

Le professioni regolamentate in Italia¹

Giuseppe Di Gaspare

Università di Parigi Sorbona – 26 ottobre 2015

1. Nella evoluzione recente della disciplina giuridica delle professioni regolamentate in Italia è possibile distinguere due periodi: prima e dopo la crisi finanziaria del 2009. La crisi del mercato finanziario globale e le sue ripercussioni sull'eurozona e sull'Italia in particolare sembrerebbe, a prima vista, variabile esogena e di carattere piuttosto generale per avere un impatto specifico e diretto sulla regolamentazione delle professioni, per cui sarà necessario spiegarne le effettive ragioni, da ricercare più in motivazioni di marketing politico che di natura economica.

Il primo periodo (1998-2008) può essere suddiviso in tre fasi. Nella prima fase, il tema dominante è quello dell'adeguamento della regolazione delle professioni alla modifica dell'ordinamento universitario, a seguito della introduzione della laurea triennale. La seconda fase è caratterizzata dal tentativo di una riforma generale delle professioni regolamentate sulla base della direttiva Ce 2005/36/CE sulla armonizzazione delle qualifiche professionali. Tentativo nella sostanza non riuscito, sul suo fallimento si innesta, quasi come reazione, il recepimento della direttiva comunitaria sulla liberalizzazione del mercato interno per la libera prestazione dei servizi.

Nel secondo periodo (2009-2015), sul quale si concentrerà in particolare questa relazione, la riforma delle professioni regolamentate è inserita in un disegno di stabilizzazione finanziaria nella quale la riforma delle professioni è vista come uno strumento per la semplificazione e il rilancio post crisi dell'economia italiana. Un approccio di politica economica nel quale, si avrà occasione di notare, non è assente una vena di marketing politico e di reclame al fine di una migliore percezione, da parte dei "mercati", delle occasioni di investimento in Italia delle quali la liberalizzazione dei mercati dei servizi professionali costituirebbe, al contempo, un sintomo evidente e una concreta opportunità.

2. L'accordo della Sorbona del 1998 sulla riforma universitaria – il cosiddetto tre+due – con l'introduzione della laurea breve comporta la necessita di una modifica legislativa attuata con la legge n. 4 del 1999 per il coordinamento nuovi titoli di laurea triennale e accesso professioni il cui atto normativo di attuazione più rilevante è stato senza dubbio il decreto del presidente della Repubblica n. 328 del 2001, di introduzione dei nuovi albi delle professioni sanitarie. Il processo di adeguamento alla normativa

¹ Il presente scritto è in corso di pubblicazione negli atti del Colloquio internazionale sulle professioni regolamentate in Europa del 28 ottobre 2015 all'Università della Sorbona.

comunitaria ha invece una battuta di arresto con il recepimento della direttiva CE 2005/36 sulle qualifiche, che viene riprodotta nel d.lgs. 206 del 2007 che a sua volta, in quanto meramente ripetitivo della direttiva, necessita per essere implementato di un atto regolamentare governativo di attuazione. Atto che invece non viene emanato per l'opposizione di vari ordini professionali, contrari ad una regolamentazione per atto di governo e che optano per una soluzione legislativa. Su questa strada si pone il disegno di legge presentato dal Governo in Parlamento "Vietti" dal nome del I sottosegretario di stato al Ministero della giustizia proponente che, dopo un paio di anni di navette tra Camera e Senato viene anch'esso messo da parte. A fronte di questo scacco si registra, quasi a contrappunto, una maggiore liberalizzazione con il recepimento della direttiva Ce 2006/23 con la legge 2007/40, misure urgenti per la tutela del consumatore e la promozione della concorrenza, che prevede la liberalizzazione di orari e di nuove licenze per le farmacie e i taxi; di orari e tabelle merceologiche per la distribuzione commerciale, nonché per le professioni regolamentate è in particolare introdotta la misura, di grande impatto economico, dell'abrogazione dei minimi tariffari indicati dagli ordini professionali (avvocati, ingegneri, commercialisti, medici).

3. La resistenza delle categorie e degli ordini professionali alle ipotesi di una apertura e un più facile accesso ai mercati, che aveva determinato un andamento ondivago tra negoziazione del testo legislativo di riforma e tentativi del governo, a fronte della difficoltà di trovare un accordo, di imporlo in modo unilaterale, è destinata a riproporsi e ad accentuarsi a seguito della recessione indotta nell'eurozona dalla crisi finanziaria del mercato dei derivati del 2008 di Wall Street. In questo secondo periodo si susseguono nell'arco di un biennio i seguenti provvedimenti legislativi, tutti assunti con procedura d'urgenza ovvero decreti legge del Governo convertiti dalle Camere. Legge 111/2011 disposizioni urgenti per la stabilità finanziaria; Legge 148 /2011 ulteriori misure urgenti per la per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo; Legge 183/ 2011 legge di stabilità 2012; Legge 214/2011 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (salva Italia); Legge 27/2012 disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (cresci Italia). Nel loro rapido susseguirsi si assiste ad un progressivo incremento della pressione coercitiva da parte del Governo. L'obiettivo declamato è nella sostanza sempre lo stesso: semplificare l'accesso alle professioni e introdurre la concorrenza al fine di far crescere l'economia del paese e renderlo più attrattivo agli investimenti. Il contesto internazionale di crisi è presente in modo enfatico. Nella prima legge di questo periodo la 111/2011, l'art 29 prevede che "Al fine di incrementare il tasso di crescita dell'economia nazionale il Governo formulerà alle categorie interessate ... proposte di riforma in materia di liberalizzazioni ... dopo aver consultato un' "Alta Commissione" composta da rappresentanti UE OCSE e FMI . Inizialmente dunque Il terreno scelto è quello della negoziazione con le categorie professionali. Data la gravità percepita della crisi, il Governo pensa di avvalersi di una commissione di esperti di organismi e di istituzioni estere qualcosa di simile alla troika per il controllo della riduzione dei deficit pubblici - con l'OCSE al posto della BCE- con l'intenzione, al contempo, di esercitare una maggiore pressione sulle categorie interessate e di mandare un messaggio rassicurante ai mercati e agli investitori esteri sulla determinazione del governo di portare rapidamente e con buon esito la riforma in materia di liberalizzazioni. Nella stessa logica negoziale anche l'art 5 della legge 148/2011 che definisce la cornice del

quadro negoziale con una norma di principio liberalizzante per certi aspetti tautologica ma di scarso effetto pratico, in base alla quale "L'attività economica privata è libera ed è permesso tutto quello che non è espressamente vietato dalla legge". Sulla stessa lunghezza d'onda la sua applicazione nel contesto delle professioni regolamentate: "per l'accesso alle professioni regolamentate gli ordinamenti professionali devono garantire che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza, alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, alla differenziazione e pluralità di offerta che garantisca l'effettiva possibilità di scelta degli utenti nell'ambito della più ampia informazione relativamente ai servizi offerti". Una impostazione astrattamente pro concorrenziale ma della quale il compito dell'attuazione come adeguamento della effettiva disciplina regolamentare sembrerebbe rimesso alle stesse categorie professionali. In sintesi, negoziazione/ autoregolazione è la cifra della riforma delle professioni regolamentate in questi due primi articoli di legge. L'adeguamento della disciplina delle professioni ai principi e al quadro generale di liberalizzazione è rimessa agli stessi ordinamenti professionali che appunto "devono garantire". L'art 5 bis Legge 148 /2011 indica però un termine di 12 mesi dall'entrata in vigore della legge per l'attuazione della riforma.

4. Espirato inutilmente il termine per l'autoriforma, complice peraltro il cambiamento di governo nel frattempo intervenuta con il subentro al governo Berlusconi del governo Monti, l'approccio governativo alla riforma subisce un radicale cambiamento. Si abbandona il terreno della negoziazione per una imposizione per legge della disciplina di riforma. Quella che è stata definita la "torsione autoritaria" prende avvio con la legge di stabilità 183/2011 i cui articoli 3 e 5 prevedono che "i principi generali" precedentemente enunciati dalla legge 148/2011 siano intesi come "norme generali regolatrici della materia" con conseguente delegificazione della materia e attribuzione del potere regolamentare al Governo; la nuova disciplina, una volta entrata in vigore, avrebbe comportato l'abrogazione delle norme vigenti. La spiegazione di questo repentino mutamento di strategia governativa va ricercata nella stasi della negoziazione con gli ordini professionali e nella ricerca di una soluzione che al contempo eliminasse il passaggio della normativa in Parlamento, ove le categorie professionali sono ben rappresentate nei vari schieramenti politici di governo e di opposizione. La regolazione delle professioni rimessa al potere regolamentare del governo avrebbe in effetti consentito di bypassare l'approvazione parlamentare e il probabile ostruzionismo delle Camere. La scelta evidentemente in linea con la natura tecnica del governo Monti comporta però il rischio concreto della burocratizzazione delle professioni – una volta libere e liberali – e si scontra con una resistenza piuttosto diffusa e persistente da parte di tutte le categorie interessate a riconoscere al governo carta bianca in materia. Un parziale aggiustamento di tiro è nella legge 214/2011: altro provvedimento a carattere generale enfaticamente definito "salva Italia" il cui articolo regola gli effetti della delegificazione circoscrivendo l'abrogazione della legislazione precedente solo alle norme di legge che contrastano con i principi generali ma al contempo introduce una norma di abrogazione a data fissa "Le norme di disciplina delle professioni sono abrogate il 13 agosto 2012 anche in mancanza di adozione del regolamento di delegificazione da parte del Governo". Insomma, entro il quadro dei principi generali e delle norme con esso non contrastanti si intravede, anche in assenza di un regolamento governativo, lo spettro, per le categorie interessate, della "liberalizzazione selvaggia". Nell'attesa del regolamento, la legge 27/2012, sempre con

l'altisonante titolo di "cresci Italia", porta a compimento il processo di demolizione della tariffa professionale, prevedendo la liberalizzazione del prezzo con l'abrogazione della tariffa professionale e sua sostituzione con un accordo sul compenso e l'obbligo di un preventivo da parte del professionista con regolazione degli elementi essenziali del contratto sul compenso per legge: modalità di conclusione, contenuto comprensivo, effetti ...

5. La deriva burocratica preannunciata dal ricorso al regolamento governativo vede in effetti la luce con l'approvazione da parte del governo del regolamento di riforma degli ordinamenti professionali (DPR 137/2012) che concerne tutte le professioni regolamentate intese come attività svolte a seguito di iscrizione a ordini o collegi professionali.

Il regolamento disciplina le seguenti materie: criteri di accesso alla professione e tenuta degli albi professionali, la formazione permanente, il tirocinio ed il procedimento disciplinare. Il potere di autogoverno degli ordini professionali viene riconosciuto ma subordinato al rinvio al parere vincolante del ministro vigilante. Il che ovviamente comporta un rafforzamento della ingerenza burocratica nel funzionamento degli ordini professionali avendo il parere vincolante effetto obbligatorio per il destinatario. La nomina dei presidenti degli ordini o dei collegi è sottratta alle assemblee e ai consigli elettivi e demandata alla designazione dei Presidenti dei tribunali competenti per circoscrizione.

Il processo di burocratizzazione prende piede e si estende con la legge 4/2013 alle nuove professioni, intesa come tale l'attività economica, anche organizzata, .. di prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale. In questo caso, la disciplina legislativa comporta anche il riconoscimento delle Associazioni Nuove Professioni iscritte in un elenco presso il Ministero dello sviluppo economico. L'inclusione in questo caso comporta il riconoscimento di fatto della loro funzione di rappresentanza e di lobby in quanto le Associazioni sono volte alla valorizzare delle competenze degli associati anche con l'attribuzione di un potere di autoregolazione in quanto possibilità di definire il Codice di condotta dell'attività degli associati: il riconoscimento dell'istituzione del marchio di qualità ed anche il potere sanzionatorio nei confronti dei soci. Alla liberalizzazione / burocratizzazione degli ordini tradizionali, la legge 4 del 2013 affianca dunque la legittimazione di nuove attività lobbistiche di Associazioni di categoria che concentrano il potere di rappresentanza e che tendono ad assumere come attività principale il business della formazione permanente, diventata obbligatoria per gli associati. Il riconoscimento delle Associazioni accentua la tendenza al rafforzamento della esternalizzazione, da parte della pubblica amministrazione, delle attività tecniche di certificazione, di collaudi e di controlli di conformità a favore delle nuove professioni, le cui prestazioni sono poste a carico delle imprese che devono avvalersi dei loro servizi.

6. In parziale controtendenza, rispetto alla deriva burocratica, la legge 247/ 2012 sulla professione forense. Viene infatti affermata la libertà professionale dell'avvocato come cardine dell'ordinamento forense e del diritto alla difesa, costituzionalmente garantito. Ne consegue che gli avvocati devono godere di uno status di autonomia e di indipendenza da assicurarsi al singolo iscritto nell'albo, anche nella sua dimensione collettiva. In questo senso, la libertà del singolo professionista è presidiata dalla libertà

dell'ordine. A differenza degli altri ordini professionali non solo gli organismi di rappresentanza sono elettivi ma anche i presidenti sono eletti e non nominati dai Presidenti dei tribunali, come invece accade per le altre professioni nel sistema introdotto dal DPR 137/2012.

7. Alcune novità nella disciplina delle professioni sono contenute nella legge annuale di concorrenza attualmente (novembre 2015) in discussione alle Camere. Legge annuale ideata nel 2009 come strumento per un adeguamento continuo alle regole di concorrenza delle discipline legislative vigenti. Il disegno di legge viene predisposto dalla Autorità Antitrust e presentato dal governo che può disporre modifiche ed integrazioni. Il disegno di legge, attualmente all'esame della Camera, è stato il primo ad essere presentato dal governo dall'anno di sua istituzione e contiene norme anche per le professioni. Per i notai si prevede un incremento del loro numero, con la previsione di un notaio ogni cinquemila abitanti, e non più ogni settemila. Il numero totale di notai è dunque destinato ad aumentare ma al contempo, quasi come forma di compensazione, la tenuta del registro delle successioni sarà trasferita dai tribunali al consiglio nazionale del notariato, con probabile aggravio di costo per l'utenza. Il disegno di legge sulla concorrenza contiene norme anche per gli avvocati. In particolare, viene introdotta la possibilità di costituire una società di capitale con soci non necessariamente avvocati che partecipano al capitale. In questo senso, persone fisiche, società di capitali o cooperative potranno entrare come soci nelle suddette società con comunque il limite che i due terzi dei soci della società in questione dovranno essere composti da professionisti. Anche le farmacie potranno essere società di capitali. Al fine tuttavia di eliminare eventuali conflitti d'interesse tra i soci detentori del capitale, non potranno esserci medici, produttori di farmaci e informatori scientifici. Non ci sono limiti però al numero dei punti vendita, quanto al numero delle licenze, contrariamente al passato, la stessa società potrà detenere più di quattro licenze di farmacia. Gli orari e i turni di apertura, stabiliti dalle autorità competenti, indicheranno il minimo di servizio da prestare. Nei comuni piccoli, in caso di riduzione della popolazione, le farmacie potranno trasferirsi in un altro comune della regione previo un pagamento di cinquemila euro al Comune.

8. Una prima constatazione. La riforma delle professioni regolamentate di carattere generale rimessa al dialogo e alla negoziazione tra il governo e le categorie professionali, varie volte tentata tra il 2004 e il 2011, si è rivelata una strada impraticabile. La forte presenza delle categorie tra i deputati e i senatori ha indotto il governo a cercare di bypassare il Parlamento per superare ostruzionismi e sviamenti del disegno riformista. L'introduzione della legge annuale di concorrenza e l'azione diretta dell'Antitrust, in particolare, hanno accentuato la situazione di conflitto anche sul piano giudiziale. La riforma delle professioni con una normativa di carattere generale è stata dunque una occasione mancata, con responsabilità ascrivibili ad entrambe le parti, agli ordini e non solo al Governo. È anche pesata l'assenza di una normativa quadro di rango comunitario che, almeno per le professioni liberali tradizionali concernenti i diritti fondamentali dei cittadini (medici, avvocati, notai), sarebbe stata un utile e condiviso punto di riferimento. La via della regolazione per via governativa conseguente alla "fuga" dal Parlamento ha comportato una deriva burocratica ed una estensione dell'ingerenza delle amministrazioni nella vita degli ordini, con impliciti, potenziali rapporti oppositivi ma anche collusivi, in particolare per la regolazione delle Nuove

Professioni. Entità che rischiano in realtà di rafforzare le corporazioni, collegi, organismi e rendere in effetti più difficile la innovazione e la sperimentazione di nuove forme di lavoro imprenditoriale ed intellettuale.

L'accentramento del potere normativo nel governo si è manifestata non solo nella predisposizione dei disegni di legge ma nelle modalità della loro approvazione da parte delle Camere, con una generale crescente deprivazione del Parlamento della potestà legislativa. Questa propensione appare rafforzata in questa materia ma si iscrive in una più ampia tendenza ad esautorare le Camere con il ricorso a decreti legge, a maxi emendamenti predisposti dal Governo stesso ai propri disegni di legge o a decreti legge in conversione, con una riduzione e contingentamento dei tempi del dibattito parlamentare e delle votazioni in aula. A questa deprivazione del potere legislativo delle Camere si è accompagnato il rafforzamento della legislazione delegata e il riconoscimento di ampi poteri regolamentari al Governo. Per gli ordini professionali, questo ha comportato un restringimento della tradizionale potestà di autogoverno, che si manifesta emblematicamente nella nomina da parte della autorità giudiziaria del loro presidente. Va anche detto, a onor del vero, che questa specie di commissariamento giudiziale dei vertici degli ordini è da imputarsi anche ad episodi di "mala gestio" delle risorse e dei fondi previdenziali degli associati investiti, in alcuni casi, in discutibili e perniciose operazioni finanziarie. Alla regressione dell'autogoverno delle professioni ha fatto eccezione parziale, almeno al momento, l'ordine degli avvocati.

C'è infine un aspetto declamatorio, un effetto annuncio nelle riforme che va sottolineato come novità post crisi 2009. L'enfasi nella titolazione delle leggi di iniziativa governativa come "salva Italia" oppure "cresci Italia" costituiscono una nuova forma di comunicazione politica con la conseguenza di enfatizzare l'impatto delle formulazione delle leggi e di legare le riforme o micro riforme alla stabilità, alla salvezza e alla crescita del paese. Si carica di una enfasi emotiva impropria l'approvazione del provvedimento, per cui ogni critica rischia di apparire come espressione di una logica di conservazione di interessi settoriali in contrasto con l'interesse del paese. In questo modo è divenuto più difficile un confronto sereno. Una inedita combinazione tra ideologismi e tecnicismi. Le misure per le professioni regolamentate sono così inserite in leggi volte alla riduzione della spesa pubblica, alla riforma della giustizia e dell'amministrazione e dei livelli di governo. Le disposizioni relative agli ordini, insieme ad altre disparate previsioni, si trovano quindi accanto a norme che prevedono la riduzione del ricorso in appello, l'abolizione delle province o a misure di semplificazione amministrativa come l'eliminazione di atti di assenso e di liberalizzazione per i servizi pubblici a rete e locali, la distribuzione farmaceutica e la riforma del mercato del lavoro.

Che dire? In genere queste disposizioni prevedono tempi lunghi per la messa in opera ma data l'enfasi e la titolazione delle leggi sembrano destinate ad avere un impatto immediato sulla comunicazione: loro destinatari occulti sembrano essere piuttosto "i mercati", ai quali si trasmette un segnale vago di recupero di efficienza del sistema paese.