

10/05/2007 CONFERENZA REGIONI E PROVINCE AUTONOME

PARERE SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE “DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI PROFESSIONI INTELLETTUALI”

Punto 1) Elenco A - O.d.g. Conferenza Stato-Regioni

Premessa:

Con nota Prot. N. 207/07/1.4.4 del 18 gennaio 2007 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso il disegno di legge recante “Delega al Governo in materia di professioni intellettuali” alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome ai fini dell’acquisizione del parere della Conferenza Stato Regioni.

Le professioni rappresentano uno dei settori più importanti, vitali e qualificati della realtà produttiva italiana e le Regioni ritengono una priorità operare per la sua qualificazione e per il suo sviluppo. Tale impegno costituisce una delle maggiori sfide che il nostro paese ha di fronte in un orizzonte di competizione che è sempre più quello della globalizzazione, oltre che nel mercato del lavoro, anche nel mercato dei servizi professionali.

Le Regioni e le Province Autonome pongono quindi al tema delle Professioni una particolare attenzione, come peraltro già evidenziato nel documento di proposta programmatica “Strategie per la valorizzazione della risorsa professionale nelle arti, mestieri e professioni” approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome il 15 febbraio 2007. In questo senso, il disegno di legge di delega sulle professioni intellettuali assume una rilevanza strategica, soprattutto nella prospettiva di un giusto disegno delle competenze in materia, come sancito nell’art. 117 della Costituzione. Gli emendamenti formulati dalle Regioni, pertanto, anche alla luce della competenza esercitata nella materia dell’istruzione e della formazione professionale e nella volontà di svolgere un ruolo di interlocuzione attivo con le amministrazioni centrali nella materia a legislazione concorrente delle professioni, si pongono come proposte tese a rappresentare adeguatamente il ruolo regionale. In questo senso, detti emendamenti sono stati formulati in sede di coordinamento tecnico e condivisi politicamente in sede di IX Commissione il 26 aprile scorso. Per le considerazioni riportate in allegato 1 (*cfr. Elementi di rilievo*), essi sono, pertanto, ritenuti irrinunciabili ai fini dell’espressione di un parere favorevole sul testo del disegno di legge in oggetto.

Istruttoria:

Con tali premesse, a seguito del confronto in sede tecnica del 24 aprile scorso con i rappresentanti dei Ministeri interessati presso la Segreteria della Conferenza Stato-Regioni, è stato possibile addivenire alla condivisione di alcuni emendamenti, come precisato dal Ministero della Giustizia con nota Prot.n.87/07 del 2 maggio 2007 (*cfr. allegato 2*). Gli emendamenti delle Regioni che risultano accolti in sede tecnica sono:

- Ø Nell’articolo 1, comma 1, dopo le parole “nel rispetto delle competenze delle regioni” è aggiunta la seguente locuzione: **“di cui all’art. 117, comma terzo, della Costituzione”**.
- Ø Nell’art. 3, comma 1, lettera a) le parole “di formazione promossi o organizzati dai rispettivi ordini professionali o da università o da pubbliche istituzioni” sono sostituite dalle seguenti: **“promossi o organizzati dai rispettivi ordini professionali o da università o da pubbliche istituzioni, anche territoriali,”**.

- Ø Nell'art. 4, comma 1, lettera b), dopo le parole “singole professioni” aggiungere la locuzione “**e della necessità di assicurare il raccordo con le singole regioni e province autonome**”.
- Ø Nell'art. 8, comma 1 lettera e), fatta salva l'integrazione di cui alle ulteriori richieste che condizionano il presente parere favorevole, sostituire le parole “rilasciare attestati di competenza riguardanti” con la parola “**attestare**” e le parole “e le relative specializzazioni” con quelle “**, le relative specializzazioni e l'accettazione delle clausole di cui alla lettera d)**”.

Rispetto ad altre proposte di emendamento presentate dalle Regioni e Province Autonome, i Ministeri competenti **non hanno accolto invece le necessarie modifiche**.

A tal proposito, **con la nota dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Pubblica Istruzione del 27 aprile 2007**, sono state espresse valutazioni interpretative dell'art.117 del Titolo V della Costituzione che si palesano chiaramente lesive della competenza esclusiva delle Regioni e Province autonome in materia di istruzione e formazione professionale, con l'assunto di sottrarvi le qualifiche professionali di livello superiore, affermando che “i percorsi dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) previsti dall'articolo 69 della legge n.144/1999 non farebbero parte dei percorsi di istruzione e formazione professionale attribuiti alla competenza regionale, ma apparterrebbero ad un diverso sistema formativo, di competenza statale, finalizzato a far conseguire i certificati di specializzazione tecnica di livello post secondario.”

Proposta di parere

Alla luce di quanto sopra e delle determinazioni assunte nella riunione della IX Commissione del 26 aprile scorso, si ribadiscono le **ulteriori necessarie modifiche** al disegno di legge:

1. previsione dell'intesa, in sede di Conferenza Stato-Regioni, ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (intesa “debole”) per la stesura dei decreti attuativi della delega;
2. previsione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni, ai sensi del decreto legislativo n. 281 del 1997, per la definizione dei criteri e modalità per l'iscrizione nel registro nazionale di cui all'articolo 8;
3. individuazione di modalità di partecipazione delle Regioni al processo di individuazione delle nuove professioni intellettuali per attività che incidano su materie di competenza legislativa delle Regioni, anche mediante la stipula di eventuali accordi ai sensi del d. lgs. n. 281 del 1997;
4. previsione del requisito della presenza di una referenza regionale delle associazioni che abbiano sede in singole Regioni;
5. previsione del raccordo con i sistemi regionali di istruzione e formazione professionale, in vista del riconoscimento delle qualifiche tecniche superiori, secondo le tendente in atto in ambito comunitario.

Da tali premesse, deriva l'espressione di un *parere favorevole al disegno di legge in esame, condizionato all'accoglimento dei seguenti emendamenti, ritenuti irrinunciabili dalle Regioni e Province autonome:*

Ø Nel comma 2 dell'articolo 1 le parole "la Conferenza Stato-Regioni" sono sostituite dalle parole "**previa intesa ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella Conferenza Stato-Regioni**".

Ø Nell'articolo 1, dopo il comma 4, è aggiunto il seguente: <<**5. L'individuazione di nuove professioni intellettuali che riguardino attività incidenti su materie di competenza legislativa regionale, è attuata assicurando la partecipazione delle Regioni e Province autonome al relativo procedimento, anche mediante accordi, sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Resta salvo quanto previsto dalla legge 1 febbraio 2006, n. 43.**>>

Ø Il comma 3 dell'articolo 6 concernente l'I.F.T.S. va confrontato con il successivo articolo 6 bis.

Ø Dopo l'articolo 6 è inserito il seguente:

"articolo 6 bis

(Raccordo con la normativa dell'istruzione e formazione professionale)

1. Qualora siano istituite professioni intellettuali per il cui esercizio sia richiesto il possesso di un titolo di istruzione e formazione professionale, nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, i decreti legislativi prevedono il raccordo con la normativa dell'istruzione e formazione professionale, previa intesa ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 nella Conferenza Stato-Regioni, e sono adottati su proposta del Ministro della pubblica Istruzione, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive e del Ministro competente per il singolo settore, secondo le disposizioni dell'articolo 1, commi 1 e 4, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) operare il raccordo fra i titoli di istruzione e formazione professionale e l'ammissione all'esercizio delle specifiche professioni regolamentate;**
- b) prevedere la possibilità che il tirocinio professionale venga svolto anche nell'ambito del percorso formativo necessario per il conseguimento di ciascun titolo di istruzione e formazione professionale."**

Ø All'art. 8 lett. c), dopo il termine "prevedere", sono aggiunte le seguenti "**previa intesa ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281 nella Conferenza Stato-Regioni sui relativi criteri e modalità,**".

Ø Nell'art. 8 lett. d) dopo le parole "...le stesse siano" sono aggiunte le parole "**dotate di una referenza regionale nelle regioni in cui hanno sede e siano**"

Ø Nell'art. 8 lett. e), nel testo come sopra emendato, dopo la parola "attestare", va aggiunta l'espressione "**ferma restando la competenza delle Regioni e delle Province autonome in materia di istruzione e formazione professionale**".

CONSIDERAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE (AC 2160)

Quadro delle competenze legislative.

La Costituzione italiana, dopo la modifica del titolo V operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, prevede la materia delle “professioni” fra le competenze legislative concorrenti delle Regioni elencate dal comma terzo dell’art. 117. Da ciò consegue la competenza dello Stato all’emanazione dei soli “principi fondamentali”. Peraltro, nel caso delle professioni è molto forte l’intreccio con altre materie costituzionalmente attribuite al potere legislativo dello Stato: basti ricordare quelle relative all’ordinamento civile” e alla “tutela della concorrenza”.

Con il decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 “Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell’art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131” sono stati individuati, secondo le modalità della legge “La Loggia”, i principi fondamentali della materia “professioni”. Essi hanno un contenuto abbastanza ampio e, talvolta, generico e lasciano sussistere la normativa statale di settore preesistente (la quale ha un contenuto spesso di notevole dettaglio). D’altronde sarebbe certamente errato dedurre dal decreto legislativo n. 30 una generale e pervasiva espansione del potere legislativo regionale: la giurisprudenza della Corte costituzionale – che si è molte volte occupata della materia in relazione a leggi regionali – ha chiarito che la competenza specifica del legislatore statale nella materia delle professioni rimane molto ampia (a partire dalle materie relative agli ordini professionali e all’esame di Stato per l’accesso). Tuttavia, le Regioni hanno comunque la competenza legislativa concorrente in materia di “professioni”, comprese le “professioni intellettuali” (nessuna sentenza della Corte costituzionale afferma che esse siano escluse).

Inoltre, anche altre competenze legislative delle Regioni si intrecciano con le tematiche relative alle professioni: basti pensare alla materia della tutela della salute o all’istruzione e formazione professionale.

Le professioni intellettuali vanno, pertanto, disciplinate statualmente laddove esista l’esigenza di una riserva, mentre il resto della materia interessa in forma concorrente sia lo Stato che le Regioni e le Province autonome, in quanto riferito ad attività economiche inglobate nel concetto di sviluppo economico. In tal senso si è anche pronunciata la Corte Costituzionale - sentenza nr. 405/2005 - precisando che "L'art. 117, terzo comma, della Costituzione, invero, attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare - nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione della professioni - tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione a un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi".

Il corretto equilibrio fra la potestà normativa dello Stato e quella delle Regioni va dunque ricercato a partire dalla giurisprudenza costituzionale e con la precisa volontà di dare vita a ad una disciplina che crei le condizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle possibilità di accesso e di esercizio qualificato delle attività professionali. Tutto ciò in un’ottica di servizio al mondo dei professionisti e degli utenti. Questo orientamento è peraltro coerente con il ruolo di promozione dello sviluppo che le Regioni e le Province autonome già svolgono nei propri territori. L’azione a favore dei servizi professionali è, infatti, una parte essenziale nelle politiche per lo sviluppo economico (settore nel quale notoriamente le Regioni esercitano un’ampia competenza), nonché nelle politiche in materia di lavoro, ambito di competenza legislativa concorrente nel quale le Regioni hanno in corso un processo di riforma ed adeguamento alla normativa statale. La messa in campo di più forti politiche territoriali di promozione per le professioni, nonché di misure per favorire la formazione e l’accesso e azioni coerenti e sistematiche in materia di lavoro professionale autonomo e dipendente, nel necessario rispetto delle relative caratteristiche, può essere – dal punto

di vista delle competenze regionali – la chiave di volta per un sostenuto sviluppo del settore, nell'interesse dell'intero paese.

Analisi del testo e proposte.

Il disegno di legge di delega al Governo presentato dal Ministro della Giustizia coinvolge, in relazione alla complessa materia delle professioni, preminentemente i seguenti aspetti:

- riordino dell'accesso alle professioni intellettuali;
- riorganizzazione degli ordini, albi e collegi professionali;
- riconoscimento delle associazioni professionali;
- disciplina delle società professionali;
- raccordo con il sistema a carattere statale dell'istruzione secondaria superiore e universitaria; con il sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale e con l'alta formazione.

In linea generale la legge presenta la necessità che sia maggiormente valorizzato il ruolo delle Regioni, in relazione alla loro competenza costituzionalmente prevista.

Un elemento di rispetto della competenza regionale si trova nel comma 1 dell'articolo 1, che utilizza la formula “nel rispetto delle competenze delle Regioni”.

Peraltro, questa formula appare troppo generica e non sempre supportata dai necessari meccanismi di leale collaborazione.

Un' importante precisazione concettuale deriva dal fatto che la legge stessa distingue fortemente le “professioni intellettuali d'interesse generale”, nelle quali la competenza dello Stato risulta maggiormente estesa e quelle che non rivestono questo carattere, per le quali certamente è rilevante la competenza legislativa regionale. Sarebbe importante dare maggiore risalto a tale distinzione.

Il procedimento per l'emanazione dei decreti legislativi attuativi prevede che sui relativi schemi sia sentita la Conferenza Stato-Regioni e questa è una garanzia importante, ma insufficiente, in quanto in una materia in cui è forte la competenza regionale sarebbe costituzionalmente corretta la previsione di una intesa, ai sensi dell'articolo 3 del d. lgs. n. 281 del 1997.

Oggetto della legge, è bene precisarlo, sono le “professioni intellettuali”: ciò significa che la legge non copre tutto lo spettro della materia “professioni” di competenza regionale.

Nel senso della necessità dell'intesa con le Regioni si è pronunciato anche il CNEL nel recente parere del 6 febbraio 2007 in merito al disegno di legge A.C. 2160.

Si deve, inoltre, sottolineare come il frequente intreccio fra le professioni intellettuali e le competenze regionali abbia trovato una interessante soluzione di leale collaborazione nella legge 1 febbraio 2006 “Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali”. L'articolo 5 di tale legge riguarda il tema cruciale della “individuazione” delle professioni e prevede che essa avvenga, nel rispetto dei principi sanciti dalla legge, “mediante uno o più accordi, sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”, recepito con decreto del Presidente della Repubblica (previa deliberazione del Consiglio dei Ministri). L'accordo è preceduto da un apposito parere tecnico-scientifico.

La soluzione dell'accordo può essere estesa a tutte le professioni nelle quali la professione che s'intende individuare abbia incidenza su materie di competenza legislativa regionale.

1. Accesso alle professioni intellettuali.

La normativa riguardante l'accesso alle professioni intellettuali si rinviene principalmente nei “criteri generali” di cui all'articolo 2 del testo e nell'articolo 4 rubricato “Principi e criteri specifici e per l'accesso alle professioni intellettuali di interesse generale”.

Un primo quadro di principi generali per la delega in materia si rinviene nella lettera a) dell'articolo 2 dove si fa riferimento al fatto che l'accesso sia "libero, in conformità al diritto comunitario, senza vincoli di predeterminazione numerica". Peraltro, la "libertà" d'accesso alle professioni ha una immediata eccezione nella lettera f) dello stesso articolo 2 dove sono dettati i criteri per le ipotesi "limitate e specifiche" in cui è prevista la predeterminazione numerica. Tali ipotesi saranno limitate a quelle in cui vi sia l'esercizio di funzioni pubbliche o l'esistenza di uno "specifico interesse generale, per una migliore tutela della domanda di utenza".

Queste previsioni mirano ad aumentare le possibilità d'accesso e sono da valutare positivamente.

Un ulteriore criterio contenuto nella lettera a) dell'articolo 2 è quello di favorire l'accesso delle "giovani generazioni" alle professioni. Ciò potrebbe anche comportare politiche attive in materia di lavoro nelle quali le Regioni potrebbero avere un ruolo e una competenza (come negli analoghi settori dell'accesso al lavoro). Peraltro la norma contiene un principio importante e non certamente lesivo delle competenze regionali; Da rilevare, comunque, la circostanza che nell'articolo in esame manca il riferimento alla normativa statale e comunitaria in materia di occupazione.

I criteri più specifici in materia di accesso si rinvencono comunque nell'articolo 3 che detta le norme per il tirocinio professionale e per l'esame di Stato.

Per il tirocinio sono dettati vari principi e criteri direttivi, che dovranno poi essere commisurati all'effettiva specificità delle singole professioni. Viene fissata una durata massima di dodici mesi "in relazione alle singole professioni": ciò costruisce una interessante innovazione, considerando che ora sono obbligatori periodi di "pratica", variamente denominati, di durata spesso superiore. Circa le modalità di svolgimento del tirocinio sono dettati vari criteri di delega, fra i quali spicca la necessità che esso si svolga sotto la responsabilità di un professionista iscritto da almeno quattro anni. Per la prima volta viene previsto il diritto del tirocinante ad un "equo compenso" da commisurare rispetto all'effettivo apporto allo studio professionale.

Importante è la possibile previsione di forme alternative o integrative di tirocinio: a carattere tecnico-pratico oppure mediante "corsi di formazione", tali corsi dovrebbero essere promossi o organizzati da ordini professionali, università, pubbliche istituzioni (tra le quali certamente possono rientrare le Regioni). Naturalmente è notevole il ruolo che le Regioni possono svolgere in questo ambito, ma di questo si parlerà nella parte specificamente dedicata alla formazione.

Riguardo all'esame di Stato, si deve innanzitutto ricordare che la competenza relativa deriva dall'articolo 33 della costituzione e comporta una indubbia vastità della competenza normativa statale. La previsione dell'esame di Stato dovrebbe essere mantenuta solo per le specifiche professioni aventi caratteristiche tali per cui il loro esercizio possa incidere su diritti costituzionalmente garantiti o riguardino "interessi generali meritevoli di tutela "secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità". Specifiche disposizioni sono dettate per la composizione delle commissioni esaminatrici. Fra esse spicca il vincolo alla determinazione dei componenti in misura inferiore al cinquanta per cento per gli appartenenti o i designati dagli ordini e uno specifico divieto per i magistrati ordinari (con esclusione delle funzioni di Presidente).

2. Attività professionale.

Molti dei principi e criteri direttivi della delega concernono il contenuto delle attività professionali (e l'eventuale previsione di riserve a favore di specifiche professionalità) e le modalità di esercizio delle professioni.

Un primo principio è quello di "valorizzare e razionalizzare" l'attività professionale. Si tratta di principi abbastanza generici, ma accompagnati al richiamo che definisce l'attività professionale "componente essenziale dello sviluppo economico del Paese", termine che certamente ricorda il ruolo che le Regioni hanno nello sviluppo economico dei relativi territori.

Altri principi di natura generale sono quelli che riguardano la necessità di garantire la "libertà di concorrenza dei professionisti" o di garantire il "diritto degli utenti ad una effettiva ed informata facoltà di scelta" e ad un "adeguato livello qualitativo della prestazione". Nell'esercizio

dell'attività sono dettati i principi che attengono alla "autonomia" e alla "indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnica, del professionista".

La "riorganizzazione" delle attività ha poi un aspetto fondamentale riguardo alle attività riservate a singole "professioni regolamentate". Esse devono essere limitate a quelle "strettamente necessarie" per la "tutela di diritti costituzionalmente garantiti per il perseguimento di finalità di interesse generale". Inoltre tale riserva è sottoposta alla preventiva "verifica della idoneità di altri strumenti". Peraltro è chiaro che il regime delle attività riservate è materia che attiene al diritto civile e alla tutela della concorrenza: in essa le Regioni non hanno competenza.

Una vistosa innovazione riguarda la possibilità della pubblicità a carattere informativo (trasparente e veritiera) relativamente ad alcuni aspetti: titoli e specializzazioni professionali, caratteristiche del servizio, costi complessivi delle prestazioni.

Riguardo al corrispettivo della prestazione sono dettate norme specifiche e innovative: possibilità di determinazione in relazione al raggiungimento degli obiettivi, garanzia di possibile conoscenza dei costi minimi e massimi, limiti massimi di corrispettivo per ciascuna prestazione. In questa materia le Regioni non hanno competenza.

3. Organizzazione professionale.

L'organizzazione delle professioni è prevista in tre tipologie: ordini, albi e collegi. Sembra di capire che l'organizzazione in albi sia quella priva di un ordine o collegio, anche se l'uso del termine è anomalo, poiché gli albi sono oggetto dell'attività di tenuta da parte di ordini e collegi. Sotto questo aspetto il testo potrebbe essere reso più chiaro.

Gli ordini, albi o collegi saranno oggetto di individuazione mediante i decreti legislativi delegati. Tale individuazione è vincolata ad un criterio di riduzione che costituisce una delle linee fondamentali – certamente condivisibile – della legge. D'altra parte gli ordini sono soggetti ad una articolazione in sezioni, in particolare per tenere conto dei differenti titoli di studio degli appartenenti (titolo universitario o titolo di istruzione secondaria superiore) ed alle sezioni corrispondono diverse attività riservate. Questa riconfigurazione organizzativa appare un valido strumento per processi di accorpamento nel "sistema ordinistico".

Importanti sono le funzioni in materia di formazione, che si legano fortemente a possibili competenze regionali.

La Corte costituzionale ha chiarito molto bene che gli ordini (e ciò vale ovviamente anche per i collegi) professionali hanno natura di enti pubblici nazionali e, quindi, rientrano nella competenza di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), riservata al legislatore statale.

Le Regioni non hanno mai contestato questo aspetto, tuttavia devono sollevare con forza una questione: la stessa legge dello Stato che regolerà gli ordini professionali non dovrà prescindere da una ovvia opera di aggiornamento delle strutture degli ordini stessi rispetto al vigente quadro dell'organizzazione territoriale delle istituzioni rappresentative. Infatti tali enti sono stati creati con normative spesso risalenti a molti decenni addietro, in momenti in cui le Regioni non erano state istituite, oppure non avevano comunque la competenza concorrente nella materia "professioni" che hanno oggi. Per questo la struttura degli ordini è generalmente provinciale e non prevede un punto di rappresentanza ed operativo, una federazione, di livello regionale. Questo comporta notevolissime difficoltà, innanzitutto di raccordo, tra le Regioni e gli ordini: una Regione con una decina di province deve rapportarsi con centinaia di soggetti e ciò è veramente assurdo (mentre d'altra parte è facilmente superabile). Non si dimentichi che il momento del confronto con i rappresentanti delle professioni è il punto essenziale dal quale possono partire le politiche regionali per lo sviluppo professionale.

Del resto, si deve ricordare che la previsione di federazioni regionali nel nostro ordinamento non è nuova: essa è stata sancita dal decreto legge n. 35 del 2005, ma la relativa norma venne soppressa (assieme alle altre in materia di professioni) in sede di conversione con la legge n. 80 del medesimo anno.

La richiesta dell'istituzione, per tutti gli ordini e collegi, di federazioni regionali, qualificate per il confronto con le politiche di competenza della Regione è, quindi, un aspetto essenziale di riforma, assolutamente coerente con il dettato costituzionale.

È poi prevista la forma organizzativa dell'associazione professionale ed il principio del favore per la trasformazione delle forme organizzative che non saranno più "ordinistiche" in associazioni.

Alle associazioni professionali è dedicato l'articolo 8, che rappresenta una delle più significative innovazioni della legge, accogliendo quel "modello duale" che consente una specifica visibilità a quel vasto mondo associativo nel quale si muovono molte delle nuove realtà professionali. La previsione normativa prefigura un registro nazionale con due sezioni (una tenuta dal Ministro della Giustizia ed una dal Ministro della salute) nella quale potranno iscriversi associazioni aventi precisi requisiti. Tali associazioni potranno rilasciare attestati di competenza relativi alle qualifiche tecnico-professionali degli iscritti e alle relative specializzazioni.

L'articolo 8 detta stringenti principi e criteri direttivi. Va notato che si tratta di un sistema limitato ad associazioni aventi requisiti di notevole garanzia ed, in sostanza, deve trattarsi di realtà diffuse a livello nazionale ed operanti da almeno quattro anni. Il sistema di riconoscimento è sostanzialmente accentrato.

Questa norma lascia sussistere il potere di riconoscimento delle associazioni che il d. lgs. n. 30 del 2006 aveva previsto per le Regioni. Ne consegue che, al di fuori dei casi previsti dal disegno di legge, permane il generale potere regionale, che può costituire una via per un primo riconoscimento delle associazioni nascenti.

Infatti, il mondo delle professioni non regolamentate è caratterizzato dal fatto di essere in continua evoluzione, in aderenza con la forte dinamica che connota tutta la società attuale, e richiede una grande attenzione. Queste professioni tendono storicamente a seguire percorsi che vanno verso progressive istanze di riconoscimento che devono essere opportunamente governate, per quanto in un sistema di mercato che deve restare il più possibile "aperto" (senza chiusure ed inutili vincoli nell'esercizio delle attività). Il primo stadio di istituzionalizzazione di queste professioni è sempre quello delle associazioni ed è per questo che rispetto al mondo associativo si pone da tempo il problema del riconoscimento. Per dare organicità al sistema delle professioni non regolamentate e per valorizzare il vero ruolo che per le Regioni è possibile immaginare (e realizzare normativamente) occorre un sistema coerente, in cui a livello regionale nascano elementi di riconoscimento delle nuove professioni e poi, a livello nazionale, esista una istituzione di raccordo, tale da valutare l'effettiva rilevanza e specializzazione che le singole attività professionali hanno assunto, al fine di verificare (assieme alle Regioni) le nuove eventuali necessità normative.

Questo sistema normativo integrato fra il livello statale e quello regionale sarebbe veramente una seria attuazione del dettato costituzionale, nel quale è del tutto evidente che importanti competenze legislative dello Stato devono convivere armoniosamente con in nuovo ruolo delle regioni (volto alla promozione dello sviluppo professionale).

L'articolo 9 prevede poi una dettagliata delega in materia di utilizzo di società ed anche cooperative, ma la materia non è di competenza regionale.

4. Formazione

Il raccordo tra professioni intellettuali e sistemi formativi che rilasciano i titoli necessari all'accesso alle professioni è un punto fondamentale per il riordino della materia e deve tenere conto non solo delle competenze statali in ambito scolastico e universitario, ma anche delle competenze regionali, con particolare riguardo al sistema dell'istruzione e formazione professionale. L'attuale formulazione del DDL Mastella riconduce invece le professioni esclusivamente al sistema di istruzione secondaria superiore e al livello universitario.

Questo in relazione a:

- a) previsione dei titoli di studio e dell'esame di Stato per iscrizione ad albi e collegi;
- b) svolgimento di tirocinio professionale a completamento dei percorsi formativi.

Gli articoli 5 e 6 fanno quindi unicamente riferimento all'istruzione secondaria superiore e alla formazione universitaria. Va invece considerato il ruolo delle Regioni, le quali hanno competenza legislativa concorrente in materia di "istruzione" e competenza generale-residuale in materia di "istruzione e formazione professionale". Proprio in questi ambiti, esse esercitano rilevanti funzioni che interessano un ampio spettro di opportunità formative. Vi sono molteplici professioni intellettuali che richiedono competenze, profili e titoli ad indirizzo professionale o di specializzazione coerenti con l'offerta formativa da ricondurre al sistema dell'istruzione e formazione professionale.

Le Regioni e le Province autonome intendono pertanto valorizzare la specificità del proprio sistema formativo, mediante il quale possono rilasciare qualifiche professionali di primo livello, ma anche diplomi professionali e diplomi di alta formazione a carattere non accademico.

Si tratta di titoli formativi che valorizzano l'alternanza formativa, includono il tirocinio ed il praticantato e sono riferibili ad un ampio panorama di professioni, anche di natura intellettuale, le quali non rientrano nell'ambito ordinistico e tuttavia costituiscono riferimenti decisivi per lo sviluppo territoriale. E' il fenomeno emergente delle nuove professioni e delle professioni creative che rappresentano la necessaria risposta alla diffusa domanda di sviluppo sociale, economico, di innovazione e competitività.

L'adeguatezza dei servizi professionali, necessaria ad assicurare validità e circolarità delle qualifiche professionali su tutto il territorio nazionale, in raccordo con il sistema dei titoli in fase di costruzione nell'Unione europea, è peraltro garantita da livelli essenziali e standard minimi delle prestazioni.

Per quanto riguarda i tirocini di praticantato e di alternanza formativa con i luoghi produttivi, il sistema di istruzione e formazione professionale regionale, avente natura tecnico professionale, è chiamato a concorrere alla formazione delle figure di profilo intellettuale ad alto contenuto specializzante mediante percorsi formativi di alta formazione

Si tratta di concorrere attivamente allo sviluppo del sistema produttivo italiano, nella prospettiva anche delle direttive comunitarie riferite al Quadro Europeo delle Qualifiche e alla mobilità delle risorse professionali.

Tanto più ora che la direttiva sulle professioni 2005/36/CE, concernente il riconoscimento delle qualifiche professionali, è stata recepita dal nostro Parlamento e, pertanto, dal 18 gennaio 2006, con la delega al governo per l'attuazione, è legge dello Stato.

In tutti i paesi europei è infatti sviluppato un sistema professionalizzante di VET (Vocational Educational Training) strettamente legato all'esercizio delle professioni.

La formazione per tutto l'arco della vita (lifelong learning), esplicitamente prevista dalla Conferenza di Lisbona per la formazione permanente e continua, è un aspetto già oggi prioritario nelle politiche regionali di valorizzazione del capitale professionale, in coerenza con gli obiettivi delineati nella strategia europea per l'occupazione..

Da tali premesse, emerge la necessità che alla lettera a) dell'art.3 vada posto il raccordo tra la formazione riservata agli ordini professionali e quella, a carattere non riservato, collegata alla programmazione regionale .

Riguardo alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione sono poi da rilevare alcune norme rispetto alle quali si pone il tema del raccordo e della possibile maggiore

valorizzazione della competenza regionale. In particolare, le Regioni – pur non contestando le forme di raccordo di cui agli articoli 5 (rispetto all’università) e 6 (rispetto all’istruzione secondaria superiore) – rilevano che anche dalla istruzione e formazione professionale (nella quale va compresa l’I.F.T.S.) possono venire titoli che portano all’accesso alle professioni, nel rispetto di livelli essenziali formativi.

In questo quadro la citazione dei corsi di istruzione e formazione professionale tecnica superiore (I.F.T.S.) nel comma 3 dell’articolo 6 appare del tutto riduttiva e tecnicamente inadeguata rispetto alla portata dei problemi che si pongono in questo settore.

5. Certificazione.

Infine, l’ambito della competenza regionale va riferito anche alla lettera e) dell’articolo 8, che consente solo alle associazioni iscritte nel registro nazionale di rilasciare attestati di competenza, riguardanti la qualificazione professionale, tecnico-scientifica e le relative specializzazioni. Questa previsione si colloca – è bene ricordarlo – in un contesto di professioni intellettuali che non sono “di interesse generale” come quelle organizzate in ordini, albi o collegi secondo la dizione utilizzata negli articoli 3 e 4 e che, quindi, vedono un potere legislativo regionale particolarmente esteso. Inoltre, la norma non tiene conto della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale, da molto tempo consolidata anche nella giurisprudenza costituzionale.