

## Le professioni intellettuali

Una soluzione unitaria per una questione complessa

Silvio Boccalatte

### 1. Le professioni intellettuali: una crisi di sistema, una crisi che viene da lontano.

Il mondo delle professioni intellettuali italiane si dibatte da anni nelle spire di una crisi iniziata ben prima delle attuali problematiche economiche globali.

La professione intellettuale è concepita dal codice civile quale una species appartenente al *genus* del lavoro autonomo: questa è una cornice giuridica che rappresenta correttamente la realtà nel momento in cui il codice civile (o, come si diceva allora: il “nuovo” codice civile) entrava pienamente in vigore, cioè il 1942. Sino a pochi decenni orsono, infatti, il “lavoratore intellettuale” era pressoché sempre un “libero professionista”, cioè un lavoratore autonomo che svolgeva le proprie attività senza un’organizzazione di tipo imprenditoriale e con l’apporto prevalente (se non esclusivo) delle proprie forze. Semplificando, quindi: la differenza tra l’avvocato e l’imbianchino stava principalmente nell’oggetto della rispettiva attività, intellettuale il primo e manuale il secondo; la differenza tra l’avvocato e il commerciante stava anche nel fatto che l’organizzazione lavorativa di quest’ultimo era “imprenditoriale”, mentre il primo si avvaleva quasi esclusivamente delle proprie capacità personali, fisiche e mentali.

In tale quadro giuridico, ai professionisti intellettuali venivano (e vengono) offerte maggiori tutele rispetto agli altri lavoratori autonomi e rispetto agli imprenditori; al contempo veniva creato un Ordine per ciascuna delle principali categorie professionali, cioè un ente di diritto pubblico al quale il singolo doveva obbligatoriamente iscriversi per poter svolgere la propria attività lavorativa, pena l’esercizio abusivo della professione, fattispecie sanzionata penalmente. Dall’Ordine promanava il controllo sulle tariffe praticate dai singoli, nonché la vigilanza sul rispetto delle norme di deontologia.

Con il trascorrere dei decenni, si sono venute a sovrapporre dozzine e dozzine di leggi istitutive di nuovi Ordini, le quali sono giunte a creare ciò che è comunemente chiamato “sistema ordinistico”.

Incredibilmente, peraltro, il fatto che l’eccessiva presenza di Ordini costituisca, in sé e per sé, un notevole freno allo sviluppo economico è emersa indirettamente solo nella bozza di manovra economica presentata dal Ministro Tremonti nel giugno 2011. Proprio in tale documento si può trovare una disposizione dall’apparenza addirittura rivoluzionaria per la cultura italiana: “l’accesso alle professioni e il loro esercizio si basano sul principio della libertà di impresa”. Purtroppo questa frase, anche nell’ipotesi in cui fosse approvata e divenisse

*Silvio Boccalatte è avvocato e Fellow dell’Istituto Bruno Leoni*

legge, può avere ben poca portata normativa reale, risolvendosi, perlopiù, in una declamazione (e ciò corrisponde ad una tecnica di scrittura dei testi normativi sempre più involuta e scorretta, in cui le espressioni linguistiche esprimono intenti, motivi o declamazioni fioriscono ormai in modo incontrollabile). Pochissimi giorni dopo, inoltre, è circolata un'altra bozza di proposta di legge in cui si può leggere, tra l'altro, una disposizione avente ad oggetto la liberalizzazione completa (salvo l'espletamento di un periodo di tirocinio) dell'accesso alle professioni di avvocato e di commercialista: a parte il fatto che non si comprende per quale bizzarro motivo l'accesso alla professione dovrebbe essere libero solo per queste due categorie mentre nulla verrebbe modificato per le altre decine di professioni attualmente esistenti, una simile impostazione può essere condivisibile, salvo il fatto che contrasterebbe frontalmente con l'articolo 33 della Costituzione nella parte in cui prevede "un esame di Stato ... per l'abilitazione all'esercizio professionale". Sul punto, si coglie l'occasione per far notare l'assoluta inopportunità della scelta dei costituenti di disciplinare nella Legge Fondamentale un aspetto così specifico e così legato alla contingenza del momento storico ed economico: non v'è dubbio che una riforma radicale della Costituzione debba comprendere anche l'abrogazione di una simile norma, anacronistica e ormai del tutto inaccettabile.

Forse, nella realtà della prima metà del Novecento gli ordini professionali hanno avuto un qualche significato positivo: nella realtà del XXI secolo, però, il vigente sistema ordinistico costituisce un vero e proprio esempio di archeologia normativa, che ignora completamente la profonda rivoluzione che ha coinvolto le professioni intellettuali nell'arco degli ultimi settant'anni.

In primo luogo, infatti, l'apertura dei più alti gradi dell'istruzione a fasce sempre più ampie di popolazione ha comportato il massiccio ingresso di nuovi iscritti pressoché in ogni categoria professionale; secondariamente, l'apertura dei mercati (quantomeno) europei e la globalizzazione hanno spalancato il mondo delle professioni italiane al confronto con i colleghi stranieri. Da questi due fattori sono scaturite due conseguenze fattuali decisamente rilevanti: la specializzazione del singolo professionista in sub-settori della propria materia e la progressiva marginalizzazione dell'operatore che non sia organizzato (in modo più o meno strutturato) con colleghi.

L'immagine del professionista fornita dal dettato legislativo – sia codicistico sia delle singole discipline professionali – quindi, risulta completamente disallineata rispetto all'attuale situazione di fatto, per cui, ormai, l'esistenza stessa di un Ordine:

- a) **È un ostacolo alla concorrenza.** Gli Ordini impediscono che gli iscritti possano realmente competere tra loro: indicano tariffe di riferimento (che, sino al 2006, erano addirittura obbligatorie e inderogabili), vietano le "prestazioni promozionali" finalizzate ad acquisire clientela con mezzi diversi rispetto al tradizionale "passaparola" e sottopongono a rigidissimo controllo ogni forma di pubblicità. Nelle giustificazioni addotte da parte dei sostenitori del sistema ordinistico, queste restrizioni alla concorrenza sarebbero necessarie allo scopo di tutelare la dignità della professione (ecco riemergere il tradizionale senso di superiorità rispetto alle attività vilmente "commerciali"), ma sarebbero finalizzate anche a difendere la qualità delle prestazioni, che, se non "giustamente" remunerate, diverrebbero scadenti.

Queste argomentazioni difensive non sono convincenti e, anzi, appaiono del tutto strumentali: il sistema ordinistico esiste (perlomeno in queste dimensioni) solo in Italia, eppure la qualità dei servizi professionali, purtroppo, è spesso più elevata all'estero. Nella realtà, il sistema ordinistico è creato allo scopo di difendere dalla concorrenza il professionista singolo, autonomo e separato da ogni rapporto strut-

turale con colleghi. Vista la presenza di notevole offerta, un mercato professionale concorrenziale tenderebbe ad evolversi verso una più adeguata distribuzione dei prezzi in rapporto alla qualità richiesta dal cliente: un cliente con poche pretese, cioè, potrebbe ottenere servizi professionali a prezzi molto più bassi di quelli attualmente praticati, mentre un cliente particolarmente esigente troverebbe più facilmente un'offerta all'altezza delle sue necessità. È evidente, però, che il professionista isolato faticerebbe a resistere alla concorrenza e verrebbe progressivamente sostituito da organizzazioni para-imprenditoriali (il che, peraltro, tra mille difficoltà, sta già accadendo da alcuni anni).

- b) **È un ostacolo alla competitività dei professionisti italiani rispetto ai colleghi stranieri.** Come si è appena accennato, il sistema ordinistico attuale è disegnato sulla figura del libero professionista “unipersonale” ed è rigorosamente funzionale alla difesa di tale figura. Ciò ostacola la competitività dei nostri professionisti – specificamente dei professionisti che operano a livelli più elevati o in settori intrinsecamente “internazionali” – i quali si trovano a competere nel mercato globale con colleghi stranieri in grado di offrire servizi di stampo “imprenditoriale” (quindi, di solito: con tempi più veloci e con qualità più elevata) perché sono liberi di organizzare il lavoro nelle forme dell'impresa.
- c) **È un ostacolo all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.** Che i nostri giovani entrino nel mondo del lavoro ben più tardi dei loro coetanei stranieri non ha spiegazione (solo) nella lunghezza del percorso scolastico, ma (anche) nella grave ingessatura in cui si dibatte il mercato del lavoro italiano. Nel settore delle professioni, i giovani sono costretti ad intraprendere lunghi periodi di praticantato (in cui spesso vengono utilizzati come segretari qualificati, piuttosto che come veri apprendisti) per poi affrontare esami di Stato troppo spesso paragonabili a vere e proprie lotterie. Quando acquisiscono l'agognato titolo abilitativo, infine, i giovani si trovano nell'impossibilità pratica di fare concorrenza ai colleghi più anziani perché sono costretti a “conquistare” i clienti uno ad uno, tramite l'atavico mezzo del “passaparola”.
- d) **È un ostacolo al miglioramento della qualità dei servizi professionali.** Come si è visto, i professionisti italiani non subiscono la pressione della concorrenza perché il sistema ordinistico la ostacola e la edulcora: essi quindi non sono sottoposti all'unico vero incentivo che li possa spingere verso un miglioramento della qualità delle prestazioni. Ritenere che un'elevata qualità dei servizi professionali sia garantita dalla vigilanza esercitata da un Consiglio dell'Ordine è una palese finzione di cui hanno fatto conoscenza pressoché tutti coloro che hanno avuto un contenzioso con un professionista.
- e) **È un ostacolo alla tutela della deontologia professionale.** Al contrario di quanto sostengono i difensori del vigente sistema ordinistico, la deontologia si può difendere solo in un ambiente veramente concorrenziale: il professionista scorretto potrà trovare adeguata punizione non tanto nelle blande e inefficaci sanzioni irrogate dal Consiglio dell'Ordine, ma nella brutale perdita di clientela derivante dal crollo della sua reputazione.

## 2. I problemi della liberalizzazione tout court.

Alla luce delle riflessioni appena sintetizzate, appare del tutto evidente come la radicale riforma del sistema ordinistico attuale debba considerarsi una priorità assoluta per restituire vitalità ad un settore che coinvolge milioni di lavoratori, che purtroppo

sta diventando un triste parcheggio per giovani in attesa di un lavoro dignitosamente remunerativo e che, infine, sta patendo una grave mancanza di competitività sul piano internazionale.

La prima risposta che si potrebbe offrire sarebbe quella costituita dalla pura e semplice abolizione di tutti gli ordini professionali: sarebbe certamente una soluzione in grado di portare enormi miglioramenti rispetto al disastroso quadro vigente. Sarebbe però una soluzione di problematica implementazione concreta, sia per i professionisti sia per i clienti, perché costituirebbe il totale ed immediato annichilimento di quanto esiste da circa un secolo.

Non si può sottovalutare, in particolare, il senso di smarrimento che, plausibilmente, si diffonderebbe in numerosi clienti, i quali si sentirebbero abbandonati a se stessi, alla mercé di persone dotate di competenze tecniche ben più elevate di loro e privi di mezzi per tutelarsi adeguatamente. I difensori del sistema ordinistico vigente sono abituati ad arroccarsi proprio su questa argomentazione, che viene formalizzata nel modo seguente: il campo dei servizi professionali si caratterizzerebbe per una notevole asimmetria informativa tra i prestatori d'opera e i clienti; gli Ordini professionali, quindi, avrebbero proprio lo scopo di impedire che i professionisti possano scorrettamente avvantaggiarsi di questa posizione di forza.

Si tratta di un argomento debolissimo per almeno quattro diverse ragioni. In primo luogo, ogni operatore economico si trova in posizione di asimmetria informativa a lui favorevole nei confronti della clientela, anche se si tratta dell'attività di riparazione di un elettrodomestico o di vendita di prodotti ortofrutticoli; in secondo luogo, anche ammettendo l'esistenza di asimmetrie informative particolari, la nascita delle associazioni dei consumatori dimostra come nel mercato possano svilupparsi spontaneamente adeguati rimedi; in terzo luogo, l'esistenza di asimmetrie informative non prova che gli Ordini professionali siano la corretta contromisura, o magari, al contrario, per certi versi, acuiscano la distanza tra professionisti e clienti, divenendo troppo spesso strumenti di difesa di interessi corporativi; in quarto luogo, infine, non si può non rilevare come la presenza di asimmetrie informative sia uno dei fattori che permette l'esistenza stessa di uno scambio di mercato: esemplificando, cioè, se un cliente non versasse in condizione di asimmetria informativa a lui sfavorevole rispetto ad un avvocato, ragionevolmente, provvederebbe a difendersi in proprio.

Nondimeno, il senso di smarrimento che coglierebbe la clientela non si può sottovalutare: con il sostegno di facili e superficiali campagne mediatiche basate su qualche truffa e su qualche raggio, esso condurrebbe plausibilmente al naufragio della riforma e al ripristino degli Ordini, ripresentati quali presidî fondamentali e ineludibili a tutela della sicurezza dei cittadini in contrapposizione con la giungla del mercato.

### **3. Una soluzione liberale alternativa: lo statuto unico degli ordini professionali in competizione.**

In alternativa alla mera abrogazione degli ordini, si può immaginare e proporre una soluzione che permetterebbe di evitare le resistenze appena accennate, ma che costituirebbe comunque una rivoluzione liberale nel mondo delle professioni: **lo statuto unico degli ordini professionali in competizione.**

**Su ogni professionista rimarrebbe l'obbligo di iscrizione ad un Ordine: la differenza sta nel fatto che esisterebbero più Ordini per ciascuna professione.**

Gli Ordini sarebbero, quindi, associazioni professionali obbligatorie accreditate dal Ministero della Giustizia (per gli avvocati) o dal Ministero dello Sviluppo Economico (per

ogni altra categoria) sottoposti ad alcuni – chiari e pochi – requisiti minimi, fissati per legge, in materia di:

- serietà della struttura ordinistica (garantita mediante specifici obblighi assicurativi e fideiussori), che dovrebbe comunque essere organizzata in modo verticistico, favorendo la chiara assunzione di responsabilità in capo a soggetti ben individuabili;
- rispetto del contraddittorio nel procedimento disciplinare;
- natura di provvedimento amministrativo delle sanzioni disciplinari, nonché di ogni principale provvedimento del Consiglio dell'Ordine, con relativa garanzia di tutela giurisdizionale;
- garanzia della terzietà dell'organo deputato ad irrogare le sanzioni;
- riconoscimento reciproco delle sanzioni disciplinari dagli altri Ordini operanti nella stessa professione;
- tutela della clientela, anche con riferimento alle norme di deontologia;
- prove di ammissione per il rilascio dell'abilitazione all'esercizio della professione, avendo cura di escludere ogni valore legale del titolo di studio.

Tutto il resto dovrebbe essere deciso dagli statuti e dai regolamenti dei singoli Ordini, che dovrebbero essere sottoposti ad approvazione da parte del Ministro competente per la vigilanza sulla professione (Ministro della Giustizia per gli avvocati, Ministro dello Sviluppo Economico per tutti gli altri) al fine di verificare l'assenza di contrasti con i principi fondamentali desumibili dall'ordinamento della Repubblica.

Ogni professionista, di conseguenza, avrebbe l'obbligo di iscriversi ad un Ordine, ma sarebbe libero di aderire all'Ordine di cui condivide l'equilibrio dei seguenti fattori (la cui determinazione dovrebbe quindi essere lasciata quasi integralmente alla determinazione da parte degli Ordini stessi):

- la politica tariffaria (con minimi inderogabili, controllata, con minimi e massimi indicativi, plasmata sul reddito del cliente, a prezzi liberi...);
- la possibilità e la facilità di organizzare il proprio lavoro anche in modo associato o societario, oppure, al contrario, la difesa del lavoro libero-professionale "classico";
- il prestigio derivante dagli elevatissimi standard di ammissione, oppure, al contrario, la facilità di ammissione;
- il rigore deontologico;
- l'impostazione ideologica;
- il rapporto complessivo nei confronti della clientela (si pensi, ad esempio, se un Ordine fissasse, a carico di ogni iscritto, l'obbligo di fornire periodicamente prestazioni gratuite a favore dei non abbonati).

Prima ancora che tra i professionisti, dunque, la concorrenza si svilupperebbe tra gli Ordini, i quali modulerebbero le proprie caratteristiche per individuare (quello che riterranno essere) il migliore equilibrio tra attrazione di nuovi iscritti e prestigio esterno a tutela della clientela. Con gli Ordini professionali in concorrenza si potrebbe ottenere una vera e propria quadratura del cerchio: verrebbero introdotti robusti elementi di libero mercato, facendo permanere una cornice pubblicitaria a difesa della clientela, cui rimarrebbe sempre un organismo (l'attuale Consiglio dell'Ordine) cui rivolgersi, ed eventualmente la giustizia amministrativa cui ricorrere.

Il sistema che ne scaturirebbe non sarebbe, in fondo, così distante da quello vigente (per la maggior parte delle professioni) in Gran Bretagna: l'unica vera differenza sta-

rebbe nell'iscrizione obbligatoria ad un Ordine, vincolo cui i sudditi di Sua Maestà non sono soggetti (tranne che per gli avvocati, per gli assistenti sociali, e, in senso diverso, per gli architetti). Oltremanica, e specificamente in Inghilterra, infatti, ciascuno può liberamente decidere di aderire ad una piuttosto che ad un'altra associazione professionale (i cui statuti sono spesso riconosciuti con Royal Charter): è una scelta individuale che, però, attribuisce al professionista una sorta di "certificazione" della qualità del proprio operato, derivante dalle specifiche politiche poste in essere da ciascuna associazione in relazione all'ammissione di nuovi iscritti, in rapporto ai prezzi praticati, nonché per quanto riguarda l'applicazione delle norme deontologiche.



## IBL Focus

### *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.