

COMMISSIONI RIUNITE
II (GIUSTIZIA) E X (ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di giovedì 8 marzo 2007

Pag. 2

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA II COMMISSIONE PINO PISICCHIO

La seduta comincia alle 14,35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Antonio Catricalà, e di rappresentanti del CNEL e del CENSIS.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, deliberata dalle Commissioni riunite II e X, in relazione all'esame dei progetti dei legge C. 867 ed abbinati, in materia di riforma delle professioni, l'audizione del presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Antonio Catricalà, e di rappresentanti del CNEL e del CENSIS. Prima di dare la parola al professore Antonio Marzano, avverto che alle proposte di legge Siliquini, Mantini, Vietti, Laurini, è stato abbinato il disegno di legge governativo C. 2160 che ha ad oggetto la medesima materia.

Ringraziando i nostri ospiti per la loro puntuale presenza e partecipazione e per i documenti che ci hanno già fornito, con perfetta e attenta sensibilità, do la parola all'onorevole professor Marzano, presidente del CNEL.

Pag. 3

ANTONIO MARZANO, *Presidente del CNEL*. Ringrazio lei, presidente, e le Commissioni qui riunite e saluto gli onorevoli qui presenti, nonché i collaboratori. Sono sempre molto contento di tornare in queste aule.

Faccio una piccola premessa: il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, ha avviato, fin dal 1992, un'attività di riflessione e di elaborazione, relativa alle professioni. In particolar modo,

l'attenzione prevalente è da sempre stata incentrata sulle professioni cosiddette non regolamentate, o, come forse si dovrebbe dire più esattamente, non ordinistiche. Si tratta di quelle attività professionali che, per essere svolte, pur se in alcuni casi beneficiano di una normativa espressa e dedicata, tuttavia non richiedono l'iscrizione all'ordine. Sono attività per lo più, ma non esclusivamente, di recente configurazione, diverse tra di loro e diffuse soprattutto nel settore dei servizi. Se la caratteristica di queste professioni, nell'ordinamento italiano, è l'assenza di regolamentazione, il CNEL, ormai da tempo, sostiene la necessità di un intervento normativo, che oggi appare necessario anche alla luce della normativa internazionale e comunitaria, la quale ha lo scopo di introdurre regole di maggiore concorrenza e competitività, in generale, nel mercato dei servizi professionali e delle nuove professioni. Tale è, sostanzialmente, il punto di vista del CNEL. Da oltre dieci anni il CNEL ha dedicato un'attenzione particolare a questo tipo di professioni, convinto che le emergenti dinamiche e trasformazioni, dal punto di vista sociale ed economico, dimostrino la necessità di una regolamentazione.

Negli anni passati, i risultati ottenuti da questa attività istituzionale del CNEL sono stati: la predisposizione di cinque

Pag. 4

rapporti di monitoraggio, relativi agli anni 1994, 1997, 1999, 2000 e 2005 e la costituzione di una banca dati delle associazioni professionali.

Nel corso dell'attuale consiliatura (l'ottava), l'attenzione che il CNEL ha voluto mantenere sul mondo delle libere professioni si caratterizza, in base all'esperienza maturata, su un ulteriore approfondimento del tema. Si è ritenuto cioè necessario, da un lato, inserire il tema delle professioni in quello più complesso dell'attività produttiva; dall'altro lato, si è deciso di allargare lo studio, sia pure solo per alcuni aspetti, al mondo delle professioni ordinistiche.

Per questo, presso la commissione per le politiche del lavoro e dei settori produttivi, che è la II commissione competente per materia, si è insediato un gruppo di lavoro sulle libere professioni e i servizi professionali innovativi, allo scopo di continuare a svolgere attività di studio e di ricerca su questo mondo.

Attualmente l'attività del CNEL in materia si concentra sulle modalità di aggiornamento della propria banca dati, che noi consideriamo molto importante, nonché nella prima valutazione della bozza di legge delega sulla riforma delle professioni intellettuali che è alla vostra attenzione. Desidero fare un riferimento, se me lo consentite, alla banca dati. Nel corso del 2004, il CNEL ha avviato un nuovo monitoraggio delle associazioni censite, sulla base di criteri che consentono una lettura più ravvicinata. In particolare, la metodologia introdotta ha consentito di formare due liste di associazioni. Nella prima, generale, mantengono la loro iscrizione le associazioni che presentano la documentazione minima richiesta. Questa lista, denominata «banca dati sulle associazioni professionali», risulta composta, al 31 dicembre, da 196 associazioni. Nella seconda lista, denominata «elenco

Pag. 5

delle professioni non regolamentate», sono comprese le associazioni che hanno fatto pervenire copia dello statuto o dell'atto costitutivo, la certificazione delle norme deontologiche e la lista degli

iscritti. Questo secondo elenco, rispetto al primo di 196 associazioni, è composto da 155 associazioni.

Nell'ottava consiliatura si è posta, dunque, la necessità di valutare l'attuale composizione della banca dati, nonché dei requisiti richiesti per accedervi, al fine di fornire uno strumento di conoscenza del fenomeno che si è sempre più affinato.

In ogni caso, la banca dati e l'elenco non hanno alcuna pretesa di fornire una qualificazione nel merito dell'attività svolta dalle associazioni presenti, né implicitamente di quelle assenti, come si evince dal regolamento e dal rapporto di monitoraggio.

Vengo ora alla bozza di legge delega. Nella scorsa legislatura, il CNEL ha partecipato con un proprio rappresentante alla cosiddetta Commissione Vietti, dedicata all'esame delle proposte di disciplina delle professioni. Nell'attuale legislatura, il CNEL ha preso contatti con i ministeri principalmente interessati alla riforma, come il Ministero della giustizia e il Ministero dello sviluppo economico, offrendo la propria collaborazione istituzionale allo studio di un progetto di riforma.

Il testo, nell'attuale formulazione, riconosce un ruolo del CNEL all'articolo 8, in materia di iscrizione delle associazioni presso l'istituendo registro curato dal Ministero della giustizia. Ci permettiamo di formulare l'auspicio che, nell'attuazione della legge, sia configurata una partecipazione del CNEL al procedimento amministrativo di iscrizione delle associazioni, in particolare modo nella sua fase istruttoria.

A seguito dell'approvazione in Consiglio dei ministri della proposta di legge delega sulla riforma delle professioni, la II

commissione del CNEL, riunita in sede deliberante (dunque equiparata all'assemblea plenaria, composta da 119 rappresentanti), ha esaminato un primo documento recante «Osservazioni al disegno di legge delega del Governo sul riordino delle professioni». Il testo ha realizzato la convergenza di tutte le organizzazioni rappresentate nel consiglio: in particolare devo citare CGIL, CISL, UIL, Confindustria, Confartigianato, CIDA, CONFSAL, Confcommercio, Coopagri, MoVI, ACLI ed USAE (spero di non avere dimenticato nessuno) -, ma non quella del gruppo relativo alle libere professioni, rappresentato dai consiglieri Roberto Orlandi, del Collegio nazionale agrotecnici e agrotecnici laureati, Pierangelo Sardi, rappresentante dell'Ordine degli psicologi, Ernesto Landi, dell'Ordine nazionale dei biologi ed Alfio Catalano, del Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, ai quali si è associato il consigliere Tommaso Manzo, rappresentante dell'ASI. Questi consiglieri non hanno condiviso il testo presentato in Commissione e ne hanno presentato uno alternativo.

Esiste una disposizione di legge, che vorrei richiamare e che riguarda l'ordinamento del CNEL (l'articolo 14), che recita: «Qualora vengano espresse posizioni discordanti sulla materia o su singoli punti, non si procede al voto e la pronuncia dà atto delle posizioni, indicando, per ciascuna di esse, il numero, il gruppo, la categoria di appartenenza dei consiglieri che l'hanno espressa». Ciò è quanto io ho fatto, appunto, un minuto fa.

Quindi, oggi ho portato con me - forse è già stato distribuito - sia il documento della presidenza della commissione II, che ha raccolto un numero ampio di convergenze, sia il documento del gruppo dei dissidenti. Credo, anzi spero, che vi sia stato fornito anche quest'ultimo.

PRESIDENTE. È stato distribuito.

ANTONIO MARZANO, *Presidente del CNEL*. Il senso della norma da me richiamata, presidente, è che il CNEL dovrebbe cercare, in tutti i modi, di arrivare ad un voto unanime. Se non c'è l'unanimità non si vota, quindi è chiaro l'implicito invito a votare: non esiste altra possibilità. Infatti, anche sulle questioni che vedono un po' diviso il paese ciò può diventare difficile e in alcuni casi non ci si riesce. Tuttavia, quantunque sia evidente l'utilità di un testo unanime, in fondo anche i documenti che rendono manifeste posizioni diverse possono avere una loro utilità per il Parlamento o il Governo. Spetta poi all'attività politica cercare un punto di condivisione e di convergenza.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Marzano per la disponibilità manifestata. Do quindi la parola al presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il consigliere Antonio Catricalà - che ci piacerebbe ascoltare in un altro momento anche riguardo al tema della *class action* - affinché svolga la sua relazione.

ANTONIO CATRICALÀ, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Ringrazio molto lei, presidente, e gli onorevoli deputati per l'occasione che ci viene offerta di essere oggi qui a testimoniare il nostro impegno per una liberalizzazione maggiore del mercato dei servizi professionali, una scelta importante poiché è in grado di influenzarne altri. Sono presenti assieme a me il capo di gabinetto dell'Autorità, dottor Fiorentino, il dottor Galasso, direttore dell'ufficio che si occupa delle libere professioni, ed il dottor Lalli che mi ha aiutato più direttamente a redigere il testo, che spero vi sia stato consegnato e che eviterei di leggere, cercando, invece, di sintetizzarne i punti.

Perché l'Autorità si occupa e si è occupata, forse anche con troppo zelo in una certa fase, del settore delle libere professioni? Se ne sono occupati anche altri organismi che hanno a cuore il libero sviluppo dei mercati: prima di tutto il Fondo monetario internazionale, che ha dato indicazioni, il 2 novembre 2005, per uno sviluppo più efficiente dei mercati, ponendo come condizione la liberalizzazione dei servizi professionali. Poi l'OCSE, che - nel rapporto sull'Italia del 2005 - ha posto l'accento sull'eccessivo protezionismo delle regole che oggi disciplinano il mercato e le professioni. E ancora la Commissione europea, che - nella propria relazione del 9 febbraio 2004 sui servizi professionali - non ha esitato a riscontrare restrizioni sia all'accesso sia ai servizi stessi per la presenza di tariffe e di aree di riserva non giustificate. Da ultimo, se ne è occupato anche il Parlamento europeo, con la risoluzione del 12 ottobre 2006 a tutela sia della concorrenza sia del mercato interno. In questa risoluzione si spiega come una riforma, nell'ambito della strategia di Lisbona, sia opportuna soprattutto per quanto riguarda l'accesso alle libere professioni. In passato l'Autorità ha svolto un'indagine conoscitiva e recentemente ha pubblicato una segnalazione molto ampia, una sorta di «libro bianco», che ha ispirato, in parte, il cosiddetto «decreto Bersani». Lo ha ispirato soprattutto per quanto riguarda la pubblicità informativa, l'abolizione dell'obbligatorietà della tariffa minima e la possibilità di costituire società di professionisti. Che cosa ha ispirato in particolare tale segnalazione, seguita all'indagine conoscitiva? Come Autorità ci siamo trovati di fronte a indicazioni di utenti e di consumatori che si lamentavano

soprattutto di due casi-limite, il primo dei quali è rappresentato dai cosiddetti «atti seriali». Esistono professionisti che redigono una serie di atti (ad

Pag. 9

esempio, atti notarili, di difesa, o decreti ingiuntivi), per i quali ci si limita a cambiare la cifra o il nome del soggetto convenuto, del soggetto debitore, del mutuatario dell'immobile da ipotecare, mentre la parte restante rimane sempre la stessa. In questo caso, francamente, l'imposizione di una tariffa minima, senza un congruo sconto, ci è sembrata irragionevole. Comunque, ci siamo interessati soprattutto di casi ancora più estremi, rispetto ai quali veniva segnalato l'eccessivo costo del servizio professionale in relazione all'effettiva utilità ottenuta dal cliente. Abbiamo avuto - scusate l'esempio, utile se non altro a farmi capire bene - il caso di una persona che, dopo aver ottenuto la sentenza di divorzio, voleva far diminuire l'assegno di divorzio; dopo tre anni di giudizio questo soggetto è riuscito a vincere la causa, ottenendo una riduzione di 22 euro mensili sulla cifra da rimettere alla moglie. In ogni caso, quando si è trattato di pagare l'avvocato la cifra richiesta ammontava a 1.850 euro. Il Consiglio dell'ordine degli avvocati ha dato ragione al ricorrente e l'onorario è stato ridotto a 1.750 euro.

Quando ricorrono casi come questo si prova un certo imbarazzo nello spiegare l'esistenza di un principio di decoro professionale secondo cui l'avvocato deve percepire un compenso minimo adeguato; conseguentemente abbiamo pensato di segnalare la cosa e di scrivere a tutti gli interessati, i quali, a loro volta, ci hanno fatto presenti le loro situazioni. Abbiamo poi rimesso la questione in Parlamento.

Per la verità, abbiamo aperto anche una procedura nei confronti di un ordine non estremamente forte, l'ordine dei veterinari, sempre per questioni di tariffe. A Torino, infatti, una veterinaria - che faceva parte di un'associazione e che praticava tariffe molto basse per i cagnolini appartenenti alle persone più povere della città - ha subito due procedimenti

Pag. 10

disciplinari ed un terzo era *in itinere*. Noi, a quel punto, abbiamo sposato la sua causa, portando dinanzi all'autorità l'ordine di Torino: stavamo anche irrogando la multa, ma è intervenuto il decreto Bersani che ci ha dato il potere di chiudere la pratica con un impegno. I veterinari ne hanno approfittato e si sono impegnati a fare pubblicità, a non condannare per la terza volta la veterinaria - che, a questo punto, avrebbe perso l'abilitazione - e a non chiedere più tariffe obbligatorie. Quindi, abbiamo ottenuto una serie di impegni, dei quali ci siamo ritenuti soddisfatti dopo aver fatto il *market test* e dopo aver informato la Commissione europea, che ha condiviso il successo affermando di apprezzare la situazione ed il nuovo mercato che si veniva a determinare.

Mi è stato spiegato che in questa sede avrei potuto parlare anche di ciò che nell'ambito dell'Autorità, del collegio e degli uffici è ritenuto necessario per una giusta riforma delle professioni. Vorrei premettere che l'Autorità annette grande importanza alle professioni liberali, poiché queste ultime sono, per la gran parte, a tutela di valori costituzionali irrinunciabili. Le professioni rappresentano, fra i servizi, forse le più nobili fra le attività, poiché, effettivamente, mettono a diretto contatto le qualità personali, oltre che strettamente professionali, dell'«operatore economico» - che, per noi, è il professionista -, con il mercato, con l'utente, con i giudici di ogni tipo ed ambiente,.

In sede europea si era presentata un'occasione per fissare principi di maggiore liberalizzazione per questo settore; in ogni caso, come voi sapete, la direttiva Bolkestein non ha avuto l'esito che negli ambienti più liberali, o liberisti, ci si augurava; di conseguenza, molti di questi servizi sono stati esclusi dalla direttiva. Ciò non impedisce, tuttavia, che i Parlamenti nazionali se ne possano occupare legiferando in proposito.

Pag. 11

Secondo noi una riforma di settore deve essere attuata attraverso una legge delega, una legge di grandi principi, che non si interessi singolarmente di un ordine o di una professione, bensì riguardi tutte le professioni, senza neanche occuparsi della definizione di «professione». Diversamente, l'interprete sarebbe forse troppo vincolato e, dato che si parla di un settore sempre in movimento, la legge stessa rischierebbe di essere superata dagli eventi, dalla nascita di nuove professioni e di nuove occasioni. Si lasci l'espressione «libere professioni» (libere o liberali), come una sorta di clausola generale.

Però, vorremmo anche che i principi fossero ben chiari, in primo luogo quello dell'accesso alle professioni, nel quale noi crediamo, anche se, in alcuni casi, un esame di abilitazione si rende necessario per l'alto valore costituzionale del bene tutelato dalla professione. Ma, laddove non vi fosse questa esigenza, francamente bisognerebbe pensare a riformare gli ordinamenti didattici delle università, così da avere una laurea abilitante. È incredibile che i nostri giovani - una volta si parlava di ragazzi, ma ora non più visto che restano in famiglia fino a quarant'anni -, dopo aver seguito un corso di laurea di cinque anni, dopo avere svolto due anni di tirocinio e spesso frequentato scuole di specializzazione, debbano sottoporsi a test informatici per le preselezioni, quindi ad un esame scritto e ad un esame orale. Insomma, non dico che una sorta di accesso dopo la laurea garantirebbe il lavoro alle persone, però costituirebbe un incentivo, fornendo una qualifica per potersi affacciare sul mercato.

Inoltre, deve essere chiarito, con una norma di principio, che le aree di esclusiva sono ammissibili solo se giustificate da interessi dei consumatori, non da interessi delle categorie. Oggi

Pag. 12

le esclusive sono poste nell'interesse delle categorie. Ciò, effettivamente, è sbagliato: noi dobbiamo pensare al destinatario finale di questo servizio così importante.

Si è detto che l'Autorità è nemica degli ordini e degli albi: non è vero! Noi annettiamo grande importanza ad ordini ed albi, in quanto riteniamo che siano portatori di interessi pubblici, direi anzi di interessi diffusi, quali, soprattutto, l'interesse alla correttezza della prestazione professionale e all'aggiornamento professionale. Ho letto, giorni fa, una sentenza della Cassazione che mi ha davvero colpito negativamente. In essa si richiamava la responsabilità civile di un avvocato e questi veniva sanzionato, in quanto colpevole di non aver letto le norme dell'ultima legge finanziaria. Si parlava poi di un altro avvocato che non aveva letto le carte del giudizio, si era fatto eccepire una prescrizione e l'aveva portata fino in Cassazione; tale prescrizione era stata poi ritenuta presente dalla Cassazione, ma lui aveva nelle carte, negli atti che erano stati consegnati al cliente, tutti gli atti interruttivi della prescrizione stessa. Ora, francamente, di questo si dovrebbe interessare l'ordine e

non della tariffa, che è materia contrattuale e dovrebbe essere lasciata alla libera contrattazione delle parti.

Anche i codici deontologici devono essere rivolti alla qualità dell'offerta, non ai comportamenti di correttezza e di non concorrenza che i singoli professionisti devono tenere reciprocamente. I codici professionali debbono contenere indicazioni precise su come un professionista si deve porre rispetto alle persone che richiedono il suo servizio (tra l'altro, spesso, con grande fiducia, poiché non sanno nemmeno di che si parla). In altre parole, quando noi ci rivolgiamo a dentisti, a medici, a fisioterapisti, ma anche ad avvocati e a notai, che competenza abbiamo per stabilire la qualità, l'importanza,

Pag. 13

l'impegno di una prestazione? È un difetto informativo che si rileva a carico solo di una parte. Il codice etico dovrebbe servire a stabilire che il cliente va messo nelle condizioni precise e puntuali di capire tutto ciò che il professionista farà per lui, quali siano i rischi e le probabilità di successo del suo intervento.

Se quindi sia gli ordini sia gli albi, nonché i codici, debbono tutelare gli interessi diffusi e pubblici, chi tutela gli interessi della categoria? Non c'è dubbio: anche l'interesse della categoria deve essere tutelato, ma da associazioni libere e non troppo regolamentate. Le associazioni sono, dappertutto, a tutela dell'interesse collettivo: ciò dovrà valere anche per le categorie professionali. L'unica cosa che occorrerà chiarire, già nella legge, è che queste associazioni dovranno essere oggetto di attenta osservazione da parte dell'Autorità, poiché esse, finora, sono state molto spesso sede di intese restrittive. Allora non passiamo il problema dall'ordine all'associazione: chiariamo bene il punto e l'*antitrust* potrebbe vigilare in proposito.

Sulla libera determinazione dei corrispettivi, è inutile che io mi attardi. Noi abbiamo sotto osservazione codici e circolari che non sempre ci piacciono, anzi, posso anticipare - questa è una sede importante - che abbiamo avviato un'indagine conoscitiva sull'attuazione del decreto Bersani. Devo dire che il quadro che traspare da questa indagine, la prima impressione, non è confortante. Stiamo registrando molte resistenze e un'accezione molto negativa della concorrenza. Nei codici e tra la gente delle professioni corre tuttora l'idea che il decoro professionale sia qualcosa che si tutela con le tariffe e che abbia a che fare con la retribuzione. Bisognerebbe che tutto ciò fosse vinto da un principio legislativo. Forse non basterà nemmeno la legge, però sarà già un punto importante a favore di una nuova cultura.

Pag. 14

Il decreto Bersani, ancora oggi, non sembra - non voglio anticipare troppo, però l'indagine si concluderà fra due mesi - aver dato luogo a questa nuova cultura, alla spinta che noi ci immaginavamo e nella quale speravamo; soprattutto, laddove le tariffe debbono essere per forza definite, laddove esistono motivi assolutamente imprescindibili per definire una tariffa (possono essere motivi di sicurezza, e quant'altro), lo si faccia con i consumatori. Non teniamo i consumatori fuori del processo che vede un loro impegno di spesa ogniqualvolta si dovranno presentare nello studio del professionista protetto.

La pubblicità dei servizi professionali è l'altro punto su cui abbiamo molto insistito. Essa è vista come un qualcosa d'indecoso, come se un professionista non potesse informare circa le proprie specialità. Se una pubblicità è informativa e corretta, perché non consentirla? Gli ordini, sostanzialmente, dicono che il professionista deve darne comunicazione prima a loro. Anche nel disegno di legge, di cui parlerò, c'è questa idea della comunicazione, o di una specie di autorizzazione. Noi pensiamo che tale autorizzazione debba semmai prevedersi *ex post* e non *ex ante*. Si interviene dopo, laddove si rilevi una pubblicità poco decorosa, come facciamo noi dell'Autorità quando notiamo che una pubblicità è ingannevole. Non interveniamo prima, ma solamente quando il danno è stato prodotto; intervenire prima, sostanzialmente, significa ingessare qualsiasi iniziativa.

Vengo alle società fra professionisti. Ovviamente, noi le abbiamo incentivate molto, ma resta un punto da chiarire: se il contraente è una società, chi risponde deontologicamente? Risponde il professionista: questo va chiarito. Il soggetto che appartiene a una determinata categoria, ad un ordine, ad un albo (ove bisogna mantenerli), sarà colui che risponderà dei propri comportamenti.

Pag. 15

Sull'A.C. n. 2160, il giudizio globale dell'Autorità è positivo. Noi riteniamo che esso costituisca una spinta a favore della concorrenza e della liberalizzazione dei servizi di cui parliamo. Ci piace, in particolare, il richiamo esplicito che si fa alla concorrenza. Finora nelle leggi sulle professioni la parola «concorrenza» era vietata, quasi che spiegare che i professionisti si possono fare concorrenza l'un l'altro significasse equipararli non so a quale tipo di commercianti (che poi, alla fine, sono anche loro professionisti), o che altro.

Molto opportuno è che sui decreti delegati vi sia un parere dell'*antitrust*, visto che in questi ultimi due anni tale Autorità si è talmente impegnata a favore della liberalizzazione del settore. La creazione di un comitato tecnico, nel quale inserire anche i professionisti prima di emanare i decreti delegati, non sarebbe forse un'idea da scartare. Mi riferisco a un comitato tecnico, insediato presso il Ministero della giustizia o la Presidenza del Consiglio, che possa dare una validazione del decreto prima di mandarlo alla Camera, in modo che sia effettuata una valutazione anche da parte della categoria professionale. Per molti aspetti, la vicinanza con i tecnici del settore - visto che per molti aspetti i decreti delegati dovranno essere necessariamente dettagliati - potrebbe essere utile.

La legge presenta alcune ombre, alcuni punti da chiarire. In particolare, per le esclusive, il riferimento all'interesse generale è troppo vasto, poiché l'espressione «interesse generale» si può interpretare in troppi modi diversi. Dovrebbe essere chiarito che l'esclusiva è regolata sulla base dell'interesse dei consumatori, cioè di coloro che debbono fidarsi solo di quel determinato professionista, con quelle caratteristiche. Anche le sezioni degli ordini non piacciono molto all'*antitrust*, poiché - involontariamente, secondo me - vengono a creare

Pag. 16

aree nuove di esclusiva. Già gli ordini appesantiscono, quindi aggiungere anche le sezioni, diventa un'ulteriore difficoltà.

Alle associazioni si potrebbe dare, invece, maggiore spazio consentendo loro, ad esempio, di

rilasciare alcune attestazioni. Così come le rilasciano gli ordini, alcune le potrebbero rilasciare anche le associazioni.

I numeri chiusi dovrebbero essere aboliti. Mi rendo conto che non è possibile farlo, per vari e numerosi motivi. Allora, ampliamo almeno tali numeri, oppure creiamo, per i numeri più chiusi, un meccanismo concorsuale in grado di coprirli completamente. Nella relazione c'è un passaggio in cui affermo che, per esempio, per i notai vi sono più di 1.000 posti liberi. Ma perché non si coprono? Ci sono giovani che possono diventare notai, fare il mestiere senza gravare sulle famiglie. Penso che bisognerebbe immaginare un concorso con cadenza non triennale ma semestrale, senza tutti gli appesantimenti che, in realtà, esistono. I lunghissimi tirocini diventano un rischio per chi voglia affrontare questa professione: si investe tanto, ma se poi non si supera questo concorso così difficile?

Il tirocinio presso le università è indubbiamente un dato positivo, però è sbagliato ritenere che solo gli ordini stabilire il *curriculum* didattico, in quanto si ritorna ad un'idea troppo protezionistica. Lo stabiliscano gli organi accademici, ovviamente d'intesa con gli ordini che hanno necessità di richiedere certe prestazioni professionali e certe qualità particolari, ma non esclusivamente questi ultimi.

Infine, riguardo alla pubblicità, bisogna chiarire che non devono essere gli ordini a verificarne la trasparenza e la veridicità. Questa deve essere una pubblicità come tutte le altre: esiste l'Autorità *antitrust*, competente per quanto riguarda i controlli, la quale, tra l'altro, può contare su una specifica dizione «pubblicità ingannevole».

Pag. 17

Mi rendo conto di essere stato un po' lungo, però vi ho risparmiato una lettura che vi avrebbe annoiato.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente. Prego il direttore generale della Fondazione CENSIS, Giuseppe Roma, di illustrare la sua relazione.

GIUSEPPE ROMA, *Direttore generale della Fondazione CENSIS*. Grazie Presidente. Il CENSIS è un istituto di ricerca, quindi non farò considerazioni di tipo né giuridico né istituzionale.

GIANCARLO LAURINI. Chiedo scusa dell'interruzione, presidente, ma in questo modo risulta preclusa la possibilità di interloquire...

PRESIDENTE. Collega Laurini, avremo la possibilità di sviluppare anche altri momenti di audizione, quindi questo tipo di scambio ci sarà sicuramente.

GIANCARLO LAURINI. Sarà indispensabile. L'audizione implica un colloquio, altrimenti, se gli auditi non ascoltano quello che pensiamo, è del tutto inutile.

PRESIDENTE. Assolutamente sì. Prego, direttore.

GIUSEPPE ROMA, *Direttore generale della Fondazione CENSIS*. Le mie considerazioni saranno brevi e risponderanno, naturalmente, alle tematiche relative alla riforma degli ordini e dei collegi professionali. Però, cercherò di dare le risposte usando gli strumenti che sono propri dei ricercatori.

Il primo punto credo che sia essenziale: il comparto delle professioni è bloccato, non ha concorrenza e non è di facile accesso. Mi pare che anche il presidente Catricalà, prima, ne

Pag. 18

disegnasse alcuni profili di carattere generale. Credo che dovremmo andare a vedere quali dinamiche ha avuto, questo comparto, negli ultimi tempi. Dalla memoria che vi ho portato risulta che negli ultimi dieci anni vi è stato un notevole incremento del numero dei professionisti iscritti agli ordini ed ai collegi. In particolare, vi è stato un incremento di oltre il 22 per cento, 330 mila nuovi professionisti iscritti all'ordine. Questo è un saldo tra chi cessa e chi si iscrive, quindi i nuovi iscritti sono più numerosi di chi cessa. Abbiamo avuto un andamento più che proporzionale rispetto agli andamenti occupazionali. Nel 1997 avevamo 72 professionisti ogni 1.000 occupati, oggi ne abbiamo 79. La prima considerazione che faccio, quindi, è che il mercato delle professioni ha una sua elasticità, non è un mercato bloccato. Diversamente, noi troveremmo, sostanzialmente, un ricambio, un *turn over* e, praticamente, un aumento pari a zero. D'altronde, come sappiamo, le professioni sono anche attività di supplenza. È ben evidente che in Italia abbiamo circa 110-120 mila commercialisti, mentre in Francia ce ne sono 12 mila, perché in questo paese, evidentemente, il sistema fiscale ha anche le sue *boutiques* sulla strada, con le quali il contribuente si interfaccia, per cui non ha bisogno del commercialista. Pensando ad altre professioni, rileviamo che l'ordine degli architetti di Roma iscrive lo stesso numero di architetti operanti in Francia. Quindi, la prima questione che ci dobbiamo porre è la seguente: l'Italia, per la sua configurazione di carattere generale, per una pubblica amministrazione che, obiettivamente, non fornisce al cittadino i servizi che dovrebbe dare, ha generato un comparto molto grande, che cresce e che ha una sua dinamica. Io, naturalmente, non sono contrario alle liberalizzazioni, anzi, sono favorevole; però, dobbiamo guardare

Pag. 19

con una certa attenzione alla considerazione che rappresenta un po' la *vulgata* e - lasciatemi dire - anche una specie di luogo comune: «liberalizziamo perché non c'è il mercato». Ad esempio, non è un caso che negli ultimi cinque anni ci sia stato un *boom* immobiliare, un incremento degli investimenti nel settore dell'edilizia e delle costruzioni, per cui le prime categorie che hanno avuto un incremento notevole sono state quelle degli ingegneri ed architetti. Altre professioni sono diminuite: per esempio, i pubblicisti ed i giornalisti. Ad esempio, sappiamo che la struttura dell'editoria nel nostro paese oggi tende a non prendere giornalisti iscritti all'ordine, bensì co-co-pro o magari ragazzi che vivono in casa dei genitori, come diceva prima il presidente Catricalà. Su 1 milione e 800 mila professionisti, il grande comparto, della sanità ne conta 700 mila e il secondo grande comparto delle costruzioni (ingegneri, architetti e geometri) ne annovera 400 mila. Quindi, su due comparti, abbiamo 1 milione e 100 mila professionisti fra medici, ingegneri ed architetti, in altre parole professioni che, comunque, hanno un impatto molto forte sull'attività e quindi sul cliente. Qui non si sceglie, come per un passaggio di proprietà, fra il notaio, il comune e l'agenzia, il che, tutto sommato, mi pare un problema relativamente trascurabile. Su 1 milione e 800 mila professionisti, 1 milione e 100 mila si occupano di attività per le quali bisogna naturalmente avere grande cautela, per quanto attiene non tanto alla protezione pubblica dei professionisti, quanto

piuttosto al controllo pubblico delle prestazioni.

Un ulteriore dato che indica una dinamicità del comparto e del settore è fornito da un'analisi che abbiamo eseguito su tutti i professionisti (con dati Istat, mentre quelli citati prima sono dati forniti dagli ordini), intesi come lavoratori autonomi nel comparto di servizio delle professioni intellettuali. Rileviamo

Pag. 20

che, sul totale di questi professionisti, il 79 per cento è iscritto all'ordine e che circa il 23 per cento di coloro che svolgono un lavoro autonomo di tipo professionale ha meno di 34 anni. Qualcuno potrebbe dire che questi sono i giovani precari che svolgono lavoro autonomo. In realtà non è così, poiché il 74 per cento di questi giovani professionisti sotto i 34 anni è iscritto all'ordine: si tratta di una percentuale molto vicina a quel 79 per cento citato in precedenza.

D'altronde - faccio una dichiarazione personale - sono laureato in architettura e il giorno seguente alla laurea ho ottenuto l'abilitazione all'esercizio della professione, ma non ho mai fatto l'architetto, bensì un altro mestiere. Una volta mi sono iscritto all'ordine, ma poi ho deciso di non iscrivermi più, per ragioni fiscali. L'accesso all'ordine, per la gran parte delle professioni, è dovuto. Il vero blocco è l'esame di Stato, quindi in primo luogo il sistema della formazione e dell'università, nonché il rapporto che la formazione e l'università hanno con gli ordini. Ho sostenuto l'esame di Stato con un grande architetto, che non era il presidente di un ordine degli architetti: dico questo per segnalare un problema di questa natura.

Fra dicembre e gennaio abbiamo svolto un'indagine - forse vi può essere utile - presso i presidenti di ordini e collegi professionali, i cui risultati potrete trovare nel materiale distribuito. Anche i risultati di questa indagine credo ci suggeriscano che esiste uno spazio di manovra ampio e che non possiamo rimetterci solo alla polemica di tipo politico o giornalistico. Trasmetto i dati che ci hanno fornito i 200 presidenti degli ordini, con beneficio di inventario, in quanto ritengo che un'audizione rappresenti un'occasione non troppo paludata. Su questi 200, hanno espresso un giudizio nettamente positivo l'8 per cento, ed un giudizio nettamente

Pag. 21

negativo il 37 per cento, per un totale del 45 per cento. I restanti presidenti, per un terzo dicono di confidare che l'*iter* parlamentare possa governare la proposta di legge verso un equilibrio diverso; il 21 per cento riconosce la necessità di cambiamento dell'ordine, ma come un'opportunità che bisogna ancora cogliere, quindi si rileva un possibilismo. Dico ciò anche per evitare che poi, magari, la rappresentanza degli ordini faccia il «muro contro muro», quando invece credo che sussista la possibilità di un atteggiamento diverso.

Infine, desidero sottolineare che gli ordini, così come noi li percepiamo, hanno una coscienza, o latente, necessità di cambiamento o di trasformazione, seguendo le trasformazioni che i professionisti stanno operando (facciamo riferimento sempre ai 6 mila notai, al problema degli atti ricorrenti e quant'altro). Ad esempio, ci auguriamo che i passaggi di proprietà delle autovetture o altri atti simili, effettuati presso il comune siano più facili e meno costosi, ma non so se sarà realmente così. Vorrei che in Parlamento si trattassero i problemi con una certa profondità: intendo dire che non credo che vi saranno riduzioni dei costi grazie al provvedimento sul passaggio di

proprietà delle auto, stanti la tassa governativa che ammonta a centinaia di euro e la tassa del notaio o del comune.

C'è una grande necessità che gli ordini modifichino la propria cultura. L'impegno della parte più avveduta degli ordini è quello di trasformare la propria natura pubblicistica, con un passaggio dalla protezione del professionista, alla protezione del cliente. Questo è il punto.

Io non voglio dire che tutti gli ordini siano progressisti, però anche la visione del presidente Catricalà mi sembra un po' datata: non esiste più il notaio con il mantello a ruota; oggi tutti i professionisti sono in rete operano in un mondo molto

Pag. 22

cambiato, fatto non dal vecchio avvocato di provincia, ma di studi professionali composti da venti o trenta persone, che rappresentano la parte terminale di una rete internazionale o di un grande studio di modello anglosassone. Non dico che questa sia tutta la realtà, però è il principio su cui io, modestamente, farei conto.

La vera necessità, a mio modo di vedere, non è tanto la liberalizzazione. Noi liberalizziamo, frantumiamo, frammentiamo e pensiamo che così i prezzi delle schede telefoniche diminuiranno, mentre invece dobbiamo emanare altri decreti. Questa logica di liberalizzazione è un po' troppo semplicistica: noi abbiamo bisogno di una qualificazione. Esistono 700 mila autonomi nel settore della sanità: in questo caso esiste un problema di liberalizzazione? Se volessimo altri medici, dove li metteremmo? Chi li pagherebbe?

Si possono rilevare problemi di rapporto, a volte non proprio perfetto, fra pubblico e privato. Ci possono essere tanti problemi, ma certamente non c'è - secondo me - un problema di iscrizione all'ordine, il quale dovrebbe, anzi deve avere una funzione di grande selezione. Bisogna fare pulizia dentro gli ordini professionali, bisogna fare in modo che non siano le tariffe minime ad imporre il prezzo, bensì il mercato e la qualità della prestazione.

Certamente, questi sono principi del tutto condivisibili e che parte degli ordini sta già applicando. Alcuni ordini si accorpano, c'è una logica di natura diversa per quanto attiene alla necessità di pubblicizzare le associazioni che non sono riconosciute, e così via. Allora, qual è la prospettiva? Aboliamo gli ordini per fare le associazioni? Siete convinti che, in un paese come l'Italia si debba abolire una struttura, caratterizzata, ad esempio, da un incardinamento al Ministero della Giustizia e che, comunque, implica una pubblicità (perché ci sono degli

Pag. 23

elenchi in cui ci si deve iscrivere, delle casse e così via), per creare delle associazioni? Pensate che questo tuteli di più il consumatore e la qualità della prestazione professionale? O non vogliamo piuttosto realizzare i principi detti, togliendo naturalmente quei vincoli che oggi rendono talvolta insopportabili cose anche piccole, come quelle citate dal presidente Catricalà? Anche a noi è capitato che qualche avvocato abbia seguito una causa, dalla quale abbiamo ricavato molto meno della sua parcella, calcolata sulla base della tariffa: in ogni caso, non possiamo prendere una decisione di carattere politico sulla base dei «fatterelli». Dobbiamo capire che sono in corso grandi processi su aspetti fondamentali quali la formazione, la deontologia, la capacità di creare nuova organizzazione (anche di tipo tecnologico e innovativo), l'internazionalizzazione.

Oggi voi pensate che dobbiamo fare una battaglia sulla pubblicità. Mi sembra strano che lo pensino gli stessi che affermano che la pubblicità, ingannevole o meno, ci induce a bisogni che non abbiamo, quelli che si lamentano che sul telefonino, o a casa, continuamente, arrivano sollecitazioni ad acquisti di ogni tipo. Siamo favorevoli alla pubblicità, ma alla pubblicità di un servizio di tipo professionale. Non per la dignità del «notaro», ma perché si tratta di un servizio delicato. Attenzione a frammentarlo in mille associazioni, che diventeranno altrettante associazioni di tipo microlobbistico e non governeranno il processo principale, che noi riteniamo essere la qualificazione professionale di chi vuol esercitare una libera professione.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Roma per il suo contributo. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

Pag. 24

Vorrei dire all'onorevole Laurini, al quale mi appresto a dare la parola, che avremo un'ulteriore occasione per porre altri quesiti alle persone che abbiamo audito e che sono andate via.

GIANCARLO LAURINI. Grazie presidente. È assolutamente indispensabile poter interloquire con i nostri illustri ospiti se vogliamo evitare che le audizioni rappresentino un qualcosa di formale, fatto tanto per accontentare qualcuno, o per procrastinare di mesi determinate soluzioni da parte della Commissione..

Non tanto dalle indicazioni pervenute dal CNEL (dalle quali, tutto sommato, emerge che non c'è stata una presa di posizione ufficiale unitaria, bensì due relazioni), quanto dalle dichiarazioni del presidente Catricalà, rileviamo affermazioni sulle quali è indispensabile colloquiare, per chiarire e per chiarirci meglio. Si tratta, infatti, di affermazioni pesanti, gravi, che incidono sull'organizzazione del mondo delle professioni. Su quest'ultimo non si scherza, come molto bene ha detto il dottor Roma per il CENSIS, che ci ha dato una dimostrazione di come un istituto serio possa fare analisi chiare e precise, avendo contatto con la realtà della vita professionale e facendo, quindi, osservazioni, proposte e riflessioni estremamente serie, al di là di cose dette per partito preso o solo perché è di moda liberalizzare, o fare altre cose.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Laurini. Ribadisco che ascolteremo nuovamente il presidente Catricalà.

LUIGI LI GOTTI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Volevo soltanto un chiarimento: premesso che in nessun disegno di legge è prevista la soppressione degli ordini, avete nelle vostre relazioni e nei vostri studi affrontato il problema

Pag. 25

delle associazioni? Non mi riferisco alle associazioni sostitutive degli ordini, bensì alle associazioni di professionisti che ad essi si possono affiancare. Lo chiedo perché quest'idea della soppressione degli ordini, non sono da dove sia stata tratta.

PRESIDENTE. Ne ha parlato la stampa, anche se non aveva una base...

GIUSEPPE ROMA, *Direttore generale della Fondazione CENSIS*. Mi sono fatto influenzare dal presidente Catricalà, più che dal disegno di legge. Oggi già esistono associazioni liberalmente riconosciute: come lei sa, ve ne sono 160. Quindi, il problema lo vedo sotto un'altra luce, cioè come idea di costituire libere associazioni. Naturalmente è possibile, ma vi è la questione della loro finalità. Già esistono altri tipi di associazione: esistono le associazioni degli ingegneri, degli architetti, che svolgono un'attività culturale, e così via...

LUIGI LI GOTTI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Come CENSIS, avete esaminato questo fenomeno?

GIUSEPPE ROMA, *Direttore generale della Fondazione CENSIS*. Delle associazioni non riconosciute, o delle associazioni di professioni riconosciute?

LUIGI LI GOTTI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il fenomeno delle associazioni, in quanto fenomeno economico nel paese. Chiedo se sia stato affrontato il problema, visto che qui si è parlato delle nuove organizzazioni professionali con pluricomponenti. Domando se sia stato rilevato il dato statistico, visto che a Roma - per esempio - su 16 mila avvocati, gli studi associati sono non più di 60.

GIUSEPPE ROMA, *Direttore generale della fondazione CENSIS*. Sul professionismo associato, no, non è stato affrontato.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e i colleghi della II e della X Commissione e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.