



Camera dei Deputati

Sintesi dei principi del testo-base della riforma delle professioni

on. Pierluigi Mantini (II), on. Giuseppe Chicchi (X)

Premessa

Al termine della fase delle audizioni, ricca di indicazioni utili, i relatori ritengono di proporre alle Commissioni II e X della Camera un testo-base che tenga conto sia delle proposte di legge di iniziativa parlamentare, oltre che del disegno del governo, e sia dei principali contributi emersi.

La convinzione, che qui si ribadisce, è che occorra procedere senza indugio alla modernizzazione delle professioni italiane attraverso una legge di principi adeguata all'economia della conoscenza nel terzo millennio, che favorisca la crescita della qualità, la capacità competitiva e il contributo di coesione sociale del sistema nazionale delle professioni, in coerenza con le direttive europee.

La riforma è raccomandata dalla UE per garantire la libera concorrenza e circolazione dei professionisti; dall'Autorità per la concorrenza che segnala in particolare vincoli all'accesso; dalla necessità di tutelare di più gli utenti che si trovano in condizioni di svantaggio informativo; dalla necessità di regolamentare il mondo delle professioni "nuove" che hanno peso crescente sul mercato dei servizi e si trovano in un limbo legislativo che può danneggiare l'utente (è utile precisare lo skill professionale).

L'andamento delle audizioni e dei numerosi convegni consente di guardare con ottimismo al sollecito esito di questa iniziativa legislativa. Il clima negativo dell'avvio si è attenuato anche per effetto dell'azione di ascolto messa in atto e per la progressiva condivisione delle ragioni della riforma, anche attraverso una crescente "autoriforma" praticata dai soggetti professionali. In ogni caso è politicamente importante una riforma che, per la modernizzazione delle professioni, coinvolga gli Ordini e non appaia come fosse "contro" di loro. I punti già introdotti con il cd. Decreto Bersani (società, pubblicità, eliminazione delle tariffe minime) restano in sostanza confermati ed è a partire da essi che si sviluppa la riforma.

Riteniamo che la riforma delle professioni e le politiche per le professioni debbano essere il risultato della più ampia condivisione politica tra tutti i gruppi parlamentari, nell'interesse del Paese.

In forma sintetica, e rinviando alle precedenti relazioni e al dibattito parlamentare, esponiamo di seguito, a partire per comodità dal disegno del governo, i punti innovativi oggetto della proposta di testo base.

1. Lo strumento. L'eccessiva ampiezza della delega al Governo, oggetto di numerosi rilievi pone due problemi: a) crea un atteggiamento di incertezza e di preoccupazione nei professionisti; b) rinvia la concreta attuazione della riforma ai decreti che possono tardare anche anni (anche il Presidente dell'AGAM Catricalà ha posto questa questione nella sua seconda audizione). Si propone perciò di lavorare sul disegno di legge portandolo con azioni emendative a ridurre significativamente il sistema delle deleghe e a configurarlo come legge quadro di principi validi per tutte le professioni. Saranno poi atti successivi (regolamenti o, in qualche caso, anche leggi) a definire le specificità di ciascuna professione. Va ricordato, ad esempio, che al Senato sono state presentate diverse proposte di legge sull'ordinamento forense.

2. L'impianto ottimale della legge sarebbe quello di prevedere l'esistenza di un ordine professionale solo in presenza di diritti costituzionali e di attività riservate. Ciò però contrasta con lo stato di fatto. Per il futuro, anche nell'ottica di sostenere l'indirizzo di riduzione del numero degli Ordini, si propone di inserire in legge un principio semplice: "non si creano nuovi Ordini se non in presenza di diritti costituzionali o riserve". Per il presente va affermato con nettezza il principio di unificazione in un solo ordine delle figure professionali simili. Per la riduzione del numero degli Ordini esistenti è dunque evidente che il compito spetta al governo, data la natura istituzionale degli Ordini ma è tuttavia opportuno in legge indicare un percorso concertativo ed eventualmente qualche fattore incentivante. In modo esplicito è utile prevedere l'unificazione delle professioni di geometra, perito industriale e perito agrario in un unico Ordine dei tecnici laureati (laurea triennale).

3. Riduzione delle attività riservate. Le riserve sono già poche ma per rendere più flessibile la gestione delle riserve si può introdurre in legge una norma positiva che definisca il concetto di riserva, ponendo così le premesse per una azione successiva di ridefinizione del campo delle attività riservate. Anziché ridurre ulteriormente le riserve, si potrebbero ampliare i soggetti ammessi ad attività riservate in presenza di determinati e specifici requisiti.

4. Rapporto con le Regioni. Impedire una "regionalizzazione" dei profili professionali, come più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Respingere il metodo della "intesa" nel regolare i rapporti fra stato e regioni, optando per un parere obbligatorio non vincolante. Favorire il ruolo delle Regioni per la formazione permanente e il coinvolgimento dei mondi professionali nelle politiche per lo sviluppo economico.

5. Formazione. La formazione e l'aggiornamento sono attività proprie degli Ordini che naturalmente non devono essere esercitate in regime di monopolio. Vengono esercitate attraverso convenzioni con università o enti accreditati. Allo scopo di garantire l'utente sul livello di formazione permanente garantito dal professionista, si propone di introdurre un meccanismo di "crediti formativi" finalizzato sia all'aggiornamento specialistico su singoli temi che all'aggiornamento della formazione di base (già previsto da alcuni ordini).
6. Esame di Stato. Resta l'esame di stato per l'accesso alle professioni ordinistiche. Si propone di specificarne meglio i contenuti e gli obiettivi per modificarne l'impianto puramente cognitivo e orientarlo alla verifica della efficacia del tirocinio svolto (rapporto teoria/pratica). **Va specificata la questione dell'equo compenso (così come nel p.d.l. Mantini) e la tutela della maternità per le non iscritte alle casse.**
7. Giovani. Positive le norme per facilitare l'accesso dei giovani alle professioni intellettuali. Il limite di un anno per il tirocinio deve essere reso più flessibile in particolare per alcune professioni dell'area sanitaria.. Un'ulteriore caratterizzazione della legge sul target dei giovani rappresenterebbe un segnale di attenzione di grande interesse. Ad es. si può prevedere per le Società formate da giovani under 35 una parziale defiscalizzazione per i primi tre anni di attività. Molto importante è il riconoscimento del diritto all'equo compenso per i praticanti.
8. Questione "tariffe". Nel rispetto delle norme vigenti, ci sono due questioni aperte: a) il "patto di quota lite" che riguarda l'avvocatura. Parte rilevante dell'avvocatura è contraria perché teme attività solo strumentali o collusive, parte è favorevole perché vede in ciò l'ampliamento delle possibilità per i non abbienti di ricorrere alle sedi giudiziarie. Si propone di inserire in legge un tetto, una percentuale massima (dal 10 al 20 %) sul valore della causa; b) si può riconoscere l'esistenza e il rispetto di minimi tariffari per le attività di progettazione di OOPP perché in questi casi è decisiva la qualità (come in Francia).
9. Pubblicità. Prevedere da parte degli ordini l'emanazione di specifiche norme da inserire nel codice etico per evitare la pubblicità ingannevole o comunque scorretta. Molti ordini chiedono di esprimere un parere preventivo. In ogni caso va precisata l'esclusione della pubblicità negativa.

10. Società. Sulle società fra professionisti il disegno del governo mostra una sua coerenza. C'è da chiarire meglio la questione del socio di puro capitale. La legge potrebbe definire una percentuale massima di partecipazione del socio non professionista per garantirne la limitata influenza sulle società (in Francia è il 20%). In alternativa si potrebbe rinviare a regolamenti successivi la definizione della quota di capitale d'investimento. Bisogna verificare anche la questione della fiscalità per le società fra professionisti perché appare svantaggiosa rispetto a quella del professionista singolo. Va ammesso, nel rispetto dei principi tipici, il modello delle cooperative srl fra professionisti. Il modello societario si potrebbe rinviare a una delega o ad atti regolamentari, trattandosi di materia ampiamente delegata.
11. Cariche direttive degli Ordini. Si pongono limiti di mandato ma si propone di eliminare la "norma capestro" alla lettera e) dell'art.4, consentendo che gli organi attuali restino in carica fino al termine del mandato, per essere poi rinnovati con le nuove regole.
12. Associazioni. L'impianto "duale" costituisce una delle principali novità della riforma anche se occorre "sorvegliare il confine" fra ordini e associazioni. Le associazioni delle professioni non riconosciute entrano in un regime regolamentato che ha come principale obiettivo di tutelare l'utente. Per evitare che possano proporsi associazioni di nani e ballerine, si propone di alzare la soglia ammettendo al riconoscimento quelle professioni che implicino per i soci un titolo di studio equivalente almeno al primo livello universitario **e secondaria superiore, come già previsto dal Mastella**. Questa soglia ovviamente comporta che si individuino un regime transitorio per riconoscere professioni già consolidate. Ad es.: gli informatici. Il criterio della presenza su tutto il territorio nazionale per accedere al riconoscimento, potrebbe essere attenuato (es. su dieci regioni). E' necessario precisare che è vietata una denominazione professionale ingannevole circa i requisiti professionali posseduti.
13. C'è una preoccupazione manifestata dalle Casse previdenziali degli Ordini sulla possibile "fuga" di contribuzioni a favore delle associazioni. La preoccupazione può apparire eccessiva, tuttavia si potrebbe vincolare il riconoscimento delle Associazioni alla adesione ad una delle Casse Previdenziali private della corrispondente area professionale. Si eviterebbero così due rischi: a) di creare un rischio di fuga contributiva ; b) di costituire nuove casse previdenziali dall'incerto futuro. Ovviamente l'ampliamento della platea contributiva delle Casse di Previdenza, cui si conferma l'autonomia privata, va sostenuto da coerenti previsioni attuariali.

14. Deroghe. In via generale per alcune specifiche categorie professionali che esercitano funzioni di rilievo costituzionale e che hanno rilevante disciplina comunitaria (in specie avvocati, notai, medici) potrebbero essere previste deroghe specifiche su singoli punti.