

**Incontro con il Ministro per le Riforme istituzionali e la Semplificazione normativa, Sen. Maria Elisabetta Alberti Casellati, sui profili relativi alle riforme istituzionali**

19 giugno 2023

*Confprofessioni è la principale organizzazione di rappresentanza del comparto libero-professionale in Italia. Raccoglie al suo interno le libere associazioni dei professionisti, tanto in ambito ordinistico quanto nel settore delle nuove professioni.*

*È parte sociale, firmataria del CCNL dei dipendenti degli studi professionali, all'interno del quale dà vita, con le organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore, ad un sistema molto articolato di tutele.*

*È componente del CNEL: nella passata consiliatura ha coordinato i lavori della Commissione sul lavoro autonomo.*

*In Europa, è componente del Ceflis, Consiglio europeo delle professioni liberali, presieduto proprio dal Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella.*

### **Riforme istituzionali**

Le riforme dell'architettura istituzionale, per quanto complesse e laboriose, rappresentano un passaggio obbligatorio per rafforzare il circuito democratico e dare una maggiore credibilità al Paese sulla scena internazionale.

In particolare, la **stabilità istituzionale** rappresenta una condizione imprescindibile per la crescita economica: dalla solidità dell'indirizzo politico deriva la fiducia degli operatori e degli investitori, che cercano un quadro regolativo certo, entro cui programmare le proprie attività economiche. Al contempo, la precarietà cronica dei nostri governi mina la credibilità e l'autorevolezza del Paese nei contesti internazionali, dove avviene oramai la massima parte delle negoziazioni decisive sul fronte degli indirizzi macro-economici.

In questo senso la storia dei governi della nostra Repubblica è chiara: in 75 anni si sono avvicendati ben 68 governi con una durata media di poco più di un anno (14 mesi per la precisione). Questo dimostra in maniera ineludibile l'instabilità politica del nostro Paese che va ad incidere in maniera drammatica sulla possibilità di pianificazione dei progetti di riforma. Al contrario per poter realizzare le riforme necessarie a rilanciare il Paese – lavoro, fisco, incentivi, giustizia, scuola, università, famiglia – è imprescindibile che i Governi abbiano un

orizzonte temporale più ampio, quantomeno di legislatura, potendo operare in un quadro normativo e istituzionale stabile.

Come parte sociale, che si confronta con Governo e Parlamento su una pluralità di temi decisivi per il futuro della categoria, avvertiamo l'esigenza di poterci raffrontare con un interlocutore in grado di dare continuità al proprio operato.

Condividiamo dunque l'esigenza di un intervento di riforma costituzionale mirato e finalizzato alla garanzia della stabilità delle istituzioni: la **forma neo-parlamentare** – con **elezione diretta o designazione elettorale del Primo Ministro** – ci sembra la più adatta, perché consolida l'asse tra volontà popolare e indirizzo di maggioranza e governo e, allo stesso tempo, salvaguarda il ruolo di garanzia e moderazione che riveste il Capo dello Stato nella nostra Repubblica: una risorsa preziosa, quest'ultima, che si è dimostrata fondamentale in molti frangenti critici della storia recente. Inoltre, consentirebbe di intervenire con modifiche limitate a pochi articoli della Costituzione – presumibilmente relative ai poteri del Primo Ministro ed al meccanismo della sfiducia – rispetto al presidenzialismo o semipresidenzialismo che richiederebbero una profonda riforma della Carta.

Peraltro, oltre a rafforzare l'azione di governo, riavvicinerebbe gli elettori alla politica contrastando la crisi di democrazia e potrebbe rivelarsi una soluzione bilanciata che assicuri un maggiore equilibrio istituzionale.

Allo stesso tempo sarebbe necessaria anche una riforma della legge elettorale che garantisca una vittoria chiara dalle elezioni politiche, evitando la frammentazione e l'instabilità.

Certamente le riforme trasformeranno l'assetto dei pesi e contrappesi istituzionali; dunque, dovranno essere bene calibrate e il più possibile condivise, tenendo conto delle peculiarità del modello italiano e delle sensibilità del Paese.

### **Riforma dei processi di normazione**

Contestualmente, riteniamo che non sia più rinviabile **una riforma dei processi di normazione**.

Risulta infatti evidente come, nell'ultimo ventennio, le Camere abbiano visto man mano ridimensionato il loro ruolo di protagoniste del processo legislativo, attribuitogli originariamente dalla Costituzione. I dati in questo senso sono impietosi: nelle ultime sei legislature – ovvero a partire dal 2001 – delle circa 1.900 leggi approvate il 78% risulta essere di iniziativa governativa. Questi dati fotografano cristallinamente il fenomeno della predominanza dell'iniziativa governativa su quella parlamentare, che è stato certamente acuito dalla crisi pandemica e, più in generale, dal susseguirsi di persistenti crisi economiche, ambientali e sociali che è culminato con lo strumento normativo dei DPCM, sui quali il Parlamento non ha avuto sostanzialmente possibilità di intervento.

Il margine di iniziativa legislativa parlamentare è ormai residuale (appena due leggi su dieci) e si limita a provvedimenti settoriali e di minore importanza.

A ciò si aggiunga il ricorso massiccio da parte degli Esecutivi alla decretazione d'urgenza, che ha ormai preso il sopravvento su ogni altra forma di esercizio dell'iniziativa legislativa ed è aggravata dal fenomeno del ripetuto ricorso alla tecnica del maxi-emendamento e dell'apposizione della questione di fiducia, che strozza in maniera definitiva il confronto e il dibattito parlamentare.

Ma le emergenze hanno solamente consolidato una tendenza e una prassi applicata da tutti i Governi che si sono susseguiti negli ultimi anni i quali, per agire tempestivamente, hanno "abusato" della decretazione d'urgenza ritenendolo l'unico strumento legislativo in grado di garantire tempi certi di attuazione, ma che era stato pensato dai Costituenti con altre finalità.

Con specifico riferimento alla pratica, ormai sistematica, del ricorso alla decretazione d'urgenza questa è sicuramente da censurare: i decreti presentati dal Governo alle Camere hanno dimensioni sempre crescenti e "lievitano" nel corso dell'*iter* di conversione. Le norme sono frammentarie, multisettoriali e contengono una disciplina sempre più eterogenea. Tutto questo genera un deterioramento della qualità della legislazione che ricade su imprese, professionisti, pubblica amministrazione e cittadini: una produzione normativa, confusa e precaria genera difficoltà interpretative e applicative, dalle quali possono derivare contenzioni e aggravii burocratici che si sostanziano in un costo per la società.

Inoltre, i decreti predisposti dal Governo in pochi giorni, esaminati ed emendati dalle Camere in tempi strettissimi, senza un adeguato confronto con le parti sociali e con l'aggiramento del bicameralismo, alimentano un circolo vizioso che nuoce al corretto rapporto tra le istituzioni. Anche in questa Legislatura, infatti, vediamo confermato il fenomeno del "monocameralismo alternato", ovvero l'esame dei decreti viene effettuato e si conclude attraverso una sola lettura da parte del primo ramo del Parlamento al quale viene "assegnato", mentre il secondo ramo è chiamato a una mera "ratifica" senza possibilità di introdurre modifiche (nella scorsa legislatura circa il 96% dei d.l. convertiti in legge è stato modificato da una sola Camera).

Sul tema segnaliamo come anche sulla legge recante "*Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali*" (L. 21 aprile 2023, n. 49), approvata in questa Legislatura, di grande interesse per il settore professionale e i lavoratori autonomi, non è stato possibile apportare le necessarie correzioni per timore che si arenasse nella "palude" parlamentare: segno evidente che il sistema non funziona.

Per tali ragioni riteniamo che il Parlamento debba riacquisire un ruolo centrale nel processo di produzione legislativa in quanto è l'unico organo costituzionale in grado di assicurare la trasparenza del confronto tra i diversi interessi e garantire strutturate forme di dialogo e consultazione con la società civile, attraverso le molteplici forme di attività conoscitiva, svolgendo la sua funzione di raccordo essenziale tra società civile e politica.

A tal fine, oltre al recupero di un'adeguata capacità di programmazione legislativa da parte del Governo, sarebbe opportuno garantire tempi certi e ragionevoli per l'approvazione dei disegni di legge ordinari.

Infine, per correggere le storture sopra segnalate si dovrebbero imporre paletti più rigorosi al ricorso alla decretazione d'urgenza ed assegnare, specularmente, al Governo delle corsie parlamentari riservate per i disegni di legge di attuazione del programma di governo.

Tutti quelli sopra elencati sono temi di cui si discute da molti anni e su cui è ampia la condivisione tra le forze politiche, ma che si sono sempre scontrati con logiche di parte o con la debolezza della politica: esistono oggi le condizioni per un largo consenso su una riforma mirata della Costituzione nella direzione indicata, e questa occasione non va sciupata.

4

### **Regionalismo differenziato**

Complementare al tema delle riforme istituzionali vi è sicuramente il processo di attuazione del regionalismo differenziato: l'autonomia rappresenta una sfida di responsabilità e trasparenza nell'interesse dei cittadini, per garantire un'Italia efficiente e senza più sperequazioni, e costituisce certamente parte integrante di un organico progetto riformatore.

Confprofessioni ha sempre sostenuto che debba essere intrapreso uno sforzo verso la semplificazione del quadro costituzionale delle competenze legislative ripartite tra Stato e Regioni.

Proprio in quest'ottica l'attuazione del principio costituzionale del regionalismo differenziato e la revisione del Titolo V – in particolare dei cataloghi di materie divenuti ormai obsoleti – potrebbero costituire un ulteriore indirizzo di riforma costituzionale. L'attuazione del regionalismo differenziato rappresenterebbe l'occasione per spingere verso un maggiore autonomismo, una più ampia responsabilità e una valorizzazione dei singoli territori del Paese. I disegni di legge all'esame del Parlamento sono certamente molto positivi poiché mirano a bilanciare le istanze di maggiore autonomia con le esigenze imprescindibili di solidarietà sociale.

Il Paese attualmente risulta pesantemente segnato da una troppo marcata sperequazione tra i livelli dei servizi pubblici al Nord e al Sud e, dunque, riteniamo prioritario stabilire livelli che garantiscano condizioni omogenee di prestazione dei servizi su tutto il territorio. In questo senso il disegno di legge governativo va nella giusta direzione, ma è necessario che si proceda celermente con la sua approvazione, senza operare uno stravolgimento dell'attuale ordinamento ma rafforzando i principi di autonomismo, sussidiarietà ed efficienza.

Il disegno di legge presentato dal governo specifica che ai fini del riconoscimento delle “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” previsti dall'art.116, comma 3 Cost., debbano essere stabiliti in via preliminare i LEP da erogare sull'intero territorio nazionale per garantire la tutela dei diritti civili e sociali e i relativi fabbisogni e costi *standard*.

Quello dei LEP è un tema cui, quale parte sociale rappresentativa dei liberi professionisti, guardiamo con particolare interesse poiché specificamente connesso con le professioni dell'area sanitaria che rappresentiamo.

Quali soci fondatori della Cassa di Assistenza sanitaria per i dipendenti degli studi professionali Cadiprof, crediamo che le forme di assistenza integrative debbano essere considerate come supporto e non in concorrenza con il SSN. Le forme cooperative di assistenza sanitaria integrativa – specie quando create all’interno dei sistemi contrattuali – possono alleggerire le carenze del SSN in termini di efficienza e di prestazioni, contribuendo a raggiungere l’uniformità dei livelli di prestazione sul territorio. Questo processo virtuoso potrebbe ingenerarsi in particolar modo nelle Regioni che sono più in difficoltà nell’erogare prestazioni, ed anzi il *welfare* privato potrebbe fungere da stimolo all’uniformità, con il fine ultimo di raggiungere l’universalismo delle prestazioni quali principi delineati dal costituente.

### Sussidiarietà e nuovo modello amministrativo

I progetti di riforma istituzionale non possono essere disgiunti da un ripensamento del modello amministrativo che, all’insegna dei principi di semplificazione, economicità e innovazione, si apra a nuovi schemi di relazioni sussidiarie con la società civile, in generale, e con i liberi professionisti, in particolare.

Confprofessioni sostiene da anni la necessità di **valorizzare il ruolo sussidiario dei liberi professionisti per l’innovazione del settore pubblico**. La trasformazione digitale dei processi amministrativi può essere attuata – e apportare benefici concreti ai cittadini e alle imprese – solamente se è fondata su un dialogo istituzionalizzato e costante tra la pubblica amministrazione e gli intermediari, anche prefigurando in casi più avanzati l’interoperabilità su banche dati, flussi di informazioni e processi.

Soprattutto, la partecipazione dei professionisti alla trasformazione digitale garantisce che questa non si limiti alla mera adozione di nuove tecnologie o alla automazione di procedimenti, ma produca cambiamenti strutturali sull’intero sistema Paese. Per citare solamente alcuni esempi: la progettazione di un nuovo modello di *welfare* che integri efficientemente l’assistenza sanitaria e l’assistenza sociale; l’impostazione dei servizi pubblici secondo il modello delle *smart cities*; la gestione del cambiamento climatico e dei fattori di rischio idrogeologico.

Se la trasformazione digitale consente di valorizzare e riscrivere in un’ottica nuova il tradizionale ruolo dei liberi professionisti, di **intermediari tra pubblica amministrazione e società civile**, con il PNRR – che con il *Repower-EU* appare sempre più focalizzato sullo sviluppo sostenibile – i liberi professionisti sono anche i **facilitatori della transizione ecologica**. Pensiamo agli incentivi per la riqualificazione energetica degli edifici ovvero alle comunità energetiche. In tali iniziative, finalizzate a promuovere il ruolo proattivo dei cittadini e delle imprese in attuazione del principio di sussidiarietà, molteplici aree professionali sono in prima linea per la progettazione, ma anche per la certificazione dei lavori a garanzia della legalità e della sicurezza collettiva.

Il mondo libero professionale coniuga elevate competenze trasversali e settoriali ad una deontologia, soggetta anche ai necessari controlli istituzionali, che garantisce trasparenza e correttezza delle condotte. A queste si aggiunge la naturale vocazione alla semplificazione della dialettica tra pubblico e privato grazie ad un approccio orientato al pragmatismo e all'efficienza. Lo stesso approccio consente ai professionisti di collaborare direttamente all'attuazione del PNRR, con il reclutamento temporaneo all'interno dei ruoli della p.a. A due anni dall'avvio, il reclutamento prosegue e si dimostra essenziale a garantire la continuità dell'azione amministrativa e il funzionamento delle strutture deputate alla gestione, al coordinamento e al monitoraggio degli interventi.

Nell'auspicare che **il coinvolgimento dei professionisti possa divenire strutturale**, e dunque al di là delle necessità contingenti del PNRR, riteniamo essenziale l'impiego di forme di collaborazione che rispettino il carattere indipendente del lavoro professionale ed evitino l'inserimento organico dei professionisti nei ruoli della p.a. che, laddove attuato, ha mostrato tutti i propri limiti nell'incapacità del settore pubblico di trattenere i talenti e di valorizzare le competenze.

Più a monte, la collaborazione si esplica nel coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza, tra cui Confprofessioni, nella nuova Cabina di regia per il PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Nella Relazione sullo stato di attuazione del Piano, pubblicata in questi giorni, il Governo esprime la volontà di creare con la Cabina di regia un nuovo metodo di collaborazione organica, continuativa e coordinata con il mondo partenariale volta ad agevolare la condivisione politica degli obiettivi. In questo senso, occorre **superare il ruolo meramente consultivo delle associazioni di categoria, dando vita ad una collaborazione più efficiente e costruttiva a livello centrale e locale**, per la semplificazione normativa e burocratica, la definizione delle norme tecniche, il coordinamento tra i diversi interlocutori, l'individuazione e la risoluzione delle criticità. Ad esempio, il modello creato dal recente decreto-legge n. 13/2023 (cosiddetto decreto PNRR-ter) prevede che le associazioni di categoria, unitamente agli ordini professionali e ad altri enti di natura pubblica o privata, possano stipulare accordi con i piccoli Comuni al fine di fornire loro il supporto tecnico specialistico necessario all'attuazione degli investimenti. Confprofessioni ha già espresso, nelle sedi opportune, la propria disponibilità ad interloquire con le amministrazioni locali attraverso le articolazioni territoriali della Confederazione, unitamente all'auspicio che iniziative di tal genere siano sempre più incentivate e potenziate, quali buone pratiche di impegno del mondo professionale con il settore pubblico e per il settore pubblico.

Abbiamo altresì chiesto che, nell'ambito di una necessaria riforma del PNRR, vengano considerate le esigenze di rafforzamento dell'infrastruttura digitale degli studi professionali, attraverso azioni di incentivazione economica. Si tratta di una condizione imprescindibile per ottenere, con il supporto del mondo professionale, l'efficienza della pubblica amministrazione e dei servizi per cittadini e imprese.