

## Commissione Giustizia

### COMITATO RISTRETTO PER LA RIFORMA DELLE PROFESSIONI

On. Giancarlo Laurini

#### OSSERVAZIONI

sulla

Relazione di maggioranza presentata  
dagli On. Pierluigi Mantini e Giuseppe Chicchi

#### Considerazioni generali

L'esigenza di pervenire in tempi brevi ad una riforma delle professioni intellettuali largamente condivisa dalle forze parlamentari di maggioranza e opposizione, rispondente agli interessi dei cittadini e alle aspirazioni dei professionisti, ci trova da sempre ampiamente consenzienti.

Sulla base delle "audizioni" degli ultimi mesi e delle riflessioni fatte nel corso dei diversi incontri e da quanto emerge anche dalle diverse proposte di iniziativa parlamentare, devo preliminarmente osservare che non condividiamo assolutamente l'affermazione - contenuta nella premessa della relazione - che i "punti" introdotti dal decreto Bersani "restano in sostanza confermati e che la riforma debba partire da essi".

Quei punti sono, infatti, per molti aspetti in contrasto con la nostra visione della riforma, con la conseguenza che un appiattimento su di essi vanificherebbe senza dubbio - unitamente ad altre persistenti indicazioni di principio - il comune intento di pervenire ad un testo unificato e, quindi, ad una riforma condivisa.

Prima di commentare singolarmente i diversi punti, va ribadito ancora una volta, che condizione essenziale per una corretta elaborazione di una legge-quadro, è la reintroduzione della definizione - già contenuta nel primo progetto Mastella - della professione intellettuale come "attività economica, anche organizzata, diretta al compimento di atti e alla prestazione di opere o servizi a favore di terzi, esercitata abitualmente e in via prevalente con lavoro intellettuale, per la quale è richiesto un titolo di studi universitario o ad esso equiparato, in netta distinzione con l'attività di impresa".

E vengo al merito.

#### 1. Lo strumento legislativo

Apprezzabile il superamento dell'idea - da noi sempre contrastata - di procedere con una *legge-delega* e l'opzione per la *legge-quadro* di principi.

Il Parlamento dovrà stabilire tutte le linee della riforma, senza alcuna "delega" all'esecutivo, rimettendo invece ai singoli Ordini, in conformità al principio di autoregolamentazione, la elaborazione dei rispettivi ordinamenti, salvo per quelle

categorie di professionisti che esercitano funzioni di rilievo costituzionale, in specie medici, avvocati e notai (cui la Relazione in commento fa espresso ed esatto riferimento al punto 14), che richiedono per la loro natura e peculiarità alcune deroghe ai principi generali della riforma, oltre che alcune norme specifiche.

Bisogna dunque puntare all'elaborazione di una legge-quadro rispettosa delle competenze delle regioni e dell'autonomia delle organizzazioni professionali, in un'ottica di valorizzazione della funzione sociale ed economica delle professioni.

## 2. Ordini

Non condivisibile l'idea - seppure rivolta al futuro e con l'accettazione dello *status quo* per gli ordini esistenti - di consentire la costituzione di nuovi ordini "*solo in presenza di diritti costituzionali ...*".

E' una linea di demarcazione troppo rigida, che può rivelarsi di ostacolo rispetto ad esigenze di cui possono essere portatrici le professioni che allo stato attuale sono ancora "emergenti", ma in futuro potrebbero acquisire spazi e incidenza nella società che oggi non possiamo prevedere, divenendo meritevoli di avere un Ordine.

Conseguentemente, è necessario l'espresso riconoscimento degli Ordini professionali come enti pubblici non economici, garanti della tenuta degli albi; del controllo deontologico e di un efficace connesso sistema disciplinare; della formazione permanente; della qualità delle prestazioni degli iscritti; dell'autonomia del sistema previdenziale; dell'attuazione del sistema di assicurazione professionale obbligatoria.

Eventuali accorpamenti o soppressioni degli Ordini esistenti vanno rimessi all'iniziativa degli Ordini interessati o comunque essere subordinati al loro parere vincolante, espressione del principio dell'autoregolamentazione dei corpi sociali intermedi, propria delle moderne democrazie.

## 3. Attività riservate

Il problema non è quello di ridurle, aumentarle o populisticamente estenderle con la legge-quadro a Categorie diverse, ma più semplicemente valutarne la perdurante rispondenza alle esigenze e agli interessi dei cittadini e dello Stato.

Si tratta quindi di un problema politico e tecnico al tempo stesso, che va al di là della riforma generale delle professioni, ma va risolto caso per caso, considerando che le riserve derivano in genere dai codici e da leggi speciali e non direttamente dai singoli ordinamenti professionali. Pertanto, ogni tentativo di dare una configurazione generale e astratta delle "riserve" nella riforma in oggetto, deborderebbe dal campo della riorganizzazione del mondo delle professioni di cui ci occupiamo in questa sede.

## 4 e 5. Rapporto con le Regioni e Formazione

L'impostazione dei Relatori - salvo maggiore approfondimento - appare in larga misura condivisibile.

## 6. Esame di stato

L'accesso alle professioni deve avvenire esclusivamente in base al merito, attraverso una rigorosa formazione professionale e un'adeguata preparazione teorico-pratica agli esami di Stato per le professioni regolamentate, con le procedure concorsuali e con predeterminazione numerica per l'esercizio di funzioni pubbliche.

Pertanto l'esame e, ove previsto, il concorso non vanno assolutamente ridotti a semplice verifica del tirocinio svolto, anche se devono consentire di valutare il livello di professionalità raggiunto dal candidato. Ne va quindi salvaguardata la natura di esame teorico-pratico, giustamente selettivo nell'interesse dei cittadini fruitori delle prestazioni.

## 7. Giovani - Tirocinio

In una legge-quadro la flessibilità deve essere prevista in generale (non soltanto per le professioni dell'area sanitaria) con una durata massima di 18 mesi e la possibilità di svolgerne un terzo durante l'ultimo anno del corso di laurea.

Conseguentemente, dovrà essere oggetto di Regolamenti, nei quali la durata e le modalità andranno coordinate con la durata degli studi universitari e, soprattutto, con le Scuole di formazione post-universitaria. Per quanto concerne, ad esempio, le professioni legali, oggi si prospetta un percorso di 5 + 2, esageratamente lungo e senza un giusto coordinamento fra il quinto anno del corso di laurea e il primo della Scuola di Specializzazione comune che, allo stato, si riducono sostanzialmente ad un'inutile duplicazione, molto penalizzante per i giovani.

Il problema non è quindi quello di ridurre indiscriminatamente la durata del tirocinio, indispensabile per una valida formazione professionale, ma di metter mano finalmente e seriamente al raccordo università-mondo del lavoro, coordinando Corsi di laurea, Scuole post-laurea e tirocinio.

Nei Regolamenti andranno anche stabilite le modalità di un equo compenso per l'apporto dato allo studio dal tirocinante che non "scoraggi" il professionista ad accoglierlo.

## 8. Tariffe

Molto apprezzabile è la constatazione, che emerge dalla relazione, della pericolosità del patto di "quota-lite" e della impraticabilità della chiusura assoluta a qualunque forma di tariffe obbligatorie (v. il problema richiamato degli appalti per OO.PP).

Ma è necessario fare un altro passo avanti secondo le indicazioni date dallo stesso Presidente dell'Antitrust nel corso delle due Audizioni in Commissione, per il quale bisogna mettere a punto un sistema tariffario che, attraverso la predeterminazione del costo delle prestazioni professionali, costituisca un adeguato e trasparente punto di riferimento per i cittadini-consumatori, cui va riconosciuto il diritto ad una completa informazione preventiva. Un'informazione che diventa necessariamente inderogabile per le prestazioni imposte nell'ambito delle attività riservate (sanità, difesa in giudizio, pubblica funzione), con eliminazione o forte limitazione del patto di "quota-lite" e la predeterminazione vincolante dei prezzi per gli appalti pubblici.

## 9. Pubblicità

E' tema che richiede ulteriore approfondimento per aspetti forse non ancora compiutamente esplorati, a partire dal problema se per le attività intellettuali la pubblicità sia sempre puramente informativa e non divenga talvolta fuorviante! Ovviamente la discussione va affrontata con la massima apertura degli Ordini professionali.

## 10. Società

Possibilità di esercizio della professione in forma di società, anche *multi-professionale* secondo principi base da inserire nella legge, tra professionisti iscritti agli Ordini, nel rispetto delle incompatibilità indicate dagli Ordini interessati. Esclusione di soci non professionisti per le attività legali o comunque per quelle indicate dai rispettivi Ordini.

Su questo punto la Relazione è reticente e non consente di capire se vi è una concreta e seria apertura verso posizioni diverse da quelle contenute nel ddl governativo.

## 11. Cariche Ordini

Saggia la eliminazione della norma-capestro da sostituire con una lungimirante norma transitoria.

Molto discutibile e meritevole di approfondimento la norma che limita la rieleggibilità, incidendo fortemente sull'autonomia e le concrete situazioni degli Ordini.

## 12. Associazioni riconosciute e Casse di previdenza.

E' assolutamente necessaria una netta distinzione tra Ordini e Associazioni "riconosciute" da iscriversi nel Registro nazionale tenuto dal Ministro della Giustizia: le Associazioni, infatti, devono essere limitate agli appartenenti alle professioni non regolamentate, senza sovrapposizioni che svuoterebbero di fatto gli Ordini di ogni loro funzione e della loro stessa ragion d'essere, con enorme incidenza negativa sul loro principale ruolo di controllori del comportamento degli iscritti, oltre che per il sistema previdenziale.

Di qui la preoccupazione manifestata dalle Casse di previdenza "ordinistiche", che può essere superata solo se si accoglie il suindicato principio della limitazione delle Associazioni ai non appartenenti alle Professioni regolamentate.

A tutto concedere, si potrebbe immaginare il riconoscimento di Associazioni anche di appartenenti a professioni regolamentate, a condizione imprescindibile della preventiva loro iscrizione all'Ordine competente.

La relazione non fa chiarezza su questo punto e impedisce di fare un concreto passo avanti verso una soluzione condivisa.