

Riforma delle professioni

LE REGOLE BASE



Novità a tutto campo

Il regolamento approvato ieri va dall'accesso alle sanzioni, passando dalle norme di comportamento

IL LUNGO CAMMINO VERSO IL RIORDINO

1999-2000

Varato un disegno di legge
Il governo di Massimo D'Alema riparte dal parere dell'Antitrust e dalla legge Bersani, poi quello di Giuliano Amato vara un disegno di legge del ministro della Giustizia, Piero Fassino (foto). Nemmeno stavolta arriva l'ok parlamentare



2002-2004

Ci prova Vietti
Tornato al potere Silvio Berlusconi, parte la commissione guidata dal sottosegretario alla Giustizia, Michele Vietti (foto). I lavori si fermano due anni dopo: il ministro Roberto Castelli esautorato Vietti aprendo uno scontro con lui



2010

Alfano promette
A luglio (poco più di due anni dopo il suo insediamento), il ministro della Giustizia, Angelino Alfano (foto), promette che entro ottobre arriverà una riforma. Tutto finisce come nei decenni precedenti: con un nulla di fatto



2011-2012

Verso la meta
Nell'ultima fase del governo Berlusconi, con la manovra di Ferragosto, va in porto la riforma dell'esame di Stato e novità su concorrenza e pubblicità. Il governo Monti prosegue, fino ad approvare ieri il Dpr attuativo

Tirocinio massimo per 18 mesi

Ma l'obbligo non riguarda tutti gli Ordini - Numero chiuso in casi particolari

ACCESSO

Guillermo Saporito

L'accesso alle libere professioni cambia sotto la spinta della normativa comunitaria, che impone esigenze di uniformità sia nei titoli di studio sia nei successivi aspetti "imprenditoriali" (qualità, informazione e tutela del consumatore, pubblicità, assicurazione). L'accesso (articolo 2 del Dpr di riforma approvato ieri) è oggetto di disposizioni particolari: una volta iscritto in un albo, il professionista è libero di operare, purché rispetti i limiti di preparazione e di correttezza. L'accesso alla professione si fonda infatti sull'autonomia e sull'indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnico, del professionista.

Il numero chiuso vige solo per alcune professioni (notai, farmacisti), ma per particolari ragioni di interesse pubblico (come la tutela della salute) che esistono anche nell'accesso ad alcune facoltà universitarie (come medicina). L'accesso agli albi nazionali deve inoltre essere coerente agli standard comunitari, escludendo discriminazioni basate sulla nazionalità o sull'ubicazione della sede della società professionale.

Restano l'esame di Stato (previsto dall'articolo 33 della Costituzione) e la possibilità di limitazioni in presenza di condanne penali o disciplinari irrevocabili. I vari albi locali saranno unificati sotto l'aspetto anagrafico, per consentire che dei provvedimenti disciplinari subiti resti traccia anche in caso di trasferimento di sede.

Il tirocinio è ridotto da pluriennale a 18 mesi (massimo) e per sei mesi può essere svolto durante il corso di studio per la laurea, sulla base di convenzioni tra Consigli nazionali degli Ordini e ministero dell'Università. Pur non essendo configurabile come rapporto di lavoro subordinato, il tirocinio va accompagnato dalla corresponsione di un equo indennizzo (articolo 9, comma 4 Dl 1/2012). Gli Ordini cureranno l'effettivo svolgimento dell'attività formativa del tirocinante e l'adeguamento costante della preparazione, in funzione della garanzia di serietà e adeguatezza del servizio professionale da prestare (articolo 6). Il tirocinio è obbligatorio per i soli ordinamenti professionali che lo prevedano.

Per gestire un tirocinante, il titolare dello studio deve avere cinque anni di anzianità e un tetto di tre praticanti contemporanei (salva possibilità di deroga dal consiglio dell'ordine o collegio). Le professioni che prevedevano un periodo inferiore ai 18 mesi possono concordare un periodo di tirocinio durante gli studi universitari, mentre rimane immutato il periodo di 18 mesi previsto, in sede comunitaria, per l'iscrizione nel registro dei revisori legali. Il tirocinio può essere svolto, per un periodo non superiore a sei mesi, presso enti o professionisti di altri Paesi, o, per tutta la sua durata, presso pubbliche amministrazioni, previo convenzionamento. Ferma la verifica di effettività e serietà, il tirocinio può essere svolto anche in costanza di rapporto di pubblico impiego o di rapporto di lavoro subordinato privato, purché sussista compatibilità di orari e modalità di svolgimento.

È poi prevista la soggezione dei praticanti alle norme deontologiche dei professionisti abilitati ed al medesimo regime disciplinare. In alternativa alla pratica svolta presso lo studio professionale, vi può essere la frequenza con profitto di specifici corsi di formazione professionale organizzati dagli Ordini o Collegi, nonché da associazioni o enti autorizzati dai Consigli nazionali con intervento del ministro vigilante. I corsi di formazione possono essere organizzati da soggetti diversi anche dalle associazioni professionali e correlativamente i Consigli nazionali degli Ordini o Collegi, previo parere favorevole del ministro vigilante, emanano un regolamento attuativo concernente:

a) le modalità e le condizioni per l'istituzione dei corsi di formazione (con l'obiettivo espresso di garantire libertà e pluralismo dell'offerta formativa); b) i contenuti formativi essenziali; c) la durata minima dei corsi con carico didattico minimo non inferiore a duecento ore; d) le modalità e le condizioni per la frequenza dei corsi di formazione, nonché per la verifica intermedia e finale del profitto, affidate ad una commissione di professionisti o docenti universitari in modo da garantire omogeneità di giudizio sull'intero territorio nazionale.



L'avvio. Che cosa accadrà dal 14 agosto

Effetti immediati per l'accesso e la pubblicità

Svolta negli ordinamenti professionali dal 14 agosto: l'articolo 5-bis del Dl 138/2011 prevede l'abrogazione delle norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i principi che lo stesso Dl pone in materia di accesso, tirocinio, formazione continua, procedimento disciplinare e pubblicità. Venendo meno le «norme vigenti», cadono anche le prassi applicative, i criteri generali che davano applicazione alle norme adesso abrogate.

Accesso e tirocinio

Gli effetti circa l'accesso ed il tirocinio sono immediati, perché le norme degli ordinamenti speciali delle singole professioni cedono il passo a quanto previsto dal Dpr approvato ieri e ora in attesa della pubblicazione. Ad esempio, il tirocinio diventa espletabile in costanza di lavoro dipendente e sarà immediatamente valutabile perché ciò è previsto dall'articolo 6 del Dpr approvato ieri, secondo il quale il tirocinio può essere svolto in costanza di rapporto di pubblico impiego ovvero di rapporto di lavoro subordinato privato, purché le relative discipline prevedano modalità e orari di lavoro idonei a consentire l'effettivo svolgimento.

Concorrenza e pubblicità

Un forte impatto sulla libera concorrenza e la pubblicità informativa deriva dall'applicazione dell'articolo 4 del Dpr, che prevede pubblicità informativa con ogni mezzo sull'attività, le specializzazioni, i titoli posseduti attinenti alla professione, la struttura dello studio professionale e i compensi richiesti per le prestazioni. La pubblicità è prevista come informativa, ma potrebbe anche essere comparativa, purché funzionale all'oggetto della professione, veritiera, corretta, coerente all'obbligo del segreto professionale senza essere equivoca, ingannevole o denigratoria.

Si tratta degli stessi concetti sulla pubblicità professionale presenti nell'articolo 3 del Dl 138/2011, con l'effetto tuttavia di azzerare le varie delibere degli Ordini professionali che in precedenza hanno individuato parametri di corretto comportamento pubblicitario. Ad esempio, la precisazione «con ogni mezzo» comprende qualsiasi strumento di diffusione, ed anche la pubblicità indirizzata a potenziali clienti (come già riconosciuto possibile dalla Corte di Giustizia Ue).

Procedimenti disciplinari

Ancor più dirompente è l'applicazione del Dpr ai procedimenti disciplinari, perché l'articolo 3 del Dl 138/2011 impone agli ordinamenti professionali organi a livello territoriale, diversi da quelli aventi funzioni amministrative, ai quali specificamente affidare l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari e di un organo nazionale di disciplina. La carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale deve essere incompatibile con quella di membro dei Consigli di disciplina nazionali e territoriali. Il Dpr di ieri prevede, in attuazione dell'articolo 3, Consigli di disciplina territoriali cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle que-

stioni disciplinari riguardanti gli iscritti all'albo.

Il Dpr prevede requisiti di anzianità e designazione, nonché Consigli di disciplina nazionali cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari assegnate alla competenza dei medesimi Consigli nazionali anche secondo le norme antecedenti l'entrata in vigore del Dpr.

I dubbi sorgono in quanto quest'ultima norma prevede, con una forzatura, che - fino all'insediamento dei nuovi Consigli di disciplina territoriali e nazionali - le funzioni disciplinari restano interamente regolate dalle disposizioni

IL QUADRO

Gli ordinamenti speciali devono cedere il passo a quanto previsto dal Dpr passato in Consiglio dei ministri

vigenti. I procedimenti pendenti, per questo motivo, avrebbero un regime di ultrattività che contrasta con l'abrogazione espressa disposta dal Dl 138/2011.

Anche per quanto riguarda i notai vi sono dubbi di legittimità circa le procedure applicabili, in quanto tale professione non ha un organismo centrale disciplinare (ma solo l'appello innanzi la giustizia ordinaria). L'articolo 3 del Dl 138/2011 non prevede deroghe per quella professione avrebbe dovuto essere previsto un sistema di impugnazioni innanzi un organismo centrale, senza che il Dpr di ieri potesse superare l'efficacia abrogante del Dl 138/2011.

Gu.S.

In sintesi

- 01 | LA DATA**
La prime novità sugli ordinamenti professionali scatteranno a breve: il 14 agosto. Il termine era stato previsto un anno fa dal Dl 138/11
- 02 | DISCIPLINA**
In teoria, l'impatto più forte delle nuove norme si registrerà in materia di procedimenti disciplinari: dovranno essere costituiti appositi Consigli di disciplina. Ma è previsto che, in attesa del loro insediamento, la competenza resti ai Consigli degli Ordini e Collegi
- 03 | NOTAI**
Particolare è la situazione dei notai: attualmente non esiste un organo disciplinare nazionale, per cui sui ricorsi contro i provvedimenti dei Collegi territoriali è competente il giudice ordinario. Le nuove norme non tengono conto di questa particolarità e quindi, in teoria, anche il notariato dovrebbe avere anche un Consiglio di disciplina a livello nazionale. Sulla questione sono però possibili interpretazioni diverse

DEONTOLOGIA

I giudici dei colleghi saranno scelti da un magistrato

Alessandro Galimberti

MILANO
Separazione netta tra l'attività di amministrazione degli ordini e le funzioni disciplinari sugli iscritti.
L'obiettivo della riforma delle professioni è tentare di interrompere una volta per tutte le interferenze "elettorali" - una peculiarità certo non esclusiva degli Ordini - sul controllo della deontologia: l'eletto non potrà più essere giudice dei colleghi incolpati ma la frattura, pur importante rispetto al passato, si ferma qui. I debuttanti «consigli di disciplina», infatti, saranno istituiti su base territoriale all'interno dei consigli dell'ordine o collegi, esattamente come oggi, e vigileranno sulla buona condotta professionale dei colleghi iscritti al medesimo albo territoriale. Nell'ultima stesura, in sostanza, si è deciso di non percorrere la via del giudice deontologico vicinore - sul modello delle indagini relative a magistrati - che a fronte di maggiori garanzie di reale terzietà avrebbe comportato un'organizzazione molto problematica (e soprattutto pesantemente osteggiata da tutte o quasi le professioni).
Nuovo, parzialmente, anche il meccanismo di selezione dei giudici deontologici. Il consiglio dell'ordine proporrà al presidente del tribunale un elenco - pari al doppio dei posti disponibili - da cui il magistrato sceglierà i componenti, che saranno in numero eguale a quello in vigore oggi nei vari distretti. La durata dell'incarico ricalcherà le sorti del consiglio dell'ordine di riferimento. Stessa struttura anche per l'"appello", articolato in consigli di disciplina nazionali strettamente separati dall'attività - e dalle cariche - amministrative. Sanzioni in arrivo per i consigli di disciplina "pigri" o spregiudicati: il ministro vigilante può commissariarli in qualsiasi momento per gravi e ripetute violazioni di legge, o se non riescono a funzionare.
Ai margini della riforma restano invece le professioni sanitarie e i notai.

ASSICURAZIONE

La polizza sarà obbligatoria ma fra un anno

Angelo Busani

L'obbligo dell'assicurazione è uno dei principali snodi della riforma delle professioni. L'articolo 3, comma 5, del Dl 138/2011, prevede tra l'altro, l'obbligo del professionista, a tutela del cliente:
a) di stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale;
b) di rendere noti al cliente, al momento dell'assunzione dell'incarico, gli estremi della polizza stipulata per la responsabilità professionale e il relativo massimale.
È stato pure previsto che le condizioni generali delle polizze possano essere negoziate, in convenzione con i propri iscritti, dai Consigli Nazionali e dagli enti previdenziali dei professionisti.
In attuazione di questa delega, la nuova disciplina regolamentare prevede che il professionista è tenuto a stipulare idonea assicurazione per i danni che derivino al cliente dall'esercizio dell'attività professionale; e ribadisce che il professionista deve poi rendere noti al cliente, al momento dell'assunzione dell'incarico:
a) gli estremi della polizza professionale
b) il relativo massimale; nonché
c) ogni successiva variazione.
Il professionista che non si adeguerà commette un illecito disciplinare sanzionabile dalla normativa deontologica propria di ciascun ordinamento professionale.
Occorre sottolineare che il rischio da coprire con l'assicurazione obbligatoria è quello relativo ai danni derivanti al «cliente» dall'operato del professionista; di conseguenza, va escluso che l'obbligo in questione possa riguardare il professionista che operi nell'ambito di un rapporto di lavoro dipendente.
L'obbligo di assicurazione scatterà comunque solo decorsi dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto attuativo, e ciò al fine di consentire la negoziazione delle convenzioni collettive.

PUBBLICITÀ

Spot ammessi ma nel rispetto dei concorrenti

Francesco Falcone

ANTONIO TORIO
La pubblicità informativa deve essere consentita con ogni mezzo e può anche avere ad oggetto, oltre all'attività professionale esercitata, i titoli e le specializzazioni del professionista, l'organizzazione dello studio ed i compensi praticati. E quanto previsto in estrema sintesi dall'articolo 4 del Dpr sulla riforma degli ordinamenti professionali. La norma stabilisce che è ammessa con ogni mezzo la pubblicità informativa avente ad oggetto l'attività delle professioni regolamentate, le specializzazioni, i titoli posseduti attinenti alla professione, la struttura dello studio professionale - nel senso della sua composizione - e i compensi richiesti per le prestazioni. La pubblicità deve essere però strettamente funzionale all'oggetto (assorbendo in tal modo ogni necessità di riferimenti ambigui alla dignità e al decoro professionale), veritiera e corretta, non deve violare l'obbligo del segreto professionale e non deve essere equivoca, ingannevole o denigratoria. La violazione non solo costituisce illecito disciplinare, ma integra anche una infrazione delle disposizioni del codice al consumo e sulla pubblicità ingannevole.
La ratio della norma è disciplinare, per incentivare la concorrenza, la pubblicità informativa. Giova ricordare che nel concetto di pubblicità informativa, previsto dalla norma di delega, deve ricomprendersi - e non poteva essere diversamente - la pubblicità comparativa in termini assoluti e non quella comparativa in senso stretto, ossia quella attuata mediante raffronti relativi ad altri professionisti individuati.
Nonostante le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato, è stata mantenuta la connotazione della pubblicità come «funzionale all'oggetto». Questo, si legge nella relazione illustrativa al Dpr, è avvenuto perché tale connotazione è stata ritenuta utile a evitare che la pubblicità potesse assumere caratteri di eccentrica estraneità ai contenuti professionali stessi.

FORMAZIONE

Chi non si aggiorna rischiando la sanzione

La formazione continua permanente è obbligatoria e sanzionata disciplinarmente. Lo prevede l'articolo 7 del Dpr sulla riforma delle professioni. Per garantire la qualità e l'efficienza della prestazione professionale, nel più ampio interesse dell'utente, e per conseguire l'obiettivo dello sviluppo professionale, ogni professionista ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale.
I corsi di formazione possono essere organizzati dagli ordini o dai collegi, o da associazioni o enti autorizzati dai consigli nazionali degli ordini o dei collegi con intervento del ministro vigilante, nel procedimento deliberativo consultivo, volto a vincolare gli ordini o i collegi anche all'accoglimento dell'autorizzazione che si intende negare. Con evidente finalità di tutela verso comportamenti anticoncorrenziali da parte degli organi dotati di potere autorizzatorio, i consigli nazionali trasmettono motivata proposta di delibera, anche di diniego dell'autorizzazione, al ministro vigilante al fine di assumere il parere vincolante e, quindi, eventualmente inducendo al rilascio di una autorizzazione "in bilico". A un regolamento emanato dai consigli nazionali degli ordini o collegi, previo parere favorevole del ministro vigilante, è rimessa: a) la determinazione delle modalità e delle condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti; b) l'individuazione dei requisiti minimi dei corsi di aggiornamento; c) la fissazione del valore del credito formativo professionale, quale unità di misura della formazione continua. Infine con convenzioni tra consigli nazionali e università potranno essere stabilite regole comuni di riconoscimento reciproco dei crediti formativi professionali e universitari. Competenza regionale infine per la disciplina dell'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di formazione professionale.

F.Fa.
A.I.