

SCELTE POLITICHE E NORMATIVE DELL'UNIONE EUROPEA PER LA QUALIFICAZIONE DEI SERVIZI PROFESSIONALI

Note del dott. M. Cozzio*

[estratto da *Informator*, 1, 2010]

1. Premessa. La qualificazione dei servizi professionali, la formazione (continua e/o obbligatoria) dei professionisti, la certificazione delle competenze sono alcuni dei temi attualmente in discussione in attesa della prevista 'grande riforma' delle professioni intellettuali, rispetto alla quale vorrei svolgere preliminarmente tre considerazioni di carattere generale.

1.1. La qualificazione come strumento (necessario) di crescita e selezione. La prima considerazione è per sottolineare che il perseguimento di *standard* qualitativi sempre più elevati nel settore dei servizi professionali non rappresenta un'opzione discrezionale, come poteva essere negli scorsi anni, ma una scelta pressoché obbligata.

L'impatto, talvolta brutale¹, delle istanze provenienti dal mondo economico e produttivo accelera la fase della selezione e costringe i professionisti a esercizi di qualificazione / formazione fino ad ora poco praticati e all'acquisizione di nuove titolarità / specializzazioni (spesso) ad alto tasso di creatività. Di ciò si ha riscontro, ad esempio, nel mercato pubblico dei servizi di progettazione e di ingegneria laddove, per effetto della liberalizzazione dei compensi professionali, si assiste ad un continuo aumento dei ribassi medi percentuali nelle procedure di aggiudicazione con valori del 70 - 80% che rasentano soglie talvolta inaccettabili di riduzione del livello di approfondimento e di controllo in sede progettuale ed esecutiva. Di qui il *favor* crescente per meccanismi di selezione basati su criteri di tipo tecnico-qualitativo e di innovazione piuttosto che su valutazioni esclusivamente economiche².

* Estratto della relazione al convegno *Formazione e certificazione delle competenze: la qualificazione dei servizi professionali* del 20 novembre 2009, organizzato dal Tavolo dei Giovani Professionisti della Provincia di Trento, in collaborazione con i Dipartimenti di Economia, Scienze Giuridiche e Sociologia dell'Università di Trento.

¹ Brutale perché al di fuori di un processo condiviso e attenuato dalla programmazione e dagli ammortizzatori sociali.

² V. sulla stampa specializzata PIEROTTI S., SALERNO M., (2009), *L'ingegnere globetrotter non per calcolo ma per fantasia*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 dicembre 2009, i

La qualificazione dei servizi professionali, quindi la formazione e la certificazione delle competenze, è questione che deve essere affrontata da parte dei professionisti abbandonando scetticismi preconfezionati (“l’aggiornamento obbligatorio rappresenta un indubbio e inutile fastidio nell’attività professionale”³) e anacronistiche resistenze ad un mercato basato su criteri di merito e competenza. È necessario mediare gli orientamenti oggi prevalenti nelle categorie professionali e diretti per lo più: a contraddire le regole comunitarie della concorrenza, a chiedere misure più selettive per l’accesso al mercato e nuovi e sempre più estesi ambiti di competenze esclusive.

Spetta ai professionisti cogliere nelle attuali proposte di riforma un’opportunità, confermando il loro ruolo di “*interpreti della modernità*” e “*playmaker dello scambio tra scienza e tecnologia, tra sapere ed economia*”⁴. Diversamente non possono tacersi i rischi derivanti dall’ennesimo rinvio della stagione riformista, con ricadute negative non solo per i professionisti: l’offerta di servizi professionali, infatti, costituisce un tassello chiave del patrimonio tecnologico ed istituzionale dei sistemi territoriali, nonché del loro processo di trasformazione e crescita⁵.

1.2. Non demonizzare le regole europee ! La seconda considerazione è piuttosto un monito: le regole europee non vanno demonizzate, specie quelle in tema di concorrenza e libera prestazione dei servizi nel mercato europeo. Ciò non significa sostenere incondizionatamente la tutela del libero mercato e della concorrenza ed anzi ricorrendo determinati presupposti si dovranno sollecitare regole e strumenti

quali osservano che l’ingegneria è uno dei settori che ha conosciuto le accelerazioni più forti degli ultimi anni: “a fronte dei 213mila professionisti che ogni giorno faticano per stare a galla in un mercato sempre più competitivo, studi e società che presidiano gli avamposti dell’innovazione hanno imparato a dare risposte articolate a un mercato che pone domande complesse”; e aggiungono: “il profilo del professionista capace di manovrare i numeri applicando calcoli da manuale per far stare in piedi le strutture non ha futuro. È un tipo di ingegneri con valore aggiunto pari a zero. Sia a causa dei processi informatici, sia per quello che sta accadendo in paesi quali la Cina che nei prossimi dieci anni sarà capace di laureare un numero di professionisti dieci volte superiore a quello degli Stati Uniti”.

³ In questi termini si è espresso il Presidente dell’Unione giovani avvocati italiani, ROMANO G., *Professione forense: un progetto di riforma che penalizza l’attività dei giovani avvocati*, in *Guida al Diritto*, 12 dicembre 2009.

⁴ CARBONI C., (2009), *I professionisti: una net-élite che cambia l’economia*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 ottobre 2009.

⁵ GOGLIO S., (1999), *Local Public Goods: Productive and Redistributive Aspects*, *Economic Analysis*, 1, 5 e ss.

anche restrittivi del mercato e della concorrenza. Significa, però, mettere da parte pregiudizi e approfondire la conoscenza delle regole.

Il monito sorge come reazione all'insistenza con la quale alcune categorie sostengono: che la concorrenza è sempre e comunque dannosa, che la pubblicità comparativa è indecorosa, che *“le atipiche norme del decreto Bersani mascherano con la tutela per il consumatore e gli obblighi comunitari l'introduzione di regole che ora si rivelano ultronee rispetto a tali finalità”*⁶ etc. Il rischio, in altri termini, è che si crei una sorta di diffidenza verso le regole, specie quelle pro-concorrenziali di matrice europea, alimentata per lo più da scarsa o incompleta conoscenza delle stesse, diffidenza che *“s'introduce destramente, e le teste ed i cervelli fa stordire e fa gonfiar”*. Al contrario non può negarsi che proprio le spinte concorrenziali operate dai giudici europei sono risultate decisive per riportare il tema della riforma dei servizi professionali all'attenzione del legislatore nazionale dopo che nessuno dei tentativi di riforma discussi negli ultimi trent'anni è mai stato approvato.

Per i professionisti è cruciale, dunque, essere consapevoli delle regole europee delle loro conseguenze nell'ordinamento interno per evitare di esserne fagocitati. Le spinte dell'UE infatti sono spesso categoriche e impattano in modo anche violento sul funzionamento dei mercati nazionali. Significativo, ad esempio, è il caso dell'avvalimento che, nell'ambito delle procedure concorsuali degli appalti pubblici, permette ai partecipanti di comprovare il possesso di requisiti tecnici, economici e finanziari facendo riferimento a quelli posseduti da altri soggetti (cd. avvallanti). L'applicazione di questo istituto, di origine comunitaria, facilita la partecipazione alle gare anche ai soggetti che altrimenti non sarebbero legittimati per carenza dei requisiti, ma che lo diventano potendo utilizzare quelli posseduti da alcuni membri del raggruppamento (compreso lo *status* di professionista o società di ingegneria)⁷.

⁶ CNF, (2009), *Osservazioni approvate dal Consiglio nazionale Forense riguardo segnalazione AGCM*, circolare del 28 settembre 2009.

⁷ Così nella recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 12 novembre 2009 n. 7054, laddove il giudice precisa che *“una lettura formalistica e restrittiva della norma nazionale finirebbe per rilevarsi contraria alla normativa comunitaria caratterizzata da aspetti di particolare flessibilità e particolarmente preoccupata di non limitare in alcun modo la concorrenza estendendo al massimo il concetto di operatore economico”*. Per il commento alla sentenza v. ROSI BONCI S., *Raggruppamento di progettisti aperti ai non professionisti. Ammesso l'avvalimento interno*, in *Edilizia e Territorio*, n. 48, 2009. Sul tema più in generale v. ZUCHELLI C., *L'avvalimento*, in DE NICTOLIS R. (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Milano, 2007, vol. II, 561 e ss. che fornisce una lettura critica

1.3. Approccio unitario per la riforma delle professioni protette. La terza riflessione, infine, è per sollecitare un approccio sistemico e unitario nel proseguire la riforma nazionale degli ordinamenti professionali. Questo non vuol dire che si debba legiferare in maniera uniforme per tutte le professioni: ogni professione ha specificità che le sono proprie e richiede sensibilità diverse, però è opportuno definire un contesto comune (che attualmente manca). L'obiettivo, in altri termini, non dev'essere l'uniformazione della disciplina delle professioni: l'esigenza, semmai, è quella di bilanciare le specificità proprie dell'esercizio di ogni professione con un insieme di nozioni, principi e regole valido per tutti i servizi professionali. Il rischio altrimenti è che si configuri un quadro polimorfico, nel quale modelli di regolamentazione evoluti convivono con modelli più obsoleti, senza alcuna ragione che giustifichi tale differenziazione, se non quella della prevalenza in seno alle singole categorie di forze conservatrici o della maggiore capacità di esercitare pressioni *lobbistiche*⁸.

Nel corso del 2009 ingegneri, architetti, avvocati, periti, nonché altre categorie professionali, hanno elaborato proposte di riforma dei rispettivi ordinamenti professionali dalle quali emerge l'assenza di una visione unitaria, con riferimento sia a questioni particolari (modalità della comunicazione pubblicitaria, determinazione delle tariffe), sia a questioni di portata più generale (finalità dell'Ordine professionale). Ad esempio, non pare accettabile che, da una parte, si professi che l'Ordine abbia *“prevalente finalità di tutela dell'utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale”*⁹ e, dall'altra parte, si

dell'avvalimento, la cui applicazione generalizzata rischia *“di operare una mutazione genetica del mercato degli operatori e della figura stessa dell'imprenditore contraente con la pubblica amministrazione”*. Secondo l'autore nel mercato creato dall'avvalimento operano *“soggetti che partecipano in vista della messa a disposizione di un elemento non del ciclo produttivo, ma della qualificazione del soggetto, potendo rimanere del tutto estranei alla produzione”*.

⁸ Sul tema POGGI A., (2009), *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in *Le Regioni*, 2, 360 ricorda come dopo una prima fase di cd. liberalizzazioni (ex decreto Bersani) alle quali sarebbe dovuta seguire una riforma complessiva *“siamo tornati ad una fase di stallo, in cui sembrano prevalere spinte lobbistiche e corporative per cui si tona a parlare di riforme settoriali, di riordino a blocchi”*. V. anche NOGLER L., *Introduzione al mercato unico delle “attività autonome”*, in ID. (a cura di), *Le attività autonome*, vol. VI, *Trattato di Diritto privato dell'Unione europea* diretto da AJANI G. e BENACCHIO G.A., Torino, 2006, 1 – 85.

⁹ V. art. 22, co. 3, della bozza di riforma dell'ordinamento forense elaborata dalla Commissione legislativa del CNF (versione del febbraio 2009).

consideri l'Ordine come organo “*diretto alla rappresentanza e tutela unitaria degli interessi della categoria professionale*”¹⁰.

Non meno schizofrenica appare la posizione delle Istituzioni nazionali. Da un lato, il Comitato Unitario per le Professioni (CUP), durante la prima audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata in Parlamento, si è espresso a favore di una legge di riforma *ad hoc* che ridefinisca i principi generali del settore (ivi compresa la nozione del professionista intellettuale *ex art. 2229 c.c.*), principi che successivamente “*andranno inclusi nelle norme istitutive dei singoli ordinamenti professionali*”¹¹. Dall'altro lato, invece, il Ministro della Giustizia conferma la volontà di far approvare in Senato entro fine 2009 il testo di riforma dell'ordinamento forense elaborato e proposto dallo stesso CNF¹², riforma che viene citata dallo stesso Ministro come esempio da seguire anche per le altre categorie.

2. Formazione e certificazione delle competenze nella legislazione comunitaria. La qualificazione dei servizi professionali costituisce obiettivo fondamentale della politica comunitaria, al quale concorrono le misure concorrenziali di Bruxelles, finalizzate appunto a favorire ambienti professionali più competitivi e *quality oriented*.

Gli studi della Commissione europea hanno evidenziato che numerosi profili nelle regolamentazioni nazionali limitano la concorrenza e non incentivano (i) il miglioramento della qualità, (ii) l'offerta di servizi

¹⁰ V. art. 16, co. 1, della bozza di riforma dell'ordinamento della professione di ingegnere elaborata a cura del CNI (luglio 2009). Siffatta visione dell'Ordine è solo parzialmente attenuata nel recente comunicato stampa (ottobre 2009) del CNI, nel quale si afferma la necessità di una sempre maggiore responsabilizzazione degli Ordini Professionali “*sulla verifica di qualità delle prestazioni e quali garanti del livello di adeguatezza e preparazione degli iscritti; istituzioni, quindi, sempre più orientate a conciliare la tutela dei cittadini con la tutela della professione*”.

¹¹ V. MARINO I., (2009) *Una legge quadro di principi solo per gli Ordini*, in *Italia Oggi*, 21 ottobre 2009, e MICARDI F., (2009), *Il CUP: riforma in due tempi senza associazioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2009, e MANGANARO A., (2009), *L'indagine sugli Albi prepara la riforma*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 ottobre 2009. Nelle interviste il Presidente della CUP sostiene che “*la riforma dovrà avere come criterio guida il perseguimento di una sempre maggiore qualità nell'esercizio della professione, con un percorso formativo regolamentato e vincolato*”. Ciò in quanto “*la concorrenza può sussistere solo nell'ambito del medesimo livello qualitativo, più che sui prezzi*”.

¹² V. MARINO I., (2009), *Alfano punta sulla conciliazione. Il Governo sposa la riforma del CNF nonostante l'Antitrust*, in *Italia Oggi*, del 22 ottobre 2009 e del 10 ottobre 2009, e in *Il Sole 24 Ore* del 24 settembre 2009.

innovativi e (iii) modalità di lavoro più efficiente e competitive¹³. Con la recente *direttiva servizi* (dir. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006) il legislatore europeo conferma la scelta di puntare per la qualificazione dei servizi professionali anche sulle attività di formazione e certificazione delle competenze.

2.1. La direttiva generale sui servizi. La direttiva servizi, nota come *direttiva Bolkenstein* dal nome del suo primo relatore al Parlamento europeo, rappresenta una delle direttive più importanti degli ultimi dieci anni per la disciplina dei servizi nel mercato interno.

Con essa il legislatore europeo fissa una base normativa di stampo liberalizzante applicabile in tutti gli Stati dell'Unione europea con l'obiettivo di mettere da parte le norme nazionali che ostacolano la circolazione dei professionisti e l'esercizio dell'attività professionale in Paesi diversi da quello di provenienza. Per effetto della direttiva, ad esempio, un professionista tedesco potrà aprire lo studio in Italia, se ha l'abilitazione in Germania, senza incontrare ostacoli burocratici o d'altro genere, sempreché il titolo di abilitazione tedesco sia equipollente a quello italiano. Ciò vale sia nel caso in cui il professionista intenda aprire uno studio nel nuovo Paese per operare stabilmente (si parla in questo caso di attuazione della libertà di stabilimento), sia nel caso in cui intenda svolgere una prestazione *una tantum* o, ad esempio, aggregarsi ad una associazione temporanea di progettisti per partecipare ad una singola gara (si parla in questo caso di libera prestazione di servizi).

L'*iter* di approvazione della direttiva è stato lungo: nella versione originaria il testo sanciva il *principio del Paese d'origine*, secondo il quale ogni professionista dell'Unione europea avrebbe potuto lavorare

¹³ V. la relazione dell'*Institut für höhere Studien* (IHS, Istituto di studi avanzati di Vienna), elaborata per conto della Commissione, *Economic Impact of Regulation in the field of Liberal Professions in Different Member States*, del gennaio 2003; anche la relazione completa dell'OCSE <http://www.oecd.org/dataoecd/35/4/1920231.pdf> e l'articolo *Competition in Professional Services*, in *Journal of Competition Law and Policy*, n. 4, 2002, pagg. 56 e ss.

Anche le indagini condotte a livello nazionale soprattutto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato mostrano come le restrizioni normative che disciplinano le professioni tendono a "ridurre le pressioni concorrenziali alla diminuzione dei prezzi e gli incentivi al miglioramento qualitativo delle prestazioni"; "effetti tanto meno desiderabili", conclude l'Autorità "in considerazione della rilevanza (in alcuni casi anche costituzionale) degli interessi pubblici che a tali servizi si collegano", cfr. (AGCM, 2008); v. anche le conclusioni dell'*Indagine conoscitiva nel settore degli ordini e collegi professionali* (AGCM, 1997) e i riferimenti alle segnalazioni dell'Autorità riportati nell'appendice bibliografica.

negli altri Stati dell'Unione applicando regole e requisiti dello Stato di provenienza. Di conseguenza un professionista polacco avrebbe potuto svolgere la propria attività in Germania applicando i requisiti della disciplina polacca (dunque una serie di norme e parametri fiscali, ambientali, di previdenza diversi da quelli dei colleghi *competitors* tedeschi). Secondo la Commissione europea l'applicazione del principio avrebbe realizzato la libera circolazione dei servizi e avrebbe consentito la coesistenza di regolamentazioni degli Stati membri con le rispettive specificità, senza che le stesse potessero essere d'ostacolo per i professionisti transfrontalieri.

La proposta suscitò scalpore e fu subito osteggiata. Nel corso del dibattito al Parlamento europeo si fece rilevare che il principio del *paese di origine* avrebbe potuto:

- discriminare i professionisti del Paese in cui si svolge il servizio (operazione legittima sotto il profilo giuridico, ma politicamente non auspicabile ... si ricordi il clamore del caso sollevato sulle principali testate giornalistiche europee che portavano l'esempio dell'idraulico polacco il quale, svolgendo un servizio in Germania, avrebbe dovuto limitarsi a rispettare la normativa fiscale, ambientale, di protezione dei lavoratori, vigente in Polonia, con tutti i rischi di *dumping* sociale, reale o potenziale, che ne sarebbero derivati);
- incentivare i professionisti a stabilire la sede negli Stati in cui i livelli di protezione sono più bassi, favorendo il rischio di una corsa al ribasso tra gli ordinamenti degli Stati membri;
- bloccare il processo di armonizzazione della legislazione comunitaria favorendo le diversità fra i vari ordinamenti nazionali, con il rischio che: (i) lo Stato con standard inferiori avrebbe determinato gli standard preferibili per tutti, (ii) i professionisti, applicando le regole del paese di origine, avrebbero causato nel luogo di esercizio episodi di concorrenza sleale verso gli altri professionisti e incertezza sulle norme applicabili.

Diversamente, il principio della *libera circolazione dei servizi*, accolto nella versione definitiva della direttiva, fa sì che per la prestazione dei servizi si applichino le regole del Paese in cui i servizi sono prestati. La direttiva servizi tocca anche altri aspetti che riguardano le attività delle professioni intellettuali, fra i quali:

- l'accesso al mercato dei professionisti provenienti da altri Stati dell'UE;
- la definizione dei corrispettivi professionali;
- le comunicazioni commerciali;
- le società professionali;

- gli strumenti a tutela dei clienti
- e, tema che in questa sede interessa particolarmente, la qualità dei servizi.

2.2. *L'art. 26 della direttiva: la politica in materia di qualità dei servizi.* L'art. 26 della direttiva è rubricato "*politica in materia di qualità dei servizi*", circostanza che dimostra subito l'attenzione, inusuale per il legislatore europeo, verso questo tema, attenzione per altro anticipata nei *considerando* introduttivi della direttiva laddove fa riferimento:

- alla necessità di definire norme "*relative all'alta qualità dei servizi, che soddisfino in particolare requisiti di informazione e trasparenza*". Tali norme, secondo il legislatore, "*dovrebbero applicarsi sia nel caso di prestazioni di servizi transfrontalieri tra Stati membri, sia nel caso di servizi offerti da un prestatore all'interno dello Stato membro in cui egli è stabilito senza imporre inutili oneri...*" (considerando 97);
- alla trasparenza e alla valutazione sulla base di criteri comparabili per quanto riguarda la qualità dei servizi. "*È importante*", precisa il legislatore, "*che le informazioni sul significato dei marchi di qualità e di altri segni distintivi relativi a tali servizi siano facilmente accessibili...*" (considerando 102).

DIRETTIVA 2006/123/CE
<p>Art. 26 - Politica in materia di qualità dei servizi</p> <p>1. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare i prestatori a garantire, su base volontaria, la qualità dei servizi, in particolare:</p> <p>a) facendo certificare o valutare le loro attività da organismi indipendenti o accreditati;</p> <p>b) elaborando una carta di qualità propria o aderendo alle carte o ai marchi di qualità messi a punto da organismi e ordini professionali a livello comunitario.</p> <p>2. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sul significato di taluni marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità relativi ai servizi siano facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari.</p> <p>3. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli ordini professionali, le camere di commercio e artigianato e le associazioni dei consumatori negli Stati membri a collaborare a livello comunitario per promuovere la qualità dei servizi, in particolare facilitando il riconoscimento della qualità dei prestatori.</p> <p>4. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare lo sviluppo della comunicazione critica, in particolare da parte delle associazioni dei consumatori, relativa alle qualità e ai difetti dei servizi, in particolare lo sviluppo a livello comunitario di prove o collaudi comparativi e della comunicazione dei loro risultati.</p> <p>5. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, incoraggiano lo</p>

sviluppo di norme volontarie europee intese ad agevolare la compatibilità fra servizi forniti da prestatori di Stati membri diversi, l'informazione del destinatario e la qualità dei servizi.

L'intervento del legislatore europeo rileva non solo per il dettaglio dei contenuti, quanto, soprattutto, per la scelta di prendere posizione sul tema della qualità dei servizi, aprendo di fatto un nuovo fronte di *europizzazione*¹⁴ del diritto in un settore che, fino ad oggi, ha rappresentato nella tradizione dei Paesi membri dell'UE una prerogativa principalmente nazionale. La direttiva sembra erodere questa prerogativa degli Stati, riconoscendo un ruolo più incisivo alle istituzioni comunitarie e, comunque, rafforzando le dinamiche di cooperazione fra Stati ed Unione europea. Non a caso l'art. 26 rinvia agli Stati membri che "*in collaborazione con la Commissione ... adottano misure... e incoraggiano lo sviluppo di norme ...*". L'indicazione è conforme alla scelta operata dal legislatore nella direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005), nella quale si auspica la creazione di *piattaforme comuni* fra gli Stati membri, da intendersi come insieme armonizzato di regole per stabilire le qualifiche per l'esercizio delle attività professionali, nonché il contenuto e l'organizzazione dei sistemi di istruzione e di formazione (art. 26, co. 3).

2.3. *Primo comma dell'art. 26, Direttiva servizi.* Il primo comma dell'art. 26 dir. 2006/123/CE pone un'affermazione di principio - "*gli Stati membri con la Commissione Europea adottano misure di accompagnamento per garantire e incoraggiare su base volontaria la qualità dei servizi*" - alla quale seguono disposizioni specifiche, quasi operative, riguardanti possibili strumenti per perseguire la qualità dei servizi:

- (1) la certificazione delle attività da parte di organismi indipendenti o accreditati;
- (2) la predisposizione di carte di qualità o l'adesione a carte / marchi di qualità già esistenti "*messi a punto da organismi e/o ordini professionali a livello comunitario*".

Si tratta di indicazioni dettagliate rispetto alle quali è interessante riportare le osservazioni svolte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato secondo la quale "*ai fini della tutela della qualità della*

¹⁴ BENACCHIO G. A., *Diritto privato della Comunità europea. Fonti, modelli, regole*, Padova, 2004, 3 ed., 25 e ss., rileva che il concetto della "*comunitarizzazione del diritto* viene utilizzato per indicare fenomeni diversi accomunati da un'unica manifestazione costituita dalla "*progressiva erosione delle peculiarità nazionali mediante l'innesto di nuovi elementi di impronta comunitaria*".

prestazione, le attività di promozione dell'aggiornamento dei professionisti rappresentano un mezzo assai più funzionale rispetto agli interventi regolatori volti a condizionare le scelte economiche dei professionisti (quali quelli relativi alla determinazione dei compensi o alle limitazioni delle attività pubblicitarie)”¹⁵.

2.4. *Commi 2-5 dell'art. 26, Direttiva servizi.* I commi successivi dell'art. 26, da 2 a 5, fissano obiettivi di carattere più generale riguardanti le modalità di diffusione dei marchi e dei sistemi di qualità e di formazione dei professionisti, e coinvolgono in vario modo e titolo gli ordini professionali, le associazioni di consumatori e le autorità competenti degli Stati membri.

Preme rilevare l'attenzione che la direttiva pone nel coinvolgere gli Ordini e le altre categorie rappresentative delle professioni nonché altre associazioni (ad es. quelle dei consumatori) nel perseguimento degli obiettivi di qualità. Per il legislatore europeo, infatti, l'attuazione del processo di liberalizzazione del settore delle professioni e soprattutto la politica sulla qualificazione dei servizi professionali necessita del coinvolgimento (non della cancellazione) *in primis* degli Ordini professionali¹⁶.

Al riguardo la Commissione europea ha evidenziato che “*il modo migliore per ottenere un cambiamento complessivo è l'intervento volontario dei soggetti responsabili dell'introduzione delle restrizioni esistenti (Stato e ordini professionali), i quali dovrebbero compiere un'analisi complessiva delle necessità di riforma nelle rispettive professioni e della compatibilità delle regole esistenti con i principi del diritto della concorrenza*”¹⁷.

3. La trasposizione della direttiva servizi nella legislazione nazionale. Gli obiettivi e gli obblighi posti dalle direttive comunitarie

¹⁵ V. AGCM, *Indagine conoscitiva sul settore degli ordini professionali*, IC 34, 2009, pt. 215.

¹⁶ In linea con queste considerazioni si pongono anche le conclusioni dell'Indagine dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM,1997) la quale, nel tratteggiare una fase di recessione per i professionisti nazionali, incalzati dagli studi internazionali, rileva che “*questo percorso non è ineluttabile, ma dipende in larga misura dalla capacità degli ordini di cogliere appieno le occasioni innovative e di riforma che si presentano e di comprendere che per primi devono liberarsi di quegli impedimenti regolamentari che ostacolano la loro capacità di competere in un mercato aperto*”

¹⁷ Comunicazione della Commissione europea su *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*, COM/2004/83 def., del 9 febbraio 2004.

passano negli ordinamenti nazionali solo a seguito di una disposizione nazionale di recepimento: gli Stati membri hanno l'obbligo di trasporre il contenuto della direttiva servizi entro il 28 dicembre 2009. Il termine è stato superato e lo Stato italiano risulta ad oggi inadempiente, tuttavia l'*iter* di approvazione del decreto legislativo di recepimento della direttiva sembra essere in fase conclusiva: il 22 dicembre 2009 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema del decreto legislativo proposto dal Governo in attuazione della direttiva servizi.

Il Governo italiano ha agito sulla base della delega contenuta nella legge 7 luglio 2009 n. 161 (legge comunitaria 2008), nella quale sono stati definiti i principi e i criteri direttivi generali.

Diciamo subito che la legge delega non sembra prestare sufficiente attenzione al tema della qualità dei servizi professionali e si limita a richiamare l'obiettivo di *“promuovere l'elaborazione di codici di condotta e disciplinari, finalizzati, in particolare, a promuovere la qualità dei servizi, tenendo conto delle loro caratteristiche specifiche”* (art. 41, co. 1, lett. b).

Alla luce di queste premesse non sorprende che nello schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva sia assente ogni richiamo al tema della qualità dei servizi ed in particolare alla formazione e alla certificazione delle competenze.

Se il testo definitivo del decreto dovesse essere quello reso noto lo scorso ottobre 2009 rileviamo che: viene confermato il divieto di tariffe obbligatorie, si ammette la pubblicità commerciale, si apre alle società di servizi professionali anche interdisciplinari, tuttavia non viene toccato né il tema della formazione, né quello della certificazione delle competenze. Invero v'è un articolo dedicato alla *“qualità”* dei servizi, ma stabilisce unicamente le informazioni che il professionista deve fornire al cliente. Non si comprende il motivo di tale silenzio... forse si è deciso che il tema della formazione e della certificazione sia disciplinato non in fase di trasposizione della direttiva, ma nell'ambito della riforma più generale degli ordini professionali di cui si sta discutendo in questi mesi. Di fatto non risulta definito un modello formativo e di certificazione delle competenze trasversale a tutte le categorie professionali, come sembrava auspicare la direttiva europea.

L'occasione era buona soprattutto per definire criteri uniformi, posto che fino ad oggi in Italia non esistono strategie di settore condivise per

le professioni intellettuali e le varie categorie si sono mosse *uti singulis* facendo riferimento, con diversa intensità, al modello della formazione continua e/o obbligatoria. Alcuni ordini professionali, ad esempio, hanno stabilito l'obbligo per gli iscritti di conseguire, in un arco di tempo predefinito, un dato ammontare di crediti formativi assegnati sulla base delle frequenze a corsi previamente accreditati dagli stessi ordini. Più in generale si va dalle professioni per le quali è previsto un generico obbligo di aggiornamento (geometri, geologi), a quelle per le quali la partecipazione a corsi di formazione rappresenta una facoltà (ingegneri), a quelle (avvocati, commercialisti, consulenti del lavoro, notai, periti industriali etc.), infine, per le quali sono stati adottati regolamenti specifici che definiscono dettagliatamente gli obblighi formativi, le sanzioni in caso di inadempimento, le modalità di ottenimento dei crediti, la tipologia di eventi formativi, i criteri di accreditamento dei soggetti formatori.

Il tema è certamente delicato e si pone con urgenza la necessità di un intervento normativo che definisca regole comuni per le categorie professionali. L'interesse al corretto esercizio delle attività professionali non sembra più sufficientemente tutelato dall'accertamento *una tantum* del possesso di requisiti specifici di ordine personale e culturale, accertamento che di norma avviene nella fase di accesso al mercato attraverso l'esame di Stato e la successiva iscrizione in albi o elenchi speciali. Si passa dunque da una concezione di soglia qualitativa minima necessaria di tipo statico ad una di tipo dinamico, che richiede modalità di verifica nuove¹⁸.

¹⁸ Di ciò si trova conferma, ad esempio, nelle modifiche da ultimo apposte al codice deontologico degli ingegneri, laddove si precisa che "*l'ingegnere deve costantemente migliorare ed aggiornare la propria abilità a soddisfare le esigenze dei singoli committenti e della collettività per raggiungere il migliore risultato correlato ai costi e alle condizioni di attuazione*" (pt. 16); principio poi tradotto nell'istituto dell'*aggiornamento professionale continuo* presente nella bozza di riforma dell'ordinamento presentata dal CNI (luglio 2009). Lo stesso dicasi per gli architetti, il cui codice deontologico, come da ultimo aggiornato, stabilisce l'obbligo per il professionista di "*curare costantemente la propria preparazione professionale, conservando e accrescendo il sapere con particolare riferimento ai settori nei quali è svolta l'attività*" (art. 8).