

RIFORMA DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI: CONTENUTI, LIMITI E PROSPETTIVE

di Nicoletta Rangone
03 febbraio 2012

Le riforme del 2011-2012 mantengono in capo agli Ordini le funzioni tipicamente amministrative volte a dare certezza sull'esistenza e le eventuali vicende degli atti di abilitazione, e quelle di auto-regolazione ad esclusiva tutela dell'integrità della professione, della qualità delle prestazioni e del rispetto delle norme. A questa esigenza danno risposta la creazione di organismi di vigilanza, il radicale contenimento del potere tariffario, l'ampliamento dell'autonomia organizzativa (funzioni, queste ultime, tradizionalmente affidate all'auto-regolazione).

Auto-regolazione. Le professioni intellettuali hanno storicamente ottenuto ampi poteri di auto-regolazione sul presupposto che le specificità dei servizi offerti possano meglio essere regolate dagli operatori del settore. A ciò ha contribuito anche l'idea che i professionisti avrebbero degli obblighi «moralistici» nei confronti dei clienti e della collettività. Nel tempo, gli incentivi ad abusare dell'auto-regolazione (tipici di questa forma di regolazione) si sono non di rado tradotti in interpretazioni molto ampie della stessa, estesa da interventi di tutela dell'integrità della professione a garanzia della qualità delle prestazioni, a interventi di regolazione economica (in ordine a tariffe, pubblicità e assetto organizzativo) nell'interesse dei professionisti, che hanno finito per porre in secondo piano quelli degli utenti.

Crisi ha portato ad una crisi di credibilità di cui oggi soffrono le professioni intellettuali (non limitata al nostro Paese), impensabile agli inizi del secolo scorso. Essa si esprime nello scemare della fiducia degli utenti in ordine all'adeguatezza dell'attività svolta dagli Ordini a tutela della qualità dei servizi offerti e, in ultima analisi, dei valori di rilievo costituzionale che ne giustificano l'istituzione. Emerge, dunque, l'esigenza di dare risposte nuove alla richiesta di qualità dei servizi professionali.

Tirocinio. La qualità dei servizi si è tradizionalmente basata su un sistema di accesso al mercato (tirocinio, esame di Stato e iscrizione all'Ordine) ampiamente governato dai professionisti e sull'esercizio della funzione di vigilanza e disciplinare da parte degli Ordini. Senza dubbio una selezione rigorosa all'entrata assicura la qualità dei servizi e perciò andrebbe tutelata e incrementata, magari superando il preponderante intervento dei membri degli Ordini nelle commissioni di abilitazione.

Al contempo, andrebbero limitate le restrizioni che rallentano in modo ingiustificato l'accesso al mondo del lavoro. In quest'ottica muovono le riforme 2011/2012 (che non interessano sul punto le professioni sanitarie): l'art. 9, del d.l. n. 1/2012 («Concorrenza») conferma l'abbassamento da tre anni a diciotto mesi della durata del tirocinio (già operato dalla legge n. 241/2011, «Decreto salva Italia»), consentendo lo svolgimento (soli) sei mesi in concomitanza con i corsi di laurea (e non di tutto il periodo come era previsto dalla legge n. 148/2011, «Decreto sviluppo»), oppure presso pubbliche amministrazioni dopo il corso di laurea (previa stipula di convenzione).

Separazione tra funzione di vigilanza, amministrative e di auto-regolazione. Nell'ottica di potenziare l'efficacia del controllo sulla qualità delle prestazioni, la funzione disciplinare dovrà essere svolta da appositi Consigli di disciplina, i cui componenti sono incompatibili con la carica di consigliere dell'ordine territoriale o di consigliere nazionale. Se da un lato questa riforma ha il merito di affrontare il potenziale conflitto di interessi in cui versano i professionisti, al contempo «concorrenti e giudici» dei professionisti sottoposti a vigilanza, dall'altro appare timida e non risolve il problema, in quanto i nuovi organismi disciplinari saranno composti da soli professionisti iscritti all'Ordine. Per la separazione tra funzione di vigilanza e funzioni amministrative (e normative) si dovrà attendere un regolamento di delegificazione, da adottare entro ottobre 2012 (art. 10, comma 1, legge n. 183/2011, «Legge di stabilità»). In quest'occasione gli Ordini (ai quali il «Decreto sviluppo» aveva chiesto di auto-riformarsi, previsione poi soppressa), potrebbero intervenire in sede di auto-regolazione, aprendo la partecipazione ai consigli di disciplina a rappresentanze degli utenti.

La mancanza di indipendenza e terzietà degli organismi di disciplina è ancor più grave se si considera che

questa caratterizza anche la fase della supervisione da parte degli organi di giustizia domestica e che manca una piena giurisdizione in secondo grado, dal momento che la Cassazione decide sulle sole questioni di diritto (Corte di Giustizia, sentenza 19 settembre 2006, C-506/04, punto 46). L'esigenza di indipendenza e terzietà dei Consigli di disciplina appare poi cruciale per non vanificare il superamento dei criteri predeterminati di fissazione degli onorari. Il d.l. "Concorrenza" introduce, infatti, un concetto indeterminato come la necessaria adeguatezza del compenso all'importanza dell'opera, che apre agli Ordini uno spazio potenzialmente dirompente per il controllo dei compensi.

Tariffe. L'abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate (comprese quelle massime mantenute dalla legge n. 248/2006) finisce per aderire all'idea (che ha tradizionalmente mosso gli interventi dell'AGCM, dell'OCSE e della Commissione europea) che la concorrenza sui prezzi non porta necessariamente ad un abbassamento della qualità (che non "è" garantita dalle tariffe minime) e che le tariffe massime portano ad un allineamento verso l'alto e non sono necessarie per una vasta categoria di utenza business. Il d.l. "Concorrenza" (art. 9, comma 3) rimuove le norme appena varate dal decreto "Sviluppo" e dalla legge "Bersani" e mantiene i tariffari (definiti "parametri" e determinati con decreto ministeriale) per le sole ipotesi di liquidazione giudiziale dei compensi. Il ricorso a tariffari nei contratti tra professionisti e consumatori o microimprese "è" causa di nullità (mentre si presume che le medie imprese siano in grado di resistere all'eventuale forza contrattuale dei professionisti). Da notare che queste, così come le norme "Bersani", si applicano anche ai notai, senza distinguere tra attività svolte nell'esercizio di una funzione pubblica, dalle altre attività professionali (per il resto, l'art. 12 del d.l. "Concorrenza" non incide sulle esclusive dei notai, come aveva fatto, anche se in modo molto limitato, la "legge Bersani" e si limita ad aumentare di cinquecento posti l'organico notarile).

Altre novità rilevanti (la cui violazione costituisce illecito disciplinare) attengono alla pattuizione del compenso al momento del conferimento dell'incarico, all'obbligo di comunicare al cliente il grado di complessità dell'incarico e i dati della polizza assicurativa (obbligatoria), alla resa di un preventivo scritto (se richiesto), alla determinazione del compenso in funzione dell'importanza dell'opera e alla sua pattuizione in modo onnicomprensivo. La riforma delle tariffe si chiude poi con l'abrogazione (innominata) di tutte le norme che rinviano a tariffe per la determinazione del compenso dei professionisti.

Si tratta di innovazioni che vanno nella direzione di offrire un'informazione il più possibile completa agli utenti, anche se difficilmente questa potrà essere esatta, non solo perché il grado di complessità non "è" difficilmente conoscibile a priori, ma anche perché una tradizione di pattuizione dei compensi per numero di attività svolte per l'assistenza del cliente (soprattutto quelli degli avvocati nelle cause civili) rende non conoscibile a priori il costo complessivo finale del servizio (e crea un forte incentivo al prolungamento dei tempi dei processi, come evidenziato da D. Marchesi, *Litiganti, avvocati e magistrati: diritto ed economia del processo civile*, Il Mulino, 2003, p. 104-105). I consumatori avranno la forza di imporre agli avvocati una struttura tariffaria diversa dal numero di attività svolte? Diversa e quanto mai delicata appare poi la posizione del paziente: sarà questi in grado di contrattare con il medico? Soprattutto per le professioni socio-sanitarie la libera determinazione delle tariffe avrebbe potuto essere accompagnata da una regolazione informativa (come ad esempio forme di disclosure degli errori, del grado di soddisfazione dei pazienti, oltre che delle specializzazioni acquisite e praticate). Al contempo, la riforma del sistema di determinazione delle tariffe avrebbe potuto essere più utilmente inquadrata in un ripensamento complessivo delle discipline settoriali (sostanziali e/o processuali) volto a disincentivare, ad esempio, il contenzioso e la resa di consigli in violazione di norme fiscali, previdenziali, di sicurezza sul lavoro.

Publicità. Le recenti riforme incidono anche sulla pubblicità dei servizi professionali, che dovrebbe, tra l'altro, aiutare a contenere l'asimmetria informativa che grava sui clienti. In realtà, l'art. 3, comma 5, lett. g) legge n. 148/2011 ("Decreto sviluppo") riprende le previsioni della legge n. 248/2006 ("Legge Bersani") senza limiti: "libera la sola pubblicità informativa" e gli Ordini professionali mantengono un potere di verifica sulla trasparenza e veridicità. I pericoli insiti in queste limitazioni sono ben esemplificati dalle vicissitudini in cui "è" incorso un gruppo di avvocati che ha lanciato una nuova idea imprenditoriale (negoziato su strada) per l'offerta di servizi professionali sotto l'insegna Assistenza Legale per Tutti - A.L.T. Questi professionisti low-cost si sono visti censurare dal CNF e dalla Cassazione, anche per aver utilizzato un "motto [ALT] privo di contenuto informativo, e pieno di capacità emozionale evocativa, eccedente l'ambito informativo completo, concreto e razionale" (Cass. S.U. 18 novembre 2010, n. 23287; sulla vicenda l'AGCM ha avviato un'istruttoria 1719, il 18 giugno 2009). Anche alla luce di questo potere di controllo, riemerge l'esigenza di intraprendere un percorso più deciso verso l'indipendenza e la terzietà della funzione disciplinare.

Organizzazione dell'attività. Infine, la "Legge di stabilità" (art. 10) supera gli ultimi vincoli all'autodeterminazione

dell'organizzazione dell'attività professionale, consentendo ai professionisti di costituire oltre a società di persone e associazioni multidisciplinari (già ammesse dalla "Legge Bersani"), anche società di capitali con la partecipazione di soggetti non iscritti ad albi (per prestazioni tecniche e per finalità di investimento), pur garantendo l'esercizio della prestazione da parte dei professionisti iscritti e il rispetto del codice deontologico di riferimento, secondo una disciplina attuativa che verrà delineata con regolamento.

In conclusione, le riforme 2011/2012 e la metodologia scelta per la loro realizzazione presentano una serie di limiti. Con riferimento ai primi sono da evidenziare: la mancanza di terzietà /indipendenza dei nuovi organi di vigilanza disciplinare; il mantenimento di un concetto indeterminato (come l'adeguatezza "all'importanza dell'opera") come parametro per la determinazione del compenso; la conferma della possibilità di fare ricorso alla sola pubblicità "informativa"; il mantenimento in capo agli Ordini di poteri di vigilanza sulla trasparenza e veridicità della pubblicità; la mancata revisione delle competenze dei notai (distinguendo quelle connesse all'esercizio di una funzione pubblica da quelle qualificabili come professionali). Al contempo tali riforme, seppure con i limiti evidenziati, rischiano di essere compromesse dal metodo attraverso il quale dovranno essere realizzate: i numerosi ripensamenti, l'indeterminatezza di alcune previsioni e accezioni (come quella di microimpresa), l'ampio ricorso alla tecnica delle abrogazioni innominate non aiutano, tanto che la certezza in ordine alle norme che restano vigenti deriverà solo dalla redazione di un testo unico compilativo da adottare entro il 31 dicembre 2012 (ma l'esperienza del Taglia-leggi non lascia ben sperare in ordine al tempismo dei codificatori).