



CONSILP
CONFEDERAZIONE SINDACALE ITALIANA LIBERE PROFESSIONI
CONFPROFESSIONI

Principi e valori per la riforma dell'ordinamento delle professioni intellettuali

1. Chi è il professionista

Il professionista intellettuale è un soggetto che svolge un'attività di rilevante importanza sociale ed economica, per il cui esercizio viene richiesto un livello di conoscenza particolarmente elevato e prevalente, rispetto alla corrispondente organizzazione di mezzi.

Ciò anche se il Trattato CE, in particolare il suo articolo 50, che ha supremazia rispetto all'ordinamento nazionale ed efficacia diretta nei confronti dei cittadini, definisce riduttivamente quale "servizio" l'attività del libero professionista.

Riconosciuta la prevalenza dell'aspetto intellettuale e del "sapere" sulla organizzazione, e preso atto per contro dell'orientamento comunitario, anche in materia di concorrenza, che tende ad una assimilazione "tout court" del professionista all'imprenditore, "poiche' svolge un'attività economica finalizzata alla fornitura di servizi dietro retribuzione, in un determinato mercato", occorre precisare che le modalità di esercizio dell'attività professionale, soprattutto per quanto attiene all'organizzazione degli studi, appaiono meritevoli di valutazione al fine di approntare una disciplina del tutto peculiare e propria del settore, che consenta al professionista intellettuale di beneficiare in concreto di agevolazioni e trattamenti analoghi a quelli oggi previsti per le attività produttive ed anche imprenditoriali, dalle quali e' oggi immotivatamente del tutto escluso.

La distinzione tra libero professionista e imprenditore, oggi espressamente prevista dal codice civile italiano, va quindi concettualmente mantenuta, pur nella convinzione della necessità di una evoluzione, di un ammodernamento del sistema, che appare indispensabile anche per chiarire definitivamente lo "status" del professionista intellettuale, realizzando un opportuno bilanciamento tra le posizioni di eccessiva apertura e "mercantilizzazione" mostrate dalla normativa europea e la tradizione ed il portato della cultura e della storia del nostro Paese.

Il sistema italiano infatti è storicamente su posizioni diverse, in quanto prevede per il professionista intellettuale, a tacer d'altro, la prestazione come obbligo di prestazione di mezzi e non di risultato.

Occorre quindi costruire una disciplina autonoma, che traduca normativamente quella che e' oggi la realtà del mondo delle professioni intellettuali : i liberi professionisti, di cui va garantita la libertà e l'autonomia, così come la personalità della prestazione, la preparazione, la qualità ed il rigoroso rispetto di norme etiche di condotta, operano e debbono poter sempre più operare a pieno titolo nel libero mercato e sono coinvolti nella gestione di strutture di supporto alla loro attività, che vanno tradotte in modelli organizzativi peculiari e conseguenti.

Importante in prospettiva, secondo una visione politica sindacale, propria di una Confederazione quale CONSILP-CONFPROFESSIONI, riconosciuta parte sociale, e' quindi evitare che il professionista abbia gli svantaggi di essere considerato di fatto un imprenditore, trascurandone i tratti distintivi e senza il riconoscimento dei vantaggi che le leggi italiane hanno spesso riservato e riservano al mondo imprenditoriale, e dai quali sono stati – come detto – sino ad ora sistematicamente esclusi.

Una apertura all'operativita' delle norme sulla concorrenza potra' peraltro, pur nel rispetto delle proposizioni che precedono, continuare ad applicarsi a molti degli ambiti che riguardano l'esercizio della professione indipendentemente dalla definizione peculiare e tipica che sarà data del professionista intellettuale.

Tra gli altri ambiti, si possono citare i seguenti:

- la libertà di accesso, sulla base di titoli di abilitazione;
- le modalità di esercizio della professione in forma societaria;
- la pubblicità;
- le esclusive di cui godono talune attività svolte dalle libere professioni regolamentate e le ulteriori di cui potranno godere ;
- le tariffe professionali.

Cio' che preme sottolineare, come del resto espressamente riconosciuto dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, che il professionista intellettuale è in molti casi chiamato a svolgere innanzitutto una funzione e compiti specifici di interesse generale, nell'interesse quindi della collettività dei cittadini -utenti.

L'attività che svolge il professionista intellettuale, indipendentemente dal settore in cui opera, riguarda infatti aspetti essenziali della convivenza sociale, diritti fondamentali del cittadino come la salute o la difesa in giudizio, il rapporto tributario con lo Stato e gli enti pubblici, la sicurezza e l'igiene pubblica, la salvaguardia del territorio e del patrimonio culturale.

Tali diversi "servizi" – per utilizzare la dizione cara alla normativa comunitaria pur nella accezione particolare innanzi chiarita - hanno ineludibilmente ripercussioni dirette e immediate su aspetti fondamentali della vita dei cittadini.

Anche la riforma del sistema delle qualifiche professionali, in corso a livello comunitario, impone una visione piu' aperta del sistema professionale italiano, che deve essere posto in grado di competere, senza peraltro che sia favorito un abbassamento dei livelli e dei requisiti formativi, tale da mettere in pericolo l'alto livello di qualificazione e la titolarità personale della prestazione, che contraddistingue le libere professioni italiane, che – anzi – va mantenuto e migliorato.

Anzi, questo alto livello di qualificazione, così' come il rigore deontologico e l'attenzione alla formazione, devono diventare patrimonio della UE, se essa vuole divenire, come affermato dal Consiglio europeo di Lisbona, la più importante economia della conoscenza esistente al mondo.

Pertanto per il professionista italiano, nel quadro normativo europeo, la legge di riforma deve prevedere uno "status speciale" in relazione al tipo di "servizio" che egli svolge e dunque alla necessità di tutelare prima di ogni altro aspetto l'interesse pubblico.

Ciò significa in pratica che il diritto della concorrenza non deve impedire lo svolgimento della missione di interesse generale tipica del professionista intellettuale, e che pertanto la sua applicazione può essere a buon diritto esclusa nei casi di particolare delicatezza e che debbono essere salvaguardati la natura personale della prestazione ed il rapporto fiduciario tra professionista e cliente.

Anche la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento dovranno essere regolate al fine di proteggere dove necessario, l'interesse pubblico.

2. Lo statuto speciale del professionista

Nella prospettiva della sua regolazione non può sottacersi che il sistema delle professioni intellettuali si distingue in due grandi categorie: professioni regolamentate e professioni non regolamentate, conformemente alla definizione data dal diritto comunitario.

E' professione regolamentata l'attività professionale il cui accesso ed esercizio è subordinato direttamente o indirettamente, anche parzialmente, al possesso di determinate qualifiche professionali.

La legge di riforma dovrà peraltro riguardare necessariamente tanto le professioni regolamentate, quanto quelle non regolamentate, al fine di costituire un preciso quadro di riferimento, nel quale entrino un giusto equilibrio.

La riforma pertanto dovrà articolarsi in una legge quadro, il più possibile snella e di principi, nell'ambito della quale prevedere una parte generale, comune a tutte le professioni intellettuali, e parti speciali dedicate alla disciplina delle professioni aventi particolare rilevanza economico-sociale – e quindi le professioni c.d. regolamentate o protette - e le professioni emergenti. Aspetti peculiari delle singole professioni potranno poi opportunamente venire affrontati dai singoli ordinamenti professionali, cui si dovrà por mano immediatamente dopo l'approvazione della citata Legge Quadro.

Tale riforma dovrà altresì chiarire preliminarmente che la disciplina delle professioni intellettuali fa riferimento – tra l'altro - a rapporti tra privati, tocca aspetti relativi all'ordinamento giudiziario, verte su rapporti economico-sociali e più in generale sull'organizzazione economico-sociale del Paese, e come tale quindi tratta aspetti di competenza statale, che non potranno essere devoluti alla competenza concorrente delle Regioni. Ciò anche nella assorbente considerazione dell'interesse pubblico a che la disciplina ordinatrice del sistema professionale risulti omogenea a livello nazionale.

2.1 L' Accesso alla professione

L'accesso alla professione sarà disciplinato da una legge dello Stato. Esso dovrà avvenire con superamento di un esame di abilitazione cui è ammesso ogni cittadino dell'Unione europea in possesso di una formazione regolamentata, composta di un ciclo di studi a livello universitario, seguito da una pratica professionale e dalla frequenza di corsi ad orientamento teorico-pratico.

Tali corsi potranno essere tenuti da ordini professionali, associazioni sindacali e professionali, Università e da altri soggetti pubblici o privati. Tali corsi dovranno essere riconosciuti dal Ministero competente.

2.2 L'Esercizio della professione

L'esercizio della professione sarà disciplinato dalla legge dello Stato e dalle leggi regionali, nel rispetto delle rispettive attribuzioni, nonché dalle norme deontologiche per le professioni di particolare rilevanza economico-sociale, per le quali è prevista l'iscrizione a Ordini e Collegi professionali, e da codici di autoregolamentazione – codici etici – per le rimanenti professioni.

La legge dello Stato dovrà garantire:

- la funzione sociale del libero esercizio della professione intellettuale, nel rispetto dell'interesse pubblico;
- l'esercizio della professione in forme diverse da quella del lavoro autonomo, e quindi i casi di dipendenza pubblica e privata, docenza, ecc, pur sempre nel rispetto dell'interesse pubblico e con le medesime responsabilità attribuite alla forma libera;
- l'unicità della professione a livello nazionale;
- quali professioni intellettuali, in relazione alla natura dell'attività esercitata, debbano essere organizzate in ordini o collegi professionali;
- i limiti per il "riconoscimento" delle professioni non regolamentate, anche in rapporto con le professioni "regolamentate" esistenti.

Le professioni di particolare rilevanza economico-sociale dovranno essere esercitate – come già anticipato - nel rispetto di regole di deontologia professionale adottate dagli ordini professionali, sulla base di deliberazioni assunte dalle assemblee degli iscritti.

I codici di deontologia garantiranno il rispetto dei principi di personalità, indipendenza e responsabilità diretta ed individuale del professionista.

Analogamente i codici etici che saranno adottati dalle associazioni delle professioni emergenti, dovranno garantire il cittadino-utente sui requisiti di professionalità, qualità e rigore degli iscritti, ed il mantenimento nel tempo di detti requisiti.

Le leggi regionali potranno disciplinare l'assegnazione di fondi ai soggetti formatori, per la formazione e l'aggiornamento professionale.

2.3 La formazione permanente

L'elevato livello di conoscenza richiesto per l'esercizio della professione intellettuale, verificato al momento dell'accesso attraverso un esame di abilitazione, deve permanere lungo tutto l'arco di tempo in cui il professionista esercita la professione stessa. Tanto più in quest'epoca nella quale la conoscenza evolve in modo rapidissimo.

La conoscenza consente al libero professionista di stare sul mercato dei servizi professionali di cui accetta le regole che disciplinano la qualità, l'efficienza e la competitività, a protezione degli utenti.

La verifica del livello di conoscenza protegge il cliente, il quale sconta una asimmetria informativa che lo pone in una situazione di obiettiva difficoltà nell'individuare e valutare il livello qualitativo della prestazione che gli viene fornita.

In concreto ciò si traduce nella necessità di una formazione continua e regolamentata, la quale dovrà essere costituita da un insieme equilibrato di teoria e pratica.

La formazione permanente sarà realizzata da enti di formazione cui potranno partecipare Università associazioni professionali e sindacati e potrà altresì essere gestita autonomamente dal professionista.

Va infatti salvaguardato il ruolo e la posizione di terzietà degli Ordini e Collegi professionali, a garanzia dell'utente sulla effettiva formazione permanente del professionista.

I codici di deontologia – e i codici etici per le professioni emergenti - disciplineranno gli obblighi di formazione permanente, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge dello Stato.

2.4 L'esercizio in comune della professione

La legge dello Stato stabilirà le modalità di esercizio in comune della professione: la forma giuridica, la partecipazione alla società di professionisti appartenenti a professioni diverse, la partecipazione alla società di soci di capitale non professionisti, la responsabilità delle società. Il tutto salvo più specifica disciplina nell'ambito dei singoli ordinamenti, anche in relazione alla particolare natura dell'attività esercitata.

L'oggetto sociale dovrà essere esclusivamente l'esercizio della professione o delle professioni nel caso di società multidisciplinari, ad eccezione dei casi dove forme diverse sono già ammesse dalla legislazione vigente, come nel caso delle "società di progetto".

La costituzione di società multidisciplinari sarà inoltre sottoposta ad una valutazione caso per caso, da parte degli ordini professionali competenti.

In particolare la valutazione si ispirerà al principio secondo il quale l'esercizio in forma integrata potrà avvenire solo qualora non vi siano rischi di conflitto di interessi tra professionisti.

2.5 Le esclusive

La legge dello Stato potrà riservare l'esercizio di talune attività in via esclusiva ai professionisti iscritti all'albo e, qualora le norme comunitarie che disciplinano la libera prestazione dei servizi lo prevedano, ai professionisti di altri Stati membri della UE che esercitano regolarmente la medesima professione nel Paese di origine.

L'esclusiva sarà giustificata in relazione alla tutela di uno specifico interesse pubblico.

2.6 Le tariffe

La legge dello Stato stabilirà per ogni professione ed in relazione alla tutela dell'interesse pubblico, se le tariffe professionali siano da ritenersi obbligatorie od orientative.

Le tariffe obbligatorie saranno proposte dal Consiglio nazionale della professione, di concerto con le Associazioni professionali e sindacali, ed approvate con Decreto Ministeriale, sentito il parere di organismi indipendenti del settore pubblico e dei rappresentanti delle categorie del settore privato. Il Decreto Ministeriale specificherà le motivazioni di natura economica e di interesse pubblico che hanno condotto alla fissazione di dette determinate tariffe.

2.7 La pubblicità

La pubblicità è utile e necessaria a far conoscere attività e competenze acquisite dal professionista.

Essa potrà avvenire anche attraverso i servizi della società dell'informazione.

Una corretta e veritiera pubblicità informativa consente al cittadino-utente di rivolgersi al professionista che detiene le conoscenze più idonee per svolgere il servizio di cui ha bisogno.

Potrà quindi essere consentita una pubblicità che metta in evidenza qualità, efficienza del servizio, competenze specifiche, *curriculum* professionale.

La pubblicità comparativa e quella meramente elogiativa non appaiono accettabili nel sistema italiano.

Non saranno ammesse "promozioni" o comunicazioni che risultino in conflitto con le tariffe, ove obbligatorie, ed in ogni caso con i principi posti a tutela degli standards qualitativi del servizio.

La comunicazione pubblicitaria dovrà comunque rispettare principi quali a funzione sociale del professionista, la sua indipendenza, la dignità, l'onore ed il decoro della professione, il segreto professionale, la lealtà verso clienti e colleghi.

Dovranno risultare espressamente previste sanzioni nei confronti del professionista che violi i suddetti principi e che diffonda pubblicità menzognera, come pure nei confronti di colui che denigra i colleghi.

2.8 L'Assistenza e la Previdenza

L'identità del professionista e la sua funzione sociale, esigono che le Casse di previdenza ed assistenza siano autonome, con regole legate alla specificità della funzione svolta.

Dovrà essere obbligatoria per tutti gli iscritti all'albo professionale, sia che esercitino l'attività in forma individuale che in forma societaria, l'iscrizione alla rispettiva Cassa di Previdenza.

Coloro che opteranno per una Cassa di propria scelta – qualora la normativa vigente lo consenta - diversa da quella privatizzata attualmente obbligatoria, dovranno in ogni caso risultare tenuti a versare un contributo di solidarietà alla Cassa autonoma della professione alla quale appartengono.

2.9 L'organizzazione delle professioni intellettuali

Le professioni intellettuali saranno organizzate in Ordini o Collegi professionali, nei casi in cui vi sia un rilevante interesse pubblico da tutelare.

L'ordine è ente pubblico non economico garante dell'interesse pubblico.

In conformità della legge dello Stato, il Consiglio dell'ordine è organo di autoregolamentazione della professione, custodisce l'albo professionale, è responsabile dell'applicazione delle regole relative all'accesso alla professione ed al suo esercizio.

3. Le organizzazioni professionali

Le associazioni professionali e sindacali rappresentano gli interessi diffusi dei liberi professionisti.

Sono parte sociale, e partecipano a pieno titolo alla definizione della politica economica nazionale, delle regole relative al mercato del lavoro e della previdenza e dell'assistenza, erogate ai professionisti intellettuali e ai loro dipendenti.

Emanano codici etici con i quali rendono pubbliche le caratteristiche qualitative delle prestazioni fornite dai loro iscritti.

4. Le competenze dei livelli di governo

Conformemente al Titolo V della Costituzione, la legge dello Stato si deve indicare i principi fondamentali, le regole comuni che garantiscono l'unicità della professione a livello nazionale.

Alle Regioni spetta l'attuazione dei principi in relazione alle specificità regionali, nell'ambito delle competenze loro riservate.

La ripartizione delle competenze dovrà avvenire attraverso il dialogo tra Stato e Regione da un lato ed le organizzazioni dei professionisti dall'altro.

Alle Regioni sarà principalmente affidato il finanziamento della formazione per accedere alla professione e dell'aggiornamento.

5. Le nuove professioni

Le professioni emergenti, potranno venire riconosciute alla stregua della effettiva loro "novità" e rilevanza nel contesto economico-sociale del Paese. Altresì dovrà essere riguardata la loro "alterità" rispetto alle attività che risultino già proprie delle professioni regolamentate.

L'organizzazione delle nuove professioni, o professioni emergenti, potrà assumere la forma associativa, tenuto conto che le stesse esigono flessibilità e dinamicità.

In alternativa all'autoregolamentazione, le nuove professioni potranno essere costituite in associazioni sottoposte alla vigilanza statale.

In entrambi i casi le associazioni avranno il compito di sviluppare la dimensione di lavoro professionale indipendente delle nuove professioni e dovranno altresì dettare codici etici di comportamento, così come prevedere espressamente requisiti per l'ammissione degli iscritti, nonché pure regole per la permanenza della iscrizione, condizione per l'esercizio dell'attività.

6. Agenzia nazionale per lo sviluppo del lavoro professionale

Al fine di sviluppare la dimensione di lavoro professionale, sia delle professioni "storiche", sia di quelle nuove, nonché per definire e far evolvere regole chiare per l'accesso alle professioni e il mantenimento *standard* qualitativi, potrà essere costituita un'agenzia nazionale, che definirà gli *standard* per l'accesso e l'esercizio delle professioni, in funzione dell'evoluzione delle regole, della tecnica, dei mercati.

Tale agenzia sarà formata da esperti nominati dai Ministeri competenti, dai consigli nazionali degli ordini, delle associazioni sindacali e professionali, costituenti parte sociale.

7. Considerazioni economico-fiscali

Si reputa opportuno prevedere che, entro un termine breve dall'approvazione della Legge Quadro di riordino del sistema, sia avviato il riordino delle normative fiscali attinenti il lavoro professionale, nell'ottica di pervenire ad una razionalizzazione, organicità e ammodernamento dell'attuale sistema, che consenta nel contempo di introdurre concrete agevolazioni e benefici per le categorie professionali.