

DOCUMENTO DI ANALISI E PROPOSTE EMENDATIVE AL DISEGNO DI LEGGE N. 1663 “Delega al Governo per la riforma degli ordinamenti professionali”

Proponente: Intergruppo Parlamentare Sviluppo Sud Aree fragili e Isole Minori

Relatore e coordinatore documento: arch. Aniello Tirelli - Uff. Di presidenza

Destinatari

Presidente e componenti della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati;

Commissioni parlamentari competenti;

Presidenti dei Consigli nazionali degli Ordini e Collegi professionali;

Presidenti dei Consigli provinciali e Regionali degli Ordini e Collegi professionali;

Introduzione:

L'Intergruppo Parlamentare fonda la propria attività su una costante e continua condivisione delle problematiche che interessano il nostro Paese. Un contributo essenziale ai processi legislativi è fornito dal Comitato Tecnico-Scientifico, composto da numerosi professionisti e rappresentanti delle diverse categorie professionali, attraverso la predisposizione di mozioni, disegni di legge (DDL), interrogazioni, emendamenti e ogni altro documento utile all'attività parlamentare.

In tale contesto, è stato ritenuto opportuno elaborare un documento da sottoporre agli uffici competenti, volto a fare chiarezza sulle competenze delle diverse categorie professionali. Tale iniziativa è finalizzata a garantire la piena tutela della collettività e dei professionisti, favorendo una corretta definizione dei rispettivi ambiti di competenza. Per la redazione del documento, comprensivo degli emendamenti proposti, l'Intergruppo Parlamentare ha conferito l'incarico all'arch. Aniello Tirelli, componente dell'Ufficio di Presidenza. Il testo sarà preventivamente condiviso con i colleghi parlamentari e con gli Ordini professionali interessati, prima del deposito presso gli uffici competenti.

Premessa

Il disegno di legge n. 1663, recante la delega al Governo per la riforma degli ordinamenti professionali, rappresenta uno dei più rilevanti interventi legislativi degli ultimi decenni in materia di professioni regolamentate. La scelta di procedere mediante una legge delega costituisce un'importante opportunità per aggiornare ordinamenti professionali spesso caratterizzati da discipline stratificatesi nel tempo e non sempre coerenti con l'evoluzione delle competenze, dei modelli organizzativi e delle esigenze della società. I principi e i criteri direttivi definiti dal Parlamento costituiranno, infatti, il quadro vincolante entro il quale il Governo sarà chiamato ad adottare i successivi decreti legislativi. L'efficacia della riforma dipenderà, pertanto, dalla chiarezza e dalla puntualità dei principi contenuti nella legge delega.

L'attuale formulazione del disegno di legge presenta numerosi elementi condivisibili, tra i quali la valorizzazione del ruolo sociale delle professioni regolamentate, il riconoscimento della loro autonomia intellettuale, la revisione della formazione continua, l'aggiornamento del sistema

disciplinare e la razionalizzazione degli ordinamenti professionali. Tuttavia, nella parte centrale della delega, dedicata alla definizione delle attività professionali, emergono alcune criticità che meritano un approfondimento e che, se non adeguatamente affrontate in sede parlamentare, rischiano di compromettere gli obiettivi della riforma.

Il presente documento intende offrire un contributo tecnico al dibattito parlamentare attraverso alcune proposte emendative dirette a rafforzare il testo della delega, nell'interesse non soltanto delle singole categorie professionali, ma soprattutto dei cittadini, delle pubbliche amministrazioni e dell'intero sistema ordinistico.

Le proposte formulate non sono finalizzate ad ampliare artificiosamente gli ambiti di esclusiva delle professioni regolamentate né a introdurre nuove riserve di attività prive di adeguata giustificazione. Esse mirano, invece, a rendere la futura disciplina più chiara, coerente e maggiormente orientata alla tutela dell'interesse pubblico.

Una riforma degli ordinamenti professionali non può limitarsi al riordino amministrativo delle categorie. Deve chiarire quali attività richiedano specifiche competenze professionali, quali possano essere svolte in forma interdisciplinare e quali, invece, possano essere liberamente esercitate senza l'appartenenza a un Ordine professionale.

Criticità dell'attuale formulazione

Il punto maggiormente critico è rappresentato dal criterio di delega relativo alla definizione delle attività professionali. Il disegno di legge prevede che i decreti legislativi debbano:

«definire le attività professionali riservate o comunque attribuite anche in via non esclusiva a ciascuna professione». La relazione illustrativa chiarisce, inoltre, che:

«l'oggetto delle singole professioni può essere stabilito solo con legge»

e che:

«tutto ciò che la legge non indica come attribuito alla competenza di una o più professioni è libero e può essere svolto da tutti i professionisti».

Tale impostazione, pur ispirata al principio di libertà delle attività economiche e professionali, presenta alcuni elementi di criticità. In primo luogo, la disposizione non chiarisce cosa debba intendersi per attività attribuita in via non esclusiva, né individua criteri sufficientemente definiti per distinguere tali attività da quelle riservate. In secondo luogo, il riferimento alle sole attività “attribuite” o “riservate” non consente di comprendere quale sia la collocazione delle numerose attività che, nella pratica professionale, vengono svolte attraverso la collaborazione tra professionisti appartenenti a differenti ordinamenti.

Infine, la previsione secondo cui tutto ciò che non è espressamente attribuito risulta liberamente esercitabile rischia di determinare una significativa incertezza interpretativa, qualora i decreti legislativi non individuino con precisione gli ambiti di competenza delle singole professioni.

L'attuale testo utilizza, inoltre, le espressioni “attività professionali”, “attività riservate” e “attività attribuite” senza fornire una definizione generale di “atto professionale”. Tale lacuna potrebbe determinare, nei futuri decreti legislativi, discipline non omogenee tra le diverse professioni regolamentate. Una materia di tale rilievo non può lasciare spazio a interpretazioni difformi. La disciplina deve consentire ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni, all'Autorità giudiziaria e agli stessi professionisti di individuare con chiarezza la figura competente a svolgere una determinata attività e il livello di responsabilità che ne deriva.

Finalità delle proposte

La definizione delle competenze professionali non rappresenta una rivendicazione di carattere corporativo, ma costituisce uno strumento di tutela dell'interesse pubblico.

Quando il legislatore riserva determinate attività a una specifica professione, non attribuisce un privilegio a una categoria, ma riconosce che quelle prestazioni richiedono una formazione universitaria, un'abilitazione professionale, competenze specialistiche, aggiornamento continuo e l'assunzione di responsabilità civili, penali, amministrative e deontologiche.

Una chiara definizione delle competenze consente:

- di tutelare i cittadini, che possono individuare il professionista competente;
- offrire alla Pubblica Amministrazione criteri certi per l'affidamento degli incarichi e la valutazione degli atti;
- agevolare l'Autorità giudiziaria nell'individuazione delle competenze e delle responsabilità;
- ridurre il contenzioso tra professioni;
- evitare sovrapposizioni e forme di concorrenza fondate sull'incertezza normativa;
- valorizzare il percorso formativo, la responsabilità e la funzione sociale di ciascuna professione.

La riforma dovrebbe pertanto perseguire tre obiettivi fondamentali: garantire la certezza del diritto, ridurre le sovrapposizioni interpretative e rafforzare la tutela dell'interesse pubblico attraverso una più chiara individuazione delle responsabilità professionali. A tal fine, si propone di integrare la legge delega introducendo i seguenti principi:

- definizione legislativa dell'atto professionale;
- distinzione tra attività professionali esclusive, prevalenti, interdisciplinari e accessorie;
- individuazione degli atti professionali tipici di ciascuna professione regolamentata;
- riconoscimento delle competenze sulla base del percorso formativo, dell'abilitazione professionale e delle responsabilità connesse all'esercizio della professione;
- individuazione dell'interesse pubblico quale criterio guida per la definizione delle attività riservate;
- salvaguardia dell'interdisciplinarietà, nel rispetto delle competenze e delle responsabilità proprie di ciascuna professione.

Proposte emendative

Emendamento n. 1 – Definizione dell’atto professionale

Inserire, dopo l’articolo 2, comma 1, lettera b), la seguente disposizione:

«b-bis) definire l’atto professionale quale attività intellettuale caratterizzata dall’applicazione di competenze specialistiche acquisite mediante il percorso formativo previsto dalla legge, esercitata con autonomia tecnico-professionale e con assunzione di responsabilità civile, penale, amministrativa e deontologica, finalizzata alla tutela di interessi pubblici o di diritti costituzionalmente garantiti».

Relazione illustrativa

La disposizione introduce una definizione generale di “atto professionale”, attualmente assente dall’ordinamento. Tale previsione consentirebbe di uniformare i futuri decreti legislativi, fornendo un criterio comune per tutte le professioni regolamentate e riducendo il rischio di interpretazioni difformi.

Emendamento n. 2 – Classificazione delle attività professionali

Modificare l’articolo 2, comma 1, lettera b), prevedendo che i decreti legislativi individuino, per ciascuna professione regolamentata:

- a) le attività professionali di esclusiva competenza;
- b) le attività attribuite in via prevalente;
- c) le attività interdisciplinari;
- d) le attività accessorie o complementari.

Testo vigente

«Definire le attività professionali riservate o comunque attribuite anche in via non esclusiva a ciascuna professione».

Testo proposto

«Definire, per ciascuna professione regolamentata, gli ambiti di competenza, distinguendo le attività professionali di esclusiva competenza, quelle attribuite in via prevalente, quelle interdisciplinari e quelle accessorie o complementari».

Relazione illustrativa

L’attuale distinzione tra attività riservate e attività attribuite non appare sufficiente a rappresentare la complessità delle moderne professioni regolamentate.

Sempre più frequentemente l’attività professionale si sviluppa attraverso modelli interdisciplinari, nei quali differenti professionisti collaborano mantenendo autonome competenze e responsabilità. La modifica proposta introduce una classificazione maggiormente aderente alla concreta organizzazione delle professioni e favorisce la collaborazione interdisciplinare, evitando sovrapposizioni e incertezze interpretative.

Emendamento n. 3 – Interesse pubblico e attività riservate

Inserire il seguente principio:

«L'individuazione delle attività professionali riservate è effettuata in funzione della tutela della salute, della sicurezza, dell'ambiente, del patrimonio culturale, dei diritti fondamentali della persona, del corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione e degli ulteriori interessi pubblici individuati dalla legge».

Relazione illustrativa

L'emendamento chiarisce che la riserva di attività costituisce uno strumento di tutela dei cittadini e dell'interesse pubblico e non un privilegio attribuito a una categoria professionale. Le attività riservate devono trovare il proprio fondamento nella necessità di proteggere interessi pubblici di particolare rilevanza. Tale principio è coerente con le finalità generali della riforma e contribuisce a rafforzarne la legittimazione.

Emendamento n. 4 – Inserimento dell'articolo 2-ter: attività interdisciplinari

Testo proposto

«Le attività interdisciplinari sono esercitate mediante la collaborazione tra professionisti appartenenti a differenti ordinamenti professionali.

L'esercizio congiunto dell'attività professionale non determina la sovrapposizione delle competenze esclusive né il trasferimento delle responsabilità proprie di ciascun professionista. Ogni professionista risponde delle attività rientranti nelle competenze attribuite dal proprio ordinamento professionale».

Relazione illustrativa

L'attività interdisciplinare rappresenta oggi una modalità ordinaria di esercizio delle professioni. È pertanto opportuno che la legge delega disciplini tale modello organizzativo, chiarendo che la collaborazione tra professionisti non modifica i rispettivi ambiti di competenza e responsabilità.

Emendamento n. 5 – Inserimento dell'articolo 2-quater: atti professionali tipici

Testo proposto

«I decreti legislativi individuano gli atti professionali tipici di ciascuna professione regolamentata.

Gli atti professionali tipici costituiscono il nucleo essenziale delle competenze attribuite a ciascuna professione e sono definiti in coerenza con:

- a) il percorso universitario;
- b) il tirocinio professionale;
- c) l'esame di abilitazione;
- d) il codice deontologico;
- e) le responsabilità connesse all'esercizio della professione.

Gli atti professionali tipici costituiscono parametro di riferimento per l'individuazione delle competenze professionali, della formazione continua e delle responsabilità deontologiche».

Relazione illustrativa

La disposizione richiede ai decreti legislativi di individuare gli atti professionali tipici di ciascun ordinamento. Ciò consentirebbe di rendere più chiari i confini delle singole professioni, ridurre il



contenzioso interpretativo e valorizzare il percorso formativo e le responsabilità che caratterizzano ciascun ordinamento professionale.

Il relatore
Arch. Aiello Tirelli

il presidente dell'intergruppo
on. Alessandro Caramiello

Allegato A

Schema di sottoscrizione

Il Consiglio Nazionale e/o il Consiglio territoriale dell'Ordine _____, condividendo i principi e le proposte contenuti nel presente documento, delibera di aderirvi e di farli propri.

Invita il Governo, il Parlamento e le Commissioni parlamentari competenti a valutare e accogliere le proposte emendative allegate, ritenute necessarie per rendere più chiara, organica ed efficace la disciplina prevista dal disegno di legge n. 1663, recante la delega al Governo per la riforma degli ordinamenti professionali.

Firma _____