

**AUDIZIONE PRESSO LA II COMMISSIONE PERMANENTE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

**SCHEMA DI REGOLAMENTO DI RIFORMA
DEGLI ORDINAMENTI PROFESSIONALI (AG. 488)**

**INTERVENTO DEL PRESIDENTE DI CONFPROFESSIONI
DOTT. GAETANO STELLA**

Roma, 24 luglio 2012

Sommario: 1. Premessa. Il ruolo delle libere associazioni professionali nel processo di riforma. – 2. Primi rilievi sulla strategia della delegificazione. – 3. La definizione regolamentare delle «professioni regolamentate»: osservazioni critiche. – 4. Pubblicità professionale: una falsa soluzione. – 5. Assicurazione obbligatoria, ma nel rispetto della libertà contrattuale. – 6. Tirocinio e scuole di formazione. Più pratica, più libertà formativa. – 7. Formazione continua, il momento del rigore. – 8. Un vero processo disciplinare, senza sacche di privilegio. – 9. Per una riforma che nasce dall'ascolto.

**1. Premessa. Il ruolo delle libere associazioni professionali nel
processo di riforma**

È trascorso quasi un anno dall'adozione del decreto-legge dello scorso agosto (n. 138/2011), da cui ha preso le mosse il processo di riforma delle professioni

intellettuali; ma solo oggi, dopo un passaggio presso la X Commissione Industria del Senato in occasione delle audizioni sul Dl Liberalizzazioni (decreto legge 24 gennaio 2012 n.1 recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"), i soggetti più rappresentativi dei professionisti vengono invitati ad offrire il proprio contributo valutativo dinanzi alle istituzioni. Già in quella sede avevamo avuto modo di stigmatizzare interventi che palesavano evidenti limiti di mancanza e/o di insufficiente coordinamento e di disorganicità e che inficiavano spesso la chiarezza e la coerenza del quadro normativo risultante.

Vale la pena ricordare che nel corso degli ultimi mesi si sono susseguiti diversi interventi normativi concernenti la riforma delle professioni: a partire dall'art. 3 comma 5 del citato decreto – legge n. 138 del 13 agosto 2011; 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 -, fino al recente schema di regolamento sulla riforma degli ordinamenti professionali, all'esame della Vs. Commissione.

E proprio grazie a questa opportunità, che la II Commissione ci offre, i liberi professionisti hanno la possibilità di contribuire a rendere il regolamento più aderente alla realtà del settore professionale, auspicando che, attraverso questa audizione, possano emergere spunti per alcune necessarie correzioni dell'impianto del regolamento di delegificazione.

Confprofessioni rappresenta il mondo delle libere professioni da oltre 40 anni, quale confederazione delle associazioni dei liberi professionisti e parte sociale nella sottoscrizione del Contratto collettivo nazionale degli studi professionali. Il confronto con il mondo delle libere associazioni dei professionisti appare particolarmente utile se si vuole che la riforma non si limiti al piano delle formulazioni normative astratte, ma penetri nel concreto dell'attività professionale.

2. Primi rilievi sulla strategia della delegificazione

Già da alcuni mesi, e in diverse occasioni, avevamo sollevato perplessità e rilievi su talune scelte di fondo della strategia di riforma, a cominciare dall'opzione per la delegificazione in una materia che attraversa profili costituzionalmente sensibili, parzialmente coperti da riserve di legge; la stessa tecnica di formulazione delle «norme generali regolatrici della materia», che l'art. 17, co. 2, della legge 400 del 1988 impone ai fini della delegificazione, è apparsa in molti casi poco precisa e tale da non soddisfare il livello di specificità richiesto alle norme generali di autorizzazione

alla delegificazione, che sono da intendersi, per costante giurisprudenza, più stringenti delle norme di principio emanate nelle ipotesi di delegificazione legislativa.

La sensazione è dunque quella di una riforma, attesa dai professionisti da decenni, elaborata con approssimazione e senza dialogo, per di più costruita su di una struttura normativa fragile, esposta al rischio di assai probabili interventi correttivi da parte della Corte costituzionale.

3. La definizione regolamentare delle «professioni regolamentate»: osservazioni critiche

Passando all'esame dei contenuti dello schema di regolamento, condividiamo anzitutto il richiamo del Consiglio di Stato sulla necessaria riformulazione della nozione generale di cui all'art. 1 del regolamento. La definizione prevista dal Ministero della Giustizia innova rispetto alla concezione tradizionale di professione intellettuale, che il costituente diede per presupposta, estendendo l'ambito del lavoro professionale a figure, quali le professioni non organizzate in albi e ordini, sulla cui natura e sul cui opportuno riconoscimento permangono dubbi relevantissimi.

Già intervenendo in audizione sul provvedimento relativo alle professioni non regolamentate, attualmente all'esame del Senato, avevamo sottolineato la grave carenza nella valorizzazione della prevalente natura intellettuale della prestazione professionale e lo schiacciamento del lavoro professionale su canoni, ispirati dalla normativa comunitaria, che omologano i professionisti ad operatori del commercio e dei servizi in senso generico.

Occorre allora ribadire – tanto con riferimento alla disciplina normativa al Vostro esame quanto per quella relativa alle professioni non regolamentate – che il riconoscimento pubblico e la conseguente apposizione di vincoli e controlli sulle professioni intellettuali non deve corrispondere ad un'esigenza di promozione di categorie o settori delle attività produttive, in una logica profondamente fuorviante del principio di libera concorrenza, ma discende dal pregio costituzionale e dalla qualità dei diritti coinvolti e degli interessi pubblici perseguiti con il lavoro professionale: di qui la specificità e la «protezione» entro cui il mondo delle professioni intellettuali opera, e la necessità di definizioni normative che inquadrino l'ambito del lavoro professionale entro limiti stretti.

4. Pubblicità professionale: una falsa soluzione

La peculiarità del lavoro professionale si riflette sulle limitazioni alla pubblicità commerciale dei professionisti che hanno da sempre caratterizzato il mondo delle professioni e che hanno trovato apprezzamento persino nelle istituzioni e negli atti normativi dell'Unione europea.

La norma generale di cui alla lett. g) dell'art. 3, co. 5, del decreto-legge n. 138, ha invece disposto una totale parificazione della pubblicità dei professionisti alla pubblicità commerciale. E il parere del Consiglio di Stato sembra incentivare questa lettura di integrale parificazione tra pubblicità commerciale e informazione pubblicitaria professionale, quando invita ad escludere riferimenti che possano dar luogo alla previsioni di vincoli deontologici ulteriori a quanto già vietato dal Codice del consumo.

Benché sia senz'altro da condividere la critica alla prassi eccessivamente restrittiva posta in essere dagli ordini in materia pubblicitaria, non sembra tuttavia che la via di una totale apertura al mercato pubblicitario possa rappresentare una forma di garanzia per l'utenza e per la libera concorrenza nel comparto. Vale la pena sottolineare che i professionisti non dispongono di risorse equiparabili a quelle delle imprese da destinare al mercato pubblicitario: dinanzi a questa realtà, il ricorso alla pubblicità finirà per concentrarsi soltanto su quanti potranno disporre di sostanziose risorse, creando uno squilibrio competitivo soprattutto nei confronti dei giovani professionisti.

Occorrerebbe, piuttosto, imporre in capo agli ordini la predisposizione di prospetti informativi che consentano agli utenti di comprendere la complessità e l'articolazione della prestazione professionale, in modo da valutare i preventivi sottoposti dal professionista con cognizione di causa.

5. Assicurazione obbligatoria, ma nel rispetto della libertà contrattuale

Una delle principali innovazioni contenute nei principi del decreto-legge n. 138 riguarda l'obbligo di stipulare un'assicurazione che copra dai rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale.

La previsione, che pur costituisce un onere in capo ai professionisti, ci trova sostanzialmente favorevoli, ad ulteriore conferma del senso di responsabilità che i

professionisti portano nei confronti della collettività. Si tratta, peraltro, di una buona pratica professionale in molti casi adottata già da tempo.

Ma non si può entrare in un regime di assicurazione obbligatoria senza prevedere un contestuale «obbligo di assicurare» in capo alle compagnie assicuratrici, nonché canoni stringenti di garanzia dell'utenza. È noto a tutti come oggi i professionisti che intendano assicurarsi incontrino difficoltà e resistenze da parte delle compagnie di assicurazione, o, in altri casi, condizioni economiche assolutamente inaccettabili. Il rischio sottostante è quello di imporre costi di assicurazione altissimi ai professionisti; costi che, per i giovani, potrebbero rappresentare vere e proprie limitazioni all'accesso alla professione, in totale controtendenza con gli obiettivi perseguiti dal disegno riformatore.

Si cominci allora a ripensare all'obbligo almeno con riferimento a determinate categorie di professionisti, per esempio a coloro che esercitano la professione all'interno di uno studio professionale per i quali esistono già coperture assicurative stipulate dal titolare dello studio.

Non solo. L'idea – sottolineata dal parere del Consiglio di Stato – di rimettere agli ordini ed alle casse previdenziali la negoziazione con le società assicuratrici appare del tutto sbilanciata rispetto ai diversi interessi che occorre equilibrare nella materia.

Agli ordini, infatti, non può che essere rimessa la sola determinazione dei minimi di copertura assicurativa per ciascuna prestazione e la negoziazione – con l'autorità di vigilanza sulle assicurazioni più che con le compagnie assicuratrici – dei premi massimi. Questa è la sola funzione che può spettare agli ordini se non si vuole ingessare la libertà negoziale dei singoli e trasformare un ente pubblico, come l'ordine professionale, in un intermediario economico di ambigua identificazione.

All'interno dei paletti fissati, a garanzia dell'utenza, dagli ordini e dall'autorità di vigilanza, saranno poi i singoli a sottoscrivere i contratti di assicurazione secondo le regole del mercato, eventualmente assistiti nella negoziazione dai soggetti associativi. Le statistiche più recenti attestano una diminuzione del 30% del fatturato dei professionisti: se non si vuole che l'assicurazione obbligatoria divenga un odioso balzello è necessario salvaguardare l'autonomia contrattuale privata.

Qualsiasi restringimento della libertà economica determinato da una preclusione per soggetti privati – singoli o associati – di stipulare in libertà contratti assicurativi (pur all'interno di paletti generali determinati dai suddetti enti pubblici), o qualsiasi controllo del processo assicurativo da parte di un ente pubblico ad iscrizione obbligatoria apparirebbe in contrasto con i principi di cui all'art. 41 della Costituzione, in una fase storica in cui si rende necessaria maggior libertà economica, non più controllo pubblico.

6. Tirocinio e scuole di formazione. Più pratica, più libertà formativa

Condividiamo il parere del Consiglio di Stato, dove sottolinea l'opportunità di non imporre l'obbligatorietà della partecipazione ai corsi di formazione professionale durante il tirocinio. La nostra esperienza di professionisti impegnati quotidianamente sul campo ci insegna che il tirocinio deve essere prevalentemente pratico: ai sei mesi di tirocinio universitario non si deve perciò accostare un ulteriore semestre di formazione teorica, ma un impegno all'interno degli studi.

In ogni caso, qualsiasi possa essere il valore ai fini del tirocinio della formazione teorica presso i corsi di formazione, è ovviamente condivisibile la previsione di cui all'art. 6 dello schema di regolamento, per cui i corsi possono essere organizzati anche dalle associazioni dei professionisti. Contro questa previsione si sono invece espressi alcuni esponenti del mondo ordinistico, che evidentemente disattendono i principi costituzionali, in particolare il contenuto dell'art. 33, comma 3, della Costituzione, che riconosce ai privati il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione.

Le associazioni dei professionisti iscritti in albi, così come altri soggetti privati, devono dunque poter organizzare corsi di formazione validi ai fini del tirocinio secondo quanto disporrà la norma, salvo l'accREDITAMENTO della scuola da parte dell'ordine, secondo il meccanismo già in uso per la formazione continua.

7. Formazione continua, il momento del rigore

Stessi principi orientano la nostra posizione sulla disciplina prevista in materia di formazione continua. Qui, peraltro, è lo stesso Consiglio di Stato che si avvede della incongruenza della norma che affida agli ordini lo «svolgimento» dell'attività di formazione continua con i principi di liberalizzazione che dovrebbero ispirare l'intera riforma.

La formazione continua dovrà invece essere regolata con criteri generali dagli ordini, quindi gestita tramite l'accREDITAMENTO da enti di formazione, nel pieno rispetto della libertà e del pluralismo formativo. La funzione della formazione continua potrebbe poi essere ulteriormente valorizzata attraverso la previsione di percorsi di qualificazione delle specializzazioni professionali.

Negli ultimi anni si è assistito a prassi sconvenienti, che hanno determinato una distorsione del mercato della formazione professionale a danno della concorrenza e della qualità della docenza. Su questo fronte, appare di impellente

urgenza la previsione di rigorose regole di incompatibilità tra membri dei Consigli degli ordini, territoriali e nazionali, e lo svolgimento di incarichi di docenza retribuita o di incarichi direttivi, o la partecipazione societaria a enti che svolgono attività di formazione accreditati dall'ordine stesso.

È questo il momento opportuno per imporre regole di incompatibilità e trasparenza. Né pare che l'assenza di un'esplicita norma generale in tal senso nell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 138 impedisca la previsione in via regolamentare di tale disciplina. Innanzitutto, perché ad un regolamento governativo è certamente consentito prevedere, oltre a quanto disposto in sede di autorizzazione, contenuti ulteriori, purché non contrastanti con norme di legge e non invasivi di riserve di legge; quindi perché regole stringenti di incompatibilità come quelle qui caldegiate appaiono in perfetto svolgimento del principio generale di concorrenza, che sorregge esplicitamente l'impianto della norma di autorizzazione.

8. Un vero processo disciplinare, senza sacche di privilegio

L'inversione dei criteri radicati di svolgimento del procedimento disciplinare presso gli ordini professionali appare uno dei principi di riforma maggiormente condivisibili, nella direzione della valorizzazione della responsabilità e del prestigio del lavoro professionale.

Le soluzioni congegnate dall'art. 9 dello schema di regolamento per corrispondere ai principi di autorizzazione sono in gran parte apprezzabili. In particolare, la scelta di affidare la competenza disciplinare al Consiglio dell'ordine territorialmente vicinioro contempera in modo equilibrato interessi tra loro confliggenti: l'esigenza di non duplicare gli organismi interni agli ordini, la terzietà del giudice, il mantenimento in capo ai professionisti del controllo stesso.

Non convince, invece, l'esclusione di taluni Consigli nazionali dall'ambito di applicazione della normativa. L'argomento accolto dal Ministero della Giustizia, per cui la riserva assoluta di legge di cui all'art. 108 della Costituzione, impedirebbe di delegificare sulla competenza di quegli organi che, in ragione della loro origine pre-costituzionale, mantengono funzioni giurisdizionali e si qualificano come «giudici speciali», si fonda su di un parere del prof. Capotosti che, peraltro, non appare condivisibile.

Infatti, la disposizione contenuta nella legge di autorizzazione prevede che «la carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale è incompatibile con quella di membro dei consigli di disciplina nazionali e territoriali». Si tratta, di tutta evidenza, di una norma dal chiaro ed immediato contenuto precettivo, che non

necessita di alcun svolgimento regolamentare, né in via di integrazione né in via di delegificazione, come è invece per la gran parte delle norme contenute nel medesimo decreto-legge.

La norma di legge è pertanto completa e idonea a intervenire sulla materia coperta dalla riserva di legge di cui all'art. 108 della Costituzione. Introducendo nulla più che regole strettamente applicative del principio di incompatibilità direttamente e completamente disposto in via legislativa, la disciplina regolamentare in materia di Consigli nazionali non si deve intendere come disciplina delegificante, ma come disciplina di stretta esecuzione in via regolamentare, perfettamente ammissibile in materie coperte da riserva di legge. Per chiarire il punto sarà, al limite, opportuno dedicare a tale disciplina di esecuzione un autonomo articolo del regolamento, che indichi esplicitamente l'effetto non delegificante, ma meramente attuativo dell'intervento normativo.

9. Per una riforma che nasce dall'ascolto

Il passaggio che il mondo delle professioni sta attraversando è di incredibile delicatezza: profondamente colpito dalla crisi economica; attraversato da tensioni fortissime tra esigenze di modernizzazione delle forme del lavoro professionale e resistenze di conservazione; minacciato da pretese di riconoscimento di attività tipiche dei professionisti che vengono ora rivendicate da soggetti privi di requisiti formativi e non soggetti a sistemi di controllo deontologico; ora sottoposto ad una riforma, da tempo auspicata, ma calata dall'alto e non concordata.

Nell'imminenza della scadenza del termine di metà agosto, entro il quale dovrà necessariamente essere emanato il regolamento governativo su cui siete chiamati ad esprimere il parere, molte soluzioni normative appaiono ancora confuse; ed il tempo per correggere queste approssimazioni appare davvero esiguo, mentre incombe la minaccia dell'abrogazione automatica delle norme incompatibili con i principi di delegificazione: un esito da scongiurare ad ogni costo.

La speranza è che questa occasione – opportunamente promossa dalla Camera dei Deputati – possa consentire di recuperare la pluralità dei contributi valutativi che il mondo delle professioni è in grado di esprimere.

Ciò vale anche per la predisposizione degli altri provvedimenti normativi all'esame del Governo: ci riferiamo al regolamento governativo sulle società tra professionisti ed al decreto ministeriale sui parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi – su cui un primo esame delle bozze disponibili dà luogo a consistenti

perplessità che ben potrebbero essere corrette, se solo si perseguisse un maggiore dialogo con le parti sociali.