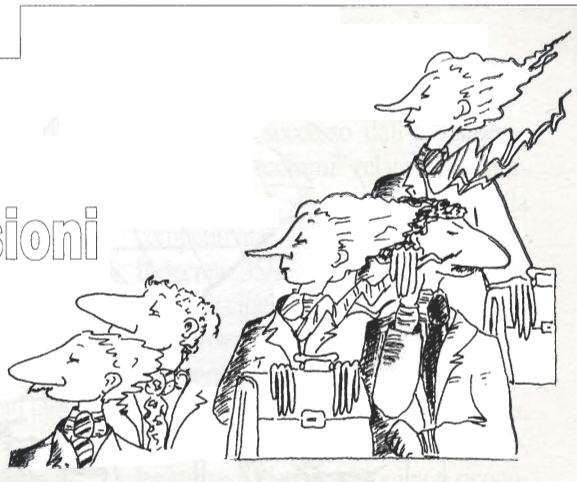


Dopo cinque tentativi lo scorso marzo sembrava giunto il momento del nuovo ordinamento, invece...

La riforma delle professioni intellettuali: occasione persa

di Maria Venturini

Lo scorso mese di marzo, dopo cinque tentativi, sembrava che nell'ordinamento giuridico nazionale potesse finalmente trovare una collocazione un progetto di legge di riforma delle professioni.

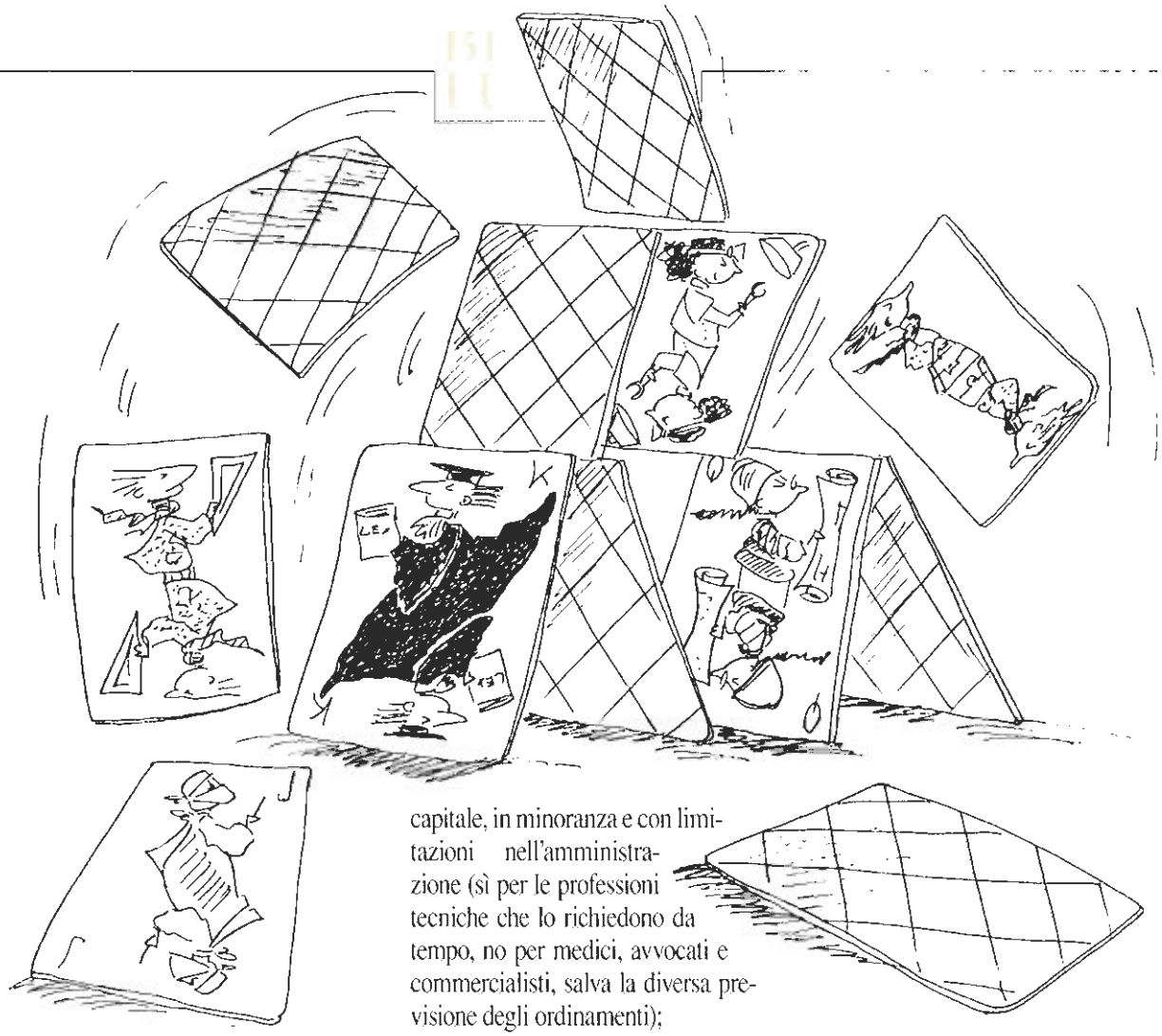
Il progetto del Ministro Castelli (che quando assunse con gli elettori l'impegno della riforma, coniò il motto "nessuna abolizione di ordini nessun nuovo ordine") sembrava raggiungere un punto di equilibrio sulla definizione di professioni intellettuali (quindi non attività di servizio), ordinistiche e non ordinistiche.

I punti cardine della riforma proposta dal Ministro Roberto Castelli erano, in estrema sintesi, i seguenti:

1) l'organizzazione degli ordini era prevista anche su base regionale. Si trattava di un irrinunciabile elemento di rinnovamento motivato da almeno due ragioni: innanzi tutto gli ultimi interventi normativi per le professioni intellettuali risalgono al 1939 e al 1942; a quei tempi le regioni erano solo un ente fisico, non politico come oggi. Inoltre, non può essere ignorato l'articolo 117 della Costituzione per quanto concerne la legislazione concorrente Stato-Regioni. Il progetto di riforma fissava un punto di incontro tra Stato e Regioni per prevedere un livello dell'ordine che potesse interloquire con la Regione (il coordinamento) e per evitare regole diverse per il professionista di Palermo e per quello di Aosta, come invece era accaduto, sia con la "Viettti 1" e con la "bis", su questo punto molto lacunose;

Maria Venturini

2) il progetto stabiliva la salvaguardia di tutti gli ordini esistenti e prevedeva il riconoscimento di "associazioni i cui iscritti esercitino attività professionali (e non servizi) diverse da quelle tipiche e qualificanti esercitate da iscritti a ordini". Venivano quindi distinte le professioni di interesse generale da quelle "riconosciute". Le prime, dette regolamentate, richiedevano l'iscrizione in Albi e il superamento dell'esame di Stato. Le professioni riconosciute, invece, occupavano ambiti professionali non coperti da riserve e attività non costituenti prestazioni tipiche degli iscritti agli Albi: più libere degli ordini, quindi, con meno vincoli, offrivano meno tutele ai terzi. Il progetto di riforma riconosceva, dunque, il sistema ordinistico, tenuto distinto dall'attività delle associazioni. A questo proposito è suggestivo ricordare che i rappresentanti delle associazioni hanno sostenuto che il progetto di riforma Castelli avrebbe "messo sul lastrico 3.000.000 di persone", fra professionisti e dipendenti. È un'affermazione d'effetto ma infondata, sia perché, anche con l'approvazione della riforma, gli iscritti alle associazioni avrebbero continuato a lavorare come ora, sia perché, se le associazioni sono riuscite ad accertare ben 3.000.000 di presunti "nuovi poveri", devono aver adottato un metodo di conta molto soggettivo. Il numero dei professionisti iscrit-



ti ad ordini e collegi è verificabile presso i Ministeri della Giustizia e Sanità. Il numero degli iscritti alle associazioni (cartomanti compresi) non trova riscontro alcuno;

3) il progetto contemplava anche la possibilità (comunque all'interno degli ordini) di costituire associazioni ordinistiche di specialisti per evidenziare profili professionali senza poter rilasciare titoli: per esempio, il pediatra, l'internista ecc.. Si trattava di un elemento fortemente innovativo che accoglieva la necessità, sempre più sentita, di evidenziare specialità all'interno di ogni professione;
4) per adeguarsi alle mutate regole competitive, era prevista una quadruplice possibilità di esercizio collettivo: associazione, società semplice; società professionale (molto vicina alla società in nome collettivo); società multiprofessionale, con molte salvaguardie. Solo per alcune professioni era prevista la possibilità di soci di puro capitale, in minoranza e con limitazioni nell'amministrazione (sì per le professioni tecniche che lo richiedono da tempo, no per medici, avvocati e commercialisti, salva la diversa previsione degli ordinamenti);
5) venivano introdotti nel funzionamento del sistema ordinistico, oltre al livello regionale, anche i revisori dei conti e l'assemblea dei Presidenti con funzioni di approvazione dei bilanci, nomina dei revisori e controllo dei regolamenti di categoria. Con questa struttura organizzativa sarebbe stata superata l'accusa spesso rivolta agli ordini, soprattutto a livello centrale, di autoreferenzialità e scarsa trasparenza;
6) nella prima versione del progetto di riforma era previsto che le pattuizioni tra professionista e cliente fossero libere e in assenza valessero le tariffe; poi su pressione, in particolare degli avvocati, si è previsto che le tariffe fossero inderogabili e comprese tra minimi e massimi. In un'ottica di liberalizzazione, la correzione costituiva un grosso passo verso gli ordini;
7) la bozza regolamentava la necessità di possedere un titolo di studio riconosciuto dalla legge per l'esercizio della professione intellettuale. Si tratta di una condizione importante, soprattutto nell'ottica della difesa della fede pubblica. A tal proposito si osserva che, se da un lato, per iscriversi a collegi ed ordini è richiesto (da sempre), un titolo di studio, dall'altro, per l'iscrizione ad una associazione oggi non è necessaria neppure questa condizione minima.
8) la bozza di riforma regolamentava inoltre: la deontologia; la pubblicità (ammessa in forma non comparativa); l'assicurazione obbligatoria; lo svolgimento della professione in forma di lavoro dipendente; il tirocinio; il requisito dell'esame di Stato per le professioni ordinistiche; la formazione e l'aggiornamento continuo validato dagli ordini; l'applicazione alle associazioni di regole uniformi per poter essere riconosciute.

Il progetto di riforma fu illustrato dal Governo ai rappresentanti delle parti sociali, del Cup nazionale e delle associazioni non ordinistiche.

Le associazioni non ordinistiche manifestarono immediatamente una serie di obiezioni, soprattutto in ordine all'obbligatorietà del possesso del titolo di studio universitario e all'impedimento al riconoscimento delle associazioni composte da esercenti attività non riservate.
E il Cup? Occorre distinguere due diverse posizioni.
Il Forum delle Professioni Intellettuali del Nord Italia, (che comprende i Cup regionali Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna, in rappresentanza di oltre un milione di professionisti), dopo aver esaminato il testo della riforma, dichiarò di condividerne i principi, pur presentando alcune proposte di modifica.
Il Cup nazionale, invece, pose veti su una serie di punti, fra i quali: no ai coordinamenti regionali e al dialogo con le Regioni, no alle associazioni ordinistiche di specializzazione, neanche sotto il controllo degli ordini, no alle società professionali in ottica evolutiva (sì alla società semplice o in nome collettivo, nessuna nota su quelle multiprofessionali e no a quelle di capitali, anche se in versione mini), no all'accettazione delle indicazioni della base degli iscritti attraverso i coordinamenti regionali e le assemblee dei presidenti, ecc., ecc..
Di fatto i veti incrociati di associazioni e del Cup nazionale impedirono al progetto di arrivare in Parlamento.
Il progetto di riforma Castelli conteneva aspetti di estremo interesse per l'attività professionale ordinistica: era un progetto migliorabile, come tutti i progetti, ma un progetto da sostenere perché individuava esattamente la nozione di professione intellettuale, caratterizzava quelle che sono le attività tipiche di ciascuna professione, permettendo a chi esercita attività non regolamentate in ordini di assurgere al ruolo di associazioni riconosciute ma senza inutili doppioni.
È stata un'occasione persa soprattutto per i Dottori commercialisti; questa poteva essere la volta in cui si chiariva definitivamente la posizione delle professioni "abusive" rispetto a quella del Dottore commercialista: si tratta di professioni che sino ad oggi hanno trovato, e continueranno a trovare, uno spazio di esistenza pur non potendo essere riconosciute.
Il Governo, al fine di accelerare la realizzazione di alcuni principi fondamentali che successivamente sarebbero stati integrati, decise di ridurre il più ampio testo di riforma delle professioni in un documento da inserire nel decreto della competitività e ciò anche per onorare, prima della fine della legislatura, uno degli impegni assunti in campagna elettorale.
Il rappresentanti dei Cup regionali che aderiscono al Forum delle Professioni Intellettuali del Nord Italia (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna), il 18 aprile 2005 a Milano comunicarono al Ministro Senatore Roberto Castelli la loro adesione al proposto progetto di riforma, benché ridotto nel documento da inserire nel decreto della competitività.
Il Forum delle Professioni Intellettuali del Nord Italia avrebbe certamente preferito una riforma più organica ma, di fronte all'alternativa di non approvare la Riforma prima della fine della legislatura, preferì accettare il suo inserimento nel decreto 35/2005.
La maggioranza dei professionisti, dunque, aveva trovato una forte convergenza e coesione sui punti elencati e chiedeva al Governo di mantenere la promessa fatta durante la campagna elettorale: portare in porto la Riforma.
A quel punto, numerosi rappresentanti di partiti della maggioranza sono stati oggetto di pressioni per bloccare la riforma e, a quanto mi è dato sapere, queste pressioni sono state esercitate, sia dai rappresentanti delle associazioni, sia dal Cup nazionale che, è bene ricordarlo, è composto dai Presidenti dei Consigli nazionali.
La rappresentanza del Cup nazionale è un tema scottante e delicato che in questa sede può essere solo sfiorato ma che dovrà essere affrontato (e risolto) al più presto.
Ma cosa è successo dall'inserimento dei "quattro commi" relativi alla riforma delle professioni nel decreto sulla competitività?
Il decreto 35/2005, che comprendeva i più volte citati commi sulle professioni, fu approvato dal Consiglio dei Ministri e presentato in Senato.
La Commissione Giustizia, a sua volta, approvò un emendamento che, di fatto, legittimava le associazioni non riconosciute.
A quel punto si verificò un fatto molto grave per le professioni ordinistiche: i veti incrociati e le pressioni politiche di cui ho già parlato spinsero il Governo a ritirare il proprio emendamento con la conseguenza che rimase il solo emendamento della Commissione Giustizia che legittimava le associazioni non riconosciute.
A quel punto, il Cup nazionale con un tardivo ripensamento si mosse per sostenere l'originario emendamento approvato dal Consiglio dei Ministri.
Di fronte a pressioni, veti incrociati e ripensamenti, il Governo decise di stralciare ogni riferimento alle professioni dal decreto sulla competitività.
Siamo quindi tornati al punto di prima.
Un'occasione persa, certamente per le professioni ma anche per il Paese.
Forse le professioni ordinistiche faranno tesoro di questa esperienza che, aspetti negativi a parte, probabilmente è riuscita a far conoscere un poco di più il mondo professionale e, soprattutto, a sensibilizzare parte dei cittadini sulla delicatezza del contenuto delle nostre prestazioni che, con poche eccezioni, sono difficilmente valutabili dagli utenti.
È la fede pubblica che deve essere garantita, non il professionista.
Ed è evidente che il titolo di studio, l'esame di stato, il tirocinio obbligatorio (e retribuito), la formazione continua, l'assicurazione obbligatoria, le tariffe e il controllo degli Ordini sugli iscritti sono una garanzia per l'utente, non certo per il professionista.

Maria Venturini
Presidente Ordine Dottori Commercialisti di Lecco
Consigliere CUP di Lecco