contesto economico altrettanto straordinariamente grave, che Governo e Partiti che lo sostengono stanno compiendo per orientare il Paese sulla strada della crescita. Una strada molto stretta, tra una rigorosa gestione del debito pubblico e una forte spinta verso modelli economici competitivi, che si può percorrere solo attraverso un articolato piano di riforme strutturali, ma condivise.

Diamo atto al Governo che, in poco tempo e in continuità con provvedimenti già deliberati o delineati dal precedente Esecutivo, ha definito una serie di interventi normativi per contenere il debito, assicurare la tenuta del sistema finanziario e rimuovere gli ostacoli alla crescita, in particolare in tema di liberalizzazioni, burocrazia e lavoro. In numerosi casi, si tratta di misure che coinvolgono direttamente i professionisti e le attività intellettuali, sia per il rilievo economico del settore ad essi sottostante, sia per il sistema di regole che presiede all'esercizio di ciascuna professione di riferimento. Tuttavia, ci corre l'obbligo di rilevare alcune incongruità, che rischiano di attenuare la portata complessiva del disegno riformatore.

**Aspetti critici del DL Liberalizzazioni**

Nel corso degli ultimi mesi si sono, infatti, susseguiti diversi interventi normativi che riguardano le professioni: **dall'art. 3 comma 5 del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo", convertito con modificazioni con legge 14 settembre 2011 n. 148; all'art. 10 della cosiddetta Legge di stabilità (Legge 12 novembre 2011 n. 183); fino all'art. 9 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 – "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività".**

Nel complesso, tali interventi palesano evidenti limiti di mancanza e/o di insufficiente coordinamento e di disorganicità, che inficiano spesso la chiarezza e la coerenza del quadro normativo risultante. Dal punto di vista programmatico, tali provvedimenti sono ascrivibili alla politica di liberalizzazione e di adozione di misure pro-concorrenziali auspicata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel dichiarato intento di consentire al settore delle libere professioni di "completare il processo di modernizzazione già avviato" e di svolgere un ruolo adeguato di sostegno alla crescita del Paese.

Riteniamo che le liberalizzazioni debbano essere strettamente collegate a processi di sburocratizzazione e ammodernamento delle istituzioni finanziarie (Poste, banche e assicurazioni) e della pubblica amministrazione (sia a livello centrale che territoriale) che in questa prima fase sono state inopinatamente stralciate. In questo ambito, ci si attende anche un sensibile snellimento delle procedure e degli adempimenti che sono a carico dei liberi professionisti.

Solo così si può comprendere l'impostazione pro-concorrenziale del processo normativo in atto che, comunque, può essere condivisa soltanto se raccordata con la fondamentale premessa che le attività delle libere professioni, anche se organizzate in forma di impresa, non producono beni materiali o di consumo, ma coinvolgono beni ed interessi collettivi e generali. Salute, sicurezza, legalità, giustizia, tutela ambientale devono essere principi imprescindibilmente tutelati e garantiti, attraverso la selezione all'accesso agli albi professionali e la formazione, la qualità della prestazione dei servizi professionali, ma anche la correttezza della stessa, attraverso il rispetto delle norme deontologiche e l'esercizio delle funzioni disciplinari.

Esaminate da questo punto di vista le misure liberalizzatrici, che si sono succedute nei citati provvedimenti presentano diverse luci ed ombre. Da un lato, emerge con chiarezza la piena consapevolezza degli interessi fondamentali del singolo e della collettività, collegati ai servizi professionali, nonché del contributo di molte attività professionali alla diffusione dell'innovazione scientifica e tecnologica nell'interesse della competitività del Paese. La stessa Autorità garante della concorrenza riconosce le peculiarità che connotano le attività intellettuali, escludendo qualsiasi impropria assimilazione delle libere professioni alle attività commerciali. Tuttavia, dall'altro lato, quando ci si cala nel disposto normativo, tali principi passano in secondo piano, sovrastati da una visione parziale del settore libero professionale e, in particolare, dell'organizzazione del lavoro intellettuale in rapporto al mutato contesto economico e sociale che si è venuto a creare con l'attuale crisi.

Gli ultimi provvedimenti normativi riferiti alle libere professioni scontano l'assenza di un preventivo confronto con le associazioni e confederazioni di rappresentanza delle categorie, fino a delineare in alcune disposizioni una sorta di pregiudizio nei confronti dei liberi professionisti e dell'intero mondo professionale. Per esempio, notai e avvocati sono entrati nel mirino dei provvedimenti con questo pregiudizio, che sembra più orientato a sollecitare il sostegno/riscontro dell'opinione pubblica e dei consumatori, piuttosto che fondarsi ragionevolmente sull'effettivo sviluppo degli effetti liberalizzanti. Si rischia, in questo modo, di minare alla radice il rapporto fiduciario tra il professionista e il suo cliente, veicolando un'ingiustificata svalutazione del ruolo e delle funzioni essenziali delle libere professioni, che sono il vettore trainante del settore dei servizi dell'economia moderna. E che, non ultimo, intendono offrire concrete risposte alle necessità di

occupazione dei giovani anche grazie al contratto collettivo stipulato nel novembre 2011 da Confprofessioni con le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Il decreto legge sulle liberalizzazioni lascia irrisolte alcune questioni centrali per l'assetto competitivo delle libere professioni, individuate con il decreto – legge n. 138 del 13 agosto 2011, convertito con modificazioni con legge 14 settembre 2011 n. 148. Sotto il profilo generale appaiono condivisibili le norme dirette a regolare l'accesso alle professioni ed a favorire i percorsi di formazione continua e di specializzazione, nonché a ridisegnare gli ordinamenti professionali, riconducendo le funzioni degli Ordini al controllo sul legittimo e corretto esercizio delle attività professionali nel rispetto delle norme deontologiche poste a presidio di ogni professione e distinguendo precisamente tali funzioni da quelle di rappresentanza degli interessi di categoria che devono essere svolte dalle organizzazioni di natura sindacale.

### *a) Società di capitali tra professionisti*

Non del tutto condivisibili, invece, appaiono quelle norme che, seppure nel dichiarato intento di favorire l'esercizio delle attività professionali in forme più moderne, disciplinano le società di capitali tra professionisti (art. 10 Legge 183/2011). Vengono introdotti indiscriminatamente per tutte le professioni modelli alternativi di esercizio tipici di forme capitalistiche, che non garantiscono la salvaguardia dei valori fondamentali delle libere professioni, quali l'indipendenza del professionista, l'assenza di conflitti di interesse, la tutela del segreto professionale.

#### ***Proposta di modifica***

**La previsione di società di capitali tra professionisti dovrebbe prevedere un apporto di capitale di soci non professionisti non maggioritario e, comunque, attribuire la governance di dette società esclusivamente ai soci professionisti, al fine di salvaguardare la necessaria indipendenza e autonomia dei professionisti.**

### *b) Polizze assicurative dei professionisti*

Appare opportuno sottolineare in questa sede, un ulteriore profilo normativo che, oltre ad essere contraddittorio con lo spirito pro-concorrenziale del provvedimento in lettura, non è condivisibile. La norma che attribuisce ai Consigli Nazionali degli Ordini la facoltà di negoziare le condizioni generali delle polizze assicurative dei professionisti risulta restrittiva rispetto alle regole del libero mercato e potrebbe rivelarsi penalizzante per gli iscritti a un albo.

#### ***Proposta di modifica***

Pur condividendo l'introduzione dell'obbligo per il professionista di stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale, **la negoziazione delle condizioni delle polizze con le Compagnie assicurative dovrebbe essere lasciata alla discrezionalità dei professionisti ed alle libere Associazioni o Confederazioni professionali titolate alla tutela degli interessi dei professionisti, piuttosto che da parte del sistema ordinistico.**

Sempre in materia di responsabilità professionale, occorre chiarire l'obbligo di notifica dei "dati" inerenti la polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale: ribadiamo la richiesta che essi non comprendano i massimali previsti, costituendo un differenziale non determinante nella valutazione qualitativa del professionista e piuttosto discriminante soprattutto verso i giovani professionisti.

### ***c) Formazione professionale***

Per la stessa ragione, non si comprende l'attribuzione agli ordini professionali della predisposizione dei percorsi di aggiornamento, formazione e specializzazione dei professionisti. Ancora una volta, si trasferisce in capo a un unico soggetto il compito di stabilire le attività oggetto di formazione, selezionare i soggetti attuatori, realizzare i corsi e misurarne il risultato.

### ***Proposta di modifica***

**Più opportuno, ci sembra, che i Consigli nazionali degli ordini si limitino a fissare i requisiti minimi dei corsi di formazione, uniformi sul territorio nazionale, affermando il principio della libertà di formazione.** Tale impostazione, da un lato, permetterebbe ai professionisti di scegliere liberamente sul mercato i percorsi formativi più idonei alla loro preparazione professionale; dall'altro, stimolerebbe il gioco concorrenziale rispetto ad altri organizzatori di eventi formativi.

### ***d) Tariffe professionali***

Entrando nel merito del D.L. 24 gennaio 2012 n. 1 e in particolare dell'art. 9 che detta nuove disposizioni per le professioni regolamentate il legislatore interviene sulla materia già precedentemente disciplinata, con una decretazione d'urgenza, che rende ancor più gravosa, in termini di costi ed adempimenti burocratici, l'attività libero professionale.

In materia di tariffe professionali, il suddetto art. 9 interviene sul compenso dei professionisti, dopo che l'art. 3 comma 5 lett. d) del decreto-legge 13/08/2011 n. 138 aveva ribadito la libera pattuizione dei compensi, confermando la deroga alle tariffe già introdotta nell'anno 2006.

L'abrogazione *tout court* delle tariffe, di per sé oramai superate dai fatti nell'acquisita consuetudine e di diverso peso nelle specifiche professioni, tuttavia, solleva dubbi sull'applicabilità nell'ambito della funzione pubblica di alcune professioni, ad esempio, i notai, la cui tariffa è pure parametro di riferimento per l'applicazione di agevolazioni a beneficio della clientela. Non solo. L'abrogazione ha creato un evidente vuoto normativo nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, in quanto fa un generico riferimento a imprecisati "parametri stabiliti con decreto del ministro vigilante". Sotto altro profilo appare contraddittorio che l'utilizzazione di quegli stessi parametri, imposti quale nuovo riferimento normativo per la liquidazione dei compensi da parte di un organo giurisdizionale, venga sanzionata, come causa di nullità della clausola relativa alla determinazione del compenso qualora riscontrata nei contratti tra professionisti e consumatori o microimprese.

La normativa impone, anche nell'ultima versione, l'obbligo di pattuizione del compenso al momento del conferimento dell'incarico e di indicazione per le "singole prestazioni" di "tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi," sanzionando l'inottemperanza come un illecito disciplinare. Si tratta di un obbligo che non tiene conto, per casi quali le attività giudiziali dell'avvocato o prestazioni complesse di natura economica o tecnica, della grave difficoltà se non dell'impossibilità di prevedere in anticipo tutte le suddette voci di costo, in ragione degli sviluppi imprevedibili connessi ad ogni attività di contenzioso giudiziale, di preventiva investigazione tecnica, ovvero di prestazioni aggiuntive derivanti da prescrizioni ed obblighi determinati da nuove disposizioni di legge intervenuti successivamente all'affidamento dell'incarico.

### *e) Tirocinio ed equo compenso*

Al comma 5, del medesimo art. 9 il legislatore interviene nuovamente sui criteri di accesso alle professioni regolamentate, stabilendo che la durata del tirocinio non potrà essere superiore a diciotto mesi e per i primi sei mesi, potrà essere svolto, in concomitanza col corso di studio per il conseguimento della laurea di primo livello o della laurea magistrale o specialistica. È auspicabile armonizzare il suddetto tirocinio con le disposizioni già introdotte nel nuovo Testo unico sull'apprendistato, in particolare con le misure previste per l'apprendistato di ricerca e di alta formazione, che hanno disciplinato un inquadramento contrattuale e tutele di welfare per i giovani praticanti.

### **Proposta di modifica**

Condividiamo la limitazione temporale del periodo di tirocinio, nonché la possibilità di espletarne una parte fin dal periodo universitario; tuttavia, **rimane irrisolto il diritto del praticante ad un "equo compenso" nel periodo svolto all'interno degli studi professionali e commisurato al suo concreto apporto.**

### *f) Tribunali delle imprese*

Il decreto sulle liberalizzazioni interviene, inoltre, su ambiti professionali specifici, o comunque strettamente correlati con una attività libero professionale, che richiedono una lettura attenta e ponderata sulle conseguenze operative della norma e delle sue ricadute sul mercato dei servizi professionali.

Una prima annotazione riguarda la previsione dei c.d. "Tribunali delle imprese" di cui all'art. 2 del decreto-legge 24 gennaio 2012 n.1 che, mutandone la denominazione, ha esteso la competenza delle "sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale" alle controversie in materia d'autore, alle azioni di classe e, soprattutto, alle controversie concernenti le società per azioni (controversie tra soci, trasferimento delle partecipazioni sociali, impugnazioni delle deliberazioni e decisioni degli organi sociali, azioni di responsabilità). Tale traslazione, unitamente allo spropositato aumento del quadruplo del contributo unificato, comporta costi aggiuntivi inaccettabili per l'accesso alla giustizia dei cittadini e delle imprese e rappresenta un ulteriore paradossale risposta alla crisi della giustizia.

### ***g) Clausole vessatorie***

L'art. 5 del suddetto decreto-legge interviene sulla tutela amministrativa contro le clausole vessatorie inserite nei contratti tra professionisti e consumatori che si concludono mediante adesione a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di moduli, modelli o formulari.

#### ***Proposta di modifica***

Tenuto conto che il riconoscimento della vessatorietà non è automatico, **risulta auspicabile chiarire che, insieme con le associazioni di categoria dei consumatori, vengano convocate dall'Autorità garante anche le Confederazioni dei professionisti, per l'individuazione, a priori, delle norme vessatorie eventualmente inserite nei contratti.**

### ***h) Altre***

**All'art. 25 nell'ambito della promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali, risulta urgente un intervento che vieti gli affidamenti diretti (in house) per lavori e servizi, come peraltro auspicato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Tale misura, oltre ad eliminare il rischio di turbativa del mercato e della libera concorrenza riduce il rischio di abuso di posizione dominante.**

All'art. 35 in riferimento alle "misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica" per il principio di equità, sempre nel rispetto della concorrenza, tra i soggetti beneficiari dovrebbero essere annoverate anche le prestazioni professionali.

**Così anche l'art. 70 deve prevedere l'inserimento dei liberi professionisti, studi professionali e società tra professionisti, tra i soggetti beneficiari degli aiuti *de minimis* a favore di piccole e medie imprese in particolari aree.**

Infine, nell'ambito delle professioni tecniche e, specificatamente alle categorie dei geometri, periti industriali e periti agrari, sarebbe auspicabile consentire che si possa istituire un ordinamento nuovo, comprendente più professioni che svolgono attività simili, incorporando anche nuovi soggetti, che attualmente non sono identificati in un albo proprio, al solo fine della semplificazione e trasparenza.