

LA RIFORMA DEGLI ORDINI PROFESSIONALI TRA SPINTE DELL'UNIONE EUROPEA PRO LIBERALIZZAZIONE E RESISTENZE INTERNE

Nota del dott. M. Cozzio

[estratto da *Informator*, 4, 2009]

Osservazioni sullo schema di decreto legislativo di attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai Servizi nel Mercato interno (testo predisposto dal Dipartimento delle Politiche comunitarie - 15 ottobre 2009)¹

Nessuno dei tentativi di riforma degli ordinamenti professionali discussi dal legislatore nazionale negli ultimi 30 anni è stato fino ad ora approvato², né possono ritenersi esaustivi i pochi percorsi di (auto)riforma avviati settorialmente³ o le 'lenzuolate' *ex* decreto Bersani⁴. Paradossalmente più aumentano i problemi da affrontare (e l'urgenza) e più si dissolve la prospettiva di un intervento legislativo di ammodernamento e più ancora si corre il rischio che da tale immobilismo scaturiscano forme di involuzione del settore con effetti negativi sia sotto il profilo quantitativo⁵ sia, soprattutto, sotto il profilo qualitativo, posto che l'offerta di servizi professionali costituisce un tassello chiave del patrimonio tecnologico ed istituzionale dei sistemi territoriali, nonché del loro processo di trasformazione e crescita⁶. Né le proposte di riforma dovrebbero spaventare i professionisti⁷, se è vero che essi si pongono come *interpreti principali della modernità e playmaker dello scambio tra scienza e tecnologia, tra sapere ed economia*. Il caso contrario starebbe a significare che, al pari di altre *élite*, anche i professionisti si arroccano su comportamenti cetuali o

¹ Testo disponibile sul sito del Dipartimento per le politiche comunitarie, <http://www.politichecomunitarie.it/>.

² Per quanto non siano mancati i tentativi, v. NAPOLITANO G., NICITA A., *Quando il mercato non è tutto*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 ottobre 2009 e POGGI A., *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in *Le Regioni*, 2, 2009.

³ Su sollecitazione delle indagini conoscitive avviate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel 1997 (IC 15) e nel 2009 (IC 34), ma anche dell'applicazione del diritto comunitario (v. modifiche ai Codici deontologici di avvocati, ingegneri etc.).

⁴ V. art. 2, l. 4 agosto 2006 n. 248, legge di conversione del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, recante *disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, cd. decreto Bersani.

⁵ In Italia operano cinque milioni di lavoratori intellettuali, dei quali due milioni sono inquadrati negli Albi, mentre tre milioni fanno riferimento alle cd. attività non riconosciute, spesso limitate da confini incerti, v. BELLINAZZO M., *La storia infinita delle riforme*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 ottobre 2009.

⁶ V. GOGLIO S., (1999), *Local Public Goods: Productive and Redistributive Aspects*, in *Economic Analysis*, 1.

⁷ Emblematico il titolo del congresso straordinario dell'Unione camere penali italiane che si è svolto a Torino dal 2 al 4 ottobre 2009 "*Chi ha paura della riforma?*".

forme di nepotismo da *crony capitalism*, azzerando ogni tentativo di apertura ad un'economia di mercato.

Negli ultimi anni le spinte concorrenziali del legislatore e dei giudici comunitari (per dare applicazione ai principi di libera concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi) hanno riportato il tema della riforma dei servizi e degli ordinamenti professionali all'attenzione, *oborto collo*, del legislatore nazionale e delle singole categorie. Alla base del cambiamento, però, non v'è la necessità di un pedissequo adeguamento alle istanze concorrenziali poste da Bruxelles, ma vi sono innanzitutto istanze provenienti dal mondo economico e produttivo, rispetto alle quali va verificata la tenuta di assetti normativi non più adeguati.

In questo contesto si inserisce il recepimento della direttiva servizi 2006/123/CE⁸ che fornisce al legislatore nazionale (*rectius* all'Esecutivo)⁹ l'opportunità di intervenire in modo organico sulla disciplina delle professioni intellettuali, prendendo posizione su questioni da sempre al centro della discussione. In particolare:

- il riconoscimento e l'accesso al mercato per i professionisti provenienti da altri Stati UE;
- la definizione dei corrispettivi senza ricorrere alle tariffe obbligatorie;
- le comunicazioni commerciali;
- l'ammissibilità delle società professionali;
- la qualità dei servizi professionali;
- la tutela dei clienti.

I tempi del legislatore sono stretti e così articolati:

(1) il termine per il recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 2006/123/CE è il 28 dicembre 2009;

(2) la legge comunitaria 2008 (art. 41, l. 7 luglio 2009 n. 161) stabilisce principi e criteri direttivi ai quali il legislatore delegato dovrà attenersi nella stesura delle norme di recepimento;

(3) il Dipartimento per le Politiche Comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sta predisponendo lo schema del decreto legislativo di recepimento.

Il testo dello schema di decreto legislativo disponibile sul sito del Dipartimento è ancora provvisorio¹⁰: pertanto ogni valutazione relativa al

⁸ V. Dir. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno (v. questa Rubrica nel precedente numero di *Informator*).

⁹ La direttiva dovrà essere recepita nell'ordinamento nazionale entro il 28 dicembre 2009, a ciò provvede la legge Comunitaria 2008 (l. 7 luglio 2009, n. 88) che delega il Governo alla predisposizione di appositi decreti di recepimento (art. 41), stabilendo per essi criteri e principi di riferimento.

¹⁰ Con decreto del Ministro Ronchi il 23 settembre 2009 è stato istituito un apposito Tavolo Tecnico, composto dalle Amministrazioni e dalle Parti Sociali, al fine di un più approfondito confronto con le parti interessate. Le consultazioni si sono concluse a fine

suo impatto risulta affrettata¹¹. È possibile però cogliere alcune indicazioni che, se confermate, costituiranno punti di riferimento per la disciplina delle professioni intellettuali.

Viene ribadito il divieto di vincolare i professionisti al rispetto di “*tariffe obbligatorie minime e/o massime*” e si introduce l’obbligo di indicare “*il metodo di calcolo del prezzo per permettere al destinatario di verificarlo*” o “*un preventivo sufficientemente dettagliato qualora il prezzo del servizio non sia predefinito per un determinato tipo di servizio oppure non sia possibile indicare un prezzo esatto*”¹². Il legislatore sembra così voler ‘ratificare’ il superamento delle tariffe, imponendo un obbligo di informazione a carico del professionista verso il destinatario, da esercitare in modo “*chiaro*”, *senza ambiguità*” e “*in tempo utile*”. Tale slancio riformista è tuttavia parzialmente attenuato dalla possibilità di deroghe qualora “*sussistano motivi imperativi di interesse generale*”.

In tema di pubblicità informativa viene confermato quanto disposto dal decreto Bersani¹³, addirittura estendendo la libertà d’azione anche alle “*comunicazioni commerciali*”. Rimane salva tuttavia la possibilità di introdurre restrizioni, purché non discriminatorie e proporzionali, a fronte di “*motivi imperativi di interesse generale*”.

Meno netta, nello schema del decreto, è l’apertura alle figure societarie professionali, anche multidisciplinari. Nel caso delle professioni protette le limitazioni all’esercizio congiunto o in associazione dell’attività sono ammesse “*nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l’indipendenza e l’imparzialità*”¹⁴. Per le stesse ragioni sono ammesse disposizioni che vincolino i professionisti ad esercitare esclusivamente una determinata attività.

In conclusione: il legislatore nazionale si appropria della tensione *pro liberalizzazione* che caratterizza la direttiva 2006/123/CE¹⁵, anche se nella fase di trasposizione è attento a smussarne gli elementi più impattanti. A ciò

ottobre e per fine novembre il testo con la proposta di d.lgs. dovrebbe essere inoltrato alle commissioni parlamentari (fonte: Il Sole 24 Ore, 14 ottobre 2009).

¹¹ Per conoscenza riportiamo la recentissima presa di posizione del Comitato Unitario per le Professioni (CUP) sullo schema del decreto legislativo di recepimento della direttiva che è stato giudicato “*eccessivo*” laddove “*intende regolare l’attività delle professioni in campo nazionale senza limitarsi ai soli ambiti di applicazione previsti dalla direttiva stessa*”, VENTURA G., (2009), *Direttiva servizi bocciata*, in *Italia Oggi*, 7 novembre 2009.

¹² V. art. 30, co. 3, lett. a, bozza del d.lgs. di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, testo del 15 ottobre 2009.

¹³ V. art. 33, co. 1, bozza del d.lgs. di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, testo del 15 ottobre 2009.

¹⁴ V. art. 34, co. 1, bozza del d.lgs. di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, testo del 15 ottobre 2009.

¹⁵ V. *infra* § 2.4.3. nella Parte generale dello studio, con riferimento soprattutto ai limiti della direttiva rispetto agli obiettivi originari.

provvede non solo individuando una serie di servizi professionali esclusi dall'ambito di applicazione del decreto (fra questi i servizi sanitari, farmaceutici, dei notai, finanziari, di trasporto etc.), ma anche attribuendo ad eventuali *motivi imperativi di interesse generale* valore di clausola in grado di legittimare deroghe e/o restrizioni alle regole generali in tema di libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento. Vedremo se nell'attuale fase *de jure condendo* la discrezionalità rimessa al legislatore nazionale di rinviare ai motivi imperativi di interesse generale sarà esercitata in modo appropriato ed imparziale o, diversamente, diventerà la via per proteggere interessi (corporativi) acquisiti e frustare i tentativi di modernizzazione del settore.