

***Comitato Unitario Permanente
degli Ordini e Collegi Professionali***

**AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE INDUSTRIA DEL SENATO
DISCUSSIONE DEL DDL AS 3270**

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO AGLI EMENDAMENTI PRESENTATI

1. Premessa

Il disegno di legge AS3270, recante “Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi” contiene alcune disposizioni che andrebbero significativamente incise o quantomeno modificate al fine di ridurre possibili effetti distorsivi sulla concorrenza e in relazione alla tutela dei consumatori.

Atteso che le professioni regolamentate stanno conoscendo un momento caratterizzato da significativi cambiamenti in relazione sia alla struttura degli ordinamenti professionali (*che determinano il corretto svolgimento della attività professionale*), sia alle modalità di esercizio con cui la medesima attività professionale può essere effettuata, e dal momento che interesse del legislatore è quello di agevolare gli utenti dei servizi professionali, (*si pensi ad esempio alla abrogazione delle tariffe professionali, di cui ancora non si comprende l'utilità reale*) si ritiene che agli stessi vadano forniti validi strumenti per chiaramente orientarsi nella scelta dei prestatori di servizi con distinzione di quelli più propriamente professionali.

In altri termini, va impedito che l'utente cada in errore confondendo l'attività professionale prestata da soggetti che sono iscritti ad albi (*id est* i Professionisti) con il servizio svolto da altri soggetti che, in virtù di scelte e motivazioni del tutto personali, “professionisti” non sono e, pertanto, non soggiacciono al regime ordinistico come i professionisti cui viene spesso aggiunto il termine “regolamentati” pur non essendovene di non regolamentati proprio per quanto appena esposto.

La tutela del consumatore, pertanto, se impone per un verso l'abbattimento di inutili sbarramenti o di indebite restrizioni all'esercizio di una determinata professione, consentendogli, in tal modo, presuntivamente maggior facoltà di scelta, rende necessario, per altro verso, introdurre misure che mettano in chiara evidenza la qualifica professionale se esistente, ovvero che essa non vi è e si è dunque di fronte ad un libero prestatore d'opera intellettuale diversa da una Professione.

La tutela dell'affidamento dei terzi che entrano in contatto con quanti forniscono prestazioni d'opera intellettuale, impone di rimarcare con chiarezza la differenza tra i vari sistemi e che si è in presenza di attività professionali solamente nei casi in cui si tratti di attività esercitate da iscritti ad albi tenuti da ordini o collegi così come codificati nelle diverse leggi professionali che rappresenta un invalicabile discrimine.

Com'è noto, la principale ancorché non unica differenza tra le due categorie di prestatori d'opera intellettuale è rappresentata dall'esame di Stato che abilita a determinate attività ritenute meritevoli di tutela per interesse pubblico. All'esame si aggiunge il successivo obbligo di iscrizione nell'albo professionale di riferimento dal che discende l'assoggettamento agli obblighi deontologici ed alla vigilanza disciplinare.

Perfettamente in linea con quanto sopra esposto sono le previsioni dello schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Riforma degli ordinamenti professionali in attuazione dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011 n. 148" laddove trascrive le definizioni di professione regolamentata e di professionista mutate peraltro dalle direttive comunitarie "qualifiche professionali" e "servizi".

Si ritiene, pertanto, che da tali concetti, denominazioni e qualificazioni non possa discostarsi chi sia chiamato a legiferare sul comparto rappresentato da quanti forniscano servizi non professionali, ancorché intellettuali senza che questo voglia rappresentare una differenziazione per importanza, ma solo di aderenza al sistema normativo nazionale comunitario.

2. Emendamenti proposti

Gli emendamenti che il CUP chiede di apportare al disegno di legge 3270 originano dalla necessità di fare chiarezza intorno al termine "professione" che viene utilizzato impropriamente in tale testo (cfr., in tal senso, gli emendamenti apportati all'art. 1, comma 2).

Tale esigenza è avvertita per sgombrare il campo da possibili equivoci interpretativi circa il soggetto che per l'ordinamento giuridico italiano è qualificabile come "professionista" ed il soggetto che pur svolgendo servizi che hanno ad oggetto prestazioni d'opera intellettuali non può essere qualificato come "professionista".

Ancorché il disegno di legge affronti il tema delle associazioni separatamente dal tema delle professioni regolamentate, al fine di evitare che lo stesso d.d.l costituisca l'ennesimo tentativo degli iscritti alle associazioni di acquisire in via surrettizia lo *status* di professionista, occorre superare definitivamente la confusione creatasi negli ultimi anni tra professioni intellettuali ed altre attività di lavoro intellettuale, rispetto alle quali manca un tipizzato percorso di accesso, il sostenimento dell'esame di Stato e l'iscrizione all'albo tenuto da un ente pubblico dal che discende l'assoggettamento agli obblighi deontologici ed alla vigilanza disciplinare con le relative sanzioni interdittive.

Nell'ambito della disciplina dedicata al lavoro autonomo, il contratto d'opera (artt. 2222 e segg. c.c.) viene tenuto nettamente distinto dal contratto che ha per oggetto una prestazione d'opera intellettuale (art. 2230 c.c.). All'interno del contratto d'opera intellettuale, poi, trovano sistemazione le libere professioni, attività che, in base alla Costituzione (art. 33, comma 5), sono definite professionali in virtù del necessario superamento di un esame di Stato. In tale ambito, le disposizioni di cui agli artt. 2229-2238 del Codice civile declinano poi gli estremi dell'esercizio delle professioni intellettuali.

La professione intellettuale, dunque, non si distingue dalle restanti ipotesi di contratto d'opera solamente per il requisito della cd. "intellettualità" della prestazione, quanto per essere compiutamente regolata da un insieme di norme che rilevano anche a livello pubblicistico, quali un percorso di studi predeterminato ed il superamento dell'esame di Stato, l'obbligo della formazione professionale continua, l'assoggettamento alle norme di deontologia professionale e alla vigilanza dell'ente pubblico di appartenenza oltre che al regime giuspubblicistico che lo caratterizza, preposto per legge alla tutela del decoro e della dignità della professione.

In mancanza di tali elementi è corretto parlare al più di prestatori di "servizi intellettuali" e dunque posti su un diverso piano, anche terminologico, rispetto alle professioni.

Nel nostro Paese non esistono professioni regolamentate che non siano organizzate in ordini o collegi professionali. Ciò che esiste sono una serie di attività di lavoro autonomo liberamente esercitabile, senza alcun requisito di accesso e di esercizio per le quali, come

detto in precedenza pur potendo parlare di attività a contenuto intellettuale non può parlarsi di attività “professionali”.

Il recupero della corretta terminologia è volta a rimuovere il dualismo professioni regolamentate e professioni non regolamentate, per negare in via definitiva espressioni improprie quali “professioni non regolamentate” o “professione non organizzata in ordini o collegi” (utilizzata dal disegno di legge in commento), in quanto di professioni non ha luogo parlare in presenza di attività il cui esercizio sia sottoposto ad abilitazione mediante esame di Stato.

Un ulteriore emendamento è stato apportato sia all’art. 1, comma 2 e all’art. 2, comma 6 del disegno di legge volto ad escludere che gli iscritti alle associazioni possano svolgere non solo le attività riservate per legge agli iscritti in albi professionali, ma anche le attività caratteristiche espressamente contemplate all’interno degli ordinamenti professionali. Tale precisazione trova il sostegno della recente sentenza delle Sezioni Unite Penali della Corte Suprema di Cassazione n. 11545/2012.

La sentenza appare idonea a porre fine alle ingiustificate richieste di riconoscimento pubblicistico avanzate da quelle associazioni i cui aderenti svolgono attività caratteristiche di professioni già riconosciute. La pronuncia della Suprema Corte, infatti, enfatizzando il concetto della rilevanza giuridica delle “attività caratteristiche non esclusive” - da sempre negata da tali associazioni e posta alla base delle loro richieste - fa apparire il riconoscimento di tali associazioni del tutto contrario alla tutela dell’interesse pubblico e dell’affidamento dei terzi, cui sopra si accennava.

Secondo le Sezioni Unite lo svolgimento delle attività caratteristiche degli iscritti all’Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, in quanto non esclusive, non determina la consumazione di un illecito penale per il solo fatto di essere svolte da un soggetto non iscritto all’Albo. Affinché il reato sussista è necessario che tali attività siano poste in essere con modalità tali da determinare “le oggettive apparenze” dell’esercizio della professione rispetto alla quale tali attività sono caratteristiche.

La sentenza sottolinea che le “oggettive apparenze” non sussistono qualora:

- lo svolgimento delle attività caratteristiche non sia abituale, organizzato e retribuito;
- lo svolgimento delle attività caratteristiche è abituale, organizzato e retribuito, ma “il soggetto agente espliciti in modo inequivoco che egli non è munito di quella specifica

abilitazione e opera in forza di altri titoli o per esperienza personale comunque acquisita”,
cioè che non è un professionista.

È evidente che qualora l'esercizio delle attività caratteristiche della professione avvenga ad opera di soggetti non abilitati attraverso l'utilizzo di strutture che presentano denominazioni generiche, tipo “studio commerciale” “studio elaborazioni contabili”, sarà per essi assai arduo dimostrare di aver esplicitato in modo inequivoco ai propri clienti di non essere muniti della specifica abilitazione professionale, ingenerando nell'utenza false aspettative.

Infine si segnalano gli emendamenti apportati alla rubrica dell'art. 6 e al comma 1 dello stesso articolo. Il disegno di legge appare piuttosto preciso nel fissare i requisiti attinenti alla natura, attività, costituzione e pubblicità delle associazioni; è apparso, pertanto, inopportuno introdurre il principio dell'autoregolamentazione volontaria dell'attività.

Roma, 20 giugno 2012