

Per una riforma delle professioni

Sei idee (quasi) liberali per Governo e Parlamento

1. Il mondo delle professioni:

una realtà in crisi, una realtà in trasformazione.

Il ministro della Giustizia, Angelino Alfano, ha convocato per il 15 aprile 2010 gli “Stati generali” delle professioni. I rappresentanti di 24 ordini professionali incontreranno il ministro per discutere dei problemi strutturali delle professioni, oltre che dell’impatto della crisi economica – ampiamente documentato da Dario Di Vico sul *Corriere della Sera*. Alfano ha detto che “questo è un mondo che va rispettato, non punito. Perché è composto da oltre un milione di lavoratori che contribuiscono in modo decisivo a costruire la ricchezza del Paese”. Ha, quindi, dichiarato “l’intenzione di togliere tutte quelle regole che non servono ma creano solo ostacoli alla libertà e alla crescita dei cittadini” perché la “democrazia non è una serie di divieti e di obblighi tra i quali fare slalom”.

Nell’arco degli ultimi vent’anni le professioni cosiddette “intellettuali” – avvocati, architetti, ingegneri ecc. – hanno subito una progressiva proletarizzazione, caratterizzata dall’ingresso di giovani sempre meno preparati, la quale ha condotto a una consistente riduzione dei ricavi medi. Effettivamente è mutata profondamente la figura stessa del professionista: al soggetto che lavora da solo, magari affiancato da un collega e/o da una segretaria, si è in buona parte sostituito un ibrido, il “professionista-dipendente”. Si tratta di soggetti che ritengono (a torto o a ragione, ma spesso a ragione) di non essere in grado di intraprendere il lavoro in modo solitario (o anche associato su basi paritarie) per l’esiguità della clientela che possono intercettare e per una diffusa avversione al rischio: per questi motivi tali professionisti decidono di “impiegarsi” in studi già avviati e - di solito ma non necessariamente - di dimensioni medio-grandi. La particolarità sta nel fatto che essi (particolarmente gli avvocati) sono spesso impiegati senza contratto di lavoro, poiché formalmente fatturano allo studio nel quale lavorano: dunque sono professionisti “non liberi”, ma sottratti a uno schema giuridico che rappresenti la realtà. Non a caso gli studi tendono ormai a sostituire le segretarie con questo strano monstrum: non essendovi formalmente alcun rapporto di lavoro non esiste alcun salario minimo, né alcuna regola su dimissioni e licenziamenti.

Si tratta solo di un esempio, della punta dell’iceberg di un settore strutturato sulla base di disposizioni antiquate, in gran parte derivanti da leggi di epoca fascista, ormai del tutto prive di ragionevole riscontro nel mondo del XXI secolo.

Un quadro normativo anacronistico non ha fornito ai professionisti italiani la possibilità di riorganizzare la gestione del proprio lavoro in modo da resistere alle sfide di una concorrenza su base europea e, in molte branche, anche

mondiale. Certamente le caratteristiche delle attività professionali sono tali da plasmarne un mercato sui generis: si pensi alle specificità degli ordinamenti giuridici di ogni singolo Paese per quanto riguarda gli avvocati, o all'altissima competenza necessaria per realizzare certe opere ingegneristiche. Nondimeno l'accesso di un numero sempre crescente di giovani ai massimi gradi dell'istruzione (peraltro con dubbi riscontri sotto il profilo della qualità dell'istruzione ricevuta) e i processi di globalizzazione hanno letteralmente travolto un quadro lavorativo che fino a pochi decenni orsono sembrava dovesse rimanere stabile come stabile era stato per secoli e secoli.

Attualmente, insomma, le professioni intellettuali stanno attraversando un periodo di crisi drammatica, ma le ragioni di questa crisi non si trovano tanto nei cambiamenti sociali ed economici di portata più o meno globale, quanto nell'asfissiante regolamentazione che ha impedito al mondo delle professioni di modificarsi insieme con il resto della realtà.

Va dunque accolta con favore la decisione del Governo di avviare una riforma organica delle professioni, nella ragionevole convinzione che ben difficilmente una qualunque riforma, di ogni tipo, possa far scaturire ordinamenti professionali più inadeguati degli attuali. Nondimeno sulla scorta dei limitatissimi esempi di riorganizzazione del settore che si sono potuti sperimentare negli ultimi anni, nonché alla luce del sistema inglese, usato quale parametro di riferimento dall'Istituto Bruno Leoni nell'annuale edizione dell'indice delle liberalizzazioni, sembra opportuno avanzare sei suggerimenti specifici, al fine di indicare alcuni contributi puntuali per una riforma che valorizzi i professionisti capaci, favorendo la qualità dei servizi offerti a tutela dei clienti, nonché per garantire ai giovani un percorso di sviluppo personale e professionale che non trasformi l'iscrizione a un ordine o albo in una triste forma di parcheggio in attesa di lavori migliori, o (come purtroppo tende ormai a dirsi sempre più spesso tra i giovani professionisti) di "lavori veri".

2. La sottile linea rossa:

tra opzione ideale e mera conservazione dell'esistente.

Affrontare realisticamente le linee generali di riforma di un settore variegato e complesso, quale l'ordinamento delle professioni, postula sempre la necessità di individuare un equilibrio tra l'opzione politico-ideale e la mera, anacronistica resistenza ad ogni innovazione (la brutale conservazione dello status quo ante): la sottile linea rossa che scaturisce da questo giudizio di bilanciamento costituisce una sorta di rappresentazione del migliore dei mondi possibili, che, come tale, si espone a critiche sia da parte di chi punta alla difesa dell'esistente sia da chi voglia pervicacemente perseguire posizioni massimaliste.

Ci si accinge ad avanzare alcune proposte concrete per la riforma delle professioni, dunque, ben consci delle duplici critiche cui questo breve programma si può esporre, ed è dunque necessario preporre un duplice ordine di premesse:

- a. il parametro ideale di riferimento permane sempre e comunque il libero mercato quale unico schema di interazione umana eticamente accettabile e in grado di produrre risultati efficienti. In questo ordine di ragionamenti è bene ricordare che non si può che caldeggiare un sistema in cui non esista l'obbligo di aderire a ordini professionali, ma ciascuna persona possa liberamente decidere in che forma svolgere la propria attività. Come corollario vi è la necessaria abolizione del valore legale dei titoli di studio: ciascun soggetto deve poter decidere se e come aderire ad organizzazioni di professionisti che, liberamente in competi-

zione sul mercato, accetteranno i propri componenti attestando il loro livello di competenza e imponendo loro precise regole di comportamento;

- b. il sistema attuale è al collasso ed è ormai stato superato dai fatti. Se non si procede ad una radicale riforma, o se la riforma non si svilupperà con decisione nel senso corretto, l'Italia andrà incontro ad un progressivo impoverimento dell'enorme patrimonio di competenze professionali che ha sempre posseduto. In altri termini: se non si liberalizza, ci si condanna al margine del mondo civilizzato, mentre i giovani migliori saranno costretti a lasciare massicciamente la Penisola per intraprendere un cammino professionale all'altezza delle loro aspettative.

3. Sei proposte concrete:

una road map verso le professioni intellettuali del XXI secolo.

1. Non toccare il buono che si è già riformato.

Com'è ampiamente noto, nel 2006 (con il c.d. "Decreto Bersani") il settore delle professioni ha conosciuto una prima stagione di riforme: pur essendo stato un intervento limitato, privo di organicità e introdotto in un decreto-legge assai eterogeneo nei contenuti, non si può negare che si sia comunque trattato della modifica più importante che il mondo delle professioni abbia subito nella storia della Repubblica (se si esclude il periodo di riforma e privatizzazione delle casse previdenziali).

Si è trattato di un'innovazione rivolta nella giusta direzione: se i suoi effetti si sono visti a stento è proprio a causa della mancanza di dimensione progettuale generale. Di fatto si è messo (poco) vino nuovo in otri vetusti.

Sintetizzando, quattro sono state le innovazioni, tutte positive:

- a. l'abolizione dell'inderogabilità delle tariffe minime, sebbene i compensi debbano comunque essere parametrati alla qualità e alla quantità del lavoro svolto;
- b. l'abolizione del divieto del cosiddetto "patto di quota-lite";
- c. l'introduzione della possibilità di svolgere un minimo di pubblicità dei servizi professionali, perlomeno limitato alla "pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio". A parte l'ossimoro costituito dalla "pubblicità informativa" (l'informazione non è pubblicità, la pubblicità non è mera informazione: a garantire il diritto ad informare basta già l'esistenza dell'art. 21 Cost.), il controllo sulle attività pubblicitarie dei professionisti rimane rigorosamente nelle mani dell'ordine di appartenenza;
- d. l'introduzione della possibilità di svolgere l'attività anche in forma di società di persone "fermo restando che l'oggetto sociale relativo all'attività libero-professionale deve essere esclusivo, che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più soci professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità".

La reazione degli ordini professionali a queste modifiche, minime e corrispondenti a semplici aggiornamenti alla realtà contemporanea, è stata di assoluta resistenza e rigetto: taluni codici deontologici, addirittura, non vi si sono adeguati, suscitando la censura dell'Antitrust.

Il Governo e il Parlamento non dovrebbero cedere alle pressioni finalizzate al ripristino della situazione precedente al 2006, specificamente in relazione alla derogabilità delle tariffe minime, che ha permesso a numerosi giovani professionisti di entrare nel mercato giovandosi della possibilità di praticare prezzi più contenuti e ha consentito a soggetti a basso reddito una forma di accesso alla giustizia prima sostanzialmente impossibile.

2. Unificazione della disciplina delle professioni.

Attualmente ogni singola professione è disciplinata da leggi ad hoc: ne consegue l'esistenza di una vera e propria galassia di disposizioni di rango primario e secondario (per tacer dei codici deontologici e della normativa ad essi collegata) in cui ciascun tipo di professionista deve reperire le regole cui sottoporre il proprio comportamento. Di solito ogni professione è regolata da una legge promulgata durante il fascismo, sulla quale si sono stratificate svariate modifiche durante i decenni della storia repubblicana.

Il Governo e il Parlamento dovrebbero adottare un'unica legge (anche sotto forma di decreto legislativo) dedicata a tutte le professioni: anche le disposizioni secondarie, peraltro, dovrebbero poi essere raccolte in un unico testo. Questa operazione permetterebbe, in primo luogo, di fornire una disciplina omogenea cui sottoporre il professionista intellettuale quale categoria unitaria, eliminando discrepanze di trattamento che si sono potute formare nel tempo anche grazie alla creazione di sub-ordinamenti separati. Secondariamente, ne gioverebbe molto anche la trasparenza: ogni cliente potrebbe venire più semplicemente a conoscenza delle norme generali che regolano il particolare rapporto d'opera professionale che lo lega al professionista.

3. Creazione di ordini professionali in competizione.

Anche ammettendo che un ente di diritto pubblico abbia il compito di sorvegliare sullo svolgimento dell'attività professionale privata a tutela della qualità e della serietà dei servizi e delle prestazioni, nulla impone che debba esservi un solo ente di diritto pubblico per ogni professione.

Il Governo e il Parlamento potrebbero trarre parzialmente ispirazione dal sistema attualmente in vigore in Inghilterra per quanto riguarda la formazione e il reclutamento dei *barristers*. In tale Paese esistono quattro *Inns*: ogni *barrister* è libero di decidere a quale iscriversi, sulla base delle proprie preferenze (ogni *Inn* si caratterizza da peculiari radici storiche) ma ha comunque l'obbligo di iscriversi ad un *Inn*.¹

In Italia vi potrebbero essere più enti pubblici (più Ordini) accreditati dal Ministero della Giustizia e dal Ministero dello Sviluppo Economico sulla base di rigidi oggettivi e non discrezionali criteri tassativamente fissati dalla legge: le norme quadro per decidere l'ammissione del professionista agli Ordini dovrebbero comunque essere determinate dalla legge, ma ogni Ordine avrebbe la facoltà di integrarli, specificamente di renderli ancora più selettivi. L'alta vigilanza sugli Ordini dovrebbe essere esercitata di concerto dai due Ministeri appena citati.

Questo modello permetterebbe la creazione di una forma embrionale e "sorvegliata" di concorrenza: l'ammissione del professionista ad un Ordine piuttosto che ad un altro fornirebbe al cliente un embrione di informazioni sull'orientamento lavorativo del soggetto cui ha deciso di affidare la propria pratica, mentre il rispetto della deontologia

¹ In Inghilterra esiste comunque un Ordine che tutela gli interessi dei *barristers* e cura il rispetto delle norme deontologiche: il "Bar Council".

sarebbe garantito in modo molto più puntuale da Ordini che subirebbero una lesione della propria immagine (a vantaggio di altri para-concorrenti) se proteggessero membri incapaci o infedeli.

Nell'ambito di una cornice determinata con legge dello Stato, quindi, ogni singolo Ordine svilupperebbe regole interne (di condotta e no) cui ogni membro sarebbe tenuto al rispetto, così anche le norme in materia di prezzi/tariffe, nonché di pubblicità e di rapporti con il cliente, potrebbero essere devolute pressoché integralmente a questi Ordini, confidando in un loro sviluppo concorrenziale. Si immagini, ad esempio, il caso del patrocinio *pro bono* da parte degli avvocati: alcuni Ordini, per motivazioni ideologiche o promozionali, potrebbero decidere di imporre ai propri membri determinate prestazioni gratuite ai non abbienti, magari anche come condizione per poter divenire membro dell'Ordine stesso, mentre altri, seguendo una linea politico-professionale diversa, potrebbero decidere di muoversi in modo opposto, magari puntando sul rafforzamento della qualità dei servizi attraverso l'imposizione su ogni iscritto di obblighi formativi e di specializzazione particolarmente pressanti e il cui rispetto sia soggetto a puntuale verifica.

Si può comprendere agevolmente come una simile riforma possa coniugare l'esigenza della permanenza di un controllo pubblicistico con i vantaggi di un sistema concorrenziale.

4. Riduzione delle professioni soggette al regime ordinistico.

Negli ultimi decenni l'Italia ha conosciuto una vera e propria proliferazione di ordini professionali: numerose attività storicamente esercitate in regime di libero mercato sono state progressivamente sottoposte al regime ordinistico. Attualmente, infatti, si può stimare che le professioni amministrate attraverso ordini professionali siano alcune decine.

Il Governo e il Parlamento dovrebbero invertire radicalmente questa tendenza, riconducendo sotto la tutela degli ordini solo alcune attività storicamente così gestite, mentre tutte le altre dovrebbero essere completamente consegnate alla libera concorrenza. Tra le professioni per le quali è comprensibile il permanere del sistema ordinistico ci si riferisce, in particolare, a quelle di medico e di avvocato, per le quali le esigenze pubblicistiche di tutela della qualità sono particolarmente sentite. Ragionevolmente si potrebbero comunque ricondurre al sistema ordinistico anche gli architetti e gli ingegneri, mentre gli stessi commercialisti (professione inesistente in Inghilterra, ad esempio, ove esiste la figura del "contabile" operante in regime di libera concorrenza, senza la necessità di possedere alcun particolare titolo di studio) dovrebbero essere totalmente liberalizzate.

Considerando l'oggettiva difficoltà di abolire un numero così elevato di ordini professionali, sarebbe comunque almeno opportuno ricondurre le professioni vincolate a quelle che erano soggette a tale regime prima dell'avvento della Repubblica. Con una sola eccezione: l'Ordine dei giornalisti (previsto, sebbene non istituito, già negli anni Venti), che va abolito, in quanto intrinsecamente incompatibile con il diritto alla libera manifestazione del pensiero.

5. Totale libertà di esercizio delle professioni in forma societaria.

Le sfide cui è soggetto il mondo delle professioni acquistano sempre più una portata globale: impedire che i professionisti italiani possano avvalersi di forme efficienti e

moderne – quali le società, anche di capitali – per svolgere la propria attività significa condannarli ad una competizione con handicap nei confronti dei colleghi stranieri, specialmente europei.

Il Governo e il Parlamento dovrebbero dunque rimuovere ogni vincolo alla possibilità di esercitare la professione in forma societaria. Si potrebbe forse solo reputare sostenibile la permanenza di due limiti: il responsabile della struttura (società di persone, società di capitali o associazione) dovrebbe essere un professionista, mentre il cliente dovrebbe essere messo esattamente a conoscenza del responsabile o dei responsabili della sua pratica.

6. Apertura ai professionisti del mondo del lavoro dipendente.

Come accennato nel primo paragrafo, la figura del professionista di fatto dipendente, ma teoricamente libero, è ormai molto diffusa: si tratta di un'inaccettabile fonte di rigidità che impedisce a talune categorie di professionisti – si pensi agli avvocati – di contrattare liberamente i termini contrattuali della loro collaborazione, vincolandoli necessariamente e strutturalmente alla mera prestazione “a partita I.V.A.”.

Il Governo e il Parlamento, invece, dovrebbero permettere a tutti i professionisti di scegliere di svolgere la propria attività come più desiderano, anche nella forma di lavoratori subordinati. Giova però precisare che ciò non significa chiedere l'applicazione delle asfissianti regole italiane di diritto del lavoro, né chiedere la creazione di una qualche forma di salario minimo, né tantomeno specifiche tutele o particolari “ammortizzatori sociali”: l'attività professionale, per sua stessa natura, è particolarmente flessibile e necessita della massima libertà nelle forme legali della sua organizzazione. Proprio in tal senso l'attività professionale deve essere liberata da vincoli e limiti: permettere per tutte le categorie professionali la possibilità di svolgere il proprio lavoro anche in forma subordinata significa agire in tal senso.

IBL Position Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

POSITION PAPER

I "Position Paper" dell'Istituto Bruno Leoni presentano analisi sintetiche ma accurate delle principali politiche che hanno impatto sulla vita economica italiana. Attraverso un'analisi critica, che mette al centro un punto di vista di mercato, i "Position Paper" IBL vogliono essere strumenti a disposizione di imprese ed individui che desiderano comprendere le conseguenze delle nuove norme o dei progetti di riforma, oltre che più in generale delle linee di azione dei governi, sulla loro libertà di fare e di intraprendere. I "Position Paper" IBL non hanno cadenza periodica, e sono frutto del lavoro di studiosi e ricercatori che collaborano con l'Istituto e ne condividono la *mission*.