

## “Riforma dell’Ordinamento delle professioni intellettuali”

### NOTA DI ACCOMPAGNAMENTO

#### **Premesse**

Il testo di riforma, di cui alle presenti note, trae spunto da un precedente Disegno di Legge ad iniziativa popolare, elaborato nel 2006 dal sistema delle professioni. Ciò perché, pur in presenza di numerosissimi tentativi legislativi ad opera delle più disparate forze politiche e loro autorevoli esponenti, da esso sono state tratte, negli anni a seguire, numerose modifiche organizzative e ordinamentali che hanno trovato, sostanzialmente uguali, dignità di Legge. Esso ha quindi costituito una base organica e credibile sulla quale innestare riflessioni e modificazioni basate sull’esperienza concreta di questi anni e, perché no, sulle legittime aspettative del mondo libero professionale, oltre che nella valutazione dei reali interessi di cittadini e consumatori, sia delle discipline professionali.

E’ il tentativo di trovare anche risposta alle numerose criticità di sistema che questi anni e le riforme nel frattempo implementate hanno messo in risalto.

Nel proporre un testo di legge che riguardi le libere professioni bisogna anche considerare quale sia la rilevanza di esse nel sistema socio economico europeo e quale opportunità esse possano rappresentare nel suo sviluppo. In questo soccorre il parere (2014/C 226/02) rilasciato dal CESE (Comitato economico sociale europeo), relatore METZLER, nelle cui conclusioni, tra l’altro, si afferma:

*1.1. Il sistema delle libere professioni è, con i dovuti correttivi in campo sociale, in grado di recare in futuro un contributo essenziale alla prestazione di servizi altamente qualificati nel campo di «beni sociali» come la salute e più in generale di servizi per il pubblico, nonché alla tutela dei diritti dei cittadini e alla prosperità economica. Le libere professioni sono una componente di ogni società democratica e racchiudono un notevole potenziale di crescita per l’occupazione e il PIL.*

*1.4. La prestazione di servizi nell’ambito delle libere professioni è caratterizzata da un’asimmetria informativa tra i prestatori di servizi da un lato e i loro destinatari dall’altro. I servizi di questo settore riguardano aspetti essenziali per la vita, la salute e i diritti delle persone, oppure aspetti economici fondamentali. Per questo, il prestatore di tali servizi deve soddisfare requisiti professionali ed etici particolarmente elevati.*

*1.5. In non pochi paesi, per alcune professioni sono imposti prezzi regolamentati, che possono essere utili allo scopo di proteggere i consumatori. I prezzi regolamentati necessitano di una giustificazione specifica e devono essere fissati in modo da corrispondere all’interesse pubblico e non a quello di una determinata categoria.*

*1.6. In tutti gli Stati membri, le associazioni di categoria o gli ordini e collegi professionali rappresentano gli interessi della loro professione, contribuiscono, con funzione consultiva e in parte anche deliberante, all’elaborazione della normativa statale, e garantiscono, attraverso una continua e fattiva collaborazione con le istituzioni, anche la tutela degli interessi generali dei cittadini e dello Stato. La semplificazione amministrativa è una delle priorità dei liberi professionisti, i quali vi investono perciò ingenti risorse umane e finanziarie senza peraltro percepire alcuna forma di compenso a carico delle finanze dello Stato.*

*1.8. L’apporto delle libere professioni al buon andamento della vita amministrativa, politica ed economica di uno Stato membro è riconosciuto a livello nazionale ed europeo perché esse contribuiscono alla modernizzazione e all’efficienza*

*delle pubbliche amministrazioni e dei servizi ai cittadini e ai consumatori.*

*1.9. Il settore delle libere professioni riveste una cruciale importanza per le opportunità occupazionali offerte ai giovani che scelgono un futuro di libera imprenditorialità e investimento nelle proprie conoscenze. I titolari degli studi professionali devono rispettare le norme legislative e/o i contratti collettivi rispetto ai propri dipendenti, con i quali hanno un rapporto di lavoro subordinato, e rispetto ai giovani che presso di loro ricevono formazione professionale e svolgono la pratica professionale, un tirocinio o un percorso di specializzazione.*

*2.7. Tra le caratteristiche di una libera professione figurano la prestazione di un servizio immateriale di elevato valore e dal carattere spiccatamente intellettuale sulla base di una formazione (universitaria) di alto livello, l'interesse pubblico del servizio prestato, l'indipendenza professionale ed economica nell'esercizio delle funzioni, la prestazione a titolo personale, sotto la propria responsabilità e in modo professionalmente indipendente, l'esistenza di un particolare rapporto di fiducia tra committente e prestatore di servizi, la prevalenza dell'interesse del prestatore a offrire un'assistenza ottimale rispetto all'interesse a ottenere il massimo guadagno e, infine, l'ottemperanza a regole professionali e deontologiche precise e rigorose.*

*2.11. Per questo, le libere professioni si basano sulla fiducia: nel quadro di questa asimmetria informativa, il destinatario del servizio deve fidarsi che il prestatore non sfrutti la situazione a proprio vantaggio, ma gli eroghi invece il miglior servizio possibile, commisurato alle sue necessità. In pratica, all'atto del conferimento dell'incarico, il destinatario del servizio opera una sorta di «apertura di credito». Standard professionali minimi e il rispetto di orientamenti deontologici sono gli strumenti adeguati per tutelare la fiducia del destinatario di un servizio.*

*4.1. Le libere professioni apportano un contributo significativo alla creazione e alla conservazione di importanti infrastrutture della società. Circa un lavoratore autonomo su sei è occupato in un settore dell'economia contraddistinto dall'esercizio di una libera professione, e la tendenza è alla crescita. Lo stesso si può dire per un lavoratore dipendente su sei.*

*4.4. Considerate le potenzialità di crescita del settore e la quota di occupazione che esso rappresenta — costituita in gran parte da posti di lavoro stabili e altamente qualificati —, l'attività delle libere professioni dovrebbe essere riconosciuta e sostenuta nella sua chiara dimensione imprenditoriale. Il CESE si compiace che la Commissione riconosca i liberi professionisti come imprenditori a pieno titolo e intenda sostenerne il settore estendendo ad esso, ad esempio, i programmi intesi a favorire lo sviluppo e la competitività delle PMI. Un tale approccio presuppone che siano analizzate e migliorate le condizioni strutturali per l'esercizio delle libere professioni, come richiede del resto anche la direttiva sui servizi nel mercato interno. Le libere professioni non possono svilupparsi unicamente nella forma delle imprese individuali o del lavoro autonomo individuale. Esse devono invece prendere le distanze dal problema del lavoro autonomo fittizio.*

*5.2. Il legame tra le libere professioni e l'interesse pubblico comporta al tempo stesso una precisa responsabilità etica. I professionisti che prestano consulenza giuridica e fiscale, nonché i revisori dei conti, rendono un servizio allo Stato di diritto e tutelano gli interessi patrimoniali dei loro assistiti. Gli assistenti sociali e gli psicologi garantiscono ai cittadini europei un contesto inclusivo e molto più sicuro dal punto di vista relazionale, psicologico e sociale. Gli architetti e gli ingegneri, dal canto loro, proteggono la collettività contro i rischi associati alle costruzioni edili e agli impianti tecnici e promuovono la capacità d'innovazione della società e la qualità della vita delle persone grazie allo sviluppo di infrastrutture e impianti tecnici e a nuove invenzioni tecnologiche. Chi esercita una professione artistica, invece, reca il suo contributo alla salvaguardia e alla creazione di beni culturali. Questo stato di cose, unito all'asimmetria informativa già descritta, rende necessari un alto grado di qualificazione e il rispetto di requisiti etici particolarmente elevati.*

*5.5. Il rapporto di fiducia personale che deve instaurarsi tra il destinatario e il prestatore dei servizi, nonché il*

*carattere strettamente personale degli interessi giuridici coinvolti, rendono imprescindibili una tutela giuridica del segreto professionale e il diritto del prestatore e dei suoi collaboratori di astenersi dal deporre, come anche un divieto di testimoniare per tali soggetti. Si tratta di principi caratterizzanti per uno Stato di diritto che tutela le libertà.*

*5.8. Lo sviluppo futuro della normativa sulle libere professioni non deve pertanto essere orientato unicamente da considerazioni di ordine economico. La garanzia di una prestazione di servizi ad ampio raggio, altamente qualificati e rispondenti ai massimi requisiti qualitativi deve essere l'obiettivo di ciascuna regolamentazione. Occorre sempre verificare se le normative esistenti siano idonee a garantire il raggiungimento degli scopi menzionati o se siano, in realtà, funzionali a interessi di altra natura.*

*7.1. In tutti gli Stati membri le libere professioni sono governate dallo Stato e/o dagli ordini, collegi o altre organizzazioni professionali; in molti Stati membri il concetto di autogoverno in quanto principio organizzativo delle libere professioni è inestricabilmente connesso con l'idea di queste ultime.*

*7.3. L'autogoverno delle libere professioni costituisce una mediazione tra il diritto dei liberi professionisti alla libertà dall'influenza statale sull'esercizio della professione e la pretesa di regolamentazione da parte dello Stato. La regolamentazione autonoma (autodisciplina) da parte di coloro che esercitano una determinata professione esprime il loro diritto alla libertà da interventi statali, ma costituisce nel contempo una garanzia dell'interesse pubblico, ed è dunque al servizio dei destinatari delle prestazioni e dei consumatori.*

*7.4. Con l'autogoverno delle libere professioni viene recepito il principio di sussidiarietà, in base al quale le decisioni vanno prese al livello operativo più vicino possibile al cittadino. I rappresentanti di una determinata professione si contraddistinguono per la particolare competenza tecnica, e sono pertanto l'istanza più vicina possibile per la gestione e la regolamentazione della professione stessa. In questo modo si applica il principio del controllo della concorrenza.*

*7.6. Presupposto per il funzionamento dell'autogoverno — nei paesi in cui quest'ultimo è ammesso dal diritto statale in vigore — è l'adesione obbligatoria del prestatore del servizio all'organizzazione professionale pertinente. Questo intervento nella libertà di esercizio della professione è giustificato da un interesse pubblico prevalente.*

*7.8. Anche nella prospettiva del 2020 si possono prevedere un rapporto conflittuale tra gli interessi statali e quelli individuali e la necessità di una consulenza e un'assistenza indipendenti. E si può prevedere che l'istituto della libera professione continuerà ad assolvere la sua funzione se potrà essere aggiornato ai tempi senza restringerne il nucleo essenziale, costituito da un vantaggio comparativo in termini di conoscenza, da indipendenza e trasparenza e dalla fiducia che ad esse consegue.*

(Bruxelles, 25 marzo 2014 - Il presidente del Comitato economico e sociale europeo, Henri MALOSSE )

Da quanto sopra sinteticamente esposto e da moltissimi altri documenti elaborati nel contesto europeo è facile evincere una particolare attenzione al sistema delle professioni e dei knowledge-workers che le praticano, quali fattori di crescita e sviluppo della società e dei diritti dei cittadini.

Vi è anche da considerare che, troppo spesso, in Italia si parla genericamente di professioni intellettuali, ponendole tutte sullo stesso piano; tale indifferenziazione risulta impropria, anche per stessa previsione statale, in quanto alcune professioni intellettuali sono di tipo scientifico e ad alta specializzazione; inoltre esplicano la loro attività in materie sottoposte a tutela costituzionale e l'ISTAT le classifica secondo una precisa gerarchia. Tale gerarchizzazione ha trovato utilità, come si vedrà, nel testo proposto.

## ***L'articolato***

Effettuate numerose analisi del testo del DDL 2006 e un confronto tra le singole opinioni, il tentativo è stato quello di ricercare l'organicità del testo in elaborazione anche con l'inserimento delle varie misure e norme nel frattempo adottate, in modo disordinato, nell'apparato normativo complessivo. Una sorta di Testo Unico.

Nel corpo del testo proposto, all'art.8, si è anche voluta esplicitare una definizione più precisa e univoca di Ordini e Collegi professionali(*dovuta al sen. M.Sacconi*), alla luce delle evoluzioni normative che hanno introdotto compiti e funzioni tipiche delle Amministrazioni statali, delle quali sono state attribuite anche responsabilità aggiuntive come quelle relative alle norme sulla trasparenza e anticorruzione; ciò tenendo conto della particolare natura delle professioni e delle prestazioni ad esse connesse che hanno valenza, oltre che intellettuale, culturale e scientifica.

Per i superiori motivi infine, l'originaria sequenza di articoli e argomenti è stata modificata individuando quelli che si ritengono gruppi di ragionamento più omogenei. Essi sono:

### *Titolo I – Parte generale*

*Artt. da 1 a 7*

### *Titolo II –*

#### *Capo I°- Organizzazione di categoria*

*Artt. da 8 a 12*

#### *Capo II°- Esercizio della professione intellettuale*

*Artt. da 13 a 30*

### *Titolo III- Associazioni delle professioni riconosciute*

*Artt. da 31 a 34*

*Argomenti e articolati questi non trattati ma presenti nel DDL di iniziativa popolare del 2006*

### *Titolo IV°- Provvedimenti di attuazione*

*Artt. da 35 a 38*

### *Titolo V°- Disposizioni finali*

*Art 39*

E' anche riportato un Allegato che afferisce alla classificazione delle professioni di cui al Codice Professioni CP 2011 –ISTAT.

## ***Le principali innovazioni e modificazioni introdotte***

Sin dai primi articoli, al Titolo I°, si mette l'accento sulla diversa declinazione/graduazione pratica delle varie professioni, e in ciò soccorre l'ISTAT con le sue definizioni, che vengono riportate nell'articolato affinché sia facilmente intellegibile la diversità tra le professioni intellettuali, scientifiche e ad alta specializzazione e quelle "tecniche"; anche perché ciò troverà riscontro nelle organizzazioni di categoria di cui al Titolo II° Capo I° .

In realtà, i sistemi organizzativi tra le due categorie professionali, si rivelano abbastanza simili, differenziandosi prevalentemente per la distinzione tra "Ordini" e "Collegi", peraltro già esistente.

Si prevede poi, per tutte le professioni, l'obbligatorietà di un tirocinio professionale prima dell'accesso al previsto Esame di Stato. La norma sul tirocinio è stata tratta dal DPR 137/2012 e necessita di un opportuno confronto con il lavoro del G.O. "Università". Allo stesso modo gli articolati afferenti la Formazione obbligatoria non potranno che giovare del confronto con il lavoro dello specifico G.O. presso il CNAPPC.

Si ribadisce la necessità, attraverso l'art. 6, che il Governo provveda ad alcune riforme per specifici argomenti tra i quali, si evidenziano quelli legati all'equo compenso per le prestazioni professionali, al ridisegno delle regole sui contratti afferenti le prestazioni professionali e quelli relativi al riordino delle responsabilità personali, civili e penali, dei professionisti, oggi invero eccessivamente sperequate anche rispetto al sistema degli altri lavoratori autonomi e delle imprese. Attenzione viene dedicata al riconoscimento del valore economico dei segni distintivi lo studio professionale e all'uniforme attuazione, sul territorio nazionale, dei provvedimenti europei che riconoscono anche alle professioni il diritto di accesso ai fondi comunitari.

Per quanto riguarda l'Organizzazione di categoria (Titolo II°) una importante innovazione è costituita dalla codificazione degli organismi giuridici intermedi a livello regionale, che possono denominarsi Consulte o Federazioni, di cui vengono individuati i compiti e le funzioni, legate all'erogazione di servizi a favore degli Ordini e Collegi territoriali e relativi iscritti. Ciò è in linea con quanto emerso dal lavoro svolto nella scorsa Consiliatura Nazionale e appare tanto più necessario se si considera quanto siano aumentati i compiti a carico di Ordini e Collegi, (deontologia, formazione, trasparenza e anticorruzione) e i relativi costi di gestione, specie se si considera la diversità dimensionale dei singoli Ordini e Collegi territoriali. Il sistema, si ritiene, non potrà che trovar giovamento dall'attivazione di sinergie organizzative ed economiche. Ulteriore, importante, innovazione è costituita dalla variazione della durata delle consiliature ( che va analizzata in uno alle precisazioni di cui alla revisione del DPR 169/2005 che è parte sinergica e complementare al presente testo). Essa è dovuta al convincimento che i mandati tra consiglio territoriale e nazionale vadano omogeneizzati . seppur con un lieve sfalsamento temporale, per far sì che il consiglio nazionale operi in continuità con la base elettorale che lo elegge. Tale previsione deve essere letta in combinato disposto con l'art. 2, comma 1 del testo di modifica del DPR 169/2005, nel quale si prevede il rinnovo costante del 30 % circa dei

consiglieri ad ogni elezione.

Si ritiene che la predetta impostazione possa risolvere, in maniera equilibrata, il principio di rotazione e partecipazione democratica degli iscritti all'attività ordinistica.

Passando poi all'articolazione degli Ordini e Collegi territoriali, in accordo con le modifiche elaborate e proposte al Regolamento Elettorale (modifiche al DPR 169/2005), si è prevista l'unificazione della durata delle consiliature in cinque anni, introducendo anche il limite ai mandati consecutivi per le cariche istituzionali; il combinato disposto tra le presenti norme e i dispositivi di cui alla modifica proposta per il DPR 169/2005 dovrebbe risolvere alcune evidenti criticità del sistema. Sono stati definiti e implementati i compiti e le funzioni dei Consigli territoriali, prevedendo tra questi l'istituto della conciliazione, la possibilità di procedere ad accorpamento volontario tra Ordini e Collegi limitrofi e quella di poter istituire sedi decentrate in particolari ambiti territoriali.

I Consigli Nazionali vedono sostanzialmente confermate le loro specifiche funzioni; tuttavia vengono codificate alcune procedure circa i rapporti con gli Ordini e Collegi Territoriali. Ad esempio si sancisce che i bilanci e i codici deontologici, proposti dal Consiglio Nazionale, siano approvati dall'Assemblea, che assume funzione deliberante anche sugli indirizzi di preminente interesse comune della professione.

Di particolare importanza i temi trattati agli artt. 22 (compensi professionali) e 23 (assicurazioni per la responsabilità professionali). All'art. 22 viene introdotto il principio dell'equo compenso in riferimento all'art. 36 della Costituzione, recentemente oggetto di alcune riflessioni da parte di autorevoli esponenti parlamentari; all'art. 23, nell'ambito della necessaria obbligatorietà della copertura assicurativa, si cerca di trasferire alle rappresentanze professionali -non solo ordinistiche- una idonea capacità di contrattazione in sede di stipula e di gestione dei sinistri, a tutela dei singoli professionisti contraenti.

Viene poi sostanzialmente rivisitato il sistema disciplinare di primo livello. Ciò perché la frettolosa attuazione del DPR 137/2012 sui consigli di disciplina -quale organismo separato dal consiglio dell'ordine- ha creato un vulnus di natura giuridica non prevedendo, così come necessario nel nostro ordinamento giuridico, la separazione tra le funzioni istruttorie e quelle giudicanti. Si propone quindi il riordino della materia riportando, con le dovute cautele e garanzie, la funzione istruttoria sugli illeciti deontologici ai Presidenti degli Ordini e Collegi territoriali, riservando ai Consigli di Disciplina -per i quali si auspica una dimensione interprovinciale o meglio regionale- le funzioni giudicanti. Vengono anche previste regole di opportunità per la partecipazione dei colleghi a questi istituti, sia in termini di preparazione propedeutica necessaria sia per quanto riguarda la candidabilità alle elezioni ordinistiche; ciò in ragione delle particolari e delicate funzioni di magistratura per le quali è necessario sia garantita e resa evidente l'imparzialità e serenità delle funzioni. A tal riguardo viene definita una procedura a tutela dei professionisti che ritenessero violati i propri diritti personali da parte dei Consigli di disciplina o di loro componenti. In questa particolare materia, il gruppo operativo ha rilevato una diversità di vedute a proposito delle funzioni giudicanti presso il Consiglio Nazionale (*art 28, c.3 lettere "f" / "g"*). Data la rilevanza della questione si è ritenuto rilasciare due articolati diversi, alternativi tra loro, sui quali saranno opportune ulteriori riflessioni.

Bottazzi  
Braghioli  
Ripamonti  
Scrima  
Sinisi  
Scannella

Gigli Ufficio Presidenza Conferenza degli Ordini  
Crusi Consigliere Referente del CNAPPC