

Professioni e autonomia regionale.

La riforma delle professioni è ancora in uno stato di difficoltosa gestazione. Il lungo tempo trascorso e l'attenzione della stampa, hanno alimentato un clima di aspettative, ma anche di timori, che ha coinvolto non solo associazioni e movimenti di opinione, ma anche quelle sedi legislative, come le regioni che per la loro vicinanza al territorio, e per la particolarità delle istanze rappresentate, appaiono sensibili alle sollecitazioni esterne.

Sono molto recenti gli interventi della Corte Costituzionale che in qualche modo hanno impedito alle regioni di costruirsi, ciascuna per conto proprio, una disciplina delle libere professioni. Ancora più recenti, sono gli interventi legislativi come il recente DLGS La Loggia e la recente legge che delega al Governo per l'istituzione degli ordini professionali per le professioni non mediche.

L'ordinamento interno, soprattutto su temi attuali come quello delle professioni, è sempre più in bilico; tra le spinte che provengono, da una parte, da quello comunitario e dall'altra dall'ordinamento regionale. In particolare, come accennato, ciò accade, nell'ambito delle professioni, dove vediamo contrapposte marcate spinte alla concorrenza, ma anche alla valorizzazione di situazioni del tutto peculiari. Vediamo in particolare cosa è di recente accaduto nel nostro ordinamento.

Molte regioni hanno pensato di dover dire la loro nel campo delle libere professioni, soprattutto laddove come nell'ambito di quelle non regolamentate, particolarmente per quelle sanitarie, si manifestano, a livello locale, impellenti esigenze di riconoscimento. Non possiamo escludere che la gran parte delle associazioni che vogliono la valorizzazione e la disciplina di queste professioni, abbiano

ritenuto più semplice affermare la loro attività in sede locale.

Negli ultimi due anni, abbiamo assistito ad interventi legislativi regionali che presentano un minimo comune denominatore come la creazione di consulte – consigli delle professioni. Questi interventi sono caratterizzati dal cosiddetto dualismo che propone una normativa organica, ma differenziata per ordini e professioni non regolamentate. Questa impostazione ha contraddistinto i numerosi tentativi di riforma già avviati. Su molti altri aspetti, le normative regionali paiono riproporre i tanti disegni di legge già visti in tema di professioni.

Questa generalizzazione non significa che tutti questi interventi delle regioni abbiano assunto la stessa portata. Notiamo invece diverse tipologie più o meno caratterizzate in senso autonomistico. Alcune regioni hanno avuto un approccio molto prudente con la materia. Vediamo che la Regione Abruzzo con la legge 8.2.2005 n.6 (inserita nella finanziaria regionale del 2005), istituisce la consulta degli ordini, dei collegi e delle associazioni professionali. Per quanto riguarda queste ultime che rappresentano le professioni ad oggi non regolamentate, la legge regionale si richiama al riconoscimento di rappresentanza effettuato dal CNEL. La consulta così formata assume esclusivamente compiti promozionali di supporto e monitoraggio di supporto alla disciplina esistente. Sulla stessa linea si muove la regione Basilicata con la legge 1.3.2005 n.23 che istituisce il comitato consultivo regionale per la valorizzazione degli ordini, collegi ed associazioni professionali. Eguale discorso vale per la legge regionale 26.11.2001 n.27 della regione Calabria che istituisce una consulta per la valorizzazione delle professioni. Diversa e maggiormente contenuta, è invece l'impostazione della regione Emilia Romagna che movendosi nel solco della legge regionale 21 aprile 1999 n.3 per il sostegno alle attività

produttive, si limita con la delibera della giunta del 28.7.2003 a mirati interventi di sostegno per gli ordini, le associazioni di professionisti, gli studi professionali ed i singoli professionisti. Più ampia è invece, la portata dell'intervento legislativo attuato dalla regione Lombardia che con la legge n.7 del 14.4.2004 apre la consulta alle associazioni delle professioni presenti sul territorio dotate di significativa rappresentanza indicati in separato regolamento. Ampia apertura alle rappresentatività delle associazioni è offerta pure dalla legge n.19 del 18.10.2004 della regione Molise che si propone pure a tutela del cliente ed a garanzia della qualità della prestazione e del rispetto delle regole deontologiche. La regione Friuli Venezia Giulia con la legge 22 aprile 2004 n.13 oltre a creare un organo consultivo aperto ai rappresentanti delle professioni organizzate in ordini e collegi, stabilisce una propria definizione di attività libero professionale ed istituisce un registro delle professioni non ordinistiche rappresentate dalle rispettive associazioni. Alla legge regionale fanno seguito regolamenti e decreti che definiscono l'applicazione della legge anche attività di sostegno e finanziamento. Su questa legge si sono di recente rivolte le dure critiche dei rappresentanti di molte professioni sanitarie che non vedevano di buon occhio le rappresentanze dei professionisti della medicina alternativa o del cosiddetto "benessere". Sicuramente incisivo ed organico è stato l'intervento legislativo della regione Toscana che con la legge n.4 del 28.9.2004 ha creato un coordinamento regionale di ordini ed associazioni con effettivi compiti di raccordo tra la dimensione nazionale e quella locale, sovrapponendosi allo spazio degli ordini, e fornendo una sorta di riconoscimento locale alle professioni non regolamentate, assumendosi pure competenze rilevanti in tema di formazione dei professionisti. Come vedremo, questa legge ha provocato l'intervento della Corte Costituzionale.

Con alcune recenti sentenze, la Corte Costituzionale ha pensato di contenere, se non di censurare le iniziative legislative di alcune regioni. L'intervento più recente ha riguardato la appena menzionata legge della regione Toscana. Molteplici sono i rilevi mossi alla legge regionale sulle professioni emanata dalla regione Toscana ed accolti dalla Consulta con la sentenza n.405 del 2005. Si contesta alla regione, di aver costituito il coordinamento regionale come articolazione locale di enti e collegi, incidendo così indebitamente sulla struttura organizzativa di questi ultimi che assumono natura di enti pubblici nazionali. Vi è di più, la Consulta ha ritenuto che la disciplina delle attività formative per i professionisti avesse travalicato le competenze affidate alle regioni dall'articolo 117 della Costituzione. In quest'ultimo caso, la Consulta ha appuntato le proprie censure soprattutto sul fatto che la legge regionale non esclude dal proprio intervento gli interventi formativi per il conseguimento del titolo abilitante. Estranea ai principi dell'ordinamento vigente, appare, secondo la Corte Costituzionale, anche l'istituzione di un coordinamento regionale delle professioni che equiparerebbe in un organo misto soggetti di natura pubblica come gli ordini con soggetti, come le associazioni, ad oggi non riconosciuti in rappresentanza delle professioni, così snaturando la funzione pubblica degli ordini. Già in precedenza la Corte Costituzionale aveva preannunciato un indirizzo così netto. Con sentenza del 12.12.2003 n.353 era infatti dichiarata la illegittimità costituzionale della legge 24.10.2002 n.25 della regione Piemonte che disciplina l'accesso e le modalità delle pratiche terapeutiche non convenzionali. La regione Piemonte aveva in questo caso, costituito un registro di tali professioni. Ancora più recente è la sentenza n.355 del 30.9.2005 della Corte Costituzionale che ha ritenuto, a proposito della legge 19.11.2003 della regione Abruzzo che istituiva un registro regionale degli amministratori, come non spettasse alla regione legiferare in tema di professioni in assenza di principi fondamentali posti con legge dello Stato cui spettava la competenza principale in tema di accesso alle professioni e di disciplina delle stesse.

Questa è la cronistoria dei recenti e decisi interventi della Consulta. Vediamo quale è la situazione che li determina e li giustifica. La suddivisione di competenze tra Stato e regioni, in tema di disciplina delle professioni, è stato sempre un argomento di indubbia delicatezza. Lo avevano presente tutti i progetti di riforma delle professioni che esordivano

con un preciso ed immancabile richiamo all'articolo 117 della Costituzione, ricordando sempre come i principi fondamentali della materia dovevano appartenere alla legislazione dello Stato. Basterà ricordare che il progetto di legge "disciplina delle professioni intellettuali" presentato alla commissione giustizia del Senato dai relatori Nania, Pastore, Battisti, Calvi, Pasquini nel testo unificato predisposto dai relatori Cavallaro e Federici, prevedeva come le regioni dovevano esercitare la potestà legislativa concorrente nell'ambito dell'articolo 117 e della legge che avrebbe dovuto essere emanata. Anche nell'ambito del progetto frutto dell'attività della commissione Vietti, si prevedeva come il testo di legge che ne sarebbe seguito avrebbe costituito norma generale di riforma economico – sociale e principio fondamentale della legislazione dello Stato, anche in adempimento ad obblighi internazionali, vincolando così regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale.

L'intreccio di competenze Stato e regioni è disciplinato dall'articolo 117 della Costituzione che, dopo la modifica del Titolo quinto della Costituzione stabilisce in questa materia la potestà concorrente di Stato e Regione. Secondo la prevalente opinione degli studiosi della materia, la potestà concorrente delle regioni non che può che avvenire nell'ambito di principi base stabiliti dallo Stato. Non va però dimenticato che vi è anche chi sostiene la possibilità per le regioni di legiferare laddove e sino a quando lo Stato non sia intervenuto. Dobbiamo però dire che nel caso delle professioni, il problema non si presenta così semplice. L'ambito delle professioni regolamentate e non regolamentate investe un ampio settore della vita economica e sociale del paese. La materia tocca in maniera sensibile aspetti quali il diritto al lavoro, l'eguaglianza dei cittadini, la libera circolazione ed occupazione degli stessi su tutto il territorio comunitario e, a maggior ragione, su quello nazionale. Va ricordato anche che dopo la modifica del titolo quinto della costituzione, nella materia del lavoro che presenta non poche affinità con quella delle professioni, venne valorizzato al massimo il concetto di ordinamento civile per riferirvi tutte quelle materie disciplinate dal codice civile e comunque dotate di una ricaduta su tutto l'ordinamento nazionale che non potevano divenire oggetto di autonomi interventi legislativi delle regioni. In effetti anche la materia delle professioni trova la sua fondamentale disciplina negli articoli 2229 del codice civile che affida alla legge la disciplina delle professioni intellettuali, sancendo il principio della necessaria vigilanza dello stato, e nel successivo articolo 2231 che riserva agli iscritti agli albi l'esercizio di determinate professioni individuate dalla legge. Del resto la necessità di mantenere un quadro omogeneo di opportunità lavorative per tutto il territorio nazionale, era già presente al giudice costituzionale nel lontano 1961, laddove con la sentenza del 29 marzo di quell'anno, la Corte Costituzionale dichiarava l'illegittimità della normativa emanata dalla regione Valle D'Aosta che disciplinava la professione di guida alpina istituendo un albo professionale che presupponeva l'iscrizione ad una locale associazione e il requisito della residenza per un certo periodo nel territorio regionale. In quel caso infatti, la Corte Costituzionale individuava nella disciplina regionale in questione la violazione dell'articolo 4 della Costituzione (diritto al lavoro) e dell'articolo 41 (libertà di iniziativa privata). Un breve cenno merita il nesso che può verificarsi nella delicata materia delle professioni tra normativa comunitaria e normativa regionale. Come noto, la Comunità Europea è interessata ad una disciplina generale della materia che non sempre trova rispondenza negli ordinamenti statali. Si ritiene in genere che le regioni a statuto speciale possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie soltanto nelle materie di competenza esclusiva, mentre le regioni a statuto ordinario lo possono fare nelle materie di competenza concorrente, solo dopo l'entrata in vigore della legge comunitaria dello Stato, successiva alla direttiva comunitaria. In ogni caso, ogni sei mesi, è convocata una sessione speciale della conferenza stato – regioni dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie che possono interessare anche le regioni.

Mentre sono aperti tutti questi interessanti temi, è intervenuto il decreto legislativo " La Loggia "che da attuazione all'articolo 1 delle legge n.131 del 2003 in materia di

professioni. Con questa disposizione di legge si vogliono evitare invasioni di campo o accaparramenti di spazi, nell'attesa della nuova disciplina delle professioni. Si cercano così di fissare i principi fondamentali della materia. E' così apertamente vietato alle regioni di imporre ostacoli al libero esercizio delle professioni. Lo stesso provvedimento prevede in tema di riconoscimento di associazioni rappresentative di nuove professioni che queste possano ottenere il riconoscimento della personalità giuridica da parte delle regioni nel cui ambito esse esauriscono le loro finalità statutarie. In poche parole, ciò significa che le regioni, lungi dal riconoscere per il tramite delle associazioni nuovi ambiti professionali, dovranno limitarsi a riconoscere la personalità giuridica solo alle associazioni aventi ambito regionale. In tema di accesso alle professioni, gran parte delle competenze sono riservate all'ordinamento statale come per quanto riguarda i requisiti ed i titoli tecnici per attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali. E' prescritto invece che i titoli professionali rilasciati dalle regioni nel rispetto dei livelli minimi ed uniformi di preparazione stabiliti dalle leggi statali consentono l'esercizio dell'attività professionale anche fuori dai limiti regionali. L'entrata in vigore di questa normativa potrebbe comportare l'abrogazione ad opera della Corte Costituzionale di ulteriori e già vigenti normative regionali idonee a porsi in conflitto con questi principi.

Ancor più recente è il testo di legge approvato dal Senato in data 14.12.2005, che disciplina numerose professioni sanitarie della prevenzione e della riabilitazione, istituendo i relativi ordini e subordinando l'esercizio di queste professioni al possesso del titolo universitario. Anche questa legge contribuisce a delimitare lo spazio delle regioni, stabilendo che compete alle stesse esclusivamente la individuazione e la formazione di quei profili di operatori non disciplinati dalla legge appena esaminata.

La strada della riforma procede così per strade tortuose, ma intanto è stata evitata la paventata polverizzazione delle competenze.

Fabio Petracchi.