



**Progetto ADAPT II FASE 249/reg.
NEW SELF EMPLOYMENT OPPORTUNITIES (NEO):
IL MERCATO DELLE LIBERE PROFESSIONI INTELLETTUALI**

di Giorgio Giaccardi

Sintesi a cura dell'Area Ricerca Formaper

Febbraio 1999



Nell'analizzare il mercato delle libere professioni una prima problematica riguarda la possibilità o meno di configurare la prestazione professionale intellettuale come attività di impresa, questione posta dall'esigenza di applicare anche ad essa i principi a salvaguardia della libera concorrenza, previsti appunto per le imprese; d'altra parte, il codice civile disciplina le attività professionali in modo ben distinto da quelle imprenditoriali e, prima dell'avvento della Legge Bersani (L.266/97), risultava esplicitamente vietata la costituzione di società tra professionisti.

Secondo la relazione dell'Antitrust del 1997, quest'ultimo orientamento è inadeguato e non più sostenibile sotto il profilo giuridico in virtù di molteplici considerazioni, non da ultime le posizioni della stessa giurisprudenza comunitaria, favorevole a qualificare come impresa anche le attività degli esercenti le professioni intellettuali.

Sempre secondo l'Antitrust, nell'attuale disciplina codicistica (art. 2082), nessuno degli elementi caratterizzanti la nozione di impresa (professionalità, attività economica, organizzazione, fine della produzione o dello scambio di beni o servizi) risulta effettivamente incompatibile con la professione intellettuale. Quanto agli altri vincoli codicistici tradizionalmente richiamati per argomentare l'incompatibilità tra impresa e libera professione (artt. 2232, 2233, 2238), vi si possono contrapporre, e senza che si creino evidenti incongruenze, valide argomentazioni a sostegno di un recepimento nell'ordinamento italiano di quello comunitario.

In generale, si può sottolineare un'ambivalenza di fondo a carico degli ordini professionali, al tempo stesso strumento di garanzia delle prestazioni erogate dai propri iscritti, ma anche associazioni portatrici di interessi di corpo. Il superamento di tale ambivalenza si è posto come esigenza prioritaria ai fini di una riforma normativa inerente alla regolamentazione delle professioni intellettuali.

I poteri degli ordini/collegi possono essere classificati, in prima approssimazione, cercando di ricondurli alla loro rispondenza all'interesse pubblico o privato. A garanzia degli interessi della collettività si possono ritenere il controllo del possesso dei requisiti per l'iscrizione stabiliti dall'ordinamento, la tenuta degli albi, i poteri disciplinari finalizzati al rispetto della deontologia. A garanzia degli interessi della categoria vanno, invece, l'esercizio del potere disciplinare, nonché il potere tariffario.

Tra tutti questi strumenti, ve ne sono due in particolare che intervengono quali vincoli alla libera concorrenza nel campo della professioni intellettuali: tariffe e attribuzione di aree di esclusiva attività.

Per quanto riguarda la tariffa professionale, essa è vista nell'orientamento giurisprudenziale prevalente come uno strumento a tutela della categoria professionale nel suo insieme, consentendo soprattutto di evitare la concorrenza tra i singoli appartenenti alla stessa e un certo livello di prestigio e indipendenza economica (infatti, nella maggior parte dei casi l'inderogabilità vale solo per i minimi tariffari e non per i massimi).

Relativamente alle esclusive di attività, esistono alcune professioni le cui prestazioni sono eseguibili solo da chi è iscritto agli albi, altre che possono essere erogate in parte anche al di fuori dell'ambito delle professioni protette, cioè da parte di chi ha il titolo professionale, anche se non è iscritto all'albo ed infine altre ancora le cui prestazioni non presentano mai il carattere dell'esclusività.

L'opportunità di un intervento pubblico di regolazione, nel caso del mercato delle libere professioni, sembra giustificato dall'esistenza di 'asimmetrie informative', ovvero di situazioni in cui, con vari gradi di disequilibrio, la conoscenza della qualità della prestazione erogata è sbilanciata dalla parte di chi la eroga, mentre non è disponibile a chi ne usufruisce. Non essendo in grado, il mercato, di sanare queste distorsioni, ne discenderebbe pertanto l'opportunità di qualche forma di regolamentazione.

Tra queste, in particolare, se ne possono focalizzare tre, presenti appunto nel sistema di 'protezione' delle professioni intellettuali, di seguito accennate.

1. Il controllo sull'accesso alle professioni basato sul possesso di requisiti minimi. Esso comporta vantaggi evidenti per la collettività (garanzia sul livello qualitativo del servizio offerto), ma a fronte di possibili svantaggi in termini di aumento dei costi per i servizi di qualità inferiore e, in generale, un livello dei prezzi superiore a quello che il mercato avrebbe determinato (infatti, la selezione all'entrata implica con ogni probabilità una copertura insufficiente della domanda). Pertanto, il mantenimento di una barriera in entrata si giustifica solo in presenza di asimmetrie informative molto forti, mentre nel caso di asimmetrie di modesta rilevanza l'intervento pubblico si potrebbe limitare a favorire la diffusione di informazioni corrette sul rapporto qualità/prezzo delle prestazioni offerte, mentre l'iscrizione all'ordine non rappresenterebbe più, in questi casi, il prerequisito legale per l'esercizio della professione, ma solo un sorta di certificazione di qualità.

2. L'adozione di minimi tariffari.

Intesa a limitare la degenerazione della qualità del servizio associata ad una riduzione del prezzo, in realtà essa appare superflua laddove il livello delle prestazioni appare già sufficientemente garantito da meccanismi di barriere all'entrata nell'esercizio delle professioni.

3. Il divieto di pubblicità.

Esso si giustificherebbe in quanto strumento teso ad evitare la mercificazione della prestazione professionale e le distorsioni nell'offerta a vantaggio di pochi grandi operatori in grado di procurarsi le risorse finanziarie per sostenere i relativi investimenti; tuttavia la pubblicità potrebbe giocare un effetto positivo sull'abbassamento dei prezzi.

In relazione ai problemi giuridici ed economici legati alla regolamentazione delle professioni intellettuali, di seguito vengono sinteticamente focalizzati i capisaldi della riforma legislativa proposta nel 1998 dalla Commissione Mirone:

1. I soggetti del sistema vengono sdoppiati: da un lato, Ordini e Collegi continuano a vigilare sulle attività di rilevante interesse pubblico, dall'altro le Associazioni promuovono la certificazione degli iscritti in campi che non necessitano di una regolamentazione stringente, istituendo e gestendo albi privati soggetti al riconoscimento e al monitoraggio dell'autorità pubblica (Cnel).

2. Anche per quanto riguarda le professioni regolate dagli Ordini, la disciplina di accesso alla professione non può soggiacere a vincoli di predeterminazione numerica (salve le eccezioni poste dalla legge), dovendo rispettare il principio di libera concorrenza.

3. Le modalità di accesso agli albi continuano a prevedere il sostenimento di un esame di Stato, ma quello di cui si propone la modifica è il tirocinio professionale, contestandone la debolezza dei contenuti formativi. Si prevede, in particolare, la possibilità di accesso al tirocinio per chiunque abbia il livello formativo prescritto dalla legge, nonché la possibilità di svolgere questa attività anche contestualmente agli studi necessari per il conseguimento del titolo professionale.

4. Al fine di intensificare le garanzie, dove queste servano a migliorare la qualità del servizio erogato, viene prescritta una verifica periodica del possesso dei requisiti professionali.

5. Il processo di liberalizzazione assume un carattere più spinto: i minimi tariffari vengono mantenuti come semplici valori di riferimento, non vincolanti; inoltre, viene abolito il divieto di pubblicità, prevedendo la contestuale individuazione di principi idonei a garantire la correttezza dell'informazione pubblicitaria.

6. Il problema dell'ambiguità della natura degli Ordini, che si riflette soprattutto nelle possibili incertezze allo svolgimento dell'azione disciplinare (sino ad oggi di competenza dell'Ordine stesso), viene affrontato prevedendo l'istituzione di organi territoriali non giurisdizionali, dotati appunto di potere disciplinare, composti con modalità idonee a garantire imparzialità e indipendenza, mentre agli Ordini è affidato il compito di emanare precisi codici deontologici.

7. La bozza di ddl, infine, compendia anche la possibilità di fornire prestazioni inerenti alle professioni intellettuali sotto forma di impresa societaria, salvaguardando alcune specificità: in

particolare, la prestazione rimane erogabile solo da professionisti, indipendentemente dalla presenza di soci non professionisti nell'ambito dell'impresa, e all'ingresso di soci non professionisti viene posto un limite di capitale pari al 30% (poi elevata al 49%).

Ampia si è dimostrata la gamma di reazioni suscitate dalla proposta in esame: dal fronte (che si potrebbe definire come quello della liberalizzazione spinta) di quanti evidenziano come le competenze monopolistiche degli Ordini non siano state sufficientemente attenuate, al fronte contrario dove si localizzano le preoccupazioni, di segno opposto, dei rappresentanti delle professioni, che sottolineano soprattutto i rischi legati ad un'assimilazione totale tra società di professionisti ed attività di impresa.

Infine, è interessante un ultimo cenno sulla dimensione dell'universo dei liberi professionisti in Italia ed in Lombardia, tenendo conto del fatto che i risultati presentati risentono di alcune disomogeneità del processo di raccolta dei dati, della non esaustività degli ordini professionali interpellati rispetto all'universo delle libere professioni 'protette' e di una certa sovrastima nelle valutazioni relative all'incidenza sull'occupazione totale e su quella indipendente. Tuttavia, essi consentono di pervenire ad una buona approssimazione delle dimensioni e dell'incidenza di questo segmento del lavoro indipendente

In ambito lombardo, l'universo indagato risulta composto nel 1998 da 155.117 persone, per il 50,3% concentrate a Milano, città che conferma una forte capacità di attrazione di professionalità qualificate. In particolare, Milano evidenzia una concentrazione di liberi professionisti superiore al dato nazionale nelle sole categorie di giornalisti, architetti, psicologi, commercialisti e avvocati (in ordine decrescente).

Il dato degli ordini appartenenti alla provincia di Milano dimostrerebbero un'incidenza media delle donne di poco inferiore ad un terzo (32,4%). Le libere professioni a maggiore presenza femminile sono quelle più legate ad aspetti di 'cura' (psicologi, ma anche farmacisti e veterinari) o di natura creativo-espressiva (architetti, giornalisti). Nel breve termine è possibile presagire una significativa espansione della presenza di donne anche nell'ambito della professione forense.

Nel suo insieme la Lombardia non risulta, comunque, una regione ad elevata concentrazione di liberi professionisti: la loro incidenza, sul totale degli occupati, risulta nel 1997 pari al 4,2% a fronte di un dato del 5,2% nel capoluogo lombardo e del 5,1% nell'intero territorio nazionale.

L'incidenza delle libere professioni, all'interno del solo segmento del lavoro indipendente, è pari al 21,6% a Milano rispetto al 16,3% della Lombardia ed al 17,7% del dato nazionale.