

*Comitato Unitario Permanente
degli Ordini e Collegi Professionali*

*PAT
Professioni Area Tecnica*

Riforma delle professioni

**Documento condiviso da
Comitato Unitario delle Professioni e Professioni dell'Area Tecnica
per il Ministro della Giustizia, on. Angelino Alfano**

Premessa

La Repubblica tutela le professioni intellettuali, come espressione del lavoro e come patrimonio di conoscenze e di competenze al servizio della collettività.

Sono definite professioni intellettuali le professioni basate sull'esercizio di attività lavorativa a prevalente contenuto intellettuale e incidenti su diritti e valori costituzionali, su beni e risorse di interesse generale e collettivo e aventi consistente rilevanza sociale.

L'accesso alle professioni intellettuali è subordinato al superamento dell'esame di Stato, specifico di ciascuna professione, e all'iscrizione all'albo del corrispondente ordine o collegio professionale.

La funzione di garanzia pubblica sull'esercizio delle professioni intellettuali è assunta dagli Ordini e Collegi, sotto la vigilanza dello Stato.

L'obiettivo posto dal Ministro è quello di assicurare al cittadino prestazioni di qualità a costi equi e trasparenti, garantendo nel contempo il ruolo essenziale svolto dai professionisti sia sotto il profilo sociale sia sotto quello economico.

Tale assunto può essere assicurato rafforzando le garanzie che i professionisti intellettuali possono e debbono dare ai cittadini in ragione della loro preparazione professionale, della loro responsabilità etica e patrimoniale, della loro adeguatezza organizzativa, della completezza e attendibilità delle informazioni, della corrispondenza dei compensi alla qualità delle prestazioni fornite.

Si condivide pertanto l'idea di un intervento fondato su alcuni principi essenziali, comuni alle diverse professioni.

In questo ordine di considerazioni i temi sono, per titoli:

- la definizione di professione intellettuale e di modalità del suo esercizio, come intese dall'art. 33 della Costituzione;
- la distinzione da forme di lavoro autonomo che tale caratteristica non rivestono;
- il ruolo ed il sistema degli Ordini e Collegi;
- il percorso relativo al tirocinio e all'accesso;
- la formazione professionale continua;
- l'etica professionale, le norme deontologiche ed il sistema disciplinare;
- le garanzie patrimoniali relative alla responsabilità civile nei confronti dei committenti di terzi interessati;
- la pubblicità e trasparenza;
- le forme organizzative;
- i costi e gli onorari *correlati all'entità e alla qualità della prestazione*;
- le misure di promozione e di sostegno dei professionisti, in particolare dei giovani.

1. La definizione di professione intellettuale, come intesa dall'art. 33 della Costituzione e, come tale, garante di interessi collettivi e/o generali.

Dalla combinazione delle disposizioni del codice civile e dell'art. 33 della Costituzione si può 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 piuttosto per il fatto di essere compiutamente regolata da un insieme di norme di carattere pubblicistico poste a tutela di interessi collettivi, da un percorso di studi predeterminato, da un tirocinio/attività di praticantato ed ausiliario, ove prescritti, dal superamento dell'esame di Stato e per i notai il concorso, nonché dall'obbligo della formazione professionale continua, dall'assoggettamento alle norme di deontologia professionale ed alla vigilanza dell'ente pubblico di appartenenza.

E' elemento essenziale della fisionomia compiuta di una professione intellettuale possedere un corpo sistematico di teoria e una specifica formazione, il riconoscimento formale da parte della comunità ma, in particolare, un "corpus" di regole, di norme di comportamento che orientino verso l'agire professionalmente etico, sottoponendolo al controllo disciplinare.

Sulla scorta di tali osservazioni è necessario che l'iniziativa di riforma si indirizzi in via prioritaria a:

- *formulare una modifica del Titolo III, Libro Quinto del codice civile, intervenendo sulla disciplina del contratto d'opera intellettuale e differenziando la disciplina della professione intellettuale. In particolare il Capo I del titolo III 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 species del lavoro autonomo, ma che non necessariamente coincide con la definizione di "professione intellettuale", la quale dovrebbe essere disciplinata dal Capo III in quanto presuppone il superamento dell'esame di Stato di cui all'art. 33 della Costituzione.*

Solo in subordine, per la minor organicità sebbene con il medesimo fine, si potrebbe

- *formulare una modifica del 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.*

In ogni caso, la definizione di professione intellettuale non dovrebbe discostarsi dalla seguente:

"Per professione intellettuale si intende l'attività economica anche organizzata in forma associata o societaria, diretta al compimento di atti e alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi esercitata abitualmente e in via prevalente - in proprio o in ambito dipendente - con lavoro intellettuale, per la quale sono richiesti un titolo di studio universitario o un percorso formativo equivalente ai fini dell'accesso all'Albo, il superamento dell'esame di Stato di cui all'art. 33, comma 5 della Costituzione (per i notai il concorso) e l'iscrizione all'albo professionale".

2. La distinzione da forme di impresa e di lavoro autonomo che tale caratteristica non rivestono.

In mancanza dei suddetti elementi è possibile tutt'al più parlare di prestatori d'opera intellettuale (e dunque di lavoratori autonomi, se non addirittura di imprese, laddove presentino un'organizzazione di tal tipo), rifluendo nell'alveo delle attività di servizi.

Il recupero di una corretta terminologia, volta ad indicare le suddette categorie di prestatori, mira pertanto a distinguere chiaramente tra le professioni regolamentate e le attività non soggette a regolamentazione, ponendo fine agli equivoci generati proprio dalle improprietà delle definizioni, non essendo corretto, come accennato più sopra, parlare di "professioni" con riferimento a quelle attività il cui esercizio non sia sottoposto alla abilitazione mediante esame di Stato e ai vincoli e garanzie pubbliche conseguenti all'iscrizione all'albo professionale.

La ridefinizione degli ambiti di applicazione di talune essenziali norme di diritto civile e, nondimeno, di una corretta terminologia, è indispensabile per rimuovere anche la confusione creata 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 mina le basi del sistema normativo delle professioni introducendo surrettizie parificazioni prive del presupposto costituzionale.

La definizione di professione regolamentata che fornisce la Direttiva è infatti molto diversa da quella che il Decreto di recepimento ha introdotto nel nostro ordinamento.

L'art. 2, comma 1 della direttiva - Ambito di applicazione - infatti 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".

Si ribadisce e si sottolinea, che le disposizioni degli articoli 4 e 26, D.Lgs. 206/2007 si pongono in contrasto con la fondamentale esigenza della Direttiva 2005/36/CE di garantire uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri e con l'oggetto della stessa, ovvero le professioni, la cui definizione è inequivocabile (art. 3, comma 1, lett. a) , anche se con il d.lgs 59/2010 di recepimento della "direttiva servizi" è stato modificato l'art. 4 del d.lgs. 206/2007 che introduce nell'ordinamento la nozione di "professione regolamentata", nella quale vengono ricomprese tanto le attività riservate quanto quelle non riservate.

3. Il ruolo ed il sistema degli Ordini e Collegi.

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 nel suo esercizio, è assente il complesso sistema di controlli tipico dell'attività degli Ordini e Collegi.

L'attività "professionale" diversamente, non si esaurisce nel rapporto fra professionista e cliente, in quanto esiste una dimensione pubblicistica connessa all'impatto sociale che l'attività professionale produce in relazione all'affidamento della tutela dei terzi e degli interessi generali coinvolti.

Con la loro organizzazione in Ordini e Collegi, le professioni intellettuali hanno assunto in modo organico e sistematico una funzione di tutela e realizzazione dei valori/diritti e interessi dei cittadini, costituzionalmente garantiti, e più in generale della persona umana, che non possono essere ricondotti solo al profitto, al puro mercato o al mero controllo burocratico.

Tale funzione viene da loro assolta, in posizione di sussidiarietà dallo Stato, secondo il principio recepito dall'ordinamento con l'art. 118 della Costituzione.

Sussidiarietà intesa, in senso verticale, come spostamento della ripartizione delle competenze verso gli enti più prossimi al cittadino e, pertanto, più vicini ai bisogni del territorio.

Tutte le attività che implicano una competenza intellettuale e sono dirette alla produzione di atti, opere e servizi che incidono su interessi e valori della collettività, devono infatti essere necessariamente assoggettate ad un sistema di regole volte ad assicurare la qualità della prestazione, contemperando il principio di tutela professionale con le esigenze della collettività.

Si chiede di conseguenza che degli attuali Ordini e Collegi venga confermata e riconosciuta l'esistenza e la valenza.

Eventuali accorpamenti di professioni simili, ove ce ne fosse la necessità, dovrebbero avvenire o su istanza delle professioni, o in accordo con esse e con l'obbligo del parere delle professioni coinvolte. In ogni caso ciò non potrà determinare modifiche di competenze o di titoli professionali.

Per completezza di sistema, agli Albi dovrebbero iscriversi tutti i professionisti, non solo coloro che esercitano la libera professione, ma anche coloro che la esercitano in ambito dipendente (pubblico o privato), garantendo anche in questo caso il rispetto delle norme deontologiche, pur in presenza di un vincolo gerarchico.

Il Consiglio nazionale (o l'organo equivalente) promuove, coordina e assicura che la formazione continua, resa obbligatoria, nonché l'accREDITAMENTO dei percorsi formativi, siano svolti secondo criteri e livelli di qualità riscontrabili; emana codici deontologici vincolanti; stabilisce standard di qualità per le prestazioni caratterizzate da terzietà necessaria e adotta i regolamenti ad esso demandati.

In particolare il Consiglio nazionale oltre a svolgere i compiti appena indicati, dovrebbe sovrintendere al rispetto dei principi deontologici nonché a quelli che saranno definiti in sede di riforma delle professioni, promuovere iniziative per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà, curare l'informativa al pubblico circa le regole e le condizioni di esercizio della professione, esercitare funzione consultiva circa l'attività, normativa ed amministrativa, dello Stato e degli Enti nazionali ed internazionali; esercitare funzioni di raccordo con gli Ordini territoriali, nei modi previsti dai singoli ordinamenti; promuovere nell'interesse dei propri iscritti convenzioni assicurative per la stipula di polizze professionali.

In generale, occorre garantire che:

- il sistema ordinistico possa interloquire e collaborare al meglio con la nuova struttura ordinamentale della Repubblica (riforma titolo V della Costituzione). Ciò richiede il riconoscimento da parte delle

Regioni delle federazioni/Consulte regionali degli Ordini e Collegi come entità rappresentative di interessi generali;

- vengano introdotte norme di semplificazione amministrativa, per rendere assai più semplice la gestione degli Ordini e Collegi professionali, tenuto conto che pur essendo enti pubblici non economici non dipendono per la propria esistenza e funzionamento dal bilancio dello Stato. In tal senso dovrebbe essere prevista espressamente:
 - la esclusione degli Ordini e Collegi professionali, dall'applicazione del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (personale) e dalla L. 14 gennaio 1994, n. 20 (controllo della Corte dei Conti);
 - la esclusione degli Ordini e Collegi professionali dall'ambito di applicazione delle norme dettate in tema di contabilità pubblica (esclusiva tenuta della contabilità in termini economico-patrimoniali) e dall'art. 14 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

4. Il percorso relativo al tirocinio e all'accesso.

La tutela della clientela/committenza e, ancor più, quella della collettività impongono 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 in quella successiva di svolgimento dell'attività professionale e che, tali valutazioni sulle competenze e sulla condotta, siano assicurate da elementi di terzietà. Per le professioni regolamentate, le garanzie di competenza vanno riscontrate in primis nell'esame di Stato (per i notai il concorso) e nel percorso di studi e di tirocinio ad esso per legge propedeutici.

Sotto questo profilo, va sottolineato il necessario rapporto di collaborazione istituzionale (che la riforma dovrà sancire) tra mondo accademico e mondo delle professioni ordinistiche, previsto dall'art. 11 comma 4 D.M. 270/04 (ma in modo troppo labile) nella costruzione degli ordinamenti didattici per garantire una formazione specifica e un tirocinio professionale "reso obbligatorio" coerente con le attese competenze professionali per l'iscrizione ai diversi Ordini e Collegi, da svolgersi anche e non solo nell'ambito del percorso universitario, sulla base di apposite convenzioni tra Ordini/Collegi e Università, nei limiti dettati dagli ordinamenti delle singole professioni.

In questo senso, l'esame di Stato deve essere finalizzato alla verifica delle competenze necessarie allo svolgimento della professione, nonché dei profili etici e deontologici attinenti.

La norma dovrà garantire una uniforme valutazione dei candidati sul territorio nazionale.

5. La formazione professionale continua.

La formazione nelle materie inerenti la professione deve essere patrimonio degli iscritti, che debbono garantirne l'assolvimento durante tutta la vita professionale. Essa è finalizzata a promuovere e garantire uno sviluppo professionale continuo.

L'obbligatorietà della stessa può essere prevista dall'ordinamento, così come dal codice deontologico, ma una legge di riforma dovrebbe sancire il principio essenziale della obbligatorietà della formazione permanente e rinviare le specifiche forme di regolazione alle leggi di ordinamento delle singole professioni.

Deve essere data la possibilità di istituire scuole di alta formazione e specializzazione per professionisti secondo le direttive impartite dal Consiglio Nazionale (o organo equivalente), anche mediante apposite convenzioni e partecipazioni con Università, con Istituti di formazione, Casse di previdenza, Amministrazioni pubbliche, Associazioni professionali, culturali e scientifiche, etc., con possibilità di rilascio di qualifiche di specializzazione.

6. Le norme deontologiche ed il sistema disciplinare.

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

La legge di principi dovrà sancire il ruolo ordinamentale delle norme di deontologia, determinare l'efficacia delle sanzioni irrogate, regolamentare i procedimenti disciplinari, garantendo il diritto alla difesa.

Il codice deontologico è unico, nazionale.

Nei casi più gravi la sanzione può essere la sospensione e la radiazione.

E' comunque opportuno prevedere che gli Ordini e Collegi professionali abbiano un sistema disciplinare nel quale il potere di avvio del procedimento (di spettanza dei Consigli locali, i cui poteri di istruttoria, di ispezione, di accesso e di indagine andrebbero rafforzati) sia distinto dal potere di giudicare.

7. Le garanzie patrimoniali relative alla responsabilità civile nei confronti dei cittadini.

Nell'ambito della legge di riforma delle professioni va affrontato il tema della copertura assicurativa obbligatoria del professionista per la responsabilità civile, commisurata alla natura del rapporto con il cliente/committente (libera professione) o con il datore di lavoro (professione dipendente) rapportata al rischio in essere.

8. La pubblicità e trasparenza.

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.

Tuttavia si può individuare una posizione comune favorevole, qualora si accentui il suo aspetto informativo e veritiero.

E' auspicabile che la legge di riforma affronti il tema e lo regoli in via di principio, dapprima evidenziando la differenza esistente tra i servizi prestati dalle professioni rispetto ai servizi commerciali

e poi introducendo il contenuto minimo che tutti i codici deontologici debbono avere, lasciando ai singoli ordinamenti la disciplina delle singole casistiche ammesse.

9. Le forme organizzative.

E' certamente condiviso il principio che vadano rafforzate le forme organizzative associate, promuovendo anche forme societarie tra professionisti che consentano di uscire dalle attuali situazioni di comunione di beni, associative.

Esse dovrebbero essere formate da professionisti iscritti all'albo; l'incarico dovrebbe essere espletato da un professionista e dovrebbe esserci la massima garanzia, per il cittadino, sulla competenza di chi svolge l'incarico.

La legge di riforma dovrebbe introdurre 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 e Collegi nell'interesse pubblico.

Più in dettaglio il progetto di "*società di lavoro professionale*" dovrebbe fondarsi sui seguenti principi, ferme restando ulteriori specificità relative alle diverse professioni:

- 1) la società è fondata sul lavoro intellettuale, che è indispensabile per la costituzione e per l'esercizio;
- 2) la società non ha bisogno di un capitale minimo. I conferimenti diversi dal lavoro intellettuale costituiscono oggetto di prestazioni accessorie;
- 3) tutela del lavoro intellettuale dei soci;
- 4) tutela dei clienti, quali consumatori di servizi professionali e di prestazioni intellettuali;
- 5) personalità giuridica della società;
- 6) tutela della società dalle ragioni dei creditori particolari dei soci;
- 7) apertura alle società multi-professionali, compatibilmente con gli ordinamenti professionali dei professionisti coinvolti;
- 8) personalità della prestazione professionale resa dal socio nell'ambito dell'incarico ricevuto dalla società;
- 9) l'amministrazione della società non può essere affidata a persone diverse dai soci professionisti della società.

La possibilità di apporto di capitale dovrebbe essere valutata con molta prudenza, con l'assenso delle singole professioni ed esclusa, in ogni caso, quando sia in gioco la tutela di interessi pubblici o l'indipendenza del professionista.

Andranno inoltre istituiti "elenchi speciali", tenuti dagli Ordini e Collegi 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), per le quali ultime in particolare, oltre alle cautele generali, già sopra indicate, occorrerà prevedere il

ruolo obbligatoriamente residuale, sia dei soci detentori di capitale non professionale, che del capitale stesso.

10. I costi e gli onorari collegati alla prestazione.

Nella legge quadro dovrebbe essere introdotto un principio uniformante del valore delle tariffe professionali, fissate dal Ministero di riferimento, su proposta dell'Ordine/Collegio, quale unico termine di equità e congruità dell'onorario di una prestazione e che consenta anche di renderne semplice e trasparente la comprensione da parte del cittadino.

Va prevista per le professioni, la loro inderogabilità, a pena di nullità degli accordi pattizi che se ne discostino oltre una fissata percentuale, l'obbligo deontologico della applicazione dei minimi previsti dalle tariffe professionali, per le prestazioni caratterizzate da terzietà necessaria o attinenti ad attività riservate per legge e la possibilità, a tutela dell'affidamento della clientela, che i Consigli Nazionali possano predisporre delle tariffe orientative circa le prestazioni non riservate o caratterizzate da terzietà.

Quest'ultima 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 ad una prestazione qualificata ed indipendente.

Nel contempo si dovrebbero prevedere standard di qualità e condurre indagini relative ai costi medi delle diverse prestazioni, anche al fine di fissare intervalli di congruenza entro i quali il costo delle prestazioni deve collocarsi per evitare – soprattutto nelle professioni tecniche – fenomeni di concorrenza sleale e di svilimento della prestazione professionale.

11. Misure di promozione e di sostegno nei confronti dei professionisti, in particolare dei giovani.

La legge di riforma dovrebbe prevedere principi adeguati e sufficienti a legittimare azioni di sostegno in materia di professioni, con particolare riguardo ai professionisti, riconoscendone esplicitamente il ruolo economico e sociale.

In particolare:

- riformare in modo organico la disciplina dei contratti di lavoro che hanno ad oggetto le prestazioni professionali;
- riformare la disciplina delle sanzioni civili e degli illeciti, a presidio del titolo professionale e delle attività riservate;
- dettare condizioni e limiti del trasferimento tra vivi - a causa di morte - dell'insieme dei rapporti, attivi e passivi, che sono comunemente denominati studio professionale, tale per cui quest'ultimo costituisca una risorsa economica per il professionista e la sua famiglia;
- dettare una specifica disciplina dei segni distintivi dello studio professionale che ne assicuri la protezione e l'utilizzazione anche economica;
- riformare le disposizioni di legge sul diritto d'autore per assicurare la compiuta protezione delle opere intellettuali rese dal professionista;
- riordinare la legislazione che dispone finanziamenti, agevolazioni, incentivi, di qualsiasi natura, per le imprese ai fini di estenderla, per quanto compatibile, ai professionisti con particolare riferimento ai giovani, nel rispetto dei vincoli dell'ordinamento europeo;

- agevolare l'accesso dei giovani alle "attività" professionali (specie a quelle richieste dalle pubbliche Amministrazioni) rispetto alle quali risultano fortemente penalizzati per mancanza di curriculum/requisiti organizzativi e/o finanziari;
- prevedere che le Casse di previdenza delle professioni destinino una quota del proprio bilancio a prestiti professionali in favore dei propri iscritti.

In sintesi la legge dovrebbe:

- tutelare gli interessi generali e collettivi connessi con l'esercizio professionale;
- favorire l'iniziativa dei professionisti e delle relative organizzazioni per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà;
- valorizzare la funzione economica e sociale della professione, quale risorsa prioritaria del settore dell'economia della conoscenza.

In particolare, assicurando che:

- l'esercizio delle professioni intellettuali si svolga nel rispetto del principio di professionalità specifica e tuteli gli interessi collettivi e generali ad esso connessi, nonché garantisca l'affidamento della clientela e la qualità della prestazione.
- l'esercizio delle professioni intellettuali rispetti i principi di libera prestazione dei servizi, di libera circolazione e stabilimento, nonché i principi di libera concorrenza, la cui applicazione deve tenere conto dell'interesse generale al miglioramento delle condizioni di offerta sul mercato, che comporta un sostanziale beneficio per gli utenti e la collettività, connessi alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, come garanzia di offerta dei relativi servizi sull'intero mercato, nonché alla differenziazione e pluralità dell'offerta medesima che garantisca l'effettiva possibilità di scelta degli utenti e la compiuta tutela dei relativi diritti e interessi.

Marina Elvira Calderone
(Comitato Unitario delle Professioni)

Sergio Polese
(Professioni Area Tecnica)