



C o L A P

Coordinamento Libere Associazioni Professionali

**INDAGINE CONOSCITIVA
PROMOSSA DALLE
COMMISSIONE II – GIUSTIZIA E COMMISSIONE X - ATTIVITÀ PRODUTTIVE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
IN RELAZIONE ALL'ESAME DELLE PROPOSTE DI LEGGE SULLA
RIFORMA DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI**

DOCUMENTO CONSEGNATO A CONCLUSIONE DEI LAVORI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

APRILE 2010

INDICE

1. Premessa.....	pag.5
1.1 Obiettivo del Documento.....	pag. 5
1.2 Presentazione del CoLAP.....	pag.5
1.3 Posizione del CoLAP sulla legge quadro di riforma.....	pag.7
1.4 Altri temi trattati nel Documento.....	pag.8
1.5 Organizzazione del Documento.....	pag.8
2. Perché occorre regolamentare le Associazioni Professionali.....	pag.10
2.1 La necessità di nuove “Regole” per il Sistema Professionale.....	pag.10
2.2 La riprogettazione delle Regole.....	pag.12
2.3 Le Libere Associazioni Professionali.....	pag.15
2.4 La “Natura” delle Libere Associazioni.....	pag.16
2.5 La modernità del Sistema Associativo.....	pag.18
2.6 La sinergia tra Ordini e Associazioni Professionali.....	pag.20
2.7 Conclusioni.....	pag.21
3. Come regolamentare le Libere Associazioni Professionali.....	pag.24
3.1 Le Proposte di legge sulla Riforma delle Professioni Intellettuali.....	pag.24
3.2 Riconoscere le Associazioni Professionali e non le relative Professioni.....	pag.28
3.3 La Formazione Permanente e l’Attestato di Competenza.....	pag.29
3.4 Il Controllo Statale.....	pag.31
3.5 La Previdenza dei Professionisti non Regolamentati.....	pag.32
4. Considerazioni su quanto esposte nelle audizioni.....	pag.33
4.1 L’organizzazione delle Audizioni.....	pag.33
4.2 Le risposte alle richieste degli Ordini.....	pag.35
4.3 La Riforma degli Ordini.....	pag.41
5. Conclusioni Finali.....	pag.47

1. PREMESSA

1.1 Obiettivo del Documento

Questo documento ha l'obiettivo di rappresentare e motivare gli Onorevoli membri delle Commissioni II°-Giustizia e X°-Attività Produttive della Camera dei Deputati la posizione del CoLAP, Coordinamento delle libere associazioni professionali, sulle proposte di legge di iniziativa di singoli parlamentari presentate nella XVI legislatura inerenti la riforma delle professioni intellettuali.

1.2 Presentazione del CoLAP

Il CoLAP è una associazione apartitica e senza scopo di lucro costituitasi nel 1999 che raccoglie oltre duecento libere Associazioni professionali con circa **300.000 iscritti**.

Unico obiettivo del coordinamento è ottenere una regolamentazione delle associazioni professionali che le riconosca come soggetti privati in grado di attestare le competenze dei propri iscritti.

L'universo professionale cui si rivolge il CoLAP è composto, secondo una ricerca del Censis (dati 2005) da oltre **3,5 milioni di operatori** che svolgono attività afferenti ad atti di professione non riservati (vedi tabella 1).

Il **ruolo economico** del sistema delle professioni associative è assai rilevante: esse contribuiscono al Prodotto Interno Lordo per il 7%.

E' documentato che le professioni associative costituiscono anche il **bacino occupazionale di riferimento per i giovani e le donne**, in quanto facilitano l'accesso alla professione in età precoce e la promozione delle pari opportunità.

Il CoLAP si rivolge altresì a **professionisti iscritti agli ordini professionali** desiderosi di attestare le **competenze specialistiche** acquisite successivamente all'iscrizione ai rispettivi albi professionali ed a tal fine riunitisi in libere associazioni.

Tabella 1: Elenco delle principali attività professionali rappresentate dalle associazioni aderenti al CoLAP

AREA PROFESSIONALE	PROFESSIONISTI ASSOCIATIVI (non regolamentati)
DISCIPLINE CULTURALI	DIALOGHISTI, INTERPRETI E TRADUTTORI, OPERATORI LINGUISTICI, BIBLIOTECARI, STORICI, ARCHEOLOGI, GRAFOLOGI, STORICI D'ARTE, RESTAURATORI, CONSERVATORI, GUIDE AMBIENTALI, FOTOGRAFI, BARMEN, LAUREATI STORIA E CONSERVAZIONE BENI ARCHITETTONICI ED AMBIENTALI, NATURALISTI, PROFESSIONISTI BENI CULTURALI, URBANISTI, TECNICI BENI CULTURALI, ENOLOGI.
DISCIPLINE TECNICO AZIENDALI	INFORMATICI, LAUREATI SCIENZE INFORMATICHE, LAUREATI SISTEMI INFORMATIVI TERRITORIALI, LAVORATORI ED UTENTI INTERNET, OPERATORI DELLA SCIENZA DELLA DOCUMENTAZIONE ED INFORMAZIONE, STATISTICI, OPERATORI DATI ED ELABORAZIONI, PROFESSIONISTI INFORMATICI E CALCOLO AUTOMATICO, PROCURATORI STRAGIUDIZIALI, PROFESSIONI LEGALI, ESPERTI GIUDIZIALI, SOCIOLOGI, DOTTORI IN SCIENZE POLITICHE, PROMOTORI SVILUPPO, PERITI, MANAGER DEL SOCIALE, CONSULENTI DI DIREZIONE, PUBBLICITARI, DIRETTORI COMMERCIALI E MARKETING MANAGER, OPERATORI MARKETING, QUADRI AZIENDALI, TEMPORARY MANAGER, APPROVVIGIONATORI, OPERATORI LINGUISTICI E SUPPLY CHAIN, TECNICI SCAMBI INTERNAZIONALI, INTERNAL AUDITORS, BRAIN WORKER, PROFESSIONISTI DELLA SICUREZZA, GEOMETRI, AGENTI SVILUPPO LOCALE, OPERATORI QUALITA', CONSULENTI TERZIARIO AVANZATO, LOGISTICI, PROJECT MANAGER, TECNICI PUBBLICITARI.
DISCIPLINE AMMINISTRATIVO CONTABILI	TRIBUTARISTI, REVISORI CONTABILI, PERITI ASSICURATIVI, AMMINISTRATORI DI CONDOMINIO, PRATICHE AMMINISTRATIVE, VISURISTI, CONSULENTI IMMOBILIARI E FINANZIARI, CONSULENTI DI INVESTIMENTO, RISK MANAGER, CREDIT MANAGER, OPERATORI FINANZA DI AZIENDA.
DISCIPLINE SOCIO FORMATIVE	COUNSELOR, MEDIATORI, ORIENTATORI, PEDAGOGISTI, FORMATORI, PSICOMOTRICISTI, EDUCATORI DEL MOVIMENTO, OPERATORI OLISTICI, PEDAGOGISTI, INSEGNANTI METODO FELDENKRAIS, EDUCATORI AL MOVIMENTO, EDUCATORI DEL GESTO GRAFICO, FISICI, MEDICI, BIOTECNOLOGI.
DISCIPLINE DEL BENESSERE	OPTOMETRISTI, MUSICOTERAPEUTI, NATUROPATI, OPERATORI BIO-NATURALI, REFLESSOLOGI, PODOLOGI, OPERATORI SCIENZE MOTORIE, PROTESISTI OCULARI, EDUCATORI CINOFILI, DANZATERAPISTI, FLORITERAPEUTI, ARTITERAPEUTI, KINESIOLOGI, OPERATORI CRANIO SACRALI, OPERATORI FITNESS.

Tabella 2: Elenco delle principali attività professionali di matrice ordinistica rappresentate dalle associazioni aderenti al CoLAP

AREA PROFESSIONALE	PROFESSIONISTI ORDINISTI
DISCIPLINE TECNICO AZIENDALI	INGEGNERI SPECIALISTI, INGEGNERI ECONOMICI, ARCHITETTI SPECIALISTI, GIURISTI DI IMPRESA, GIURISTI ECONOMICI DI IMPRESA

Il CoLAP si sostiene con il solo contributo annuale delle associazioni aderenti e grazie al totale volontariato dei suoi organi dirigenti.

1.3 Posizione del CoLAP sulla legge quadro di riforma

Essendo le proposte di legge di iniziativa parlamentare sulla riforma delle professioni intellettuali il tema dell'audizione, nel presente documento accenniamo soltanto alla nostra convinzione per la quale, essendo le esigenze delle professioni molto divaricate, una unica legge che le soddisfi tutte può trovare obiettive difficoltà per essere varata, come dimostrato dai tentativi non andati a buon fine nelle precedenti tre legislature, e quindi potrebbe essere più utile puntare su norme di settore.

E' questa una posizione assunta dal CoLAP con la mozione, approvata all'unanimità dai tremila delegati che parteciparono agli Stati Generali delle professioni associative del maggio 2004, che chiedeva al Parlamento un provvedimento per la sola regolamentazione delle libere associazioni professionali.

A quasi sei anni di distanza il provvedimento allora richiesto diviene assolutamente urgente, anche a ragione del recente recepimento della direttiva europea su servizi che penalizza le economie che non si sono date norme per la regolamentazione di tutte le professioni.

A dire il vero, la proposta di puntare su norme di settore sembrava essere anche la posizione del Ministro di Giustizia On. Angelino Alfano, che in questo senso si era espresso più volte, prima della recente convocazione in Via Arenula dei Presidenti dei Consigli Nazionali degli Ordini.

D'altra parte non vi è dubbio che il Paese abbia estremo bisogno di nuove regole in questo campo, per cui non saremo certo noi a non collaborare per il buon esito di una iniziativa parlamentare autonoma alla riforma delle professioni.

1.4 Altri temi trattati nel Documento

Come anticipato in sede di audizione, portiamo alla Vostra attenzione questo Documento a conclusione delle stesse in modo da poter presentare non solo la nostra posizione sulla riforma in argomento ma, anche, le nostre valutazioni su quello che è stato a Voi esposto dalle altre rappresentanze audite.

Lo riteniamo necessario sia perché la maggioranza degli altri soggetti, quasi per intero di matrice ordinistica, vi hanno a lungo intrattenuto con proposte e considerazioni sulle "nostre" associazioni professionali, che noi riteniamo strumentalmente fuorvianti, sia perché Voi non avete mai potuto ascoltare la voce dei cittadini/utenti, che sono i veri destinatari della riforma, né, tanto meno,

quella dei professionisti che sono obbligati ad essere iscritti agli ordini professionali per poter lavorare: questi ultimi possono avere posizioni e legittimi interessi assai diversi da quelle dei vertici degli ordini professionali.

Queste voci riteniamo di poterle interpretare noi, sia perché le libere associazioni nascono proprio al fine di comunicare ai cittadini/utenti il saper fare dei professionisti iscritti, sia perché all'interno del nostro coordinamento sono presenti anche associazioni costituite da soggetti iscritti ad ordini professionali.

Soprattutto cercheremo di evidenziarVi i disagi ed i **limiti alla libertà di esercizio della professione** da parte del singolo professionista (quindi da parte del cittadino) che vengono configurate dalle leggi vigenti, dai codici deontologici e dalla assoluta mancanza di difesa da eventuali abusi di potere dei vertici degli ordini, che peraltro non sembrano trovare alcun vero lenimento dalle proposte alla Vostra attenzione.

Le nostre valutazioni derivano dalla lettura dei resoconti delle audizioni e dei documenti pubblicati sul sito istituzionale della Camera dei Deputati.

1.5 Organizzazione del Documento

Il Documento si articola in 4 capitoli, oltre il presente.

Nel capitolo 2 illustriamo l'importanza della regolamentazione delle associazioni professionali concludendo che, se si vuole davvero riformare, nel senso di innovare, il sistema delle professioni intellettuali in Italia, non vi è altra via che dar vita ad una forte sinergia tra l'istituzione ordine e le associazioni. E' questo il cuore della riforma, non certo il ripristino o meno delle tariffe obbligatorie o l'ampiezza della possibilità per il professionista di fare pubblicità.

Nel capitolo 3 illustriamo le modalità che riteniamo più adeguate per regolamentare le associazioni professionali.

Nel capitolo 4 confutiamo le posizioni dei vertici degli ordini auditi e illustriamo sinteticamente le principali modifiche che dovrebbero essere apportate al sistema ordinistico nell'ipotesi di una vera riforma delle professioni.

Nel capitolo 5, infine, concludiamo auspicando un autentico atto di audacia che permetta, in breve tempo, di portare a compimento la riforma dell'intero sistema professionale italiano.

2. PERCHE' OCCORRE REGOLAMENTARE LE ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI

2.1. La necessità di nuove "Regole" per il Sistema Professionale

In ogni sistema economico il "mercato" per funzionare ha bisogno di "buone regole", cioè di quel *giusto numero* di regole capaci di favorire lo sviluppo dell'economia ed assieme garantire la sicurezza per i singoli cittadini. Regole troppo esigue non riescono a colpire le degenerazioni del mercato, troppe regole bloccano la capacità di sviluppo.

Il mercato dei servizi professionali, nello specifico, è particolarmente bisognoso di "regole buone" in quanto al suo interno non si "fabbrica" un prodotto standard, ma si danno prestazioni non sempre ben valutabili dall'utente.

Per regolare il mercato dei servizi professionali, gli Stati hanno scelto strade diverse. L'Italia ha istituito gli ordini professionali, trasformando associazioni spontanee di esercenti una singola professione in enti pubblici; l'Inghilterra, ha concesso alle associazioni tra professionisti di acclarata serietà, e solo a queste, di fregiarsi del simbolo della Corona, altri Stati hanno adottato entrambe le formule. In altri termini, lo stesso problema è stato affrontato dall'Italia, con un intervento diretto dello Stato, per il tramite di enti pubblici, sul presupposto di poterli orientare; dall'Inghilterra, con un sistema flessibile, quasi un "by appointment".

Le differenze pratiche tra i due sistemi sono state poco appariscenti fintantoché il sistema delle professioni è rimasto statico: modesti incrementi in ingresso, lento progredire dei saperi, sviluppo prevalentemente domestico delle transazioni, sostanziale distacco tra la professione e l'industria.

La divaricazione tra le due forme di governo dei servizi professionali è invece esplosa con l'avvento della economia "post industriale", che ha sancito il predominio del lavoro intellettuale su quello della catena di montaggio, e con la nascita della "società globalizzata della conoscenza", che ha portato ad una dilatazione del processo di specializzazione delle competenze ed al moltiplicarsi dei saperi.

A questa modifica delle condizioni esterne, un sistema (quello anglosassone/associativo) ha risposto prontamente accentuando il carattere concorrenziale e pragmatico delle sue (poche) norme, focalizzando il riconoscimento delle competenze sul versante del "saper fare" (accreditamento delle capacità sul campo), mettendo a disposizione dei professionisti le più

sofisticate forme giuridiche e tecniche per operare (società di qualunque tipo, accesso alla finanza, marketing, etc.), consentendo la diversificazione delle competenze all'interno di strutture omogenee.

L'altro (quello italiano/ordinistico) si è barricato all'interno dei recinti garantiti dalle sue (molte) norme, sia quelle originarie (sistema di accesso, codice civile del 1942, riserve d'attività), sia quelle costruite nel tempo a difesa degli interessi dei singoli iscritti: tariffe obbligatorie, divieto generalizzato di costituire società, divieto di associazioni multidisciplinari, norme deontologiche tese alla riduzione della concorrenza interna, facendo bene attenzione a dichiarare che tutto questo lavoro andava a vantaggio dei cittadini utenti (!).

Ma non è così e i dati di realtà sono davanti ai nostri occhi.

Se le norme fossero davvero funzionali alle esigenze di regolazione dei mercati, nei contesti in cui vige un regime di minore livello di regolazione dovrebbero emergere macroscopiche distorsioni. Ed invece non ci sono riscontri sul decadimento della qualità della prestazione professionale in mercati regolati su base concorrenziale. Anzi, le rilevanti quote di mercato conquistate nel nostro Paese da organizzazioni internazionali provenienti da regimi con minore intensità di regolazione dimostrano il contrario¹.

2.2. La riprogettazione delle Regole

Riprogettare il sistema delle professioni e dei suoi modelli organizzativi, vuol dire **incidere su nodi strategici dell'economia**, come la qualità dei servizi alle imprese ed alle persone, sui

¹ La bilancia commerciale per servizi professionali è stata deficitaria di **2,2 milioni di €** nel 2008, nonostante l'attivo di circa 500 milioni di € nel sotto-settore dei servizi di ingegneria.

Si evidenzia che questo è l'unico settore per il quale, grazie alla legge 109/94, osteggiata sino all'ultimo dagli ordini professionali, è possibile esercitare la professione sotto forma di società di capitali, con il solo vincolo che l'atto di professione riservato debba essere compiuto da un soggetto abilitato.

Fonte: Censis, Banca d'Italia, Eurostat.

Commercio estero dell'Italia nei servizi professionali (2008 milioni di euro)			
	Esport.	Import.	Saldo
Servizi legali e di consulenza	1.154	1.011	143
Servizi pubblicitari e ricerche di mercato	819	1.020	-201
Ricerca e sviluppo	669	491	178
Servizi architettonici, di ingegneria	1.978	1.485	493
Servizi agricoli e altri servizi di lav. in loco	84	93	-9
Altri servizi vari alle imprese	8.963	11.347	-2.384
Servizi tra imprese collegate	1.244	1.663	-419
Totale	14.911	17.110	-2.199

rapporti tra formazione e giovani generazioni, sulla collocazione dell'Italia nei processi di integrazione europea e di competizione internazionale.

Vuol dire, ancora, proporsi l'obiettivo di **garantire meglio l'utente sulla capacità specifica del professionista** cui si affida; fornire ai professionisti gli strumenti necessari per competere in Italia ed all'estero con i "colleghi" stranieri; rendere il sistema adattivo, cioè capace di rispondere prontamente alle variazioni della domanda.

E' un processo difficile che inevitabilmente deve superare ostacoli e porta scarso consenso². Ma, se si vuole fare la riforma, non ci si può sottrarre. Per raggiungere gli obiettivi occorre impostare una importante opera di ripensamento che guardi alle necessità del settore e trovi le soluzioni necessarie con spirito creativo.

In altri termini occorre non solo guardare a ciò che preesiste, ma soprattutto **guardare avanti e cercare di immaginare il mondo come sarà** domandandosi se:

- oggi il sistema professionale funziona al meglio?
- il sistema basato solo sugli ordini è quello ottimale?
- la società italiana, dal 1913, anno della istituzione del primo ordine professionale, è cambiata in modo tale da dover richiedere modifiche radicali al sistema?
- lo sviluppo delle scienze suggerisce mezzi diversi per accertare le competenze?
- l'attuale sistema è consono alla richiesta di implementare l'ascensore sociale, cioè l'elemento primo di giustizia sostanziale per i cittadini?

Naturalmente queste sono solo domande retoriche.

Le "tecniche" per procedere ad un ammodernamento del sistema sono ormai consolidate. Alcune sono state suggerite dall'Antitrust nella sua ricerca sulle professioni del 1997, altre sono state pubblicate dall'OCSE nel 2000, altre ancora sono incluse nell'agenda di Lisbona e nelle direttive della UE.

In estrema sintesi si può dire che le nuove regole:

- devono essere pensate per **tutelare i consumatori più deboli** (ora trascurati, come

² **Niccolò Machiavelli** ci ricorda che " nulla è più difficile da pianificare, più dubbio a succedere o più pericoloso da gestire che la creazione di un nuovo sistema. Per colui che lo propone ciò produce l'inimicizia di coloro i quali hanno profitto a preservare l'antico e soltanto tiepidi sostenitori in coloro che sarebbero avvantaggiati dal nuovo".

denunciano in continuazione le associazioni dei consumatori);

- devono **favorire la diffusione delle informazioni**, riducendo le asimmetrie informative a favore del consumatore.

Oggi la professione non è più solo l'attività tradizionale della tutela legale, della medicina, dell'ingegneria. E' anche, anzi soprattutto, la risposta a nuove esigenze: consulenza assicurativa e previdenziale, supporto psicosociale, amministrazione d'immobili, supporto informatico, formazione, intermediazione creditizia, banking, professioni per il benessere, pubblicità, etc. E, all'interno delle professioni tradizionali, è in atto una specializzazione delle competenze ed un sempre più rapido processo di divaricazione dei saperi che non può non essere indagato e valorizzato.

Questi fenomeni generano la necessità di regolare attraverso la flessibilità le attività del professionista. Notevolmente diversa risulta infatti la capacità di adattarsi ai cambiamenti da parte del regime organizzato su base *autorizzatoria* (il professionista deve dimostrare di aver superato un esame di Stato, il che significa una norma di legge che definisce l'esame e, quindi, una professione statica), da quello del regime organizzato su base *accreditatoria* (il professionista è sottoposto alla valutazione delle competenze maturate, anche informalmente, sul lavoro).

I fallimenti delle proposte di legge delle ultime legislature hanno impedito allo Stato di rispondere sia alle esigenze dei consumatori che si affollano intorno alle nuove professioni, sia alla specializzazione delle professioni tradizionali.

E' un fatto che gli ordini professionali si sono sempre opposti alla diffusione delle informazioni relative alle differenze di qualità esistenti tra i propri iscritti.

Un esempio è fornito dalla decisione dell'ordine degli ingegneri di qualche anno fa che ha consentito ai vecchi abilitati di non scegliere tra le tre nuove sezioni dell'Albo (civile, industriale, dell'informazione). Senza voler commentare la inadeguatezza della triplice ripartizione, già vecchia di venti anni al momento del suo varo, questo significa che almeno sino al 2040 avremo ingegneri onniscienti, **legittimati dalla legge a fare cose che sicuramente non sanno fare**. Con tanti saluti per la asserita qualità delle prestazioni degli iscritti all'albo³.

³ Il ragionamento dell'ordine dell'ingegneri fu che non si potevano andare a toccare i diritti pregressi degli iscritti che, evidentemente, per l'ordine sono più importanti di quelli dei consumatori!

2.3. Le Libere Associazioni Professionali

La riprogettazione del sistema professionale deve forzosamente individuare le modalità per consentire al consumatore di conoscere le reali capacità del professionista al quale si affida.

Questa possibilità può essere offerta al consumatore dalle associazioni professionali che, ognuna con le sue regole e in concorrenza con le altre associazioni, accettano come associati i professionisti che presentano determinati *curriculum* formativi e, verificato il “saper fare” di ognuno, rilasciano loro attestati di competenza con validità contenuta nel tempo. Allo scadere del periodo di validità dell’attestato, l’associazione verifica nuovamente la preparazione del professionista e l’aggiornamento effettuato.

Solo in caso di esito positivo della verifica viene confermato l’attestato di competenza. Il rilascio dell’attestato è subordinato anche al rispetto delle norme di corretto comportamento professionale e non è condizione per l’esercizio della professione, non solo nel rispetto del principio costituzionale, ma anche come utile stimolo concorrenziale per le associazioni a ben operare.

Tale meccanismo consente alle associazioni professionali di tutelare il bene collettivo in termini di funzione effettivamente “riconoscibile” di garanzia dei requisiti professionali degli iscritti nei confronti dei soggetti terzi presenti sul mercato. Il tutto, peraltro, temperato dalla capacità del processo concorrenziale (più associazioni professionali riconosciute possono insistere sullo stesso segmento di mercato) di annullare le rendite di posizione derivanti dal riconoscimento pubblico delle associazioni.

Il riconoscimento pubblico del sistema associativo, cioè la delega da parte dello Stato a più soggetti esponenziali di riagggregazione dei professionisti di un determinato segmento professionale, previsto come possibilità dalla direttiva europea 05/36 (che riprende quanto normato nella precedente direttiva del 92/50), **va considerato sulla base di una logica innovativa di valorizzazione delle nuove professioni e delle specializzazioni delle tradizionali professioni generaliste**. Esso genererà risultati positivi in termini di benessere sociale, naturalmente nel presupposto che venga accordato solo dopo l’esito positivo di un **minuzioso esame sulle capacità dell’associazione**.

2.4. La “Natura” delle Libere Associazioni

Nonostante il tanto parlare che da alcuni anni si fa delle libere associazioni, non a tutti è ancora chiara la loro vera natura, a dire il vero, anche per la abbondante campagna di disinformazione di cui sono oggetto.

Ci sono quelli che affermano che sono organizzazioni simili agli ordini. Sbagliano. Le **libere associazioni sono l’opposto di un ordine professionale** con il quale hanno in comune soltanto l’idea di base (idea che ha radici profonde nella storia, sin dal medio evo): sono gli stessi professionisti di un settore che tutelano e garantiscono la qualità della loro professione e l’utenza. Tutto il resto è divaricato:

- gli ordini professionali sono enti pubblici, le libere associazioni sono organizzazioni private;
- gli ordini professionali sono gli unici rappresentanti una professione, le libere associazioni sono in concorrenza tra loro sullo stesso segmento professionale;
- agli ordini professionali è obbligatorio essere iscritti per esercitare una professione, nessun obbligo di iscrizione è previsto alle libere associazioni.

Ci sono quelli che affermano che sono organizzazioni che si candidano a registrare professioni di serie B. Qui bisogna essere molto chiari iniziando con il rifiutare a priori il confronto tra professioni più o meno nobili. Ogni professione, in quanto espressione del lavoro umano, ha pari dignità. Ma, se proprio si volesse stilare una classifica utilizzando, ad esempio, la scala della pericolosità sociale di una prestazione non adeguata, sarebbe facile concludere che una buona quantità di professioni ordinate in ordini o collegi sono di “*classe*” indiscutibilmente inferiore a molte professioni associative.

Anche per l’aspetto “culturale” o meglio “intellettuale”, molte delle professioni associative sono di gran lunga più strutturate di molte regolamentate afferenti ad ordini e/o collegi: a noi sembra di averlo agevolmente dimostrato nel corso della audizione del 1° dicembre scorso, quando abbiamo presentato quattro professioni associative⁴.

La verità è che **le associazioni professionali si rivolgono all’intero scibile ed a tutte le professioni, dalle più semplici alle più complicate**: in questo livello superiore trovano grande

⁴ Si vedano a tal proposito le successive note 14,15,16 e 17

affermazione le associazioni professionali; si pensi, ad esempio, alle associazioni d'iscritti agli ordini che vogliono attestare competenze specialistiche acquisite sul campo.

A fronte di questo dato di fatto, ci sono anche quelli che, non senza malizia, affermano che sono organizzazioni che si propongono di consentire a soggetti non qualificati l'esercizio della professione, aggirando gli ostacoli posti dalle attuali norme.

Sono posizioni assolutamente prive di riscontri fattuali. Nel nostro Paese esistono attività professionali non oggetto di esclusiva che vengono esercitate anche da soggetti iscritti ad albi professionali. Ad esempio, la composizione di una lite per un incidente stradale senza danni alle persone, o la tenuta della contabilità di una bottega artigiana, o la elaborazione dei cedolini delle paghe: sono attività che possono essere compiute legittimamente da soggetti privi di laurea in legge o in economia, con la professionalità che acquisiscono con corsi specifici ed operando sul campo (il saper fare). Il vantaggio per l'utente è evidente: utilizza competenze specializzate nel settore di suo interesse pagando il giusto corrispettivo.

Ed è anche evidente il vantaggio per i giovani che possono entrare nel mondo del lavoro in età precoce, iniziare a produrre e, se volenterosi e capaci, con questi lavori mantenersi agli studi superiori.

L'errore sta nel campo antagonista.

Qualcuno è capace di spiegare la *ratio* per la quale, ad esempio, cittadini che in tutta la loro vita professionale si occuperanno di contabilità di piccole partite IVA devono seguire lo stesso corso di studio ed avere, in via teorica, la stessa preparazione del professionista che presiede il collegio sindacale della FIAT? Non sembra avere senso, eppure questa è la tesi sostenuta con vigore dai vertici degli ordini professionali.

2.5. La modernità del Sistema Associativo

Le attività professionali possono essere schematicamente divise in tre sezioni: quelle che richiedono conoscenze specialistiche focalizzate in limitati settori dello scibile, quelle che richiedono conoscenze ampie ed una elevata cultura generale, quelle che richiedono specializzazioni in settori contigui (o sovrapposti) allo stato dell'arte della ricerca scientifica e/o applicata.

In via esemplificativa nel primo settore si può porre il grafico. Trenta anni fa operava con il tecnigrafo e l'inchiostro di china; quindici anni fa si serviva del P.C. utilizzandolo come tecnigrafo elettronico con i programmi di *autocad*. Oggi non può più operare se non apprende l'uso dei programmi evoluti, non sa usare internet, non si aggiorna in continuazione.

Nel secondo settore si può porre l'avvocato. I principi giuridici sono sempre gli stessi e il codice di procedura si basa sugli stessi concetti. Anche se molte sono state le modificazioni di dettaglio, il possesso di una buona cultura di base, può consentire di assorbire, con un minimo di applicazione, le variazioni intervenute.

Nel terzo settore si può porre l'ingegnere. Ciò che ha imparato anche solo quindici anni fa all'Università, ad esempio nel calcolo delle strutture asismiche, è oggi totalmente inutile per il suo lavoro.

E' ovvio che le attività professionali che utilizzano i risultati della ricerca scientifica e/o applicata, come il primo ed il terzo settore delle attività professionali, per loro natura, sono in continua evoluzione.

Prevedere per queste attività solo una legislazione statica, come quella pensata nei primi anni del '900, è oggi un nonsenso se si vuole davvero dare trasparenza alle competenze di ognuno.

Per ottenere questo risultato occorre, invece, rivolgersi al sistema associativo:

- perché, potenziando un sistema basato sulla attestazione costante delle competenze, si dà impulso alla formazione continua e si diffonde l'innovazione nel mondo del lavoro;
- perché si permette al sistema di registrare le richieste di prestazioni novative da parte della utenza e si consente, a chi trova il modo di soddisfarle, di operare anche in Europa potendo certificare le proprie competenze;
- perché, con la evidenziazione delle specifiche capacità di ognuno, si innesca un processo emulativo, si implementano le capacità di tutto il corpo professionale e si aumentano i volumi delle prestazioni qualitativamente elevate.

In altri termini, **la modernità del sistema associativo sta nel *modus operandi* delle associazioni professionali** che verificano il saper fare *al momento*, nonché il *mantenimento nel tempo* della capacità di fare. Solo questo sistema consente di dare una garanzia di qualità alla prestazione dell'iscritto, cosa che non può essere data dall'ordine professionale (che può

attestare solo che un certo giorno, anche di trenta anni fa, il suo iscritto ha superato un esame).

L'inserimento delle libere associazioni professionali nel quadro normativo nazionale rappresenta quindi *la possibilità* per il sistema professionale italiano di modernizzarsi.

2.6. La sinergia tra Ordini e Libere Associazioni Professionali

L'analisi comparata tra i vari sistemi professionali europei fa emergere che il massimo dei vantaggi può essere offerto dalla combinazione armonica dei diversi modelli (modello ordinistico e modello associativo) in un sistema finalizzato a generare un punto di equilibrio soddisfacente tra pieno dispiegamento concorrenziale dell'offerta professionale sul mercato e gli effetti di tutela del consumatore che si vogliono raggiungere con la regolazione⁵.

A tal fine è bene che le due entità convivano, in quanto ognuna è portatrice di una istanza che, sinergicamente armonizzata, può porsi utilmente al servizio del consumatore.

Gli ordini professionali, restando enti pubblici, **vengono ricondotti al progetto originario per il quale furono creati**: accertatori del possesso della conoscenza di base per l'esercizio di una attività costituzionalmente protetta, magistratura speciale per il controllo del comportamento etico del professionista, organi coadiutori dell'Amministrazione pubblica.

Le libere associazioni professionali vengono ammesse al rilascio degli attestati di competenza per le attività professionali per le quali vi è libertà di esercizio e per le specializzazioni delle attività professionali, già regolate in ordine e garantiscono l'utente favorendo una concorrenza su base qualitativa.

In via esemplificativa, potranno rilasciare attestati di competenza per le attività di amministratore di condominio o di musicoterapeuta (attività lontane da ogni riserva di iscritti agli ordini); di counselor, di esperto tributario, di giurista d'impresa (attività vicine a quelle di competenza degli iscritti agli ordini, ma prive di esclusiva, in questo caso facendo attenzione a distinguere chiaramente i titoli degli attestati per non ingenerare confusione nel

⁵ Da qualche parte si afferma che in Europa non esistono esempi di sistemi duali: è un clamoroso falso. Un solo esempio tra moltissimi, in Francia la professione di ingegnere non ha un ordine professionale, ma è perfettamente riconosciuta ed inquadrata.

consumatore); di avvocato matrimonialista o di ingegnere esperto in gallerie (specializzazioni di attività oggetto di riserva). In questi ultimi casi, ovviamente, i soggetti percettori degli attestati devono preventivamente soddisfare i requisiti di superamento dell'esame di Stato e di iscrizione all'albo professionale e devono seguire le regole deontologiche fissate dagli ordini di appartenenza.

2.7. Conclusioni

L'economia della conoscenza e la conseguente svolta terziaria del capitalismo hanno determinato l'affiorare, a partire dall'inizio degli anni '80, di professioni che presentano sia i requisiti dell'intellettualità e della professionalità dei settori più tradizionali, sia peculiarità innovative proprie ed esclusive.

Alcune di queste sono professioni totalmente nuove che si appalesano per:

- dare risposte diverse ad esigenze e bisogni tradizionali,
- dare risposte nuove ad esigenze e bisogni nuovi,
- per la razionalizzazione di attività prima svolte all'interno di imprese⁶,
- per il progredire della scienza e il conseguente splittamento e o diversificazione di professioni esistenti.

E' incontrovertibile che i **professionisti associativi esistono** e che hanno:

- il loro mercato (sempre più in crescita),
- una forte fidelizzazione dei loro clienti;
- luoghi di incontro per scambiarsi informazioni, per coagulare il sapere, per presentarsi all'utenza in modo più adeguato⁷;
- la loro fetta rilevante di contributo alla creazione del PIL nazionale⁸.

Le associazioni professionali formate da questi professionisti **esistono** e noi le rappresentiamo; il sistema associativo propone un sistema aperto, fondato sulle competenze

⁶ **Spin off aziendali:** provocati dallo sviluppo della tecnologia, dalla conseguente necessità di specializzazione e dalla necessità di ottimizzazione dei costi di produzione

⁷ Necessità percepita principalmente dai professionisti più accorti e seri.

⁸ 7% del Pil nazionale, e 21% se si considerano le aziende collegate.

(formazione continua e aggiornamento professionale), impone norme deontologiche, rilascia attestati di competenza: è lo strumento di garanzia verso l'utenza .

Dovere del Parlamento, se non vuole venir meno ai suoi compiti, è quello di regolamentarle:

- a tutela dei cittadini che si rivolgono ai professionisti associativi,
- a tutela dei professionisti associativi che devono avere la certezza di operare nella legalità ed hanno diritto allo *status* ed alla *dignitas* di professionisti⁹;

La regolamentazione:

- **serve per valorizzare le associazioni che fanno al meglio il loro lavoro**, che hanno davvero corsi di formazione efficaci, che davvero controllano i comportamenti dei loro iscritti, che seguono percorsi certificati per rilasciare gli attestati di competenza, e, di contro, per **porre nel discredito le associazioni che non hanno queste prerogative**.

E ce ne potrebbero essere anche tra le nostre. Se così non si facesse si correrebbe il rischio che l'associazione "cattiva" scacci quella "buona", come accade per la moneta.

- serve per facilitare gli utenti/cittadini nella **scelta dei soggetti ai quali rivolgersi**, in quanto possono conoscere le capacità attraverso gli attestati di competenza.

Quanto sottolineato in queste pagine rende evidente l'importanza e l'urgenza di un provvedimento di regolamentazione delle libere associazioni professionali che, a costo zero

⁹ La magistratura si è spesso occupata degli attacchi ai singoli professionisti associativi per abuso di professione. Li ha sempre respinti, ma a costo di rilevanti spese per il singolo cittadino, di immaginabili riduzione della capacità di produrre reddito per il sostegno della famiglia per tutta la durata delle cause, crisi di identità e messa in discussione della dignità del singolo. A titolo di esempio:

Sentenza Suprema Corte, sentenza n. 15530/08: "Il consulente fiscale e tributario hanno un'attività il cui esercizio è libero".

TAR del Lazio, sentenza n. 3122/09: "Le attività svolte dai Dottori Commercialisti ed esperti contabili non sono espressamente riservate per loro dalla legge il che rende possibile la presenza di associazioni i cui iscritti svolgono una o più di quelle attività."

Tribunale di Verona, sentenza n. 953/ 08: Associazione Italiana Fisioterapisti contro Operatrice Shiatsu per esercizio abusivo della professione di fisioterapista "*assolve l'imputata perché il fatto non sussiste*".

Tribunale di Reggio Emilia, Richiesta di Archiviazione n. 5741 R.G.N.R Ordine degli Psicologi dell'Emilia Romagna contro Counselor per esercizio abusivo della professione in quanto "*manca qualsiasi ipotesi penalmente rilevante*".

Tribunale di Siracusa, sentenza n. 804/04: "*dall'istruzione dibattimentale non è in alcun modo emerso che l'attività degli imputati (counselor) sia stata espressione di quella competenza e di quel patrimonio di conoscenze che il legislatore ha inteso tutelare attraverso l'individuazione della professione protetta, nel caso di specie la professione di psicologo. (...) Pertanto gli imputati devono essere assolti dal reato loro ascritto in concorso perché il fatto non sussiste*".

per il sistema, sia capace davvero di realizzare quel cambiamento di rotta di cui il Paese ha bisogno per sollevarsi dalla crisi ed essere davvero in Europa.

3. COME REGOLAMENTARE LE LIBERE ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI

Nel capitolo precedente abbiamo evidenziato l'utilità, per il cittadino/utente e per la società in generale, di regolamentare le libere associazioni ed abbiamo prospettato la possibilità di coesistenza di queste con gli ordini professionali.

In questo capitolo discuteremo di come debbano essere regolamentate le libere associazioni professionali.

3.1. Le proposte di legge sulla Riforma delle Professioni Intellettuali

Escludendo la proposta di legge di iniziativa popolare presentata dal CUP nella precedente legislatura, in quanto disconosciuta dagli stessi proponenti (vedi verbale di audizione del 20 Ottobre), sono sei le proposte all'esame delle Commissioni II- Giustizia e X-Attività Produttive della Camera dei Deputati.

Qui di seguito si riassumono sinteticamente le singole proposte, con riferimento esclusivo a quanto prevedono per le associazioni professionali.

- **A.C. n. 503, primo firmatario On. Siliquini**, prevede la possibilità di costituire associazioni professionali da parte di professionisti che esercitano attività non riservate in esclusiva agli iscritti agli ordini. I criteri per l'iscrizione delle associazioni professionali in un registro istituito presso il Ministero della giustizia e le modalità di verifica iniziale e successiva dei requisiti professionali degli iscritti, acquisiti dopo idonei percorsi di formazione e di aggiornamento professionali, sono demandati a un D.M. (articolo 4).
- **A.C. 1553, primo firmatario On. Vietti**, dedica l'intero Titolo III alle associazioni professionali costituite tra coloro che esercitano una attività non riservata al fine di dare evidenza ai requisiti professionali dei propri iscritti nei confronti della collettività. Prevede i requisiti che le associazioni devono avere per poter rilasciare gli attestati di competenza ed essere iscritte in un registro tenuto dal Ministero di giustizia e delega il Governo per la loro esatta definizione (articoli 32-36).

In aggiunta prevede (articolo 29) la costituzione di associazioni tra professionisti iscritti ad albi, al fine di favorire l'identificazione di specifici profili professionali e fissa i

requisiti di queste associazioni, escludendo però la possibilità per questa tipologia di associazioni di rilasciare attestati di competenza.

- **A.C. 1590, primo firmatario On. Vitali** dedica il capo VI al riconoscimento delle associazioni professionali fissando con grande cura i principi generali ai quali devono attenersi le associazioni professionali (natura privatistica, base volontaria, dialettica democratica, osservanza di principi deontologici, struttura organizzativa e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione). Allo stesso capo fissa i requisiti che devono possedere per essere iscritte in un registro tenuto dal Ministero della giustizia, le modalità di rilascio e validità dell'attestato di competenza, che viene istituito in espressa conformità con la direttiva 2005/36/CE. Ha cura, infine di precisare il divieto di uso di denominazioni professionali relative a professioni organizzate in ordine (articolo 26 – 31).
- **A.C. 1934, primo firmatario On. Froner** che tratta unicamente del riconoscimento delle professioni associative. Prevede il preventivo riconoscimento della singola professione, con decreto del Ministero della Giustizia, il successivo riconoscimento della associazione professionale, che viene iscritta in un registro al Ministero della Giustizia. Le associazioni professionali sono individuate come forme aggregative cui viene demandato il rilascio degli attestati di competenza in alternativa e/o in concomitanza con quelli che possono essere rilasciati da enti di certificazione. Prevede infine la costituzione, presso l'INPS di una gestione autonoma esclusivamente destinata alle professioni associative.
- **A.C. 2239, primo firmatario On. Mantini**, dedica il capo VI al riconoscimento delle associazioni professionali raccordandosi al D. Lgs 9 novembre 2007 n. 206 e precisando che i professionisti a queste iscritti non possono esercitare attività professionali riservate dalla Legge a specifiche categorie, devono adottare denominazioni che non possano ingenerare confusioni con quelle professioni organizzate in ordini e, a partire dal 2013, devono possedere almeno il titolo di laurea triennale (articoli 26 e 27). Prevede inoltre la possibilità per i professionisti associativi di accedere alla previdenza degli ordini e collegi.
- **A.C. n. 2077, prima firmataria On. Formisano**, prevede il riconoscimento delle associazioni professionali e delle professioni non regolamentate ad opera dello Stato;

garantisce uno svolgimento della prestazione professionale libero e fondato sulla piena autonomia intellettuale e tecnica del professionista (sia in forma individuale che in quella associata o societaria, od ancora in quella dipendente) e contempla inoltre la possibilità, da parte delle associazioni, di costituire forme aggregative con funzioni di rappresentanza e di controllo e l'istituzione dell'attestato di competenza, in conformità alla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, e al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di attuazione della medesima direttiva.

La prima considerazione da fare è che tutte le proposte in esame, sia pur con diverse sfumature e consapevolezze, **hanno colto la necessità di una emersione pubblica di attività professionali innovative e/o derivanti da processi di specializzazione interna delle professioni generaliste** e di una valorizzazione delle competenze professionali che consenta, attraverso un meccanismo di riconoscibilità/visibilità sociale, di generare una maggiore consapevolezza nel cliente/consumatore rispetto alla qualità delle prestazioni professionali erogate, ed hanno ipotizzato un sistema duale sinergico ordini/associazioni sulla base del modello prefigurato a livello comunitario.

Tutte le proposte infatti prevedono il riconoscimento delle associazioni professionali (ad eccezione della proposta Froner che, in assoluta controtendenza, prevede in prima istanza il riconoscimento della professione e, solo in seconda battuta, quello dell'associazione) e l'istituzione di un apposito registro al quale demandano la vigilanza.

Inoltre, ad eccezione della sola proposta dell'On. Siliquini, tutte prevedono come scopo principale delle associazioni **la facoltà del rilascio dell'attestato di competenza**.

In altri termini gli Onorevoli Deputati proponenti hanno colto la necessità di dar vita ad un sistema duale basato su un mix virtuoso e sinergico di meccanismi autorizzatori (ordini) e logiche accreditatorie (associazioni), configurando così un modello di regolamentazione pronto ad adeguarsi all'evoluzione della scienza e del mercato per corrispondere all'esigenza di un momento normativo che regoli e garantisca significativi standard qualitativi con una disciplina dinamica.

Dobbiamo dire che, rispetto alle proposte di alcune legislazioni addietro, i concetti che il CoLAP è andato diffondendo in tutti questi anni, pur con la scarsità dei mezzi a sua disposizione,

hanno trovato una buona accoglienza tra tutti gli schieramenti rappresentati in Parlamento, e questo fa indubbiamente piacere.

Essendo queste le proposte in esame, non possiamo che restare interdetti quando ascoltiamo le dichiarazioni dell'Onorevole Relatore che escludono categoricamente la regolamentazione delle associazioni professionali dalla riforma di cui si discute. Non è compito del Relatore armonizzare le proposte di legge, e come sarà possibile se non si vuole neppure trattare il tema delle associazioni?

Un testo assai vicino alle nostre posizioni è quello proposto dall'On. Vitali, integrato con la previsione dettata dall'articolo 29 dell'On. Vietti, ma eliminando per le associazioni tra gli iscritti agli ordini il divieto del rilascio dell'attestato di competenza, e modificando nel Ministero dello Sviluppo Economico l'organo di registrazione e di controllo.

Nei successivi paragrafi illustreremo le principali motivazioni di questa preferenza.

3.2. Riconoscere le Associazioni Professionali e non le relative Professioni

Dal 1982 (cioè dalla commissione cd. Perticone) ad oggi, alcune delle professioni sono morte (agenti di cambio, revisore ufficiale dei conti); altre si sono profondamente modificate nel tempo (enologo, pubblicitario); per alcune l'innovazione tecnologica ha mutato profondamente le modalità di svolgimento (giornalista, designer, archeologo, notaio); per altre, la ricerca e la tecnologia hanno dato luogo a processi di diversificazione e specializzazione innovativa (medico, ingegnere); alcune sono sul viale del tramonto in termini di domanda (periti agrari e industriali), altre ancora sono professioni completamente nuove o in forte espansione perché figlie dell'innovazione tecnologica, legislativa o di mercato (informatico, consulente d'investimenti, biotecnologo, operatore shiatsu). Questi sono soltanto alcuni esempi che potrebbero essere replicati e arricchiti con molte altre professioni.

Ne consegue che la pluralità di attività professionali e la rapidità del cambiamento siano, nel contesto del sistema duale, elementi determinanti nell'individuazione del meccanismo di riforma, che per rispondere in maniera efficace alle esigenze del cittadino/utente deve essere assolutamente fondato sul **riconoscimento prioritario delle associazioni**, in quanto solo in questo modo si crea quella flessibilità ed adattività necessaria in una economia globalizzata. Contrariamente, riconoscere le professioni e, solo in seguito i soggetti esponenziali che

insistono su un determinato segmento, significherebbe cristallizzare una situazione esistente ad una data determinata, rendendo statico un processo evolutivo che, giorno dopo giorno, deve invece essere in grado di offrire al cliente/consumatore un valido ed attuale punto di riferimento qualitativo nella scelta del professionista.

Le associazioni hanno questa capacità dinamica: raggruppano una serie di professionisti di un certo segmento professionale e si danno un "nomen", cioè un'attività professionale di riferimento importante per rendere trasparente il rapporto tra professionista e cliente.

Porre dei paletti, circoscrivere dei confini, progettare qui e ora quel che accadrà domani non è certo garanzia di qualità ne una modalità giusta per accrescere i livelli di tutela del cittadino, quanto piuttosto la soluzione migliore per generare nuove rendite di posizione e rigidità all'interno del sistema professionale.

3.3. La Formazione Permanente e l'Attestato di Competenza

Il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 ha segnato una tappa decisiva per l'orientamento della politica e dell'azione dell'Unione Europea ed ha affermato:

- che i cittadini europei potranno continuare a mantenere un alto tenore di vita **solo se si dedicheranno alle attività connotate da un alto valore di conoscenza;**
- che l'interscambio di queste attività deve essere il più libero possibile all'interno dell'Europa così da creare **il più ampio e sviluppato mercato al mondo** in questo settore, con tutte le conseguenze che tale evoluzione implica sulla vita culturale, economica e sociale dei cittadini europei.

Le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona dichiarano che il buon esito della transizione ad un'economia e una società basate sulla conoscenza deve essere accompagnato da un orientamento verso **l'istruzione e la formazione permanente**, in quanto i modelli di apprendimento, di vita e di lavoro sono soggetti ad una rapida trasformazione per cui occorre cambiare i modelli di comportamento finora utilizzati.

In definitiva l'Europa dice che la formazione permanente rappresenta oggi, nell'era del capitalismo avanzato, lo strumento di garanzia della qualità delle competenze dei professionisti.

Dopo quasi dieci anni di lavoro l'Europa è riuscita a far diventare Legge le decisioni di Lisbona avendo approvato la direttiva "qualifiche" (36/2005) e la direttiva "servizi" (123/2006). La prima è stata recepita dal Governo italiano nel 2007 (D Lgs 206/2007), la seconda varata lo scorso dicembre dal Consiglio dei Ministri entro giugno diverrà anch'essa legge.

La somma di queste due normative instaura come sistema principale per qualificare i professionisti europei il **modello accreditatorio**, pur lasciando in vita, come residuale, il **sistema autorizzatorio**.

Affinché il sistema di tipo accreditatorio possa raggiungere i suoi obiettivi e funzionare correttamente deve rispondere ad un requisito essenziale: chi attesta la competenza del professionista deve possedere "**l'informazione rilevante**", deve cioè essere esperto della materia poiché soltanto così può valutare la prestazione del professionista.

Per questo la normativa di regolamentazione deve dare alle associazioni professionali il compito del rilascio agli iscritti dell'attestato di competenza in ordine al possesso di requisiti professionali, tenendo in considerazione:

- i curriculum formativi;
- le certificazioni acquisite;
- le esperienze professionali maturate;
- l'aggiornamento professionale effettuato;
- il rispetto di regole di correttezza nello svolgimento dell'attività professionale.

Tale attestato deve inoltre caratterizzarsi per una sua validità limitata nel tempo, così da garantire la qualità del servizio soltanto per quei professionisti che adempiono costantemente ad un aggiornamento permanente. Questa logica di verifica "*in itinere*" rappresenta infatti la chiave di volta delle associazioni professionali che verificano **il saper fare al momento**, nonché il **mantenimento nel tempo della capacità di fare**, al contrario del sistema ordinistico che, pensato cento anni fa, è attrezzato solo per attestare che un certo giorno, anche di trent'anni fa, il suo iscritto ha superato un esame di Stato.

Per **ridurre l'autoreferenzialità dell'attestato di parte seconda** - autoreferenzialità che è però presente nella maggioranza dei titoli di studio che vengono rilasciati - è auspicabile che le eventuali certificazioni richieste dalle associazioni e le procedure che si impegnano a seguire per giungere al rilascio dell'attestato, abbiano carattere oggettivo e vengano certificati da soggetti terzi rispetto alle associazioni medesime (**certificazione di parte terza**).

La proposta che affida per intero a una parte terza il rilascio dell'attestato di competenza (che quindi non può essere in possesso della *"informazione rilevante"* di cui si è detto prima) trasforma l'attestato in un documento prevalentemente burocratico e come tale non in grado di attestare davvero il saper fare. La certificazione di sola parte terza è utile quando si devono attestare la qualità dei processi organizzativi di una azienda o le conoscenze di un lavoratore (segretaria, dattilografo, telefonista, usciere, etc.) non la conoscenza di un professionista.

3.4. Il Controllo Statale

Le associazioni professionali, in possesso di precisi requisiti (democraticità, trasparenza, organizzazione) e che prevedano per gli iscritti alcuni obblighi come quelli formativi ed assicurativi, sono iscritte in un registro pubblico tenuto dal Ministro per lo Sviluppo Economico (piuttosto che dal Ministero della Giustizia) che vigila sul loro operato verificando il mantenimento nel tempo dei requisiti previsti per legge.

Nel caso ravvisi irregolarità nell'operato delle associazioni o la perdita dei requisiti o prolungata inattività deve provvedere alla cancellazione dal Registro, con la conseguente revoca dell'autorizzazione a rilasciare gli attestati di competenza.

3.5. La Previdenza dei Professionisti non Regolamentati

L'attuale normativa obbliga il professionista associativo ad iscriversi alla gestione separata dell'Inps come fosse un lavoratore para-subordinato e li sottopone ad un prelievo contributivo di circa il 26 per cento, ponendoli in una posizione di svantaggio nei confronti dei liberi professionisti iscritti ad un ordine o collegio professionale e con cassa previdenziale ad hoc, per i quali il prelievo contributivo è attestato intorno al 10 -15 per cento.

Per di più non offre prestazioni assistenziali e previdenziali paragonabili a quelli degli altri professionisti.

Di qui la necessità di prevedere almeno l'istituzione di una gestione a contabilità separata *"ad hoc"* per i lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate, nell'ambito della Gestione separata dell'INPS già esistente e che possa porre fine a questa condizione di evidente disarmonia.

4. CONSIDERAZIONI SU QUANTO ESPOSTO NELLE AUDIZIONI

4.1. L'organizzazione delle Audizioni

Alle audizioni sono stati invitati i responsabili delle organizzazioni esponenti degli ordini professionali (CUP nazionali, CUP regionali, CUP triennali, PAT), i responsabili di ogni ordine professionale, i responsabili delle casse di previdenza ordinistiche, i sindacati datoriali dei professionisti italiani ed europei, con il risultato che in alcuni casi le stesse persone sono state ascoltate più volte con due cappelli diversi.

Complessivamente agli ordini professionali, nelle varie configurazioni sopra elencate, sono state dedicate oltre nove ore di audizione, mentre alle associazioni professionali è stata data un'ora e mezza, pur rappresentando un universo forse maggioritario in termini numerici.¹⁰

Tutti le rappresentanze ordinistiche, pur divaricandosi su questioni che riguardano i rapporti interprofessionali ed evidenziando, su quei temi, profonde spaccature e contrasti non si sa come sanabili¹¹, hanno però fatto fronte comune utilizzando gli stessi argomenti, per non dire le stesse parole, nell'attaccare le associazioni professionali e la loro richiesta di essere regolamentate nell'ambito della riforma.

E' stato poi invitato il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, cioè l'organismo al quale la Costituzione demanda il compito di esprimersi sulle questioni del lavoro. Nel timore che potesse esprimere valutazioni non in linea con quelle degli ordini professionali l'audizione è stata preceduta dalla lettura di una nota dei tre rappresentanti gli ordini all'interno del CNEL stesso (già auditi dalle commissioni) e seguita da una sorta di controinterrogatorio dell'Onorevole Relatore teso a porre nel nulla le posizioni espresse.

¹⁰ A tal proposito non possiamo non smentire la dichiarazione che abbiamo letto nei verbali di audizione per la quale i cittadini italiani che esercitano professioni associative (a tempo pieno o a tempo parziale, sotto forma di lavoro autonomo o dipendente, come singoli o come società) **non sono circa 3,5 milioni**, come attestato dalla ricerca del CENSIS, ma solo **200.000**. Questo numero è il risultato di una ricerca che è stata portata alla vostra attenzione dall'agrotecnico Roberto Orlandi, che evidentemente si ritiene più esperto in materia di indagini del Prof. Giuseppe De Rita. Se dovessimo seguire la sua strada potremmo affermare che gli esercenti professioni ordinistiche sono 700.000, cioè il numero dei liberi professionisti iscritti alle casse di previdenza, e non i 2 milioni che risultano iscritti agli albi! Spiace che da parte di soggetti che ricoprono cariche pubbliche, come i Presidenti degli Ordini, si ritenga di poter fornire al Parlamento dati fasulli con tanta disinvoltura!

¹¹ Sulla questione riserve professionali c'è distonia tra avvocati, notai, commercialisti e consulenti del lavoro; sulla questione del nuovo albo delle professioni tecniche c'è la totale opposizione degli ingegneri; sulle questione società i notai non vogliono soci di capitale, i commercialisti li accettano purché siano minoranza, gli ingegneri li chiedono; e si potrebbe continuare.

Benché oltre il tempo massimo stabilito, è stato audito anche l'Ing. Stefano Zappalà, relatore a Bruxelles della direttiva 36/2005, oggi privato cittadino, che ha fornito la sua visione della direttiva. Dalle dichiarazioni rilasciate alla stampa, sembra che questa audizione sia stata illuminante, quasi che gli Onorevoli deputati non siano in grado di comprenderne da soli la portata leggendone il testo¹².

Certo è stato audito anche il CoLAP e CNA - Assoprofessioni, in rappresentanza di oltre 200 associazioni professionali.

Infine, è stata rifiutata l'audizione dei sindacati confederali quasi che i professionisti dipendenti non abbiano diritto di rappresentare le loro valutazioni sul tema della riforma, che pure di loro si interessa con norme non marginali.

Le Commissioni parlamentari hanno la più completa autonomia per come organizzare le audizioni alle quali ritengono di dover ricorrere nella fase di studio dei provvedimenti che devono assumere. Al cittadino resta però la facoltà di esprimere le proprie valutazioni su come vengono organizzate le audizioni.

Con il massimo rispetto che è dovuto al Parlamento, il CoLAP a tal proposito non può sottacere che, a suo avviso, le audizioni sono state organizzate con il solo obiettivo di mettere in cattiva luce le associazioni professionali e non per comprenderne il fenomeno e l'utilità sociale di una loro regolamentazione.

In altri termini il CoLAP considera che sia stata tradito il concetto stesso di audizione che deve servire a far conoscere le problematiche in modo che poi il Parlamento possa legiferare con cognizione di causa, non a privilegiare una tesi rispetto ad un'altra.

4.2. Le risposte alle richieste degli Ordini

La richiesta di fondo dei vertici degli ordini avanzata nel corso delle audizioni è stata quella di non utilizzare mai le parole *associazioni professionali* (!).

Per raggiungere questo obiettivo la strategia messa in campo si articola in quattro mosse:

¹² "L'audizione del relatore della direttiva europea è stata **illuminante: un prezioso contributo**, poiché si è avuto modo di apprendere dalla viva voce del relatore le finalità del legislatore europeo, nonché l'interpretazione autentica degli articoli che fanno riferimento alle professioni intellettuali"- (On. Maria Grazia Siliquini su Mondo Professioni).

- Definire professione intellettuale solo quella esercitata da soggetti che hanno un percorso formativo a livello di laurea, un accesso alla professione che passa per il superamento di un Esame di Stato, un percorso di formazione continua;
- Modificare di conseguenza il codice civile (il primo comma dell'articolo 2229 dice cose diverse di quelle indicate al punto 1);
- Definire le attività tipiche delle professioni ordinistiche;
- Revisionare il d.lgs 206/2007 di recepimento della direttiva qualifiche in quanto introduce un sistema di identificazione delle associazioni professionali.

L'accoglimento di queste richieste porterebbe, con un colpo solo¹³, ad **umentare in modo esponenziale le attività riservate** per legge agli iscritti agli ordini e ad **escludere gli atti dei professionisti associativi dal novero delle professioni intellettuali**.

Verrebbe così a mancare il motivo di regolamentare le associazioni nella legge di riforma delle professioni intellettuali.

Davvero geniale!

Prima di confutare le richieste dei rappresentanti degli Ordini, ricordiamo che nel corso della nostra audizione i rappresentanti di quattro associazioni professionali hanno esposto sinteticamente i contorni delle loro professioni (Raffaele De Magistris per i bibliotecari¹⁴, Giorgia Leoni per gli archeologi¹⁵, Simone Maccaferri per i biotecnologi¹⁶, Vincenzo Patanè per gli approvvigionatori¹⁷).

¹³ In termini meno paludati si potrebbe dire che si prenderebbero due piccioni con una fava.

¹⁴ **“Il Bibliotecario** può essere definito come intermediario tra gli utenti e le risorse informative della conoscenza, come recita il manifesto UNESCO sulle biblioteche pubbliche. Per quanto già registrata nell'antichità, è sicuramente una delle figure che sono sempre riuscite a rimodularsi, alla luce sia dell'evoluzione tecnologica che delle trasformazioni sociali. Per definirne i contorni, potrei citare i corsi di laurea, tra cui quelli dell'Università La Sapienza di Roma, o i corsi di specializzazione, come il master di II livello dell'Università Federico II di Napoli; o, ancora, la declaratoria dei profili professionali registrata dal Ministero per i beni e le attività culturali, o i titoli e i requisiti richiesti in occasione dei concorsi, compreso l'ultimo bandito dal ministero. Potrei, altresì, citare gli specifici rami in cui viene articolata la professione in chiave specialistica, per esempio nell'atto di indirizzo della regione Lombardia di alcuni anni fa. A tal proposito, voglio precisare un punto in merito all'attività del bibliotecario, che di norma sfugge: nella sua attività di intermediazione tra la gente e la conoscenza, egli si colloca nel cuore delle problematiche inerenti la società dell'informazione, come viene definita la società della conoscenza.”

¹⁵ **“L'Archeologo** è una professione antica, ma che non è mai stata capita nella sua complessità e, soprattutto, nel ruolo sociale che riveste. Siamo lo strumento attraverso il quale l'umanità costruisce la propria coscienza storica e la conoscenza del suo passato, Nonostante non esista un censimento ufficiale, si tratta di almeno 10-15 mila professionisti attualmente impiegati nei diversi livelli e fasi. A livello universitario, oggi esiste una laurea in archeologia quinquennale, mentre, alcuni anni fa, essa rientrava nella laurea in lettere con indirizzo archeologico. Ci sono specializzazioni, master e qualsiasi altro tipo di formazione, ma nessun riconoscimento. Di fatto non esistiamo in tutti i livelli in cui siamo impiegati. Non vorrei dover dimostrare il nostro essere una professione intellettuale, perché sarebbe quasi folle sostenere che siamo prestatori di servizi di lavoro autonomo.”

¹⁶ **“Il Biotecnologo** è il professionista che si occupa dell'utilizzo di materiali viventi, o di parti di essi, per la creazione di beni o servizi. Per fare un esempio concreto, in ambito biomedico si può interfacciare con l'istituzione medica per il disegno e la produzione di strumenti come biomateriali oppure organi e tessuti ingegnerizzati, di cui spesso, in questi anni, sentiamo parlare sui giornali. Tutto ciò che ci riguarda come cittadini è toccato dalle biotecnologie:

Affermare che le quattro professioni sinteticamente descritte nelle note non siano professioni intellettuali è cosa che diverrebbe difficile anche al geniale ideatore della strategia degli ordini. Almeno fino a quando gli aggettivi continueranno ad avere la funzione di qualificare i sostantivi ai quali vengono accostati. E' infatti difficile non rilevare che c'è sicuramente molta più cultura di base e molto più **intelletto** in queste professioni che in **molte** di quelle organizzate in ordini e collegi, soprattutto di quelle che organizzano convegni faraonici dilapidando i denari che prelevano dalle tasche dei professionisti obbligati ad iscriversi, forse ritenendo che lo sfarzo possa aumentare il livello di intellettualità delle loro professioni, oggettivamente assai modesto¹⁸.

Ma veniamo alle richieste dei vertici degli ordini.

Ricordato che gli iscritti ai collegi professionali sono prevalentemente solo diplomati¹⁹, è un grave errore voler automaticamente far coincidere con la laurea la definizione di professione intellettuale: **le Università somministrano il sapere consolidato** e, quindi, per definizione non possono esserci corsi di laurea per le nuove professioni, in quanto non vi è stato ancora il tempo di consolidare il loro sapere. Un esempio: gli informatici. Per oltre due lustri è esistita la professione di informatico, ma non vi era un corso di laurea specifico. Per questo non avremmo dovuta considerarla una professione intellettuale?

dall'alimentazione alla salute, dai modelli animali per studiare le cure per nuove malattie, ai cibi funzionali, alla tutela dei prodotti tipici, Tutto beneficia oggi di nuovi prodotti biotecnologici e richiede competenze specifiche, date, per esempio, dalla laurea in biotecnologie, che è nata nel 1994, è diffusa in tutta Italia in 41 atenei e vede più di 15.000 studenti iscritti, nonché una stima di laureati attuale di oltre 20.000 unità. Le biotecnologie rappresentano, indubbiamente, uno dei settori di punta dell'industria e dell'innovazione italiana. Oggi, 260 società investono in ricerca e sviluppo biotecnologico e hanno un giro di affari pari a 15,3 miliardi di euro e un incremento del 18 per cento rispetto allo scorso anno. Tali dati sono in accordo con le stime OCSE, le quali prevedono, nei prossimi vent'anni, un aumento del 200 per cento dell'impatto sul comparto produttivo delle biotecnologie. Tale impatto è presente anche in Italia, come avete potuto leggere nel Libro Bianco sul futuro modello sociale, pubblicato dal Ministro Sacconi nella primavera scorsa, che poneva le biotecnologie come centrali per lo sviluppo del nostro Paese.”

¹⁷ “**L’Approvvigionatore** è il professionista che coordina e controlla il processo di acquisto di beni e servizi che necessitano all'azienda cui l'approvvigionatore si riferisce, per produrre le attività o i beni che vende sul mercato. In Gran Bretagna, la professione è riconosciuta: il “*Chartered institute of purchasing and suppli*” rilascia, infatti, attestati riconosciuti. Negli Stati Uniti, l'indice prodotto dall'associazione analoga all'ADACI, l'ISM, viene consultato con cadenza mensile dal Presidente degli Stati Uniti con il suo *staff* economico, in quanto indicatore dell'andamento dell'economia statunitense e, quindi, mondiale. La federazione internazionale alla quale la nostra associazione aderisce raccoglie circa un milione di approvvigionatori nel mondo. Di questi, circa 50 mila sono in Italia. Il mondo accademico sta riconoscendo, in questi ultimi anni, notevole importanza al ruolo dell'approvvigionatore e che sono nati master specifici in diverse università, come il Politecnico, le tre Università di Roma e l'Università di Salerno.

¹⁸ Visti gli attacchi che subiamo ci viene difficile non fare un esempio concreto. Con questa visione la professione del Consulente del lavoro, la cui categoria professionale e per la maggioranza costituita da semplici diplomati e la cui professione per più del 70% trae fatturato dall'inserire dentro un computer le ore lavorate ed attendere la stampa delle buste paga sarebbe una professione intellettuale, quella dell'Archeologo no!

¹⁹ Il fatto che una norma abbia equiparato i diplomi alla laurea triennale, non significa che un diplomato divenga automaticamente un laureato!

In ogni caso esiste un sistema di qualificazione che l'Europa ci consiglia (l'EQF), che stabilisce una scala di otto livelli di formazione professionale²⁰ e, per ogni professione, individua il livello minimo. Non vediamo un solo motivo per doversene discostare.

Anche il discrimine dell'Esame di Stato per qualificare una professione intellettuale è privo di logica: se andassimo a vedere i dati storici dell'andamento dell'esame di Stato ci accorgeremmo che la percentuale di chi lo supera al primo colpo è altissima, per cui è solo mitologia la distinzione per chi lo supera, alimentata soprattutto da chi, per proprie carenze, ha avuto difficoltà a superarlo!

Ma non è questo il punto.

L'esame di Stato fu istituito insieme ai primi ordini professionali in modo da consentire allo Stato, appunto, di sincerarsi delle conoscenze di base del professionista prima di affidargli delle esclusive, cioè il diritto di eseguire alcune prestazioni di grande rilievo per la collettività (difesa in giudizio, cura delle salute, sicurezza per la vita, etc.). Non aveva e non ha invece senso per chi non è destinatario di esclusive, ma, soprattutto, ha ancora meno senso oggi con l'accelerazione delle conoscenze che mettono fuori gioco chi non si aggiorna in continuazione.

La necessità della **formazione continua** per qualificare una professione intellettuale, invece ci trova del tutto concordi. Il problema sta nel fatto che siamo noi che da dieci anni ne predichiamo l'utilità per l'esercizio consapevole della professione, che abbiamo fissato in tre anni il periodo di revisione delle capacità del nostro iscritto, che prevediamo la cancellazione dalla associazione per chi non supera la revisione, che diciamo che è necessario evidenziare e valorizzare le specializzazioni in quanto le conoscenze richieste sia dalle vecchie che dalle nuove professioni sono troppo ampie per poter essere abbracciate da un solo professionista.

Anche se siamo orgogliosi di aver fatto capire anche agli ordini l'importanza della formazione continua e della specializzazione, è chiaro che non possono essere loro a farla per evidente conflitto di interesse in cui verrebbero a trovarsi.

Vi è anche la richiesta di fissare le **attività tipiche** di ogni professione. E' il più classico dei tentativi di distorsione del processo concorrenziale che tende di fatto ad aumentare surrettiziamente le riserve di attività e, non rendendo possibile il riconoscimento di molte associazioni, a spingere nell'illegalità decine di migliaia di professionisti, facendo mancare improvvisamente il reddito alle loro famiglie(!).

²⁰ Vedi allegato 1 : Dalla Raccomandazione EQF allegato II, 23 aprile 2008 definizione dei livelli EQF

Le attività che si vorrebbero definire tipiche sono quelle dove, nel tempo, si è più sviluppata una naturale competizione tra i professionisti associativi e i professionisti ordinistici, una competizione assolutamente lecita, stanti le attuali disposizioni legislative e l'interpretazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale (418/96), la quale ha evidenziato come, all'interno delle professioni, l'attività si dispieghi in tante singole prestazioni che, pur facendo parte di quelle svolte da una determinata professione, risultano diversamente protette: alcune sono riservate e vietate ai non iscritti al relativo albo; altre non sono coperte da riserva e possono essere svolte in piena libertà da chiunque, anche dai non iscritti (secondo un processo riconosciuto a tutti gli effetti valido e leale dalla Corte)²¹.

Un'altra richiesta dei rappresentanti degli ordini è **la modifica degli articoli 4 e 26** del decreto legislativo di recepimento della direttiva qualifiche (il n. 206 del 9 novembre 2007) dove si prevede che le associazioni professionali, con determinati requisiti, possano essere consultate dal Governo per la definizione della posizione italiana quando si andrà a discutere delle piattaforme europee per le professioni riconosciute. Per convincere gli Onorevoli Deputati della necessità della eliminazione di questa norma si è a lungo intrattenuto Pierangelo Sardi²², presidente del CEPLIS, ed è stato scomodato l'ex parlamentare europeo Stefano Zappalà.

In considerazione dell'enfasi con la quale è stata diffusa sulla stampa quest'ultima audizione, come prima ricordato, è necessaria una breve riflessione.

E' certo che la direttiva europea 36/2005 si rivolge solo alle professioni regolamentate ma, e questo Zappalà ha dimenticato di dirlo, la **regolamentazione delle professioni non è definita dall'Italia, ma da tutti i Paesi Europei: una professione non regolamentata in Italia può essere regolamentata altrove e viceversa e quindi rientra di diritto nel dominio della direttiva.**

Un esempio: i "counselor" sono una professione non regolamentata in Italia, ma regolamentata in Austria e Germania e in via di regolamentazione in Inghilterra; quando si andrà a discutere la

²¹ E' incomprensibili come da parte di autorevoli parlamentari, per di più di professione avvocati, si possano definire "abusivi" i professionisti associativi.

²² Sardi, nel suo intervento, ha affermato che in Inghilterra esistono sia gli ordini che le associazioni professionali: a quest'ultima sarebbe demandato il compito di certificare le eccellenze.

Non è vero. Basta leggere l'elenco delle 43 attività professionali rappresentate dalle associazioni allegato alla direttiva.

La verità è che vi sono sia associazioni che attestano competenze di professioni semplici che quelle di specializzazioni complesse, esattamente come in Italia.

La sua affermazione fa giustizia anche di un'altra "inesattezza" raccontata dai suoi colleghi per i quali il sistema duale proposto dal CoLAP non avrebbe riscontri in Europa. Da quanto dice Sardi c'è in Inghilterra (ma anche in molti altri Paesi Europei).

piattaforma europea di questi professionisti, le autorità competenti italiane per adempiere al dovere di contribuire positivamente alla sua definizione, non essendovi un ordine professionale specifico, dovranno interpellare le associazioni di riferimento nazionali per comprendere ed approfondire la professione in oggetto. Ecco il perché del lungimirante articolo 26 del decreto 206/2007, che non è uno strumento di riconoscimento o regolamentazione delle associazioni professionali ma solo un meccanismo per dare alle professioni non regolamentate italiane e regolamentate in altri Paesi Europei il diritto di contribuire alla creazione della piattaforma e della tessera professionale.

Per quanto precede l'affermata distonia tra la direttiva europea 36/2005 e gli artt. 4 e 26 del decreto Prodi di recepimento non esiste così come sono solo ipotesi fantasiose i paventati ricorsi presso la Corte di Giustizia Europea (assai semplicemente, ad oggi non c'è alcun ricorso).

D'altra parte non siamo noi a dire che questa è l'interpretazione autentica della direttiva 36/2005; sono le **sentenze del TAR Lazio**²³ che, *ad abundantiam*, hanno dichiarato anche inammissibili per carenza di interesse tutti i ricorsi presentati dagli ordini e dalla loro organizzazione esponenziale contro questo decreto e il fatto che queste sentenze siano così ben argomentate che gli ordini hanno rinunciato anche al ricorso al Consiglio di Stato!

A nostro avviso è assurdo che, pur di difendere la posizione di **figli unici** di questo Stato, gli Ordini vogliano mettere il nostro Paese nella condizione di non partecipare pienamente alle piattaforme comuni europee.

A questo proposito ci pare giusto ricordare che i rappresentanti degli ordini nelle loro audizioni si sono riferiti alle direttive europee, ora per prenderne le distanze, ora per sostenerle, a seconda della convenienza. Il che si commenta da solo.

Anche la definizione di professione intellettuale che vorrebbero fosse introdotta cozza con quella utilizzata nella normative europee che certo non possono prevedere obbligatoriamente, ad esempio, l'esame di Stato (che in molti paesi non esiste).

Da noi rappresentanti del CoLAP, non avete sentito nulla del genere, come non lo avete sentito in passato. Noi sappiamo benissimo che l'Europa **non impone** ai Paesi un sistema invece di un altro. L'Europa, nell'ultimo decennio, ha **solo consigliato** i Paesi aderenti a migliorare le regole che sovrintendono le professioni per rendere più agevole la mobilità dei professionisti, nella

²³ Confronta sentenze TAR Lazio n. 3122, 3160, 3162 del 2009.

convinzione che un mercato più ampio e con maggior concorrenza dia maggiori possibilità all'economia di crescere.

Ogni Paese è libero di aderire a questo consiglio o no. **Certo noi pensiamo che l'Italia farebbe bene ad aderire al consiglio.**

Per concludere, il *refrain* di tutti gli interventi dei rappresentanti degli ordini è uno solo: le associazioni professionali non devono essere neppure nominate nella legge che il Parlamento sta esaminando.

Questo è assolutamente possibile semplicemente modificando il titolo della legge: lo si trasformi in "Riforma degli Ordini professionali" e il problema è risolto. E' più agevole che modificare il codice civile e andare contro il buon senso.

Però **cercare di arginare il fenomeno delle libere associazioni professionali, facendo finta che non esista** o provando a declassarlo, è, a nostro parere, come mettere la testa sotto la sabbia: non ha senso, è un atteggiamento miope di chi non vuole accettare il fatto che il sistema duale è già sotto i nostri occhi.

4.3. La Riforma degli Ordini

I nostri associati iscritti agli ordini ci sollecitano di evidenziare, preliminarmente, che le proposte di legge in esame, per la parte che attiene agli ordini, non sembrano configurare una riforma in chiave moderna, aperta al mercato, al confronto concorrenziale ed istituzionale. Sembra invece che la principale preoccupazione delle proposte sia stata quella di **umentare i poteri degli Ordini professionali** (soprattutto dei loro vertici) a danno dei cittadini, che devono acquisire servizi professionali dei professionisti, che vogliono muoversi su ambiti più innovativi e del Paese che deve trarre giovamento dal miglioramento di quei servizi.

Per quanto attiene alle proposte dei vertici degli ordini l'idea è di **annullare la realtà delle associazioni professionali**, inglobando gli atti di professione da queste rappresentate all'interno delle competenze degli ordini esistenti.

E' una operazione già iniziata negli anni scorsi, ad esempio, dall'Ordine degli architetti che hanno ampliato la loro "ragione sociale" inserendo anche i pianificatori, i paesaggisti e i conservatori, attività queste che, non essendo soggette ad esclusiva, possono essere svolte anche da professionisti con una formazione diversa da quella della laurea in architettura. Con questa

operazione si è cercato di sottrarre al libero mercato atti di professione, ma inutilmente in quanto quegli atti sono comunque restati liberi.

E' di questi giorni invece il tentativo, molto più grave, di ampliare le attività riservate degli avvocati alla consulenza legale ed all'attività stragiudiziale. Sembra cioè che il Consiglio Nazionale Forense stia riuscendo nell'obiettivo, da tanti anni perseguito ma mai neppure avvicinato, di accaparrare in esclusiva l'ultima fetta del mercato della professione sino ad oggi restata libera da riserve. A noi pare davvero inconcepibile che, in un sistema economico che si fonda sulla dinamicità e capacità di adattamento, si stia discutendo su un provvedimento che riduce gli spazi competitivi e va contro l'interesse pubblico, le indicazioni comunitarie ed il naturale processo evolutivo.

La motivazione di chi ha proposto e di chi ha approvato in Commissione il testo di legge è la tutela della qualità della professione. Detta in altro modo si sostiene che tutti i duecentomila avvocati italiani, per il solo fatto di aver superato un esame di Stato, sono più esperti, ad esempio in materia di appalti pubblici, di chi, pur senza la laurea in legge, opera in quel settore da tanti lustri, oppure dei dirigenti di banca in diritto bancario, oppure degli assicuratori in diritto assicurativo.

A noi sembra invece che il risultato sia solo quello di aumentare il campo di azione protetto (ed ora con tariffe blindate) senza curarsi delle conseguenze per gli altri cittadini italiani. Se il Parlamento approvasse, migliaia di professionisti che oggi legittimamente esercitano, molti di questi con competenze specifiche testate dalle associazioni, atti di professione, ad esempio nel settore della infortunistica stradale, verrebbero messi fuori legge e privati della possibilità di lavorare e produrre reddito con conseguenze disastrose anche per le loro famiglie, e soggetti che lasciano il lavoro per l'età, o per la riduzione degli organici (non sono pochi di questi tempi), non potranno più ritagliarsi un campo di azione nella consulenza nel settore in cui hanno lavorato per una vita.

Nelle audizioni non è stato possibile ascoltare la voce dei professionisti che, obbligati ad essere iscritti agli ordini professionali per poter lavorare, hanno avuto la sventura di porsi in contrasto con le direttive emanate dai Consigli Nazionali: la difesa di questi professionisti è praticamente impossibile essendo essi giudicati da chi, in una unica mano, detiene il potere legislativo, in quanto emana i codici deontologici, quello del pubblico ministero (in quanto formula l'accusa) e quello giudicante.

Le proposte di riforma cercano, in effetti, di inserire norme che riducono l'asimmetria nello svolgimento dei procedimenti, ma con poca convinzione in quanto non intaccano il concetto di

“Tribunale domestico” che costituisce il vero *vulnus* nel diritto della difesa. A ciò si aggiunga che a giudicare sono soggetti assolutamente digiuni dei rudimenti del diritto, con la sola eccezione dell’ordine degli avvocati e di quello dei notai.

Ancora, nessuna delle proposte di legge si preoccupa di ricondurre le sanzioni a tipologie di “reato” precise. In questo modo la sospensione o, addirittura, la radiazione dall’albo possono avvenire anche per fatti lievi, quando a compiere il reato è un *non amico* e, all’opposto, è possibile non iniziare neppure il procedimento se si tratta di un *amico*.

Non è fantasia. Dalla stampa di qualche settimana fa abbiamo appreso che importanti personaggi politici iscritti ad un albo professionale e condannati con sentenza passata in giudicato per reati gravissimi non sono stati neppure sottoposti a procedimento disciplinare, mentre vi sono casi in cui, per mancanze assolutamente lievi, posto che mancanze siano, altri professionisti sono stati sospesi dall’esercizio della professione²⁴.

Alcune proposte cercano di rivitalizzare l’**obbligazione di mezzi**, senza peraltro rendersi conto che la assicurazione obbligatoria sugli atti di professione, pure prevista, di per se ne sconfessa la sostanza. A tal fine si ricorda che la Cassazione²⁵, con riguardo a molte professioni, certamente le professioni mediche e quelle tecniche, ritiene che l’atto professionale comporti l’assunzione da parte del professionista di una obbligazione di risultato (e non di mezzi), stante il contenuto dell’attività che deve rispondere a ben determinati protocolli e/o standard tecnici normativamente definiti.

Al modificarsi della natura dell’obbligazione del professionista dovrebbe corrispondere, in parallelo, anche l’abbandono del principio dell’**infungibilità della prestazione** professionale. Anche qui la Cassazione ha detto che il mandato conferito dal cliente ad un avvocato vale come mandato

²⁴ Un esempio per tutti, indicativo della pericolosità delle attuali norme. Il codice deontologico dei farmacisti sino a qualche anno fa definiva atto di slealtà verso i colleghi, e quindi sanzionabile, il prolungamento dell’orario di apertura. Su richiesta dell’autorità garante del Mercato, che ha stabilito che l’obbligo di chiusura è contrario all’interesse del cittadino, questa norma è stata espunta dal codice deontologico. Ciò nonostante si ha notizia di farmacisti ripetutamente sospesi dall’esercizio della professione per aver tenuta aperta oltre l’orario fissato la propria farmacia. La motivazione data dal collegio giudicante è che così non si rispetta una legge regionale (che prevede una sanzione amministrativa per l’infrazione).

²⁵ Nel settore della progettazione è ormai abbastanza consolidato l’orientamento della giurisprudenza nel senso di ritenere obbligazione di risultato quella del progettista; a tale proposito si richiamano fra le altre, le sentenze n. 2163/61, n. 1101/63, n. 2292/65, n. 2294/66, n. 231/69, n. 1386/70, n. 2429/71, n. 873/75, n. 2052/75, n. 3965/76, n. 4559/76, n. 1346/77, n. 3608/77, n. 4245/83, n. 2757/84, n. 488/85. L’attività del progettista, per la Suprema Corte, consiste infatti nel mettere a disposizione del cliente un determinato bene avente una ben precisa e autonoma utilità e rispondente a determinati “*parametri tecnici di qualità*”. Da ultimo la Cassazione (sent. 21 marzo 1997, sez. II civ., n. 2540) ha affermato che “... poiché l’obbligazione assunta dal professionista (progettista) è di risultato, è consentito condizionare il pagamento dell’onorario al finanziamento dell’opera, quando questo dipende dalle caratteristiche del progetto. In questa ipotesi la P.A. non è tenuta al pagamento della prestazione per la redazione di un progetto inutilizzabile che ha comportato il mancato finanziamento cui era condizionato il pagamento del compenso”.

conferito a tutti e a ciascuno dei professionisti associati, proprio in ragione della “spersonalizzazione” dell’attività professionale che – a sua volta – consegue alla nuova natura dell’obbligazione sottostante.

Ancora, occorrerebbe stabilire quali siano i **soggetti sottoposti alla disciplina ordinistica**. Attualmente esistono Ordini professionali che consentono l’iscrizione esclusivamente a soggetti che esercitano la libera professione, senza alcun vincolo di subordinazione; vi sono altri Ordini che accettano l’iscrizione di professionisti dipendenti, sia pubblici che privati, con il solo requisito che abbiano superato l’esame di Stato. La questione non è di poco conto in quanto, in questo secondo caso, spesso il numero dei professionisti dipendenti è assolutamente preponderante. Per l’Ordine degli Ingegneri, ad esempio, i professionisti dipendenti iscritti agli Albi sono oltre l’80%. Ne risulta che la gestione dell’Ordine è di fatto attribuita a coloro che per formazione culturale ed esperienza di lavoro sono agli antipodi dei liberi professionisti.

Così pure si dovrebbe abbandonare ogni tentativo di ribadire la vigenza dell’*intuitus personae* almeno per determinati settori dell’attività professionale in cui vige ormai il principio di concorrenza e confronto pubblico. Ma non vi è traccia di questo nelle proposte in esame.

Alcune proposte si affannano a definire in dettaglio un nuovo tipo di **società tra professionisti**. Benissimo, ma sembra che dimentichino che il problema è per la gran parte già superato. Per le professioni tecniche esiste da 15 anni la possibilità di costituire sia società di capitali per l’esercizio della professione (tutelando l’attività riservata in modo assai semplice ed efficace), sia società di professionisti, per la professione di avvocato c’è una norma specifica, per le professioni mediche, il problema non si è mai posto. Restano fuori solo i commercialisti, che vorrebbero una soluzione mista e i Notai, che non le vogliono.

Molte delle proposte di riforma prevedono per gli ordini la **verifica del mantenimento delle competenze, la formazione, l’accertamento della formazione continua**, la preparazione per il tirocinio pre-esame di Stato. Ma in un quadro normativo competitivo non può esservi spazio per gli ordini di svolgere queste mansioni che sono tipiche delle associazioni: sono compiti che presentano inevitabilmente degli aspetti commerciali, che verrebbero affidati senza alcuna possibilità di verifica del mercato e che sarebbero gestiti senza alcuna concorrenza. Il fallimento degli ECM, ormai acclarato, ne sono la prova. Queste considerazioni non troveranno accoglienza favorevole da parte degli ordini professionali, ma è chiaro che, essendo stata scartata, “*in primis*” dagli stessi ordini, l’idea di un loro ripensamento integrale, con un **cambiamento della natura**

giuridica (da ente pubblico ad associazione privata) e con la **rinuncia del monopolio della rappresentanza** della professione, quelle funzioni non possono essere loro affidate.

In definitiva, in nessun conto viene tenuta la realtà di fatto della **crisi del sistema ordinistico**, che trova dimostrazione nella disaffezione degli iscritti (obbligatori) alle attività istituzionali degli stessi Ordini professionali (elezioni che durano semestri per raggiungere il *quorum*, partecipazione pressoché nulla alla vita degli Ordini, cariche elettive che si trasformano «a vita» per assenza di dibattito interno e di candidati alternativi, sistema elettorale che di fatto esclude la minoranza anche dal controllo della gestione dell'Ordine).

In ultimo il tema della reintroduzione delle tariffe minime. Premesso che non dovrebbe essere materia della riforma in quanto le tariffe, obbligatorie o meno, nascono da provvedimenti diversi da quelli della costituzione degli ordini professionali, non può non rilevarsi come le affermazioni che si leggono sulla stampa da parte dei vertici degli ordini professionali circa i danni che la loro abolizione avrebbe portato ai giovani professionisti siano destituite di ogni base di realtà: la liberalizzazione delle tariffe è servita ai giovani per acquisire lavoro.

Per gli affidamenti pubblici, infine, è indispensabile mantenerle se non si vuole che a vincere le gare siano sempre gli stessi, ingessando il mercato. Occorre solo che le amministrazioni applichino le norme esistenti che consentono di eliminare chi presenta offerte troppo basse (offerte anomale) e, eventualmente, rendere la applicazione di queste norme più spedita.

5. CONCLUSIONI FINALI

Alla fine di questa analisi, risulta evidente quanto l'Italia abbia necessità di una riforma di tutto il sistema professionale, una riforma fatta con spirito di innovazione e di ammodernamento, che consideri il sistema nella sua complessità, e che sappia valorizzare e implementare le molte potenzialità ancora inesprese.

Una riforma globale, seppur necessaria, prevede tempi lunghissimi: è quindi opportuno procedere con riforme di settore partendo dalle norme di regolamentazione delle associazioni professionali, che oggi mancano del tutto, che sono già ben rappresentate nelle proposte ed a costo zero per il bilancio dello Stato.

Ci rendiamo conto che il vero ostacolo non è nello spiegare la sensatezza della nostra richiesta, peraltro condivisa dalla maggior parte delle proposte degli Onorevoli parlamentari di cui si discute, ma nel fronteggiare i numerosi ed incessanti tentativi delle lobby precostituite che, temendo di perdere controllo e potere, ostacolano non solo la regolamentazione delle Associazioni, ma lo sviluppo dell'intero sistema professionale italiano.

Sono questi approcci miopi e autolesionisti che vanno contrastati per il bene del Paese e di tutti i professionisti.

La nostra preghiera è di fare un atto di audacia, ricordando che l'audacia vince sempre.

Allegato 1.

Dalla Raccomandazione EQF allegato II, 23 aprile 2008 definizione dei livelli **EQF**.

Livello	Conoscenze	Abilità	Competenze
1	Conoscenze generali di base	Abilità di base necessarie a svolgere mansioni/compiti semplici	Lavoro o studio, sotto la diretta supervisione, in un contesto strutturato
2	Conoscenze pratiche di base in ambito di lavoro o di studio	Abilità di base necessarie a svolgere mansioni/compiti semplici	Lavoro o studio sotto la supervisione con un certo grado di autonomia
3	Conoscenza di fatti, principi, processi e concetti generali, in un ambito di lavoro o di studio	Una gamma di abilità cognitive e pratiche necessarie a svolgere compiti e risolvere problemi scegliendo e applicando metodi di base, strumenti, materiali ed informazioni	Assumere la responsabilità di portare a termine compiti nell'ambito del lavoro o dello studio. Adeguare il proprio comportamento alle circostanze nella soluzione di problemi
4	Conoscenza pratica e teorica in ampi contesti in un ambito di lavoro o di studio	Una gamma di abilità cognitive e pratiche necessarie a risolvere problemi specifici in un campo di lavoro o di studio	Sapersi gestire autonomamente, nel quadro di istruzioni in un contesto di lavoro o di studio, di solito prevedibili, ma soggetti a cambiamenti. Sorvegliare il lavoro di routine di altri, assumendo la responsabilità per la valutazione ed il miglioramento di attività lavorative o di studio
5	Conoscenza teorica e pratica esauriente e specializzata, in un ambito di lavoro o di studio e consapevolezza dei limiti di tale conoscenza	Una gamma esauriente di abilità cognitive e pratiche necessarie a dare soluzioni creative a problemi astratti	Saper gestire e sorvegliare attività nel contesto di attività lavorative o di studio esposte a cambiamenti imprevedibili. Esaminare e sviluppare le prestazioni proprie e di altri
6	Conoscenze avanzate in un ambito di lavoro o di studio, che presuppongano una comprensione critica di teorie e di principi	Abilità avanzate, che dimostrino padronanza e innovazione necessarie a risolvere problemi complessi ed imprevedibili in un ambito specializzato di lavoro o di studio	Gestire attività o progetti tecnico/professionali complessi assumendo la responsabilità di decisioni in contesti di lavoro o di studio imprevedibili. Assumere la responsabilità di gestire lo sviluppo professionale di persone e gruppi
7	Conoscenze altamente specializzate, parte delle quali all'avanguardia in un ambito di lavoro o studio, come base del pensiero originario e/o della ricerca. Consapevolezza critica di questioni legate alla conoscenza dell'interfaccia tra ambiti diversi	Abilità specializzate, orientate alla soluzione di problemi, necessarie nella ricerca e/o nell'innovazione al fine di sviluppare conoscenze e procedure nuove ed integrare la conoscenza ottenuta in ambiti diversi	Gestire e trasformare contesti di lavoro o di studio complessi, imprevedibili, che richiedano nuovi approcci strategici. Assumere la responsabilità di contribuire alla conoscenza ed alla prassi professionale e/o di verificare le prestazioni strategiche dei gruppi
8	Le conoscenze più all'avanguardia in un ambito di lavoro o di studio e all'interfaccia tra settori diversi	Le abilità e le tecniche più avanzate e specializzate, comprese le capacità di sintesi e di valutazione, necessarie a risolvere problemi complessi della ricerca e/o dell'innovazione e ad estendere e ridefinire le conoscenze o le pratiche professionali esistenti	Dimostrare effettiva autorità, capacità d'innovazione, autonomia, integrità tipica dello studioso e del professionista e impegno continuo nello sviluppo di nuove idee o processi all'avanguardia in contesti di lavoro, di studio e di ricerca