



**Unione Generale Italiana delle Federazioni degli Agenti Intermediari**

**DIRETTIVA 2006/123/CE RELATIVA AI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO  
MEGLIO NOTA COME DIRETTIVA SERVIZI  
E RECEPIMENTO DA PARTE DELLA NORMATIVA NAZIONALE  
OSSERVAZIONI ALLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO**

**Dicembre 2009**

**Ugifai codice fiscale 97445060581**

Sede Nazionale P.zza Capranica n. 95 – 00186 Roma  
Presidente Nazionale Massaro Carlo  
e-mail [ugifai.presidente@tiscali.it](mailto:ugifai.presidente@tiscali.it)  
Tel/Fax **+3904908790537** Mobile **+393357862118**

Direttore Nazionale Teofilo Sciarra  
e-mail [ugifai@email.it](mailto:ugifai@email.it)  
Tel/Fax **+390854458619**  
Mobile **+393336247081**

## **OSSERVAZIONI AL TESTO DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2006/123/CE RELATIVAMENTE AL CONTESTO DELLE ATTIVITA' DI INTERMEDIAZIONE DA PARTE DELLA UNIONE GENERALE ITALIANA DELLE FEDERAZIONI DELLE ASSOCIAZIONI DEGLI INTERMEDIARI (UGIFAI)\***

### **PREMESSA**

Ci duole innanzitutto ribadire come si assista, purtroppo, ad un progressivo cedimento del nostro stupendo diritto, in ragione di una sorta di *usurpazione* della potestà ordinamentale del nostro Stato Sovrano da parte – ci si consenta la cruda definizione - di un *Diritto "minore"* che i Trattati della Comunità hanno malauguratamente reso "preminente" in virtù del famigerato principio della *primauté*.

Lo scenario non è retorico, né virtuale, essendo generato, purtroppo, da una vera e propria *contradictio in terminis*. Quest'ultima - grazie alla deriva politica determinatasi a livello europeo, con il progressivo slittamento delle originarie finalità di contesto, dal concetto di Unico Stato Federale a mero Consesso economico e monetario - fa sì che si pretenda di far discendere "verticalmente" e direttamente l'Ordinamento di un Soggetto Costituzionale inesistente (e quindi *de iure e de facto non sovrano*) su un insieme di Soggetti Costituzionali e già Costituiti, che individualmente *conservano* la loro legittima Sovranità Nazionale.

Sappiamo di essere severi ed oltremodo "taglienti" nei nostri giudizi ma i motivi sono fin troppo evidenti e noti ai più. La Direttiva Servizi, fin dal primo momento, ha destato più di una semplice perplessità, sollecitando critiche dure e proteste che non sempre sono sembrate immotivate.

Prima di entrare nel merito delle ragioni intrinseche per le quali riteniamo che l'indirizzo della *Direttiva Bolkenstein* prima ed il recepimento *in fieri* da parte della nostra legislazione siano, così come allo stato, in molta parte inaccettabili, dobbiamo rilevare (è doveroso) come il prevalere del Diritto Comunitario, in una Europa **incompiuta** – soprattutto nella sua parte più significativa e cioè quella politica – una Europa che ha anteposto le ragioni economiche a quelle culturali e di principio e che (lasciando da parte le recenti nomine più o meno strumentali di cariche politiche alle quali si assegnano significati ben al di sopra della realtà delle situazioni contingenti) tantomeno oggi può far pensare ad una definizione prossima delle soluzioni ai tantissimi ostacoli che le precludono la vera unione politica e soprattutto culturale, il prevalere di tale Ordinamento - si diceva - è paradossale almeno quanto l'abdicazione del nostro stesso Diritto.

Di fatto, ci sembra sia come rinunciare alla nostra sovranità nazionale, prima ancora che ne esista un'altra di livello superiore.. Una "sovranità" *federale* che, tuttavia, già esercita i suoi effetti, a nostro avviso impropriamente, perché non corroborata da un potere politico costituito, una sorta di supremazia ordinamentale priva di radici politiche, storiche, culturali.

Si tratterebbe, a ben vedere, di un potere *fine a se stesso*, ispirato ad una sorta di *autoreferenzialità* in cui un grande rilievo, al di là degli strumenti normativi di indirizzo (come tali discutibili), lo hanno i poteri di censura e di inibizione (incompatibilità delle norme nazionali, procedure d'infrazione, disapplicazione delle norme nazionali ecc.) da parte di organismi per lo più rappresentativi non del Potere legislativo bensì di quello dei giudici!..

Forzature inaccettabili soprattutto se si pensa alle nostre radici culturali e giuridiche.. Ugualmente inaccettabili se si pensa al nostro patrimonio storico-economico, sociale, del Mondo del Lavoro!!

### **OSSERVAZIONI E CONTENUTI CRITICI SPECIFICI**

E veniamo al punto, l'esercizio del Potere di cui s'è detto da parte dell'Unione, in virtù di quel principio di "prevalenza" dell'Ordinamento comunitario sul nostro diritto nazionale è una sorta di applicazione di un principio di *iure proprio* teso a sostituirsi al nostro Diritto, ad esempio sostenendo che le attività di fattispecie professionale non debbano essere in alcun modo regolate, si noti bene, non già per un mero

criterio liberalizzatorio (o non piuttosto “liberista”) delle attività stesse, bensì addirittura per una velleità di totale svuotamento dei contenuti professionali dei soggetti che le gestiscono, che - grazie a tale soluzione - finiscono per essere l’espressione selvaggia e anarchica di ambizioni non legittimamente supportate, di iniziative poco trasparenti da parte di tanti soggetti che, già oggi, molto spesso nel nostro Paese, tendono ad aggirare i presupposti di legge per la tutela professionale delle attività e per la stessa sicurezza dei cittadini!..

A costoro non sembrerà vero non avere più ostacoli al conseguimento delle loro finalità delle quali, quasi sempre, il meno che si possa dire, è che siano speculative ed affaristiche al di là di ogni altra possibile considerazione di natura legale!

Si sta confondendo il Mercato del Lavoro con il Lavoro del Mercato!.. Non si può realmente pensare che bastino alcuni principi *liberisti* più che liberalizzatori per incrementare PIL e Reddito pro capite!.. La realtà è che tali soluzioni rischiano di modificare enormemente la fisionomia della Società Europea, abbassando le tutele dei Prestatori stessi, indebolendo lo stesso potere contrattuale di coloro i quali la Direttiva Servizi dichiara di voler promuovere la libertà di prestazione. Una corsa alla competizione sfrenata con l’obiettivo della “*miglior prestazione*” come *soluzione finale* volta all’impennata dei consumi e della produzione di reddito.. In realtà, non vorremmo che tutto questo si tramutasse in una *debacle* del Diritto Sociale, con la trasformazione del **Cittadino Europeo** nel **Customer Europeo**.

Nel nostro Diritto, esiste un principio inalienabile contenuto all’interno di norme fondamentali quanto lo possono essere solo quelle di un Codice (Codice Civile). È il principio del *Favor Praestatoris* e cioè la tutela particolare riservata al *Prestatore* (al quale si chiede professionalità e si offre, se non altro per un concetto meramente negoziale, il favore del rispetto e del compenso). Per questa ragione, gli artt. 2077 e 2113 c.c. garantiscono due principi fondamentali, il ripristino delle condizioni di equità rispetto a trattamenti difformi nei contratti individuali e l’irrinunciabilità a tutele e garanzie del *Prestatore* da parte del *Prestatore* stesso, qualora venga coartato da norme in violazione dei diritti del Soggetto debole, che dunque sono nulle.

Siffatte tutele, che sono elementi essenziali nel nostro Diritto, corrono il rischio, nel nome di un “Diritto diverso” e solo apparentemente “più favorevole”, di venire cancellate, preferendosi concetti quali omologazione, liberismo totale e miope e totale deregolamentazione.

Dello spirito di questo Principio è pregno il nostro Diritto e gli effetti di quante Fonti, Norme e Disposizioni, investono ancor oggi tutto il Mondo del Lavoro (non soltanto dunque quello di natura subordinata, bensì di qualsiasi fattispecie di prestazione in cui si realizzino condizioni contrattuali sperequative all’interno del sinallagma delle prestazioni medesime, generandosi un dislivello oggettivo fra contraenza forte e contraenza debole).

Il Principio del *Favor Praestatoris*, dunque, è un principio generale che informa le stesse Fonti del nostro Diritto e che dalla Bolkestein in poi rischia di essere incredibilmente cancellato.

Conseguenza diretta ne sarebbe lo stravolgimento anche di quelle prestazioni tipiche delle fattispecie di servizi professionali quali quelli dell’Intermediazione, le quali ancor oggi trovano regolazione all’interno di contratti tipici protetti e che domani sarebbero alla completa mercè delle contraenti *forti*.

I Prestatori di Servizi di Intermediazione, infatti, già oggi sono aggrediti proprio da un offerta di collaborazione difficilmente negoziabile, per mezzo di contratti di natura atipica a rilevante effetto unilaterale, a dimostrazione del fatto che già esistono nel nostro Mercato del Lavoro forzature a danno delle contraenti deboli e a conferma ulteriore del fatto che la completa eliminazione delle condizioni di legittimo accesso e regolazione del Mercato finirebbe per modificare perfino l’equilibrio più formale, ancorchè non sostanziale, dei rapporti di collaborazione.

Nelle Attività di Intermediazione vi sono aspetti che (e chi lavora nell’ambito dei Sistemi Organizzativi delle professioni lo sa bene) rivestono significati particolarmente delicati e sensibili. Significati che toccano non solo la *capacità* (in termini giuridici) di esercitare la professione (già tema relevantissimo), bensì anche e

soprattutto quella di natura etico-deontologica, aspetti che vertono l'onorabilità dei soggetti interessati, la loro capacità di discernimento della complessità dei rapporti e delle relazioni anche di natura formale e legale fra i *soggetti giuridici* che intervengono nelle transazioni (Mandanti e Terzi cosiddetti di buona fede), capacità di gestire la complessità delle logiche della loro attività economica e non già solo per evitar loro spiacevoli conseguenze ma soprattutto per far sì che in tali conseguenze non siano coinvolti "soggetti altri" spesso estranei alle scelte a volte scellerate di taluni avventurieri e quindi totalmente incolpevoli.

## POSIZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE E SUGGERIMENTI

UGIFAI, al di là delle valutazioni oltremodo critiche finora fatte circa la *ratio* delle procedure di "armonizzazione" delle norme giuridiche dell'Unione, è da tempo impegnata nello studiare ed elaborare modelli di adeguamento, riallineamento ed integrazione con le direttive comunitarie in ordine alla fattispecie delle attività professionali d'intermediazione, che, tuttavia, mantengano la logica delle soluzioni di buon senso.

Ci piacerebbe, tuttavia, che il senso insito nel termine "armonizzazione" fosse rispettato e non piegato ad un significato improprio, discendente dalla volontà di calare forzatamente un modello economico plasmato su realtà sociali e culturali assolutamente aliene e come tale imposto agli Stati membri.

"Armonizzare", infatti, dovrebbe tradurre il concetto di integrare, rendere compatibile, adeguare, adattare modelli diversi, attraverso un'opera di omogeneizzazione delle realtà culturali, sociali ed economiche, senza forzature, senza imposizioni.

Per quanto ci riguarda, già con l'ipotesi prospettata dal pacchetto delle liberalizzazioni proposto, nella precedente legislatura dall'ex Ministro Bersani, pur non condividendo alcuni aspetti del testo del DDL c. 2272ter, trasposto nell'ultima fase di esame al Senato con l'identificativo s. 1644, in occasione della consegna di nostre osservazioni presso il competente Ufficio del Ministero dello Sviluppo Economico, avevamo convenuto che l'impianto complessivo, pur migliorabile, potesse corrispondere ad un'ipotesi accettabile non solo dalla Categoria bensì dall'intero contesto economico. Soprattutto ritenevamo che quell'ipotesi potesse, nel complesso, rispondere alle istanze di adeguamento comunitario nella logica dell'*Apertura dei Mercati* e della cd. *Libertà di Stabilimento*.

Eliminare quelli che l'Ordinamento comunitario ritiene orpelli inutili ed ostacoli alla piena realizzazione di un mercato libero delle professioni e delle attività economiche (registri, albi, ordini ecc.) ci sembrava più che sufficiente al compiersi delle azioni richieste dall'UE.

Conservare le precauzioni di buon senso, a tutela di interessi collettivi più che legittimi e dei principi di natura pubblicistica, capisaldi dei nostri fondamenti costituzionali, ci sembrava comunque indispensabile e addirittura concetto politico e ideologico inalienabile, per non abdicare completamente alle prerogative culturali ma diremmo anche ai sani fondamenti etico-giuridici del nostro Paese.

Riteniamo che la cancellazione totale di qualsiasi soglia di accesso alle attività, nel nome di un *solo presunto, malinteso principio di attuazione delle politiche di libera concorrenza sarebbe gravissimo!*

Qui non si tratta di frapporre ostacoli alla libertà d'impresa né di favorire interessi particolari ovvero di consentire lo sfruttamento di posizioni dominanti o di monopoli di attività economiche. Ricordiamo, infatti, che lo stesso **Articolo 41** della nostra **Carta Costituzionale** (con il quale a questo punto lo schema di decreto legislativo rischierebbe di andare in significativo contrasto) recita « **41. 1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.** »

Il principio costituzionale a cui si ispira il dettato del secondo comma in particolare è, in tutta evidenza, un **principio di salvaguardia collettiva** e di **disinnesco dei rischi di anarchica gestione degli interessi**, tale da rendere possibile allo Stato l'azione di legittimo controllo della correttezza e della legalità delle attività!

Così come non si permetterebbe ad un medico, ad un avvocato, ad un ingegnere o a qualsiasi altro professionista di esercitare la professione senza averne i titoli professionali alla base della correttezza stessa della posizione professionale di quei prestatori di servizi (che lo ripetiamo rivestono pieno e chiaro interesse pubblico!) e non solo per la necessità di accertamento delle capacità tecnico-professionali a compiere gli atti e le azioni sostanziali alla base dei loro contenuti professionali, bensì anche di quelli etico-morali, allo stesso modo è impossibile che atti come la vendita di beni mobili o immobili, transazioni economiche e azioni delicate di mediazione e intermediazione fra la domanda e l'offerta di cessione di beni e servizi (a qualsiasi fattispecie economica essi appartengano) possano essere consentiti a chiunque ritenga, con spregio dei fondamentali principi deontologici e professionali, di poter gestire transazioni spesso delicate e pregne di vincoli non solo di tipo negoziale ma soprattutto di ordine morale.

Oltretutto, in situazioni ricondotte a simili fattispecie di totale liberalizzazione, non di secondo piano emergerebbero problematiche legate alla cosiddetta onorabilità degli attori della cosiddetta *libera transazione*. Contrasti con il codice penale per posizioni afferenti alla sfera morale personale dei soggetti in questione potrebbero sempre verificarsi, tenuto conto del fatto che reati e relative condanne in capo agli stessi soggetti, per fatti inerenti le fattispecie criminose di natura economica (frode, truffa, bancarotta, riciclaggio di denaro, reati contro il patrimonio ecc.) sono, allo stato, fattori preminenti di inibizione delle attività economiche, nel nostro Paese come, riteniamo, in qualsiasi Paese civile.

Occorre, a questo punto, **operare anche una netta distinzione fra quella che l'Art. 19 dello Schema di Decreto definisce prestazione temporanea e occasionale di servizi e la prestazione, ancorchè libera, di servizi professionali in regime di lavoro autonomo d'impresa (per il quale ricorra la previsione di un reddito d'impresa e l'attribuzione conseguente di un codice di Partita Iva) o in regime di lavoro autonomo tout-court, senza la configurazione d'impresa ma per il quale ricorra in ogni caso la previsione di un reddito da lavoro autonomo e l'attribuzione del codice di Partita Iva.**

**Nel primo caso il nostro Ordinamento prevede che non si applichino le norme relative al configurarsi dell'esercizio professionale di quelle attività, bensì proprio perché occasionali o temporanee, limitate ad una espressione sporadica e del tutto ininfluenza sull'elemento della continuità di prestazione e quindi sul reddito complessivo del soggetto prestatore del servizio. La fattispecie, in una parola, sarebbe già esclusa da qualsiasi vincolo e/o limite di accesso alla singola prestazione, seppur non legittimata all'esercizio continuativo (e non verificato) dell'attività professionale.**

Non vorremmo, insomma, che la previsione di cui all'Art. 19 dello Schema di Decreto finisse per omologare e rendere surrogabili fattispecie in Diritto completamente diverse, avallando una tesi che ci vede totalmente contrari, proprio perché portatrice di un **principio "ideologico" di fondo inaccettabile dai punti di vista sociale, culturale, economico e giuridico.**

**Se poi tra i "motivi di interesse generale" di cui all'Art. 7 comma 1 lett. h) dello Schema di Decreto o di sicurezza pubblica citate nello schema stesso, per i quali possa essere legittimo prevedere requisiti in capo al soggetto aspirante all'esercizio dell'attività, vengono ricompresi proprio queste e cioè la declinazione della posizione giudiziaria ma con la quale indispensabilmente dovrebbe essere collegato il fattore etico-deontologico in quanto rientrante nella medesima sfera di interesse, allora riteniamo che potrebbero realizzarsi le condizioni di corretta configurazione degli aspetti di legittimazione di quelle attività.**

A questo proposito, tuttavia, ricordiamo che **i programmi di preparazione all'attività professionale (Corsi di Formazione di base) e di verifica professionale medesima, già oggi in vigore prevedono proprio tali contenuti, atteso che da sempre la preoccupazione degli Istituti competenti (Albi e Ruoli camerali ecc.) è proprio quella di accertare la sussistenza delle prerogative di correttezza professionale.**

Nei contenuti dei programmi di preparazione, **le nozioni sulla professione e sull'etica professionale sono sempre presenti** e alla base della legittimazione stessa dell'esercizio delle attività.

Infine, ricordiamo che già il DL 223/06 convertito nella L 248/06 (meglio nota come Pacchetto delle Liberalizzazioni Bersani), al **Titolo I** (*Misure urgenti per lo sviluppo, la crescita e la promozione della concorrenza e delle competitività, per la tutela dei consumatori e per la liberalizzazione di settori produttivi*), **Art. 2** introduce *Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali*, in cui è ben chiara la separazione fra concetti di libera concorrenza e limiti deontologici. L'**Art. 3**, poi, definisce, per quanto riguarda le attività economico-commerciali, la cancellazione dell'obbligo di iscrizione a Registri e Albi per il settore della vendita e della somministrazione di alimenti, pur conservando intatto l'obbligo di garantire il rispetto di quelle prerogative minime professionali attinenti agli aspetti sensibili di quelle attività, con segnato riferimento al servizio all'Utenza pubblica.

A questo proposito, è appena il caso di ricordare che i presupposti della Direttiva 2006/123/CE (meglio nota come Direttiva Bolkestein o Direttiva Servizi) sono i medesimi che hanno ispirato il recepimento del testo di legge approvato ad agosto 2006, a seguito di conversione del DL 223/06 ed è singolare rilevare come la Direttiva in questione venga approvata solo qualche mese dopo l'emanazione della L. 248/06!

Prova ne è che il citato Art. 3. della Legge di conversione 248/06 del DL 223/06, oltre alla cancellazione dei vincoli e limiti di esercizio delle attività come già illustrati (iscrizioni in Registri, Albi, Ruoli ecc.) e di parametri e limiti numerici di attività, vieta, analogamente a quanto dispone la Direttiva 2006/123/CE, l'imposizione di vincoli di ottenimento di autorizzazioni e/o di imposizione di quote di mercato predefinite, sia a livello territoriale che a livello sub regionale!

Il segno della continuità e del rispetto dello spirito di uniformità a livello comunitario ci sembra venga nel complesso rispettato e ci induce a suggerire di poter fare altrettanto con lo schema di Decreto Legislativo di prossima emanazione.

Le **ragioni per conservare alle attività di intermediazione la previsione di prerogative** (più che requisiti) di **corretto accesso all'esercizio delle attività professionali ci sono tutte!** E' sufficiente che i motivi di sicurezza e di tutela dell'Utenza, come si diceva in precedenza, **capitali costituzionali e morali del nostro Paese** vengano rispettati e fatti valere in sede di approvazione del Decreto e di legittimazione nei confronti del Dettato comunitario.

FIRMATO:

LA PRESIDENZA NAZIONALE E LA DIREZIONE GENERALE DI UGIFAI

(\* Organizzazione firmataria di Accordi Economici Collettivi dei Settori Industria, Commercio e Artigianato 2007 e 2008 per gli Agenti e Rappresentanti di Commercio depositati al Ministero del Lavoro e presente nel novero delle Rappresentanze sindacali della Categoria presso la competente Direzione Generale Tutela del Lavoro del Ministero del Lavoro – Divisione IV Rappresentatività Sindacale )