

Audizione di Confprofessioni presso la 2<sup>a</sup> Commissione “Giustizia” del Senato della Repubblica, sul disegno di legge S. 1663 recante: “Delega al Governo per la riforma della disciplina degli ordinamenti professionali”

11 febbraio 2026

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il disegno di legge oggi al Vostro esame rappresenta il fulcro di una più ambiziosa iniziativa di riforma degli ordinamenti professionali, che si compone altresì di deleghe specifiche per la riforma degli ordinamenti delle professioni di avvocato, commercialista ed esperto contabile, e delle professioni sanitarie.

Confprofessioni – che raccoglie al suo interno le libere associazioni di tutte le professioni ordinistiche, e che svolge la funzione di parte sociale rappresentativa dei professionisti nell’ambito del CCNL di categoria – non può che accogliere con entusiasmo un’iniziativa di così vasta portata, che testimonia l’attenzione di Governo e Parlamento per il nostro mondo.

Non vi è dubbio, infatti, che gli ordinamenti professionali necessitino di essere revisionati e periodicamente mantenuti per adeguarli alle trasformazioni sociali, tecnologiche e del mercato. E questa esigenza è tanto più avvertita dopo una stagione di selvaggia deregolamentazione, ispirata da malintese letture della disciplina europea della concorrenza, inaugurata con i decreti Bersani e poi consolidatasi durante il Governo Monti. Con la riforma del 2012, in particolare, la massima parte della normativa sugli ordinamenti professionali è stata delegificata e portata a livello di fonti secondarie: anche simbolicamente, un declassamento inopportuno e pericoloso, visto il rilievo fondamentale dei diritti e degli interessi che i cittadini e lo Stato affidano, quotidianamente, ai liberi professionisti.

È pertanto opportuno, sotto il profilo metodologico, ripristinare la disciplina di rango legislativo. E a tal proposito suggeriamo l’espressa previsione, tra i principi e criteri direttivi della delega, della **necessaria abrogazione, al momento dell’entrata in vigore dei decreti delegati, del DPR 137/2012**, che d’altronde copre i medesimi ambiti di regolazione oggetto della delega.

In quanto Confederazione generale della categoria, siamo in costante contatto con tutte le aree del lavoro professionale e raccogliamo le domande provenienti dai singoli professionisti, dalle associazioni e dagli organismi rappresentativi: nessuno più di noi può

dunque comprendere e sostenere l'esigenza di adeguare gli ordinamenti professionali, sanando lacune e incongruenze.

E tuttavia, i disegni di legge che si sono fatti veicolo di questa nuova fase di riforma presentano anche alcuni problemi, che non possiamo trascurare, e sui quali si stanno ora levando le voci e le opinioni di tante associazioni del nostro mondo.

L'audizione è articolata in tre parti: nella prima esprimiamo considerazioni generali sul metodo seguito per la redazione dei disegni di legge; nella seconda analizziamo gli interventi che attengono alla condizione delle libere professioni nel mercato dei servizi professionali; nella terza formuliamo osservazioni sulla natura e le funzioni degli ordini, alla luce degli interventi normativi prospettati.

## **1. Considerazioni generali e di metodo**

**La scelta di veicolare la riforma degli ordinamenti professionali in quattro diverse leggi delega rischia di suscitare conflitti normativi, confusione e disparità di trattamento tra professioni.** A titolo esemplificativo, qualora ogni professione dovesse definire in maniera autonoma i propri modelli aggregativi senza un quadro normativo comune e aggiornato, si creerebbe un sistema frammentato e privo di coerenza, incapace di supportare i professionisti nella crescita dimensionale e nella sfida competitiva a livello europeo. Soprattutto, parcellizzare la disciplina delle Stp significa mettere in crisi il vero valore aggiunto dello strumento, ovvero la possibilità di costituire Società multiprofessionali.

Pertanto, sarebbe stato certamente preferibile **innestare la disciplina specifica relativa alle singole professioni in una cornice normativa comune di riforma organica del settore**. O quantomeno discutere la riforma in un'unica sede, nell'ottica di tutelare al meglio le competenze di ciascuna delle professioni coinvolte. Anche al fine di **scongiurare il rischio di alimentare un cannibalismo di competenze tra professioni** – fenomeno, peraltro, già prodottosi con riferimento alla consulenza legale – tale da **generare spostamenti di fatturato, e quindi di reddito, da una categoria all'altra**, con un riverbero in materia di mancanza di entrate nelle rispettive casse di previdenza e con un conseguente aggravio rispetto alle tenute previdenziali che portano rischi di ricadute per il bilancio dello Stato.

Molte perplessità suscitano anche le modalità di elaborazione di queste proposte di legge, che non sono mai state sottoposte ad un reale confronto preliminare con il mondo dei corpi intermedi. Come è già stato segnalato da altri soggetti auditi, la fretta di licenziare questi testi ne ha inficiato la correttezza procedurale: basti pensare che nessuno dei disegni di legge è stato sottoposto all'analisi di impatto sulla proporzionalità delle misure in tema di servizi professionali e al vaglio preliminare dell'Antitrust, che è invece imposto dal d.lgs. 142/2020, di recepimento della direttiva (UE) 2018/958.

Per tali ragioni, condividiamo la proposta avanzata in sede di audizione da diversi ordini professionali, di istituire una Cabina di regia interministeriale al fine di monitorare l'adozione dei decreti attuativi. Tale Cabina di regia dovrà **coinvolgere anche le parti sociali maggiormente rappresentative** del mondo libero professionale, che potranno offrire un contributo fondamentale e imprescindibile all'attuazione della riforma.

2. Le libere professioni in un mercato in trasformazione

**Sulla valorizzazione delle libere professioni (art. 2, comma 1, lettere a e b)**

La valorizzazione del ruolo sociale ed economico delle libere professioni, primo principio della delega, è un pilastro della nostra azione confederale e trova espressione nell'esigenza, da noi più volte espressa, di investire nello sviluppo degli studi sotto il duplice profilo infrastrutturale e dimensionale, e di avviare un rinnovamento radicale della formazione e della cultura professionale.

Tale urgenza è confermata dalle evidenze dell'Osservatorio delle libere professioni, che documentano una contrazione strutturale degli iscritti agli Ordini oggetto di riforma. Questo scenario riflette una preoccupante riduzione dell'attrattività del settore nei confronti dei neolaureati.

**Numero di iscritti a Ordini e Collegi professionali, differenza 2024-2017 e variazione 2017-2024**

Anni 2017 e 2024

|   | 2017    | 2024     | Differenza<br>2024-2017 | Variazione<br>2017-2024 |
|---|---------|----------|-------------------------|-------------------------|
| Agrotecnici e Agrotecnici laureati                    | 13.143  | 13.256*  | 113                     | 0,9%                    |
| Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori | 154.179 | 156.438  | 2.259                   | 1,5%                    |
| Assistenti sociali                                    | 42.765  | 47.784   | 5.019                   | 11,7%                   |
| Attuari   | 973     | 1.170    | 197                     | 20,2%                   |
| Consulenti del lavoro                                 | 26.038  | 25.061   | -977                    | -3,8%                   |
| Consulenti in proprietà industriale                   | 1.206   | 1.344    | 138                     | 11,4%                   |
| Dottori agronomi e Dottori forestali                  | 20.169  | 19.698   | -471                    | -2,3%                   |
| Geologi   | 13.710  | 10.958   | -2.752                  | -20,1%                  |
| Geometri  | 102.118 | 83.801   | -18.317                 | -17,9%                  |
| Giornalisti   | 115.094 | 98.906   | -16.188                 | -14,1%                  |
| Ingegneri   | 239.389 | 251.293* | 11.904                  | 5,0%                    |
| Periti agrari e Periti agrari laureati                | 15.002  | 12.178*  | -2.824                  | -18,8%                  |
| Periti industriali e Periti industriali laureati      | 41.377  | 35.999   | -5.378                  | -13,0%                  |

|                        |         |         |         |        |
|------------------------|---------|---------|---------|--------|
| Spedizionieri doganali | 1.805   | 1.459*  | -346    | -19,2% |
| Tecnologi alimentari   | 1.830   | 1.907   | 77      | 4,2%   |
| Totale                 | 788.798 | 761.252 | -27.546 | -3,5%  |

\*I dati fanno riferimento a fine 2025

Fonte: rilevazione a cura dell'Osservatorio delle libere professioni su dati di Ordini e Collegi professionali

4

La tabella mostra, nel periodo 2017-2024, una flessione complessiva degli iscritti ai 15 ordini professionali superiore alle 27.500 unità, con un decremento del 3,5% che ha ridotto la platea dai precedenti 788 mila agli attuali 761 mila soggetti. Nonostante si registrino variazioni positive in specifici albi, il dato aggregato delinea una tendenza critica, aggravata dal progressivo innalzamento dell'età media dei professionisti. Come detto, in assenza di un adeguato ricambio generazionale, tale dinamica demografica è destinata a riflettersi negativamente anche sulla stabilità di medio-lungo periodo dei regimi previdenziali di categoria, compromettendo l'equilibrio tra flussi contributivi e prestazioni.

Le cause di tale stato di cose sono molteplici, ma il ruolo delle istituzioni deve essere quello di accompagnare e supportare il comparto nell'impegnativo sforzo di adeguamento alle grandi sfide poste dai mercati: crescita dimensionale, internazionalizzazione, armonizzazione della protezione sociale, concorrenza. Pertanto, accogliamo con favore l'introduzione di tutele volte a garantire l'indipendenza e l'autonomia intellettuale del libero professionista (lettera *b*), anche alla luce del rapido progredire di nuove tecnologie digitali che sono in grado di incidere sulla natura stessa dell'attività intellettuale.

In particolare, al fine di **gestire le implicazioni etiche, sociali e legali dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale in tutti i settori professionali**, e prevenire i relativi rischi, è necessario definire i principi guida di tale utilizzo: il rispetto dei diritti fondamentali; la presenza dell'essere umano quale centro di ogni decisione e di qualsiasi risultato derivante dai sistemi di intelligenza artificiale; la conoscenza e l'uso consapevole delle tecnologie; la lealtà, la trasparenza e l'informazione verso il cliente; la tutela della *privacy* e la *cybersecurity*; i confini e i limiti della responsabilità professionale.

**Sull'accesso alle professioni (art. 2, comma 1, lettere *d* ed *e*)**

Incentivare l'accesso alle professioni significa, innanzitutto, **colmare il gap oggi esistente tra il mondo scolastico e universitario, da una parte, e il mondo delle professioni, dall'altra**. Non è sufficiente riformare la disciplina dell'esame di Stato: occorre piuttosto procedere alla revisione dei percorsi universitari preordinati al conseguimento delle qualifiche professionali, che andrebbero semplificati e razionalizzati. In particolare, dovrebbero essere creati percorsi universitari specialistici che siano in grado, già nel triennio, di fornire competenze abilitanti all'esercizio di professioni qualificate. Per poi impostare i percorsi *post*-laurea nei termini di una formazione professionalizzante di alto livello, rivolta

non soltanto ai laureati triennali, ma soprattutto a lavoratori già attivi e consapevoli delle necessità di formazione su temi ad alta competenza tecnica.

Ripensare i percorsi formativi per l'accesso alle libere professioni significa integrare le competenze tecnologiche e gestionali all'interno dei tradizionali corsi di livello universitario. Infatti, se si fa eccezione per alcune facoltà tecniche – quali ingegneria, architettura, medicina, odontoiatria e veterinaria – nel resto dei casi la formazione universitaria professionalizzante, anche a livello di *master* di secondo livello, è oggi del tutto inadeguata alla trasmissione dei saperi trasversali. Questa lacuna del mondo universitario fa sì che l'esigenza di apprendimento delle competenze tecnologiche venga rimessa ai singoli studi e ai professionisti, in fase di tirocinio, o al più alla formazione continua. Al contrario, riteniamo essenziale che i giovani studenti universitari – liberi professionisti di domani – entrino in contatto, fin da subito, con le opportunità e i rischi della tecnologia applicata al mondo del lavoro, per padroneggiarla al meglio e prefigurare sin da giovani, con creatività e immaginazione, la forma da dare al loro lavoro, al passo con le conquiste tecnologiche.

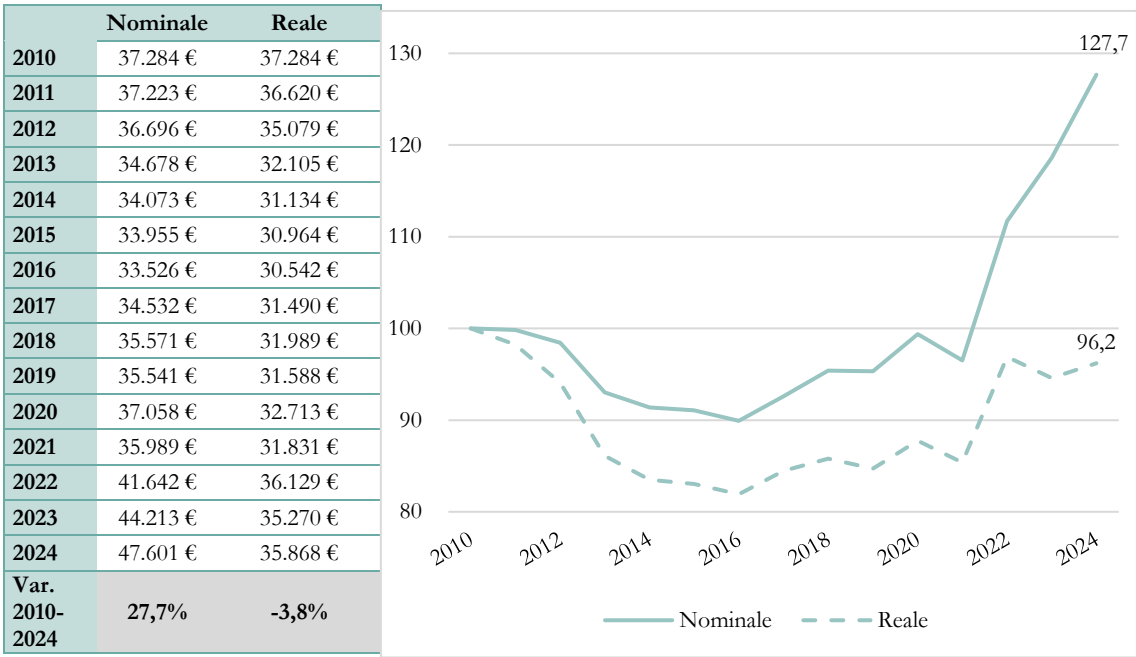
A tal fine è necessario, innanzitutto, stimolare una maggiore collaborazione tra il mondo delle Università e le associazioni professionali, allo scopo di attivare processi di trasferimento di sapere tecnologico e di formazione permanente. Pensiamo alla possibilità – per tutte le professioni – di svolgere il tirocinio già in fase universitaria, come già accade per gli avvocati ed è previsto dalla riforma della professione di commercialista (AC 2628). E pensiamo anche a canali di studio dedicati, al fine di indirizzare gli studenti verso specifici percorsi di carriera. In secondo luogo, è necessario prevedere un'articolazione della docenza universitaria aperta all'apporto di professionisti ed esperti esterni ai ruoli, eventualmente per un periodo limitato, in funzione di arricchimento dell'offerta formativa nelle lauree professionalizzanti.

### **Sull'equo compenso (art. 2, comma 1, lettera r)**

Le rilevazioni del nostro Osservatorio evidenziano altresì un calo progressivo dei redditi professionali in termini reali. Come mostrato dai dati in tabella e nell'analisi grafica – sotto riportate – l'ultimo quindicennio segna una **flessione del 3,8%**: il reddito medio dei professionisti iscritti alle casse, infatti, è passato dai 37.248 euro del 2009 ai 35.868 euro del 2024. Tale scenario impone alle Istituzioni un impegno coordinato volto a implementare interventi strutturali capaci di contrastare l'erosione reddituale del settore, per invertire la tendenza e restituire prospettiva e dinamismo al comparto.

Andamento dei redditi in termini nominali e reali dei liberi professionisti Adepp e variazione 2024-2010

Valori nominali in € correnti e valori reali in € 2009 (tabella). Numeri indice base 2010=100 (figura). Anni di denuncia 2010-2024.



In questo contesto si ritiene che la disciplina dell’equo compenso, pur costituendo un fondamentale presidio a tutela della dignità della prestazione professionale, non possa rappresentare l’unica risposta alla contrazione reddituale in atto. Sebbene tale istituto configuri un’irrinunciabile garanzia di equità, una focalizzazione esclusiva su di esso rischierebbe di risultare parziale e non risolutiva. La complessità delle dinamiche attuali richiede, invece, una strategia di ampio respiro, finalizzata all’apertura di nuovi segmenti di mercato e alla creazione di opportunità professionali inedite sui temi evidenziati nei paragrafi precedenti. L’equo compenso deve pertanto essere inteso come la base normativa minima su cui innestare percorsi di sviluppo delle competenze e di espansione operativa, in piena coerenza con le istanze di innovazione sollecitate dal sistema economico.

La legge sull’equo compenso delle prestazioni professionali (l. 21 aprile 2023, n. 49) ha risposto, correttamente, alla pressante domanda di tutele proveniente dal mondo professionale derivante dalle fragilità causate dall’abbattimento di alcune delle tradizionali strutture regolative del mercato dei servizi professionali. Facciamo riferimento all’intenso processo di liberalizzazione e deregolamentazione, realizzato mediante l’abolizione delle

tariffe e all'affermazione del principio della libera pattuizione del compenso professionale, che ha indebolito la posizione dei professionisti, soprattutto da un punto di vista reddituale.

Allo stesso tempo Confprofessioni, fin da subito, aveva evidenziato la necessità di apportare dei miglioramenti e correzioni alla legge n. 49/2023. Infatti, i principi in essa sanciti faticano a trovare adeguata applicazione e a cristallizzarsi nel nostro ordinamento in quanto – come avevamo segnalato già durante l'iter parlamentare – è **troppo ristretto il perimetro di applicazione**: limitato ai soli rapporti di natura convenzionale e ai committenti con più di 50 dipendenti o 10 milioni di fatturato. L'efficacia della norma è fortemente condizionata dai vincoli di natura «convenzionale» e «dimensionale» che appaiono troppo stringenti, limitando l'applicazione ad una quota minoritaria dei rapporti professionali. Inoltre, è del tutto paradossale e inefficace lo strumento della sanzione inflitta dall'ordine professionale al professionista, che è parte lesa in caso di violazione dell'equo compenso, e non certo responsabile di un illecito disciplinare.

La norma al Vostro esame (lettera *ŕ*) dispone che le parti del contratto d'opera professionale siano libere di pattuire il compenso ma che questo debba essere proporzionato alla quantità, alla qualità, al contenuto specifico ed alle caratteristiche della prestazione professionale, in modo da garantire un equo compenso.

Pertanto, riteniamo opportuno che la lettera *ŕ*) specifichi **l'applicabilità del principio dell'equo compenso anche ai rapporti di natura non convenzionale e diminuisce il parametro dimensionale del committente (in ipotesi, da 10 a 5 milioni di fatturato)**, consolidando un quadro normativo che armonizzi la libertà negoziale con la necessaria protezione della prestazione intellettuale.

In una prospettiva di sistema, osserviamo con preoccupazione la scelta di affrontare la materia dell'equo compenso – che, come detto, per sua natura coinvolge l'intera platea delle professioni, siano esse regolamentate o meno – attraverso interventi frammentari e disorganici inseriti nelle singole discipline ordinistiche. Tale approccio rischia di generare un'eccessiva parcellizzazione normativa, con il concreto pericolo di introdurre asimmetrie regolatorie e ingiustificate disparità di trattamento tra le diverse categorie professionali.

Riteniamo, al contrario, che la strategia corretta debba risiedere in una revisione organica e in un potenziamento della disciplina generale introdotta con la legge 49/2023. Sebbene l'impostazione di tale disciplina sia condivisibile, le attuali criticità applicative ne compromettono l'efficacia operativa: è dunque necessario intervenire sulla norma generale per garantirne la piena operatività.

### **Sulle società tra professionisti (art. 2, comma 1, lettere *v* e *z*)**

Le lettere *v*) e *z*) sono incentrate sulla disciplina delle società tra professionisti, per la quale, ferme restando le garanzie di cui all'articolo 10 della legge n. 183/2011, la delega prevede di apportare una serie di modifiche.



Apprezziamo l'attenzione che il Legislatore riserva al rafforzamento e al rilancio delle Società tra professionisti (STP). Confprofessioni sostiene da tempo che tali modelli societari rappresentino lo strumento migliore per favorire i processi di aggregazione professionale. Infatti, consentono di superare le limitazioni dimensionali dello studio individuale o associato tradizionale, offrendo la possibilità di una maggiore capitalizzazione, di una gestione più strutturata – effettiva e permanente – e di una vera e propria visione imprenditoriale dell'attività professionale.

Venendo ai principi e ai criteri direttivi indicati dalla norma al Vostro esame, si osserva come risultino già ampiamente recepiti dalle prassi e dalle fonti regolamentari vigenti. Dunque, pur accogliendo favorevolmente l'intento di elevare tali orientamenti al rango di norma primaria, riteniamo che non sia necessario un radicale stravolgimento dell'attuale disciplina. In particolare, con riferimento al regime fiscale delle STP riteniamo che l'impianto attuale risulta funzionale e non penalizzante rispetto ai redditi da lavoro autonomo<sup>1</sup>; inoltre, non sussistono profili di incompatibilità tra il modello di società di capitali o cooperativa e il regime forfettario dei singoli soci<sup>2</sup>: si suggerisce, pertanto, di **preservare l'attuale quadro fiscale senza introdurre elementi di discontinuità con le regole generali fissate dal TUIR per la tassazione delle società**.

Per contro, appare indifferibile un intervento risolutivo sul versante previdenziale, laddove permangono ostacoli che frenano lo sviluppo delle aggregazioni. In particolare, resta ancora il **nodo della duplicazione del contributo integrativo previdenziale** per i professionisti che si aggregano in Stp in forma di società di capitali o cooperativa (non per tutte le Casse). La doppia fatturazione delle medesime prestazioni professionali (prima in capo alla STP nei confronti del cliente, poi in capo al socio professionista nei confronti della STP), infatti, duplica il contributo integrativo dovuto dal professionista, imputato sia sulle fatture emesse dalla STP nei confronti del cliente finale, che su quelle del socio professionista nei confronti della STP. Un effetto distorsivo, che disincentiva fortemente lo sviluppo degli studi professionali in strutture di maggiori dimensioni specializzate e integrate. In merito va

<sup>1</sup> L'esercizio dell'attività professionale in STP contempla, generalmente, che la prestazione professionale resa venga prima fatturata dalla STP al cliente, poi dal professionista alla STP, come peraltro previsto dalla stessa prassi dell'Agenzia delle entrate. In tal modo la STP determinerà risultati economici (e redditi) tendenti al pareggio; mentre il professionista conseguirà redditi soggetti alla disciplina del reddito di lavoro autonomo. In altre parole nel modello STP il margine economico (e il reddito) viene generalmente traslato dalla società, soggetta al regime Ires, ai soci professionisti del sodalizio, soggetti al regime del reddito di lavoro autonomo Irpef o al forfettario. Per tali ragioni lo svantaggio dell'adozione del regime del reddito d'impresa, dato dalla formazione dell'imponibile secondo il principio di competenza economica in luogo del principio di cassa tipico del lavoro autonomo, di fatto non si manifesta, se non marginalmente, all'interno del modello STP.

<sup>2</sup> Unica incompatibilità riguarda i soci di STP costituite in forma di società di persone e i soci di STP costituite in forma di srl che detengono il controllo della STP. In altre parole non vi è alcuna incompatibilità con l'utilizzo del regime forfettario per i soci di STP costituite in forma di spa o di società cooperativa e per i soci di STP costituite in forma di srl che non detengono il controllo della STP.



osservato, inoltre, che l’eterogeneità dei regolamenti varati dalle diverse casse di previdenza fa sì che tale effetto distorsivo non si produca universalmente, ma soltanto laddove sia previsto il versamento del contributo integrativo sia sul volume d’affari della STP che su quello dei soci professionisti, come ad esempio per i Commercialisti e i Consulenti del lavoro.

In conclusione, come già segnalato in merito ad altre materie di carattere trasversale – come l’equo compenso e la formazione – è importante che la disciplina delle STP trovi una cornice regolatoria unitaria, mantenendo come baricentro la legge 12 novembre 2011, n. 183. È essenziale evitare che la materia venga parcellizzata all’interno dei diversi disegni di legge delega di riforma degli ordinamenti professionali. Nello specifico, come già evidenziato in sede di audizione sulla riforma dell’ordinamento forense (AC 2629) l’introduzione di normative specifiche e di modelli organizzativi *ad hoc*, disomogenei rispetto agli *standard* prevalenti in Europa, rischierebbe di compromettere la competitività degli studi italiani, favorendo al contempo la penetrazione dei grandi gruppi strutturati esteri nel mercato nazionale. La disciplina dell’esercizio della professione in forma societaria, e in particolare nella forma di società con apporto di capitali e a carattere interdisciplinare, deve essere attratta in una disciplina unitaria per tutte le professioni, e non frammentata in una miriade di condizioni e vincoli, che preservano soltanto l’isolazionismo professionale.

#### **Su sportelli del lavoro autonomo e piattaforma SIISL (art. 2, comma 1, lettera aa)**

La norma stabilisce che le convezioni stipulate per la gestione degli sportelli dedicati al lavoro autonomo tra centri per l’impiego o organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro da un lato (di cui all’art. 10, comma 1, della legge n. 81/2017) e ordini e collegi professionali dall’altro, consentano l’accesso e l’utilizzo dei servizi di incrocio tra domanda e offerta di lavoro offerti dalla piattaforma SIISL.

Riteniamo il principio in commento un intervento utile per provare a dare finalmente concretezza a uno degli assi portanti del *Jobs Act* dei lavoratori autonomi (l. n. 81 del 2017), rimasto per troppo tempo privo di una piena attuazione. Le politiche attive rappresentano da anni il punto di maggiore fragilità del mercato del lavoro italiano e tale debolezza appare ancor più marcata con riferimento alla platea dei lavoratori autonomi.

L’art. 10 della legge n. 81/2017 aveva correttamente delineato la necessità di istituire, presso i centri per l’impiego, sportelli dedicati al lavoro autonomo finalizzati non solo all’incontro tra domanda e offerta, ma anche all’orientamento su procedure di avvio attività, accesso ad appalti pubblici, incentivi e opportunità di credito. Tale strumento risulta anche pienamente in linea con l’attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali del 17 novembre 2017 e, in particolare, con il Principio n. 4, lettera a) il quale stabilisce che: “*ogni persona ha diritto a un’assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. Ciò include il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la*

*riqualificazione*”. Tuttavia, nonostante il chiaro intento del legislatore di coinvolgere gli organismi di rappresentanza professionale, tali sportelli sono rimasti per lo più inattuati a causa della mancanza di una disciplina di attuazione e di un supporto tecnologico.

L'integrazione prevista dalla lettera *aa)* con il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) può rappresentare, in questo senso, un'evoluzione significativa: potrebbe consentire di superare l'isolamento operativo dei singoli centri, dotando gli sportelli di un'infrastruttura digitale moderna di supporto capace di ridurre le asimmetrie informative che penalizzano soprattutto i giovani professionisti i quali, sprovvisti di un consolidato *network* relazionale e di strutture di supporto, incontrano maggiori difficoltà nel monitoraggio delle opportunità di commessa e nell'accesso ai sistemi di incentivi e finanziamento per l'avvio dell'attività professionale. È fondamentale però che l'accesso alla piattaforma ministeriale, per l'utilizzo dei servizi di incrocio tra domanda e offerta di lavoro offerti, non sia limitato unicamente alle convenzioni stipulate da parte degli ordini e dei collegi professionali, ma venga **esteso anche alle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad albi professionali e alle associazioni costituite in base alla legge 4 del 2013**, riprendendo lo spirito ampio ed inclusivo della norma originaria. Sul punto riteniamo pertanto necessario un intervento emendativo, anche al fine di favorire una **maggiore sinergia tra ordini e Collegi, associazioni del settore libero-professionale** e agenzie delle politiche attive, secondo un modello di partenariato che ha generato da sempre ottimi risultati negli altri Paesi europei, e che può contribuire a rendere più efficaci, ed al contempo meno burocratizzate, le amministrazioni coinvolte in questo servizio.

L'attenzione di Confprofessioni verso gli sportelli del lavoro autonomo non è recente, ma riflette una convinzione maturata negli anni circa l'importanza del supporto alle transizioni lavorative autonome. In quest'ottica, già nel febbraio 2019, la Confederazione aveva sottoscritto un protocollo d'intesa con Anpal Servizi: tale accordo mirava proprio a dare attuazione pratica allo “Sportello del lavoro autonomo”, mettendo a disposizione delle singole Regioni la rete territoriale e il patrimonio informativo delle proprie associazioni, anche al fine di raccogliere modelli e buone pratiche, nella consapevolezza che il lavoro autonomo necessita di servizi di prossimità altrettanto strutturati rispetto a quelli previsti per il lavoro subordinato.

Oltre all'implementazione della piattaforma SIISL sarebbe opportuno un coinvolgimento diretto delle Parti Sociali nell'ambito della programmazione nazionale e territoriale degli interventi, al fine di conferire piena operatività agli sportelli per il lavoro autonomo. Tale sinergia è fondamentale per prevenire eventuali disallineamenti tra le misure di sostegno e la reale regolazione dei rapporti di lavoro, assicurando una programmazione dei fabbisogni professionali coerente con le dinamiche del mercato del lavoro autonomo e professionale.

### 3. Sulla natura e le funzioni degli ordini professionali

Nell’ultima parte dell’audizione, ci soffermeremo sulle novità della riforma che riguardano i profili ordinamentali e organizzativi delle professioni. Le norme in commento (art. 2, c. 1, lettere *b-g*) costituiscono, a nostro giudizio, i punti di maggiore criticità del provvedimento, in quanto presentano alcune contraddizioni di sistema che meritano di essere tempestivamente segnalate.

Le incongruenze originano da un’errata interpretazione del ruolo che gli ordini rivestono nell’ordinamento giuridico italiano. Infatti, occorre precisare che la rappresentanza dei liberi professionisti in Italia si articola in due ambiti distinti e complementari, definiti dalla diversa natura giuridica e dalle finalità perseguite.

Da un lato si colloca la **rappresentanza ordinistica** (in alcune leggi professionali anche definita istituzionale) affidata agli ordini e collegi professionali: la loro natura di enti pubblici li sottopone – salvo specifiche eccezioni determinate dalla legge – alla legislazione generale sulla pubblica amministrazione, inclusa, da ultimo, la disciplina sugli obblighi di trasparenza e anticorruzione. La loro missione primaria è la tutela dell’interesse pubblico e assicurare il corretto esercizio della professione. Tale funzione si esplica attraverso la gestione degli albi, la vigilanza deontologica, la formazione continua e i procedimenti disciplinari. Data l’iscrizione obbligatoria e la natura di ente pubblico, la loro azione è circoscritta alle competenze tecnico-ordinamentali, con margini limitati di intervento sui temi di politica generale per non pregiudicare il principio del pluralismo.

Dall’altro lato si colloca la **libera rappresentanza associativa e sindacale**, affidata alle libere associazioni dei professionisti, su base esclusivamente volontaria. Questo ambito esprime a pieno il pluralismo associativo e la sintesi degli interessi economici e sociali della categoria. Al centro di questa attività risiede la rappresentanza sindacale, che si concretizza nella sottoscrizione del CCNL di settore, nella gestione della bilateralità e nella partecipazione al dialogo sociale. A differenza degli Ordini, la rappresentanza associativa non subisce vincoli legali specifici, potendo spaziare liberamente nella tutela degli interessi strategici e politici dei professionisti.

In estrema sintesi, mentre gli ordini agiscono come garanti della qualità e della legalità e del corretto esercizio delle attività professionali a beneficio della collettività, le associazioni e le confederazioni operano come soggetti rappresentativi della categoria, per la promozione e la salvaguardia del tessuto economico e culturale professionale.

A conferma di tale necessaria distinzione, si richiama l’art. 1, comma 3, lettera *c*), della legge n. 3/2018, che in materia di riordino delle professioni sanitarie, dispone che gli ordini professionali “promuovono e assicurano l’indipendenza, l’autonomia e la responsabilità delle professioni e dell’esercizio professionale, la qualità tecnico-professionale, la

valorizzazione della funzione sociale, la salvaguardia dei diritti umani e dei principi etici dell'esercizio professionale indicati nei rispettivi codici deontologici [...]; essi **non svolgono ruoli di rappresentanza sindacale**". Una precisazione quanto mai opportuna che, per le ragioni sopra illustrate, andrebbe oggi **esplicitamente inserita in tutti i quattro disegni di legge delega** per la riforma degli ordinamenti professionali.

Ebbene, **la delega al Vostro esame sembra prescindere dalla corretta qualificazione giuridica degli ordini professionali**, ignorando la loro necessaria soggezione ai vincoli imposti alle amministrazioni pubbliche e la conseguente preclusione dall'esercitare attività di rappresentanza della categoria a fini politici. Tale sovrapposizione di ruoli rischia di generare un *vulnus* normativo idoneo ad alterare il corretto equilibrio tra le funzioni pubbliche di vigilanza e le libere prerogative sindacali.

In merito ai singoli criteri direttivi in materia di ordini e collegi professionali, segnaliamo quanto segue:

### **Rappresentanza**

Riteniamo in particolare che l'attribuzione della rappresentanza degli iscritti, prevista in capo agli ordini e collegi territoriali dall'art. 2, comma 1, lettera *b*, numero 1), sia in contrasto con un principio fondamentale: la rappresentanza non può competere a un organo cui l'adesione non è volontaria. Più correttamente, il medesimo articolo sempre alla lettera *b*, numero 1), limita, in capo ai consigli nazionali, la sola rappresentanza istituzionale. In tal senso la funzione rappresentativa dei consigli nazionali è limitata, soggetta al controllo del Ministero vigilante e circoscritta dalle leggi a funzioni specifiche di interesse per la collettività.

### **Funzioni e formazione**

Spostando l'attenzione sulle funzioni degli enti, riteniamo che le competenze del Consiglio nazionale e degli ordini e dei collegi territoriali riguardo la disciplina delle specializzazioni, di cui all'art. 2, comma 1, lettera *g*, debbano limitarsi a funzioni di mero controllo. In particolare, non appare corretto che l'organizzazione dei corsi formativi sia devoluta agli stessi Consigli nazionali richiedenti e ai relativi ordini e collegi territoriali. Oggi la qualità della prestazione professionale è assicurata da un sistema consolidato di aggiornamento e formazione continua, previsto per la quasi totalità delle categorie professionali. Questo modello, che coinvolge università, ordini, associazioni professionali ed enti accreditati, garantisce pluralismo formativo, qualità dell'offerta formativa e possibilità di aggiornare costantemente le proprie competenze.

L'attribuzione dell'organizzazione dei corsi esclusivamente agli ordini professionali, anche in convenzione con le università, rappresenta un elemento di criticità. Questa impostazione rischia di trasformare gli ordini in soggetti monopolisti dell'offerta formativa obbligatoria, in contrasto con i principi di libertà professionale e pluralismo che il nostro

ordinamento tutela. Gli ordini devono certamente continuare a svolgere il ruolo di garanzia della qualità e di certificazione della formazione, ma non possono essere gli unici soggetti abilitati alla sua organizzazione.

Da ultimo, segnaliamo che 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.

### **Nomine dei componenti dei collegi di disciplina**

Per quanto concerne le nomine dei componenti dei collegi di disciplina (art. 2, comma 1, lettera o), suggeriamo l'introduzione del criterio della rotazione unitamente all'indicazione di un limite massimo di mandati consecutivi.

### **Funzioni e poteri dei consigli nazionali**

Infine, auspichiamo che le funzioni e i poteri che il provvedimento assegna alla potestà dei consigli nazionali vengano esercitati secondo le seguenti direttrici:

1. sia previsto un unico regolamento per l'aggiornamento professionale coordinato tra i Consigli Nazionali degli Architetti e degli Ingegneri;
2. nel definire il sistema elettorale (art. 2, com.1, lettera h), **venga introdotto un limite massimo di due mandati consecutivi per i membri dei Consigli Nazionali e per i componenti dei Consigli degli Ordini territoriali;**
3. sia prevista l'attribuzione di crediti formativi ai componenti dei Collegi di disciplina per l'attività svolta nel corso dell'anno, in considerazione dell'onere che comporta farne parte.

### **Assicurazione obbligatoria**

Sin dalla sua entrata in vigore nel 2012, Confprofessioni ha valutato positivamente l'obbligo di assicurazione professionale, quale espressione del senso di responsabilità che i professionisti hanno nei confronti della collettività, oltre che della necessità di tutelare il professionista stesso a fronte dei rischi, sempre crescenti, derivanti dall'esercizio dell'attività professionale. Allo stesso tempo, abbiamo spesso sottolineato l'importanza di **vigilare sulle condizioni economiche fissate dalle compagnie assicuratrici** al fine di evitare che queste impongano costi di assicurazione altissimi che, per i giovani in particolare, potrebbero rappresentare vere e proprie limitazioni all'accesso alla professione.

La lettera s) prevede che i consigli nazionali e gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, di cui ai d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, e 10 febbraio 1996, n. 103, possano stipulare convenzioni e polizze collettive a favore dei propri iscritti, definendo le condizioni essenziali e i valori minimi dei massimali della polizza, da aggiornare ogni cinque anni con decreto del Ministro vigilante, sentito il relativo consiglio nazionale.

Riteniamo corretto riconoscere agli ordini e all'autorità di vigilanza sulle assicurazioni il solo compito di fissare i valori minimi dei massimali, a garanzia degli utenti. Saranno poi i **singoli professionisti a sottoscrivere i contratti di assicurazione secondo le regole del mercato, eventualmente assistiti nella negoziazione dai soggetti associativi**. Infatti, 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, 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.

\* \* \*

Il processo di riforma che si è intrapreso rappresenta un'occasione formidabile per l'adeguamento e la modernizzazione della cornice regolativa delle libere professioni, condizione indispensabile per uno sviluppo economico ed organizzativo di attività essenziali per la crescita dell'intera economia italiana.

La mancanza di un confronto con le componenti associative del mondo professionale, che ha suscitato perplessità, ha altresì determinato la non corretta focalizzazione su alcune priorità di riforma della libera professione in un mercato in rapida trasformazione, che abbiamo qui segnalato. All'origine di questa sfocatura si colloca la perdurante incomprendimento sul ruolo e la natura degli ordini professionali – che sono stati gli unici interlocutori del Governo in questo processo di riforma, e che tuttavia occupano una posizione ordinamentale inadeguata per rappresentare le esigenze degli iscritti e prospettare soluzioni normative in sintonia con una società e un mercato in trasformazione.