

LA RIFORMA DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI

Analisi e Proposte del CNAPPC

presentate nell'ambito dell'indagine avviata dalla II° Commissione Giustizia e X° Commissione Attività Produttive, della Camera dei Deputati

(DIBATTITO SULLA RIUNIFICAZIONE DEI TESTI)

Premessa

La regolamentazione delle professioni (*anche dell'area tecnica*) risale sostanzialmente ad oltre 80 anni.

In questo periodo sono profondamente mutate non solo le condizioni di esercizio della professione (si pensi al primo riconoscimento dell'esercizio della professione in forma societaria a seguito della Legge 109/1994 e s.m.i.), ma è mutato il contesto istituzionale e costituzionale con l'istituzione delle Regioni e Riforma del Titolo V della Costituzione e sono venuti meno alcuni principi dell'esercizio professionale, quale in particolare l'inderogabilità dei minimi tariffari e **il sistema ordinistico**, nel suo complesso, è stato oggetto di molti attacchi ideologici anche da parte dell'**Autorità garante della concorrenza e del mercato (l'ultimo con l'indagine conoscitiva IC34) sulla base di osservazioni e rilievi fondati su una interpretazione distorta del diritto europeo che, invece, è totalmente compatibile con l'istituto ordinistico** ed, anzi, di esso è rispettoso garante.

- Da qui l'esigenza improrogabile di concludere al più presto, entro questa legislatura, il processo di riforma delle professioni intellettuali, avviato ormai da quasi due decenni.

Riforma urgente ed inevitabile che trae i suoi presupposti, non solo dai profondi cambiamenti intervenuti soprattutto negli ultimi anni nell'ambito della società civile, ma che è certamente di interesse nazionale ed i professionisti, non solo non intendono contrastare il processo di rinnovamento e modernizzazione del sistema, bensì vogliono assecondarlo e favorirlo, armonizzandolo con la tutela degli interessi generali coinvolti nell'esercizio delle professioni regolamentate, di quelle tecniche in particolare.

- **L'impatto sociale ed economico che la disciplina delle professioni** riveste per il sistema economico del Paese impone che sia il Parlamento a definire e regolamentare i principi generali validi per tutte le professioni e demandare ad apposite leggi o decreti legislativi, la definizione dei singoli ordinamenti professionali, per la disciplina delle specificità delle diverse professioni, preferibilmente per macroaree.

In tal senso, si ritiene urgente e necessario che il Parlamento proceda all'elaborazione di una legge di riforma che (*in attuazione degli artt. 33, 35 e 117 della Costituzione*) individui "*principi generali*" in materia di professioni intellettuali, a partire dall'art. 33, comma 5 della Costituzione, relativamente alla obbligatorietà dell'esame di Stato per le attività "*professional*" attribuite o riservate alle professioni regolamentate e disciplini compiutamente la materia, eliminando ogni forma di ambiguità.

1. SPECIFICITÀ DELLE PROFESSIONI - NECESSARIA DISTINZIONE NELL'AMBITO DEL LAVORO AUTONOMO - NOZIONE DI PROFESSIONE INTELLETTUALE

Affrontare il tema delle professioni intellettuali - e conseguentemente della riforma del sistema che le disciplina - necessita di individuare la corretta terminologia che deve essere impiegata per superare la confusione che si è venuta a creare negli ultimi anni tra professioni intellettuali regolamentate ed altre attività di lavoro autonomo che, pur prive di percorso di accesso e di ogni altra regolamentazione di rilievo pubblico, tentano di acquisire, in via surrettizia, lo *status* di professionista.¹

Il primo elemento che il CNAPPC intende ribadire è che, a tutela della sicurezza della collettività, le prestazioni professionali (*dell'area tecnica*) che impattano su interessi generali, valori e diritti costituzionali **devono essere erogate "esclusivamente" da professionisti in possesso di idonei titoli di studio, abilitati all'esercizio professionale previo superamento di esame di Stato ed iscritti agli albi.**

Questo richiede di articolare ulteriori rilevanti osservazioni di carattere generale per evidenziare come (l'esistente) quadro normativo fornisca una definizione tendenzialmente univoca di "professionista intellettuale", definizione che richiede, tuttavia, di essere recuperata e valorizzata, innanzi alla situazione di confusione che taluni provvedimenti degli ultimi anni hanno originato.

Nel nostro ordinamento esiste una individuazione della "*professione intellettuale*" come professione "*regolamentata*", per cui si possono definire "*professionisti*" quanti decidono, per così dire, di "*limitare*" la propria attività in virtù della tutela di un interesse pubblico (*quello della collettività ad una prestazione di qualità da parte di chi effettivamente possiede competenze specifiche*), accedendo all'esercizio della professione (prescelta) mediante un percorso di studi predeterminato, con il superamento dell'esame di Stato e si "*obbligano*" ad essere assoggettati alle norme di deontologia professionale, alla vigilanza dell'ente pubblico di appartenenza e al regime giuspubblicistico che lo caratterizza.

La definizione di "professione intellettuale" nella Legge di riforma non dovrebbe quindi discostarsi da:

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

La proposta:

- | |
|---|
| <p>i) formulare una modifica del Titolo III, Libro Quinto del codice civile, <u>intervenendo sulla disciplina del contratto d'opera intellettuale e differenziando la disciplina della professione intellettuale.</u>
In particolare il Capo I del titolo III C.C.dovrebbe contenere la disciplina generale del lavoro autonomo, applicabile ai contratti d'opera intellettuali e non e, per quanto compatibile, alle professioni intellettuali.
Il Capo II dovrebbe essere dedicato alla specifica disciplina del contratto d'opera intellettuale, che rappresenta una <i>species</i> del lavoro autonomo, ma che non coincide con la definizione di professione intellettuale, la quale dovrebbe essere disciplinata dal Capo III.</p> |
|---|

In subordine

- | |
|--|
| <p>ii) formulare una modifica concentrata nel solo art. 2229 del codice civile, al fine di rimarcare la differente disciplina del contratto d'opera intellettuale e, nel suo ambito, della professione intellettuale.</p> |
|--|

Con tali premesse e dando corpo alle sopra evidenziate proposte, le "professioni" possono essere riformate, nei loro tratti comuni, (*necessariamente di principio*) e non essere impropriamente confuse in una regolamentazione delle attività di servizi, ancorché intellettuali², ed il recupero di una corretta terminologia è volto a rimuovere il fallace dualismo tra le professioni regolamentate e le attività non soggette a regolamentazione.

La Legge di riforma potrebbe, quindi, configurarsi come una “legge quadro”, ovvero di uno “Statuto delle professioni”:

è, infatti, certamente possibile addivenire alla individuazione di un quadro normativo di valori e di regolamentazione valevole per tutte le professioni intellettuali³ e, in quest’ottica, non si porrebbe neppure il problema della individuazione degli ambiti di intervento delle Regioni in materia.

La riforma possa riguardare esclusivamente le professioni intellettuali “protette” intese come quelle aventi ad oggetto attività dirette al compimento di atti, prestazioni e opere a favore di terzi e nel rispetto degli interessi generali, esercitate abitualmente e in via prevalente con lavoro intellettuale, per le quali è richiesto un idoneo titolo di studio, l’abilitazione conseguita attraverso il superamento dell’esame di Stato e l’iscrizione all’albo professionale⁴, ritenendo che, in mancanza, sia possibile, al più, parlare di prestatori d’opera intellettuale e dunque di lavoratori autonomi, se non addirittura di imprese e, tale diversità, debba necessariamente evincersi già dalla terminologia impiegata nella descrizione della fattispecie della “*professione intellettuale*” senza indulgere in usi impropri di tale terminologia.

2. PROFESSIONE NELLA DIRETTIVA 2005/36 CE (QUALIFICHE PROFESSIONALI) E RECEPIMENTO NEL D.lgs. N. 206/2007.

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

La Direttiva 2005/36/CE introduce infatti la distinzione fra Stati membri in cui vi è una regolamentazione dell'accesso alle professioni mediante l'acquisizione di qualifiche professionali (art. 3, par. 1)⁵, e Stati membri in cui tale regolamentazione invece non c'è. Solo in tal caso qualora non vi sia nel Paese membro una regolamentazione normativa all'accesso ed all'esercizio delle professioni (art. 3, par. 1, lett. a, ultima frase) – vengono “assimilate” alle professioni regolamentate “le professioni esercitate dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'allegato I” (art. 3, par. 2)⁶. Nella fattispecie solo 5 associazioni irlandesi e 38 inglesi.

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

La definizione di “professione regolamentata” che fornisce la Direttiva è, quindi, ben differente da quella che il Decreto di recepimento ha introdotto. Il Considerando n.11 della Direttiva, del resto, ben chiarisce che la “*direttiva non ha l'obiettivo di interferire con l'interesse legittimo degli Stati membri o impedire che taluni dei loro cittadini possano sottrarsi abusivamente all'applicazione del diritto nazionale in materia di professioni*”⁷.

- **L'erroneo recepimento del concetto di “professione regolamentata” e dello strumento delle “piattaforme comuni”**, si presta a fini surrettizi di ottenimento di uno *status*, che il nostro ordinamento (al rango costituzionale) riserva a chi esercita una attività previo superamento di un esame di Stato.⁸

Al fine di delineare un “*sistema organico*” delle professioni regolamentate:

La proposta:

modificare le disposizioni degli articoli 4 e 26, D.Lgs. 206/2007 con il quale si è data attuazione alla Direttiva qualifiche. Articoli che si pongono in evidente contrasto con la fondamentale esigenza della Direttiva 2005/36/CE di garantire uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri⁹ e con l'oggetto della stessa, ovvero “*le professioni*”, la cui definizione (nella Direttiva) è inequivocabile (art. 3, comma 1, lett. a).

3. PROFESSIONE “REGOLAMENTATA” IN ACCESSO E IN ITINERE. ORDINI PROFESSIONALI, LORO NATURA E FUNZIONI NELL’INTERESSE PUBBLICO.

La tutela degli utenti impone la definizione di garanzie in merito al fatto che le prestazioni professionali provengano da soggetti competenti ed indipendenti, sottoposti a rigorose regole di controllo, sia nella fase di accesso alla professione, sia nello svolgimento dell’attività professionale, e che tali valutazioni, sulle competenze e sulla condotta, siano caratterizzate da elementi di terzietà, ovvero, per le professioni regolamentate che:

- i) le garanzie di competenza vadano riscontrate in primis nell’esame di Stato e nel percorso di studi (e di *tirocinio*, ove prescritto) ad esso propedeutici. Tale esame, in conformità al dettato costituzionale, non caratterizza la disciplina della professione, bensì inerisce all’accertamento preventivo dei requisiti di titoli di studio e di competenze ritenuti validi e necessari al fine dell’esercizio della professione.
- ii) l’esercizio sia subordinato - quanto alle garanzie sulla condotta - all’iscrizione all’albo professionale, dal che discende l’assoggettamento alle norme dell’ordinamento professionale e alle relative norme deontologiche.

Tale sistema attua, come si esprime il Consiglio di Stato¹⁰ (a proposito dell’art. 33 Cost.) un “principio di professionalità specifica” che orienta l’attività di quanti svolgono attività professionali rivolte al pubblico e che si sostanzia nella combinazione tra conoscenze approfondite e “... un correlato sistema di controlli preventivi e successivi di tali conoscenze per tutelare l’affidamento della collettività in ordine alle capacità di professionisti le cui prestazioni incidono in modo particolare su valori della persona ...”.

Solo per i professionisti delle professioni intellettuali “regolamentate” (come sopra definite) esiste un continuo controllo dell’attività che si realizza, sia nel momento iniziale di accesso alla professione con l’esame di Stato, sia durante l’esercizio dell’attività con l’adempimento dell’obbligo della formazione professionale continua (in quegli ordinamenti che lo prevedono), sia nell’attività di vigilanza dell’Ordine al quale il professionista è iscritto, sul rispetto della legge professionale e delle regole deontologiche.¹¹

- **Ne consegue che l’attività professionale non si esaurisce nel rapporto fra professionista e cliente,¹² in quanto esiste una dimensione pubblicistica connessa all’impatto sociale che l’attività professionale produce in relazione all’affidamento della tutela dei terzi** e proprio, il rilievo fondamentale attribuito alla tutela dell’interesse dei terzi, è ciò che spinge l’ordinamento giuridico a regolamentare l’accesso ad una professione e il suo esercizio.¹³

Quanto sopra esposto, fa dedurre che, laddove si ritenesse inefficace tanto la disciplina di accesso alle professioni con un esame di Stato, quanto l’attività di vigilanza degli Ordini professionali, si tratterebbe di spostare la discussione (dei profili della riforma) direttamente in ambito costituzionale al fine di ridisegnare il quadro normativo di riferimento.

Il CNAPPC ritiene che tale ipotesi non abbia utilità sociale e che possa, minimamente, essere presa in considerazione:

La proposta:

<p>perseguire il miglioramento e la valorizzazione di quanto una complessa normativa - come quella delle professioni – già prevede e, per questo, varare una legge che individui i principi comuni cui le attività professionali debbono uniformarsi.</p>
--

4. CODICE DEONTOLOGICO

I codici deontologici sono un insieme di “*regole extrastatali e metagiuridiche*” che si originano all'interno del gruppo professionale e vengono osservate dai componenti del medesimo, perché esiste un ordinamento professionale che ne riconosce la valenza e conferisce valore di precetto, a tali previsioni: è l'ente che le adotta che ne impone, infatti, l'osservanza e le disposizioni di legge conferiscono all'ente la relativa autorità per farle osservare e sanzionare i comportamenti difformi.

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

Il professionista che viene sottoposto al procedimento disciplinare dell'Ordine e al quale viene irrogata la sanzione, deve pertanto attenersi alla decisione, anche nelle ipotesi in cui essa comporti la sospensione dell'esercizio professionale o la radiazione dall'albo e vede limitato, o negato, quel diritto (conseguito tramite il superamento dell'Esame di Stato) di esercitare la propria professione.

Tutto ciò è del tutto carente nelle c.d. libere associazioni (che sono e restano associazioni di diritto privato). I codici etici vengono, quindi, adottati dagli associati, al solo scopo di indurre a un comportamento “qualificato” in base ad accordi interni, ma (rispetto ai terzi e allo Stato) non hanno e non possono avere rilievo alcuno.

L'iscritto alla associazione potrà, infatti, continuare a svolgere la medesima attività anche senza l'appartenenza associativa.¹⁴

A tutela degli interessi generali coinvolti, della asimmetria informativa che caratterizza i rapporti professionali, del decoro e della dignità della professione, si ritiene:

La proposta:

una legge di principi che voglia riformare le professioni dovrà:

- i) assumere i codici deontologici, la disciplina dei procedimenti disciplinari e l'efficacia delle sanzioni irrogate, come elemento fondamentale da disciplinare.**

5. LA RESPONSABILITA' CIVILE

L'ordinamento vigente obbliga il professionista ad una responsabilità personale illimitata e, pur ritenendo che, sotto il profilo deontologico, il professionista debba sempre porsi nella condizione di poter risarcire eventuali danni cagionati nell'esercizio della professione, se del caso, anche mediante una adeguata copertura assicurativa, si ritiene:

La proposta:

Nell'ambito della legge di riforma delle professioni deve essere affrontato il tema della responsabilità civile del professionista:

- i) in considerazione delle previsioni contenute nella Direttiva Servizi (2006/123 CE) che (art. 23) espressamente riconosce in capo agli Stati membri la possibilità di provvedere affinché i prestatori di servizi sottoscrivano un'assicurazione di responsabilità professionale commisurata alla natura alla portata del rischio.¹⁵**

6. PUBBLICITA'

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

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

La disciplina delle comunicazioni pubblicitarie è materia specifica dei codici deontologici delle varie professioni, che possono regolarla con differenti disposizioni.

La proposta:

la legge di riforma deve affrontare il tema e regolarizzarlo, in via di principio:

- i) evidenziando la differenza esistente tra i servizi prestati dalle professioni rispetto ai servizi commerciali, poi, introducendo la misura minima cui tutti i codici deontologici dovranno adattarsi, lasciando ai singoli ordinamenti la disciplina delle singole casistiche ammesse.

7. TIROCINIO – ESAME DI STATO

E' opinione diffusa che una legge di riforma delle professioni debba individuare un principio comune che dia valenza allo svolgimento del tirocinio professionale, fermo restando il valore legale del titolo di studio da cui non si può prescindere.

Nell'ambito delle disposizioni inerenti l'obbligo di tirocinio professionale, anche in conformità alle istanze comunitarie l'obiettivo è di agevolare l'accesso al mondo del lavoro degli studenti e, quindi,

La proposta:

- i) prevedere che il tirocinio, finalizzato al conseguimento del diploma di laurea di primo livello o specialistica o magistrale , possa essere svolto solo *subordinatamente all'attivazione di una convenzione con gli Ordini professionali*¹⁶.
- ii) prevedere l'obbligo di svolgere un tirocinio, propedeutico all'esame di Stato, con riconoscimento del diritto all'equo compenso dei tirocinanti; che il tirocinio deve essere effettivo e garantire l'acquisizione dei fondamentali deontologici, teorici e pratici della professione al fine di assicurarne il miglior esercizio, nonché la durata del tirocinio non inferiore a un anno, né sovrapponibile al periodo scolastico-universitario; che deve essere svolto sotto la responsabilità di un professionista iscritto all'albo da non meno di dieci anni.
- iii) finalizzare l'esame di Stato alla verifica delle conoscenze e delle competenze necessarie allo svolgimento della professione nonché dei profili etici e deontologici attinenti.

8. FORMAZIONE PROFESSIONALE CONTINUA

La formazione, nelle materie afferenti la professione, deve essere patrimonio permanente degli iscritti, che debbono garantirne l'assolvimento durante tutta la vita professionale.

L'obbligatorietà della stessa può esser prevista i) dall'ordinamento, ii) dal codice deontologico.

La proposta:

sancire il principio essenziale della obbligatorietà della formazione permanente del professionista e rinviare agli ordinamenti le specifiche forme di regolazione.

9. TARIFFA

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

La proposta:

- i) **introdurre un principio uniformante del valore delle tariffe professionali, quale indispensabile termine di riferimento di congruità dell'onorario di una prestazione e, in ogni caso, prevedere per tutte le professioni l'inderogabilità dell'obbligo deontologico della congruità dei compensi nell'ambito di minimi e massimi previsti dalle tariffe professionali per le prestazioni caratterizzate da terzietà necessaria, ovvero, la nullità dei patti che dovessero derogarvi oltre una data aliquota (percentuale).**
- ii) **La terzietà è da individuare nelle prestazioni per le quali il professionista risponde non solo nei confronti del committente, ma anche di un interesse più ampio e collettivo, a fronte di una prestazione qualificata ed indipendente: sarà da delegare alle singole leggi ordinamentali la disciplina attinente alla applicazione della tariffa alle specifiche prestazioni, alla loro complessità e agli standard prestazionali definiti dall'Ordine professionale.**

10. SOCIETA' DI LAVORO PROFESSIONALE

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

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

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

In questo quadro, dovranno andare le regole poste dall'ordinamento per l'esercizio dell'attività professionale in forma collettiva.

Il CNAPPC ritiene che occorre pensare ad un "*tipo nuovo*" di società che si fondi sul lavoro intellettuale e lo tuteli in tutte le sue forme ed applicazioni, attuando il precetto costituzionale di cui all'art. 35 della Costituzione.

La proposta:

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

nell'interesse pubblico.

- ii) nel caso di società di capitali, si preveda:
 - a) il ruolo residuale del capitale non professionale;
 - b) che l'incarico professionale conferito alla società, possa essere eseguito solo dai soci in possesso dei requisiti per l'esercizio della prestazione professionale richiesta, designati dal committente e che, in mancanza di tale designazione, il nominativo del socio debba essere previamente comunicato per iscritto al committente;
 - c) l'individuazione certa del professionista autore della prestazione;
 - d) che i professionisti soci siano tenuti all'osservanza del codice deontologico del proprio Ordine professionale;
- iii) istituzione di "elenchi speciali", tenuti dagli Ordini territoriali, nei quali siano obbligatoriamente iscritte le Società professionali (*ex legge n. 1815/1939*), le Società di professionisti (*ex Dlgs n.163/2006*), le Società di servizi professionali di tipo interdisciplinare (*ex Legge n.248/2006*) e, per l'architetto/ingegnere/altre professioni tecniche, le Società di ingegneria (*ex Dlgs n.163/2006*);

11. SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

La legge di riforma delle professioni deve saper introdurre norme di principio che rendano assai più semplice la gestione degli Ordini professionali, che sono enti pubblici (non economici), ma la cui esistenza e funzionamento, non grava in alcun modo sul bilancio dello Stato.

La proposta:

- i) la esclusione degli Ordini professionali dall'applicazione del D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165 (personale) e dalla L. 14 gennaio 1994, n. 20 (controllo della Corte dei Conti);
- ii) la esclusione degli Ordini professionali dall'ambito di applicazione delle norme dettate in tema di contabilità pubblica, con esclusiva tenuta della contabilità in termini esclusivamente economico-patrimoniali.

12. COLLABORAZIONI INTERPROFESSIONALI /COMPETENZE

Le professioni afferenti alle singole aree professionali (economico-giuridica, socio-sanitaria, tecnica) del CUP :

-individuano nella creazione di un tavolo comune e permanente lo strumento più utile per concordare strategie di interesse pubblico, per ricercare soluzioni su questioni di rilevanza comune e per prevenire conflittualità interprofessionali.

Al fine di assecondare ed agevolare tale processo di condivisione il CNAPPC congiuntamente alle professioni aderenti al CUP avanzano

La proposta:

- i) la sottoscrizione di una "*Carta di Collaborazione Interprofessionale*", prendendo a riferimento le più significative esperienze internazionali.
- ii) La legge quadro sulle professioni dovrà limitarsi a far salve le COMPETENZE definite dagli ordinamenti vigenti sancendo, tuttavia, la delega agli ordinamenti di settore, ovvero di area vasta (professioni dell'area tecnica ad es.), per la loro definizione ed armonizzazione, individuando quelle attribuite e quelle riservate, limitatamente alle prestazioni caratterizzate da "terzietà" necessaria. Ai regolamenti di categoria (da queste proposti ai Ministeri vigilanti) spetterà la loro loro regolazione, la vigilanza sulle attività professionali, sulla formazione permanente e la tutela della professione, nel rispetto dei principi definiti dalla Legge Quadro.

* * *

CONCLUSIONI

Per quanto sopra esposto il CNAPPC, assieme alle professioni aderenti al CUP,

CHIEDE:

al Governo e al Parlamento di emanare una legge quadro di riforma delle professioni intellettuali regolamentate.

Il CNAPPC, assieme alle altre professioni dell'area tecnica, confermando la ferma volontà di contribuire ad individuare tali principi, evidenzia la necessità:

- di una definizione definitiva ed inequivocabile della “specificità” delle professioni intellettuali che le distingua da ogni altra attività di lavoro autonomo o di impresa;
- di individuare argomenti comuni cui far corrispondere i principi uniformanti di una “legge quadro” che consenta alle professioni di rispondere alle evoluzioni dei mercati, senza perdere i tratti che garantiscono il pubblico interesse a prestazioni professionali indipendenti e di qualità;
- che i “*principi comuni*” debbano essere recepiti, e coerentemente declinati, in ciascun ordinamento professionale.

Ritiene e ribadisce che, in una materia così delicata, è opportuno che:

- **al Governo siano conferite solo deleghe, ben delimitate e circoscritte, su specifici argomenti, nel quadro di una legge di principi comuni:**
 - **esami di Stato** (riordino)
 - **tirocinio** (obbligatorio)
 - **formazione permanente** (obbligatoria)
 - **società professionali** (riordino)
 - **tariffe minime - massime** (riordino)
- **debba essere lasciato al Parlamento la disciplina del quadro complessivo e dell'ordinamento delle singole macroaree (comparti) di professioni**

PRINCIPI COMUNI

- 1) **Previsione dell'obbligo di svolgere un tirocinio, propedeutico all'esame di Stato, con riconoscimento del diritto all'equo compenso dei tirocinanti. Il tirocinio deve essere effettivo e garantire l'acquisizione dei fondamenti deontologici, teorici e pratici della professione al fine di assicurarne il miglior esercizio, da svolgersi presso uno Studio professionale, un ente o un'impresa, sotto la responsabilità di un tutor iscritto all'albo da almeno 10 anni e dall'Ordine accreditato.**
La durata del tirocinio non inferiore a un anno, non sovrapponibile al periodo scolastico-universitario.
(delega al Governo ad emanare)
- 2) **Finalizzazione dell'esame di Stato alla verifica delle conoscenze, delle competenze e delle abilità necessarie allo svolgimento della professione, nonché dei profili etici e deontologici attinenti.**
La metà dei componenti delle commissioni giudicatrici, tra cui il presidente, appartenente all'Ordine territoriale della sede (o della Regione) in cui si svolge l'esame
(delega al Governo ad emanare)
- 3) **Ruolo pubblicistico delle norme di deontologia**, a tutela dell'affidamento della clientela e degli interessi generali connessi, nonché della dignità e del decoro della professione.

- 4) **Previsione dell'obbligo dell'aggiornamento professionale continuo** degli iscritti agli Ordini e Collegi, **anche attraverso un sistema di crediti**, con un monte ore annuale minimo obbligatorio predeterminato dai Consigli nazionali di categoria
- 5) **Autonomia e indipendenza di giudizio del professionista**
- 6) **Obbligatorietà in capo del professionista di una adeguata copertura assicurativa** per i rischi professionali, a garanzia del committente
- 7) **Obbligo di concordare preventivamente con il committente i criteri per la determinazione del prezzo della prestazione professionale**, in relazione ai contenuti, alle modalità e ai tempi prevedibili di esecuzione delle prestazioni
- 8) **Definizione di standard minimi prestazionali** richiesti per l'esercizio della professione che siano idonei a salvaguardare la qualità della prestazione, la sicurezza e l'affidamento dei cittadini
- 9) **Obbligo di garantire al professionista un compenso congruo**, ai sensi dell'art. 2232 del Codice civile, in relazione ai contenuti, alle modalità e ai tempi prevedibili di esecuzione della prestazione, nonché agli standard minimi prestazionali determinati dall'Ordine professionale ed aventi valenza deontologica e preveda il **Ripristino dell'inderogabilità dei minimi e la previsione di massimi tariffari, ovvero che:**
- **il compenso** spettante per l'esecuzione della prestazione professionale, **idoneo a garantire il rispetto degli standard qualitativi definiti dall'ordinamento di categoria;**
 - **le tariffe professionali individuano i compensi congrui;**
 - **le tariffe, previa istruttoria con i soggetti interessati, decretate dal Ministro della giustizia**, di concerto con il Ministro competente sul settore economico di riferimento, su proposta dei Consigli nazionali di categoria;
 - **ogni patto in deroga -oltre una percentuale data- è nullo ed escluso dalle gare pubbliche.**
- (delega al Governo ad emanare)
- 10) **Consentire l'esercizio della professione in forma societaria**, secondo i tipi previsti dal codice civile e dalla legislazione vigente.
delega al Governo ad adottare un decreto legislativo (previo parere delle competenti Commissioni parlamentari) recante la disciplina delle società tra professionisti o le società di capitali.
che preveda:
- a) il ruolo residuale del capitale non professionale;
 - b) che l'incarico professionale conferito alla società, possa essere eseguito solo dai soci in possesso dei requisiti per l'esercizio della prestazione professionale richiesta, designati dal committente e che, in mancanza di tale designazione, il nominativo del socio debba essere previamente comunicato per iscritto al committente;
 - c) l'individuazione certa del professionista autore della prestazione;
 - d) che i professionisti soci siano tenuti all'osservanza del codice deontologico del proprio Ordine professionale;
 - e) istituzione di "elenchi speciali", tenuti dagli Ordini territoriali, nei quali siano obbligatoriamente iscritte le Società professionali (*ex legge n. 1815/1939*), le Società di professionisti (*ex Dlgs n.163/2006*), le Società di servizi professionali di tipo interdisciplinare (*ex Legge n.248/2006*) e, per l'architetto/ingegnere/altre professioni tecniche, le Società di ingegneria (*ex Dlgs n.163/2006*);
- 11) **Istituzione del Consiglio di disciplina**, al quale demandare la decisione sui procedimenti disciplinari avviati dal Consiglio dell'Ordine territoriale; con competenza regionale e sede presso il Comune capoluogo di Regione.
Il Consiglio di disciplina è organismo indipendente, composto da membri nominati, fra i propri iscritti, dai Consigli degli Ordini territoriali della Regione
(delega al Governo ad emanare)
- 12) **Riconoscimento delle Federazioni regionali degli Ordini territoriali.**
Gli Ordini territoriali, non regionali, debbono costituirsi in associazione, denominata "Federazione regionale", alla quale vengono conferiti i compiti di rappresentanza degli Ordini territoriali componenti, nei confronti dell'Amministrazione regionale, restando

demandato all'ordinamento di categoria (o/di famiglie di professioni) stabilire le modalità di costituzione, funzionamento, riconoscimento da parte delle Regioni.

NOTE

- ¹ Nell'ambito della disciplina dedicata al lavoro autonomo, il contratto d'opera (artt. 2222 e segg. c.c.) viene tenuto nettamente distinto dal contratto che ha per oggetto una prestazione d'opera intellettuale (art. 2230 c.c.). All'interno del contratto d'opera i, poi, trovano sistemazione le libere professioni, attività che, in base alla Costituzione (art. 33, comma 5), sono definite "professionali" in virtù del necessario superamento di un Esame di Stato.
- ² Laddove si rinvenisse la necessità di regolamentare attività intellettuali oggi libere, sarà cura del Legislatore individuare un percorso formativo di accesso ad un Esame di Stato, oppure regolarne semplicemente lo svolgimento oggettivo, come accade per tante attività manuali, senza che questo ne configuri e qualifichi, in alcun modo, i tratti di "professione" intellettuale.
- ³ Circa i rapporti fra legislatore statale e legislatori regionali, occorre ricordare che l'ambito di operatività di queste ultime è stato fortemente delimitato dapprima dal D.lg. n. 30/2006 e successivamente dalla Consulta che proprio recentemente ha ribadito (CORTE COSTITUZIONALE - sentenza 29 ottobre 2009 n. 271) che nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di professioni rientra non solo la disciplina relativa all'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse.
- ⁴ La combinazione delle disposizioni del codice civile e dell'art. 33 della Costituzione fa agevolmente concludere che la "professione intellettuale" non si distingue dalle restanti ipotesi di contratto d'opera solamente per il requisito della cd. "intellettualità" della prestazione, quanto per essere compiutamente regolata da un insieme di norme che rilevano a livello pubblicistico (un percorso di studi predeterminato, il tirocinio, il superamento dell'Esame di Stato, l'obbligo della formazione professionale continua, l'assoggettamento alle norme di deontologia professionale e alla vigilanza dell'ente pubblico di appartenenza (oltre che al regime giuspubblicistico che lo caratterizza) preposto a tutela di interessi collettivi).
- ⁵ Le "professioni regolamentate", sono così definite dall'art. 3, comma 1, lett. a) della direttiva 2005/36/CE *"attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali"*.
- ⁶ *"E' assimilata a una professione regolamentata", ai sensi dell'art. 3, par. 2. della direttiva 2005/36/CE, "una professione esercitata dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'allegato I. Le associazioni o le organizzazioni di cui al primo comma hanno in particolare lo scopo di promuovere e di mantenere un livello elevato nel settore professionale in questione e a tal fine sono oggetto di un riconoscimento specifico da parte di uno Stato membro e rilasciano ai loro membri un titolo di formazione, esigono da parte loro il rispetto delle regole di condotta professionale da esse prescritte e conferiscono ai medesimi il diritto di usare un titolo o un'abbreviazione o di beneficiare di uno status corrispondente a tale titolo di formazione."*
- ⁷ E' esattamente ciò che taluni intendono fare, sfruttando la infelice formulazione della norma di recepimento della direttiva.
- ⁸ E' solo il caso di evidenziare che l'istanza di liberalizzazione appare in antitesi con l'intento di procedere ad un riconoscimento di talune specifiche associazioni, e con il complesso meccanismo ideato per procedere ad esso. Se l'esercizio della attività è oggi libero, tutti siano liberi di esercitarlo, a prescindere dall'appartenenza o meno ad un'associazione di diritto privato. Tali osservazioni pongono ancor più in evidenza le incoerenze delle previsioni di cui al d.lgs. n. 206/2007; è utile rammentare che la Direttiva 2005/36/CE si riferisce espressamente solo alle c.d. "professioni regolamentate" e che l'obiettivo dell'istituzione delle piattaforme comuni è solo quello di colmare le differenze sostanziali di regolamentazione delle professioni (non di altro) nei diversi Paesi comunitari, al solo fine di facilitare il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali nell'ambito dell'Unione Europea, che identificano (solo) quelle attività che gli ordinamenti nazionali hanno voluto regolamentare.
- ⁹ L'art. 2, comma 1 della direttiva – Ambito di applicazione – così recita: *"La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliano esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi,*

compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali”

¹⁰ Parere n. 448/2001

¹¹ Tale complesso “*sistema di controlli*” è assente nella disciplina di qualsivoglia attività non professionale che, per sua natura, non è regolamentata, né nel momento dell’accesso (perché priva dell’esame di Stato), né durante il suo esercizio.

¹² Il sistema ordinistico, come si è più volte espressa la Corte Costituzionale (Corte Costituzionale 3 novembre 2005, n. 405.), “... risponde all’esigenza di tutelare un “*rilevante interesse pubblico*” la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che siano già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell’affidamento della collettività.”.

Tale fine è perseguito, per un verso con i poteri di accertamento, autorizzazione e vigilanza riconosciuti dagli ordinamenti professionali all’Ordine che tiene l’albo a cui il professionista è iscritto, per altro verso, tramite la sottoposizione obbligatoria degli iscritti all’osservanza di precipe regole deontologiche che ne uniformano il comportamento.

¹³ L’importanza degli adeguati livelli di qualificazione professionale, la presenza di norme deontologiche poste a garanzia del corretto esercizio dell’attività professionale e l’esistenza di adeguati sistemi di controllo, viene sottolineata anche in ambito comunitario, talché anche la Direttiva Qualifiche disciplina i percorsi di accesso alle qualifiche professionali, così come regolamentate dagli Stati membri.

¹⁴ Questa differenza è fondamento del sistema normativo delle professioni e ne spiega la necessaria differenziazione.

¹⁵ La disposizione afferisce indistintamente a tutti i prestatori di servizi, per come essi sono individuati dalla direttiva stessa, dunque anche ai professionisti.

¹⁶ All’uopo potrà utilmente essere previsto che i rapporti tra gli ordini professionali e le università competenti siano definiti da specifici accordi, nell’ambito di precipe convenzioni quadro tra il Ministero dell’università e i consigli nazionali di riferimento.