

RELAZIONE

In nostro Paese ha una notevole tradizione nel settore delle libere professioni e tuttora dispone di eccellenti professionisti nei vari campi ove l'apporto di cultura e saperi specialistici, di conoscenze tecniche, di capacità dell'intelletto e dell'ingegno costituiscono l'essenza del servizio professionale; analoga tradizione ha il sistema ordinistico, che comprende e racchiude buona parte delle libere professioni, un sistema predisposto a tutela dei propri iscritti nella tipicità e specificità del lavoro svolto.

In questo campo di attività con alto valore aggiunto si sono verificati fenomeni nuovi, fra loro connessi nell'ambito dell'integrazione europea e del mercato quali:

- la sempre più robusta presenza nel nostro territorio di studi professionali e di società di consulenza di altri Paesi;
- la marcata differenza quantitativa tra l'offerta globale di servizio da parte di professionisti italiani e la relativa domanda di una utenza sempre più orientata verso la qualità del servizio;
- la peculiare asimmetria informativa e la rilevanza dei costi sociali derivanti da prestazioni non adeguate.

Si è dunque posto il problema di scelte innovative al fine di evitare, nell'economia della conoscenza e dello sviluppo, una dipendenza da professionalità straniere; anche il mondo dell'impresa, che deve misurarsi nei mercati internazionali, sottolinea la necessità di sviluppare servizi adeguati e in grado di assistere le aziende nella competizione globale.

D'altra parte la stessa Unione Europea è intervenuta più volte ribadendo l'importanza del ruolo svolto dalle attività professionali, ma richiedendo nel contempo più circolazione e libertà nel mercato di tali servizi, più qualità e grande trasformazione dei vincoli nazionali disposti a favore degli organismi professionali in vincoli a favore della collettività degli utenti.

Il mese scorso anche il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione in cui si sottolinea, come priorità fondamentale, l'esigenza del più ampio e agevole accesso dei consumatori al mercato dei servizi professionali, garantendo qualità e contenimento dei costi.

La proposta che intendo proporre si caratterizza per una ben precisa scelta: conferire agli ordini una identità anche e soprattutto proiettata nell'interesse dell'utenza e del libero mercato.

Per la redazione del testo ci si è avvalsi della preziosa elaborazione realizzata da precedenti Governi e in precedenti legislature, ed essa è stata accompagnata da un'ampia consultazione di ordini, rappresentanze nazionali di associazioni, referenti scientifici e istituzionali (come il Censis ed il Cnel), organismi sindacali dei lavoratori e dei datori di lavori.

La proposta contempera, nell'ambito del sistema, la libertà di accesso alle professioni, salvo i limiti per attività caratterizzate dal contestuale esercizio di funzioni pubbliche, l'autonomia intellettuale e tecnica del professionista, la libertà di scelta da parte del cliente, la tutela dell'utente garantita attraverso il ricorso a strumenti di garanzia per eventuali risarcimenti da responsabilità professionali, le condizioni di esercizio della pubblicità relativa al servizio professionale.

Quanto all'accesso per le professioni intellettuali di interesse generali la proposta contiene numerose innovazioni come ad esempio la introduzione di meccanismi

atti a coniugare la formazione di una idonea professionalità di base con l'agevolazione dell'ingresso di risorse-giovani, quali la possibilità di svolgere il tirocinio anche all'estero o contemporaneamente all'ultima fase degli studi.

Si è, inoltre, mantenuto l'esame di Stato per l'abilitazione a quelle professioni il cui esercizio può incidere su diritti costituzionalmente garantiti o riguardanti interessi generali meritevoli di specifica tutela e si è conservato il meccanismo del concorso per i casi di obbligatoria determinazione numerica, anche in rapporto alle cosiddette attività riservate.

Per converso, principi e criteri introducono nuove linee di disciplina concernenti lo svolgimento delle procedure di abilitazione, specie in relazione alla composizione delle commissioni esaminatrici in modo da sottrarla alla prevalente competenza degli ordini, e per garantire la terzietà degli esaminatori e l'oggettività delle valutazioni.

Ampia cura è stata riservata alla struttura organizzativa e ai compiti degli ordini: i loro compiti riguardano al qualificazione e aggiornamento professionale degli iscritti, l'adozione di codici deontologici, la promozione di modelli organizzativi adeguati allo sviluppo tecnologico caratterizzante anche le libere professioni, l'informativa al pubblico delle regole e dei metodi di prestazione dell'attività degli iscritti, il controllo sugli stessi e sulla qualità dell'offerta.

Quanto ai codici deontologici ed al regime disciplinare, nei cui confronti si è manifestata, negli ultimi tempi, una marcata nuova attenzione, occorre sottolineare che questi profili, se adeguatamente soddisfatti, rappresentano una condizione necessaria nel sistema della competitività per garantire in concreto prestazioni adeguate e concrete, senza un eccessivo costo individuale o insostenibili incidenze sugli standard di economia globale. Perciò la proposta che si formula è molto attenta nel delineare i principi cardine dei codici deontologici rivolti a garantire tanto il cliente quanto gli interessi pubblici comunque coinvolti nell'esercizio della professione prevedendo, infine, la esclusione di ogni forma di interdipendenza o sovrapposizione tra incarichi di gestione degli ordini e compiti nelle commissioni di disciplina.

Particolare attenzione è stata rivolta nella interpretazione del punto di arrivo della elaborazione che si era orientata nel riconoscere funzione e spazio operativo alle associazioni professionali, cioè a iniziative di libera e spontanea aggregazione ricolte alla tutela degli interessi professionali e al corrispondente riconoscimento pubblico; il testo che si propone recepisce l'indirizzo, definito "sistema duale", ma lo coordina nell'art. 7 con le scelte di politica legislativa cui la riforma si ispira nella sua complessiva architettura. Le associazioni, però, non sono quelle dirette all'esercizio in comune dell'attività professionale, bensì organismi nei quali si riconoscono, per la tutela della propria identità e specificità, ampie aree professionali, talvolta portatrici di attività emergenti e di forte dinamica nel tessuto sociale, tutte caratterizzate dall'essere attività il cui espletamento non è dalla legge riservato a soggetti che abbiano superato esami di accesso e che siano iscritti ad Ordini ed Albi. L'obiettivo di tali associazioni è soprattutto quello di dare pubblica visibilità ai requisiti professionali dei propri iscritti al fine di fornire agli utenti un criterio di scelta fondato sulla capacità tecnica attraverso la credibilità della associazione; perciò chiedono, attraverso un riconoscimento di tipo amministrativo, una legittimazione socioeconomica della loro funzione nel mercato dei servizi professionali. Ora, perché tale esigenza possa essere accolta, attraverso l'inserimento delle stesse in un apposito registro ministeriale, è necessario richiedere ben precise condizioni concernenti sia l'ambito operativo

della platea degli associati sia i compiti svolti e da svolgere nei confronti degli stessi, al fine di fornire all'utenza l'affidamento necessario sulla capacità del soggetto cui è richiesta la prestazione.

La proposta si fa carico di tali esigenze e, nel dettare principi e criteri direttivi, stabilisce che per l'iscrizione in un registro, tenuto dal Ministero della Giustizia, le associazioni debbono avere un'ampia diffusione sul territorio e riguardare attività suscettibili di incidere o su diritti costituzionalmente rilevanti o su interessi che per il loro radicamento nel tessuto socioeconomico comportino l'esigenza di tutelare la relativa utenza; non basta: occorre pure che abbiano, nella struttura organica e nella gestione, un assetto trasparente e ispirato alla dialettica democratica, che adempiano efficacemente a compiti di verifica della professionalità dei propri associati, di aggiornamento professionale, di adesione a regole deontologiche la cui violazione comporti la esclusione del prestatore della attività dalla associazione di guisa che l'utenza abbia la relativa informazione al fine di operare una scelta consapevole e una adeguata tutela, in termini provvistici, nei confronti della utilizzazione della appartenenza alla associazione professionale. D'altronde solo così si può riconoscere la capacità di rilasciare attestati di competenza, che perciò vanno emessi sulla base di elementi direttamente acquisiti dall'organismo associativo; in ogni caso, tali attestati non possono non avere un limite temporaneo di durata ed essere subordinati ad un serio riscontro sulla conservazione dei requisiti richiesti ed all'espletamento della formazione permanente.

In conclusione, se è vero che la disciplina delle associazioni professionali si avvicina a quella degli ordini, è altrettanto vero che tra esse e gli ordini vi sono differenze sostanziali: i primi rappresentano quasi articolazioni dello Stato per i compiti cui debbono adempiere nell'interesse pubblico e sono, per gli esercenti determinate professioni, ad iscrizione obbligatoria, mentre le associazioni nascono per favorire la emersione di quelle nuove attività che non sono collocabili all'interno delle professioni già codificate o che riguardano quella parte di attività che possono essere svolte già oggi al di fuori della iscrizione ad ordini e derivano dalla libera iniziativa economica così come libera ne è la partecipazione, salva la utilità, in termini di credibilità, che può derivarne nei confronti della utenza e che, come si è detto, trova la sua ragione nel regime di controlli che viene introdotto: ciò significa che in nessun caso una attività, per lo svolgimento della quale oggi è richiesto un esame di abilitazione e l'iscrizione ad un ordine, potrà essere esplicata in futuro per effetto della sola appartenenza ad una associazione professionale; in secondo luogo, gli ordini hanno la rappresentanza istituzionale dei propri iscritti mentre gli altro organismi hanno soltanto quella associativa-privatistica; in terzo luogo, gli ordini, nella rinnovata fisionomia, svolgono funzioni nel prevalente e diretto interesse dell'utenza, le associazioni le svolgono nel prevalente interesse degli associati e indirettamente per l'utenza.

Anche il sistema ipotizzato per la creazione ed il funzionamento delle società tra professionisti risente di tale chiara distinzione dal momento che la normativa da emanare sarà specificamente limitata alle professioni comprese nel sistema ordinistico. Questa scelta, che lascia per il resto all'autonomia privata l'opzione per uno dei tipi societari previsti dal codice civile, è imposta dall'esigenza di contenere la disciplina ad hoc e di favorire viceversa l'operatività a mezzo delle ordinarie società di capitali – e non quelle che si propone di istituire, riservate, come si è detto, ai professionisti – nei settori emergenti ove una dinamica

imprenditoriale si rivela più adeguata alle esigenze del mercato dei servizi professionali.

La nuova tipologia societaria richiede che vi possano partecipare soltanto iscritti ai relativi albi nonché, consentendo, al tempo stesso, che, per le sole prestazioni tecniche e con quote minoritarie, possano partecipare anche soggetti non professionisti; è comunque stabilita l'esclusione per le cosiddette attività riservate. Il quadro normativo prevede una ben precisa ragione sociale e una idonea consistenza patrimoniale di cui disciplina i conferimenti, con circoscritto apporto di capitale qualificato dalla caratterizzazione di socio-professionista; individua in modo stringente il rapporto tra scelta del socio incaricato della prestazione e ipotesi in cui tale scelta non risulti effettuata dall'utente, precisando il regime di responsabilità; prevede l'iscrizione della società nell'albo ordinistico e le conseguenze anche disciplinari.

E' stata, poi, prevista la possibilità di costituzione di società multidisciplinari, con individuazione dei criteri cui condizionare detta facoltà, la previsione dell'inserimento negli albi relativi alle singole attività esercitate e la disciplina degli effetti di eventuale cancellazione; l'adattamento del regime di responsabilità alla tipologia multidisciplinare, anche in relazione al socio che esplica la prestazione, sia esso individuato o meno dal cliente; si disciplinano gli effetti di un eventuale procedimento civile che coinvolga la società o il singolo socio e le reciproche possibilità di intervento e di difesa; sono stati prefigurati i criteri per i conferimenti nella società multidisciplinare, le caratteristiche e le condizioni; la previsione della riserva delle cariche a soci professionisti in caso di partecipazione di non professionisti.

E' dunque auspicabile che sul progetto, aperto ancora ad ulteriori contributi, si possa realizzare quell'ampia convergenza che possa finalmente consentire la realizzazione di un corpo normativo innovativo idoneo a rispondere alle attese di tanti anni e alle non più eludibili esigenze del mercato europeo e della globalizzazione.