

Glocus e Istituto Bruno Leoni hanno presentato il 18 gennaio 2012 il rapporto "Liberalizzare e crescere. Dieci proposte al governo Monti", che contiene una serie di proposte di liberalizzazioni a costo zero per il bilancio dello Stato. Il rapporto, illustrato dai curatori Linda Lanzillotta (presidente di Glocus ed ex ministro degli Affari regionali) e Carlo Stagnaro (direttore ricerche e studi dell'IBL) è stato discusso da Marcello Clarich (LUISS Guido Carli), Carlo Scarpa (Università di Brescia) e dai responsabili economici dei maggiori partiti: Benedetto Della Vedova (FLI), Stefano Fassina (PD), Gian Luca Galletti (UDC) e Claudio Scajola (PDL).

Il rapporto fornisce soluzioni tecniche per introdurre la concorrenza in dieci settori chiave dell'economia italiana: mercato del gas, poste, **professioni**, servizi pubblici locali, ferrovie, fondi pensione, welfare, lavoro, giustizia, istruzione e università. Il dossier fornisce inoltre i dettagli degli interventi normativi che, secondo i due think tank, sono indispensabili per rilanciare la crescita economica in un paese come l'Italia, il cui PIL è stagnante da un ventennio proprio per lo scarso dinamismo dell'economia dovuto all'eccesso di rendite monopolistiche che i settori produttivi devono sostenere. Come si legge nell'introduzione al rapporto, "Intendiamo piuttosto fornire elementi di approfondimento relativi al "come" intervenire, ossia su quali siano le tipologie di riforma che è necessario mettere in atto per restituire dinamismo e vivacità all'economia italiana. È infatti sul come che generalmente la decisione politica si è arenata o ha portato a soluzioni parziali e inefficaci".

Alla redazione del rapporto ha collaborato un team di studiosi composto da Silvio Boccalatte, Cristina Dell'Aquila, Piercamillo Falasca, Ivana Paniccia, Sara Perugini, Emilio Rocca, Serena Sileoni, Vincenzo Visco Comandini. Del coordinamento editoriale si sono occupati Claudia Cavalieri e Filippo Cavazzoni, mentre il rapporto è stato curato da Linda Lanzillotta e Carlo Stagnaro. Il testo integrale del dossier è disponibile sui siti di Glocus e dell'Istituto Bruno Leoni (il PDF lo trovi anche all'indirizzo <http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Papers/120104-IBL-Glocus.pdf>).

Leggi di seguito le proposte di Glocus e IBL in tema di Ordini professionali ...

1. Inquadramento

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". 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:

- *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 strutturale 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 faticherebbe a resistere alla concorrenza e verrebbe progressivamente sostituito da organizzazioni para-imprenditoriali (il che, peraltro, tra mille difficoltà, sta già accadendo da alcuni anni).*

- *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.*

- *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".

- 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.

- 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. Proposta di intervento

L'intero sistema delle professioni viene ricondotto ad una sola legge-quadro statale, possibilmente riducendo il numero delle professioni sottratte alla regolamentazione: nella legge-quadro si stabilisce che per esercitare ciascuna professione è necessario iscriversi ad un Ordine professionale, ma si concede la possibilità di istituire più Ordini per ciascuna professione. Gli ordini perdono così la loro natura pubblicistica.□

L'istituzione di Ordini professionali è libera nell'ambito delle tutele e dei vincoli predisposti dalla legge, e, specificamente:

- serietà della struttura ordinistica (garantita mediante specifici obblighi assicurativi e fidejussori), che dovrebbe comunque essere organizzata in modo verticistico, favorendo la chiara assunzione di responsabilità in capo a soggetti ben individuabili.

Ogni Ordine dovrebbe comunque sottostare alla vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico o della Giustizia;

- rispetto del contraddittorio nel procedimento disciplinare e garanzia della terzietà dell'organismo sanzionatorio;
- alcune norme deontologiche minime a tutela della clientela, avendo cura di escludere limitazioni alla libertà contrattuale tra professionisti nonché tra professionista e cliente;
- obbligatorietà dell'esame di ammissione e indicazioni sommarie sul contenuto, avendo cura di escludere ogni valore legale del titolo di studio. La gestione dell'esame di Stato potrebbe essere, alternativamente, affidata alle Università, lasciando liberi gli Ordini di introdurre prove supplementari.

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 al fine di verificare l'assenza di contrasti con i principi fondamentali desumibili dall'ordinamento della Repubblica. Gli ordini dovrebbero auto-finanziarsi, per esempio attraverso quote associative o la vendita di servizi.

Fermo restando l'obbligo d'iscrizione gravante su ogni professionista, la scelta del singolo

Ordine è libera ed evidentemente connessa alla condivisione dello specifico mix di fattori individuato dall'ordinamento di ogni singolo Ordine, quali:

- la politica tariffaria;*
- 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. Ogni professionista potrebbe liberamente modificare il proprio Ordine di appartenenza, ma sarebbe soggetto ad un esame di ammissione, ferma restando la possibilità di accordi tra gli Ordini finalizzati al riconoscimento reciproco dell'abilitazione;*
- il rigore deontologico;*
- 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 abbienti).*

3. Costi

La riforma del sistema ordinistico qui proposta è a costo zero per le finanze pubbliche.

Storicamente, sono stati gli stessi Ordini ad avversare proposte di liberalizzazione. L'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha tuttavia denunciato più volte come l'attuale sistema sia incompatibile coi principi della concorrenza e, come tale, fonte di extra-costi per il sistema e causa di minore competitività per l'economia italiana. Altre indagini empiriche hanno evidenziato la scarsa efficacia degli Ordini nello scoraggiare e sanzionare comportamenti impropri da parte dei professionisti. La pressione sul sistema è, insomma, relativamente alta. Si ritiene pertanto che la proposta qui presentata possa costituire una ragionevole base di discussione che introduca vera concorrenza nel sistema senza smantellare interamente il sistema vigente e, anzi, preservandone gli elementi più rilevanti in termini di garanzia della qualità del servizio e compatibilità col sistema giuridico italiano e il dettato costituzionale.