

EDITORIALE

di Giuseppe Acocella*

Rispetto alle prospettive, alle discussioni, alle questioni che hanno interessato e interessano la professione del sociologo in sanità, occorre ripensare e forse considerare in un'ottica legislativo-politico-organizzativa più ampia gli argomenti che investono il *saper essere* e il *saper fare* delle professioni. Si tratta, pertanto, di comprendere l'utilità e le contraddizioni degli albi professionali, i temi dibattuti sulla riforma delle professioni e su quelle "non regolamentate", la cui organizzazione si esprime poi nelle Associazioni.

A partire da questo può risultare interessante qualche osservazione preliminare sulla Direttiva Europea 2005/36 e sull'andamento del dibattito in Italia.

Vista la complessa articolazione dell'intera Direttiva, che meriterebbe un lungo e dettagliato commento, mi limiterò a prendere in esame solo le *Considerazioni* premesse alla Direttiva "relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali", come recita il titolo, proposta dalla Commissione Europea e accompagnata dal parere del CESE, che svolge in Europa la funzione esercitata dal CNEL in Italia.

Al punto 11, a proposito dell'esercizio professionale in uno degli Stati membri e della formazione, si prescrive in specie che «per le professioni coperte dal regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione, di seguito denominato "regime generale", gli Stati membri dovrebbero continuare a fissare il livello minimo di qualificazione necessaria in modo da garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio», senza che essi però possano «imporre a un cittadino di uno Stato membro di acquisire qualifiche che in genere si limitano a definire soltanto in termini di diplomi rilasciati in seno al loro sistema nazionale d'insegnamento, mentre l'interessato ha già acquisito tali qualifiche, o parte di esse, in un altro Stato membro». S'intende che la necessità di conciliare queste esigenze di

* Giuseppe Acocella è professore ordinario di Etica sociale all'Università di Napoli "Federico II", vice presidente del CNEL-Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (VIII Consiliatura 2005-2010). Dal marzo 2009 è rettore della Libera Università degli Studi "S. Pio V" di Roma, gacocella@cons.cnel.it

garanzia della formazione, da un lato, e della libera circolazione, dall'altro lato, riguarda direttamente le questioni legate alla equivalenza o alla equipollenza degli stessi titoli universitari, come su aspetti fondamentali precisano i punti 10, 14 e 19 delle medesime considerazioni preliminari.

Ancor più, nello stesso punto 11, emerge un criterio che si ripropone di consentire ai singoli Stati di porre criteri e regolamenti in nome dell'*interesse pubblico generale*, che viene espressamente richiamato: «Tale regime generale di riconoscimento non impedisce che uno Stato membro imponga, a chiunque eserciti una professione nel suo territorio, requisiti specifici motivati dall'applicazione delle norme professionali giustificate dall'interesse pubblico generale. Tali requisiti riguardano, ad esempio, le norme in materia di organizzazione della professione, le norme professionali, ivi comprese quelle deontologiche, le norme di controllo e responsabilità. Infine, la presente direttiva non ha l'obiettivo di interferire nell'interesse legittimo degli Stati membri a impedire che taluni dei loro cittadini possano sottrarsi abusivamente all'applicazione del diritto nazionale in materia di professioni».

Mi soffermo su queste ultime considerazioni, perché molte ostilità nei confronti della Direttiva Zappalà sono nate anche dalla mancata valutazione della lettera non equivoca della Direttiva che, di fatto, invocava un intervento della legislazione nazionale sulle professioni antiche e nuove. Ma se le professioni esplicitamente nominate della Direttiva Europea sono quelle ordinariamente regolate in Italia con sistema ordinistico, essa in realtà riguarda anche quelle di norma definite "professioni non regolamentate", la cui organizzazione si esprime nelle Associazioni.

Nello stesso arco di tempo nel quale l'Europa formulava la Direttiva, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – in virtù delle sue competenze derivate dalla Costituzione e dalla legge istitutiva – presentava una proposta di legge (non giunta a conclusione per l'interruzione della Legislatura che ha preceduto l'attuale), che si giovava di un Rapporto di monitoraggio sulle "nuove professioni", fondato su un lavoro che aveva portato a registrare presso il CNEL, nell'ultimo quinquennio, 155 Associazioni, espressione delle nuove professioni, prive di regolamentazione. Se gli Ordini dichiarano di rappresentare circa un milione e ottocentomila iscritti (dei quali più di un milione e centomila effettivamente esercitanti la professione), i professionisti operanti in regime non regolamentato, ad una stima attendibile, ammonterebbero a circa il doppio, cioè tre milioni e mezzo di addetti.

Sull'onda del serrato dibattito riaccessosi sul Decreto Legge 223 del 4 luglio 2006, convertito nella Legge 248 dell'11 agosto 2006, dopo la contestazione radicale portata avanti dagli Ordini professionali sulle cosiddette liberalizzazioni si giungeva al progetto di Legge delega del Ministero della Giustizia sulla riforma delle professioni, illustrato alle categorie professionali all'inizio del mese di novembre 2006, allo scopo di predisporre

il testo base, poi approvato dal Consiglio dei Ministri, in vista della discussione in Commissione Giustizia della Camera del 21 novembre dello scorso anno sui disegni di legge già depositati.

Entro il 31 dicembre 2006 gli Ordini avrebbero dovuto adeguare le proprie regole interne ai principi del decreto Bersani (eliminazione dei vincoli sulla pubblicità, abolizione delle tariffe fisse o minime obbligatorie, cancellazione dei cosiddetti “patti di quota lite”, abolizione del divieto di formazione di società interdisciplinari di professionisti), che evidentemente riproponeva la contrapposizione tra una posizione che intende la concorrenza anche nelle attività libero-professionali come uno strumento per favorire l’utenza nonché il libero accesso alle professioni, ed una che, invece, mira a tutelare – attraverso le norme dei codici deontologici – una uniformità delle prestazioni, utilizzando la prescrizione del “decoro della professione”, inteso a limitare la comunicazione pubblicitaria e a tutelare i minimi tariffari, ostacolando la concorrenza nell’esercizio dell’attività economica e professionale.

Il Ddl 2160 è stato presentato dal Ministro della Giustizia il 24 gennaio 2007. Esso – è bene ricordarlo – nel delineare il sistema duale di cui s’è detto, si sofferma sulle nozioni di interesse pubblico e di diritto costituzionalmente protetto, proprio in relazione alla distinzione tra professioni “ordinistiche” e professioni regolamentate attraverso il solo riconoscimento delle Associazioni di rappresentanza.

Già nella relazione si precisa che «se è vero che la disciplina delle Associazioni professionali si avvicina a quella degli Ordini, è altrettanto vero che tra esse e gli Ordini vi sono differenze sostanziali: i primi rappresentano quasi articolazioni dei *pubblici poteri* per i compiti che devono adempiere nell’*interesse pubblico* e sono, per gli esercenti determinate attività *riservate*, professioni ad iscrizione obbligatoria; mentre le Associazioni derivano da libere iniziative, così come libera è la partecipazione ad esse; in secondo luogo, gli Ordini hanno la rappresentanza *istituzionale* dei propri iscritti, mentre gli altri organismi hanno soltanto quella *associativo-privatistica*; in terzo luogo, gli Ordini svolgono funzione nel prevalente e diretto interesse dell’utenza, mentre le Associazioni le svolgono nel prevalente interesse degli associati e solo indirettamente dell’utenza».

L’art. 2, c. 1, recita testualmente che «il Governo disciplina le modalità generali di accesso alle professioni (...) nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali: (...)

d) individuare, sulla base degli *interessi pubblici meritevoli di tutela*, le professioni intellettuali da disciplinare attraverso il ricorso ad Ordini, albi o collegi professionali, in modo che ne derivi una riduzione di quelli già previsti dalla legislazione vigente, ovvero attraverso il ricorso alle Associazioni di cui all’articolo 8, favorendo, per gli Ordini, albi e collegi già esistenti, per i quali non ricorrano *specifici interessi pubblici che non rendano necessario il ricorso al sistema ordinistico*;

e) riorganizzare le attività riservate a singole professioni regolamentate, limitandole a quelle strettamente necessarie per la tutela di *diritti costituzionalmente garantiti per il perseguimento di finalità primarie di interesse generale*, previa la verifica della inidoneità di altri strumenti diretti a raggiungere il medesimo fine e senza aumentare le riserve già previste dalla legislazione vigente».

L'art. 3 si premura di precisare, nel c.1 b) che venga mantenuto «l'esame di Stato per le professioni il cui esercizio può incidere su *diritti costituzionalmente garantiti o riguardanti interessi generali meritevoli di specifica tutela*, secondo criteri di adeguatezza e di proporzionalità».

Ma occorre soprattutto guardare all'articolo 8 a cui il punto d) rinvia. Il c. 1 recita che «nell'attuazione della delega ai sensi dell'articolo 1, il Governo individua gli interessi generali in base ai quali possono essere riconosciute le Associazioni di esercenti le professioni intellettuali, ai fini di dare evidenza ai requisiti professionali degli iscritti e di favorire la selezione e la tutela dell'utenza».

Assicurato il principio di «garantire la libertà di costituire Associazioni, aventi natura privatistica e senza fini di lucro, tra professionisti che svolgono attività professionale omogenea, con il limite che, nel caso di attività riservate, possono farne parte solo gli iscritti al relativo ordine, albo o collegio», di seguito precisa i criteri:

«c) prevedere l'iscrizione in apposito registro delle Associazioni tra professionisti che sono in possesso dei seguenti requisiti: ampia diffusione sul territorio; svolgimento di attività che possono incidere su *diritti costituzionalmente garantiti* o su interessi che, per il loro radicamento nel tessuto socio-economico, comportano l'esigenza di tutelare gli utenti; prevedere che il registro sia distinto in due sezioni, una tenuta dal Ministero della Giustizia e l'altra, per le materie di sua esclusiva competenza, dal Ministero della Salute, e che l'iscrizione sia disposta dal Ministero competente per ciascuna sezione, di concerto con il Ministero dello Sviluppo economico, *sentiti il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, e gli Ordini eventualmente interessati».

L'art. 7, c. 1, ribadisce che «nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, con specifico riferimento all'emanazione di codici deontologici di categoria e al potere disciplinare degli Ordini, il Governo si attiene ai seguenti principi direttivi generali: a) fissare criteri e procedure di adozione di un codice deontologico avente le seguenti finalità: garantire la libera scelta da parte dell'utente e il suo affidamento, il diritto ad una qualificata, corretta e seria prestazione professionale, nonché a un'adeguata informazione sui contenuti e la modalità di esercizio della professione e su situazioni di conflitto, anche potenziale, di interesse; tutelare l'*interesse pubblico* al corretto esercizio della professione e gli *interessi pubblici* comunque coinvolti in tale esercizio».

Dopo aver precisato (punto 14 delle Considerazioni) che «laddove l'accesso a una professione regolamentata è subordinato al compimento di un

corso di studi universitario o equivalente di durata superiore a quattro anni, tale accesso dovrebbe essere consentito soltanto ai possessori di un diploma che certifichi il compimento di un corso di studi universitario o equivalente della durata di almeno tre anni», la Direttiva Europea 36 del 2005 avvertiva che «la libera circolazione e il riconoscimento reciproco dei titoli di formazione di medico, infermiere, responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto dovrebbero fondarsi sul principio fondamentale del riconoscimento automatico dei titoli di formazione in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione. Negli Stati membri poi l'accesso alle professioni di medico, infermiere, responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista dovrebbe essere subordinato al possesso di un determinato titolo, il che garantisce che l'interessato ha seguito una formazione che soddisfa i requisiti minimi stabiliti» (p. 19). Il Titolo III, capo I (*Regime generale di riconoscimento di titoli di formazione*) è dedicato a tale disciplina.

La distinzione operata nel Ddl 2160 circa le professioni sanitarie – ricordiamo che l'art. 5 disciplina il raccordo con la normativa in materia di istruzione *universitaria* e ribadisce che la normativa riconosce «al Ministero dell'Università e della Ricerca e al Ministero della Salute, in relazione alle sole professioni sanitarie, l'iniziativa dei decreti delegati in materia di coordinamento tra le norme relative al conseguimento dei titoli di studio universitari con quelle relative all'accesso alle rispettive professioni anche ai fini del tirocinio» – ha indotto qualche studioso a ritenere di dover parlare di sistema non più duale ma ternario delle professioni, ossia di Ordini per le professioni intellettuali, per le professioni sanitarie regolamentate, ed infine per le prestazioni professionali.

Le Commissioni Giustizia ed Attività produttive, all'inizio dello scorso mese di ottobre, hanno sollecitato il Governo a procedere alla promulgazione del decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2005/36, a favore delle Associazioni senza Albo, ammesse a partecipare ai tavoli di concertazione europea (finora riservati alle sole professioni ordinarie). Si intreccia con questo il problema complesso delle piattaforme comuni previste dalla Direttiva: «Per “piattaforme comuni” si intende l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione. Queste differenze sostanziali sono individuate tramite il confronto tra la durata ed il contenuto della formazione in almeno due terzi degli Stati membri, inclusi tutti gli Stati membri che regolamentano la professione in questione» (art. 15, c. 1).

Uno dei punti più controversi appare essere quello dell'attestato di competenza rilasciato dalle Associazioni riconosciute con Decreto del Ministero della Giustizia d'intesa con il Ministero delle Politiche comunitarie

e su parere del CNEL (art. 25 del D.L.vo). La prescrizione affinché le Associazioni (dette “senza Albo”) ottengano il riconoscimento si arricchisce: ai quattro anni di vita documentata, con adozione di uno Statuto e tenuta dell’elenco degli iscritti, si aggiungono gli indispensabili requisiti della fissazione di principi di deontologia e l’obbligo della formazione permanente necessaria per la professione.

L’attestato di competenza diventa subito terreno di conflitto da parte degli Ordini e verrà in seguito eliminato; quello che resta è però la conferma del sistema duale delle professioni.

Il punto che appare irrisolto, sul quale avevano richiamato già l’attenzione il CNEL con un parere (il parere è atto formale previsto nella legge di attuazione del funzionamento dell’organo costituzionale) e l’Authority per la concorrenza con una relazione all’atto dell’audizione parlamentare, è la carente precisazione delle nozioni di *interesse pubblico* e di *diritto costituzionalmente garantito*. Il problema è stato ripreso, sin dalla primavera 2007, da rappresentanti degli Ordini professionali, che hanno denunciato che, secondo l’art. 8, può accadere che Associazioni possano svolgere attività che incidono sui diritti costituzionalmente garantiti, che invece non possono essere sottratti al controllo pubblico e alla verifica della qualità della formazione e della competenza.

La tensione che appare sottesa al dibattito in materia di liberalizzazione è riconducibile, peraltro, alla questione che accompagna il dibattito su un diritto che si confronta con l’impetuoso affermarsi del diritto come *soft law*, piuttosto che come *autorità* regolativa, seguito alla crisi delle sovranità statali: da un lato, la libertà della scelta, tanto di chi esercita la professione, di fronte alle chiusure corporativistiche attribuite alle posizioni ordinistiche, quanto dell’utente o fruitore di servizi, in specie se riferita al diritto di difesa legale o al diritto alla salute, dall’altro lato la riaffermata necessità, proprio in nome della tutela dell’utente o del consumatore, di osservare regole di controllo dell’accesso alle professioni e, a tutela del prestatore d’opera, della autenticazione delle prestazioni in riferimento alla esigibilità delle tariffe professionali.

Il varo del disegno di legge sul riordino delle professioni, che delinea, come si è detto, un sistema *duale* tra Ordini e Associazioni, ha ulteriormente acceso i toni della disputa in relazione alla prescrizione, in specie in riferimento all’art. 8, circa la riserva ordinistica per quelle professioni nelle quali sia riconoscibile un evidente “interesse pubblico generale”, distinguendo così esplicitamente l’accesso libero alle professioni intellettuali dalle misure restrittive adottate per accedere a professioni comportanti la tutela di “diritti costituzionalmente garantiti”.

Innanzitutto va precisato che lo stesso Ministro proponente ritiene che spetti ai decreti legislativi l’individuazione dell’*interesse pubblico generale* meritevole di una tutela tale da legittimare l’esistenza dell’Ordine (oggi

più di venti in Italia). In mancanza di essi, l'attività professionale potrà essere regolata da una Associazione registrata, sulla natura e sui requisiti della quale il CNEL è chiamato ad esprimere parere formale sulla base della Banca Dati che dal 2002 esso custodisce.

Nelle Osservazioni al Ddl 2160, espresse già nel febbraio 2007, il CNEL sottolineava e approvava la necessità di un rigoroso monitoraggio per il riconoscimento delle Associazioni professionali, tramite la registrazione, su parere del CNEL, in un apposito elenco pubblico, tenuto dal Ministro della Giustizia, tranne che per le materie di competenza sanitaria, tenuto in questo caso dal Ministero della Salute. Il coinvolgimento del CNEL trova fondamento, come detto, nella Banca Dati delle Associazioni di esercenti professioni non regolamentate, curata da anni e periodicamente aggiornata.

L'indirizzo è stato poi consolidato dal parere delle Commissioni Attività produttive e Giustizia della Camera dei Deputati, che ha stabilito che il riconoscimento delle nuove professioni attraverso l'individuazione delle Associazioni non regolamentate (ammesse a partecipare ai tavoli di concertazione dell'Unione Europea) viene demandato ad un Decreto del Ministero della Giustizia di concerto con quello delle Politiche comunitarie, su parere obbligatorio del CNEL. In particolare, il decreto legislativo richiede il parere del CNEL per individuare le Associazioni chiamate a contribuire a definire le piattaforme comuni che consentono ai professionisti di circolare liberamente in Europa per lo svolgimento della loro attività; il progetto in discussione alla Camera assegna, d'altro canto, al CNEL il compito di fornire un parere sulla richiesta delle Associazioni di essere riconosciute dal Ministero della Giustizia, anche al fine di rilasciare un attestato di competenza agli iscritti.

Il ruolo del CNEL, sia da un punto di vista procedurale sia da un punto di vista degli obiettivi che il parere dovrà realizzare, richiede però che si chiarisca se il CNEL dovrà fornire il parere su richiesta dell'autorità ministeriale o se potrà elaborarlo anticipando tale richiesta; si è rilevato, infatti, da parte di alcuni che il riconoscimento delle Associazioni e non delle professioni potrebbe creare il rischio che si riconoscano professioni che non hanno un'effettiva esistenza nel mondo professionale, essendo, ad esempio, riconosciute attraverso corsi di formazione professionale (contravvenendo le disposizioni in materia di formazione e titoli universitari), e che si debba escludere che il CNEL possa elaborare un parere senza prima essere stato interpellato dal Ministero.

Il decreto legislativo si rivolge alle Associazioni e non alle professioni, cosicché il compito dell'autorità amministrativa competente sarà quello di verificare il possesso dei requisiti stabiliti dalla norma, verifica che potrà essere facilitata dalla Banca Dati, esistente presso il CNEL, dal momento che già la Banca Dati richiedeva il possesso di requisiti in gran parte richiamati oggi dal Decreto, allo scopo di tutelare l'utenza che alle nuove

professioni si rivolge. L'ISTAT, inoltre, ha da poco concluso uno studio su 800 attività professionali, studio in grado non solo di definirne i caratteri e il numero di professionisti, ma anche di studiarne l'evoluzione nel tempo. Esso potrà essere messo a disposizione del CNEL, il quale sarà chiamato a svolgere un importante ruolo che la sua rappresentatività è in grado di assicurare: mediare tra esigenze contrapposte, ricomponendo positivamente, di volta in volta, orientamenti differenti.