

RIFORMA DELLE PROFESSIONI E UNIVERSITÀ

di Davide Festi, Maria Malatesta
30 maggio 2012

Dal 2006, quando fu emanato il decreto Bersani, è iniziato un processo di riforma delle professioni intellettuali non più dettato come in passato da esigenze di carattere politico-istituzionale, ma da ragioni eminentemente economiche. La normativa emanata nel 2011 e 2012 ha sviluppato ulteriormente questa tendenza, intervenendo su alcuni punti ritenuti decisivi per la liberalizzazione dell'attività professionale e il migliore funzionamento del mercato.

Essa si caratterizza per due punti fondamentali. In primo luogo non si presenta come una vera riforma delle professioni (da anni nell'agenda parlamentare), ma come una serie di disposizioni parcellizzate, introdotte all'interno di provvedimenti il cui obiettivo è il raggiungimento della stabilizzazione finanziaria e dello sviluppo attraverso la liberalizzazione del mercato dei servizi. In questo modo è stata consacrata la (assai contestata) definizione, introdotta dalla Comunità europea, delle professioni come imprese. In secondo luogo questa normativa si occupa solo delle professioni protette ad esclusione di quelle sanitarie, sancendo in tal modo un regime di separazione in atto da quando la regolamentazione di quest'ultime è stata demandata per la maggior parte agli accordi tra le regioni e il Servizio Sanitario Nazionale.

Che la normativa sulle liberalizzazioni si configuri come un piano di riforma delle professioni regolamentate, in attesa dell'annunciata delegificazione degli ordinamenti professionali vigenti, emerge anche dal fatto che essa coinvolge le università in alcuni aspetti della formazione professionale al fine di accelerare l'ingresso dei laureati nel mondo del lavoro. A partire dal dl. 138, 13 agosto 2011 (convertito nella l. 148, 14 settembre 2011), emanato durante l'ultimo governo Berlusconi e riguardante la seconda manovra finanziaria, il tirocinio abilitante alla professione è diventato uno dei punti dibattuti, tanto da aver subito significative modifiche nel dl. 1, 24 gennaio 2012 sulle liberalizzazioni (convertito nella l. 27, 24 marzo 2012). Entrambe le leggi prevedono la possibilità di svolgere il tirocinio abilitante durante il corso di studio (laurea triennale o magistrale) in presenza di un'apposita convenzione quadro stipulata tra i Consigli nazionali delle professioni e il Ministero dell'istruzione, università e ricerca. Nel dl. n 138 e nella l. 148 il tirocinio doveva essere non superiore a tre anni e ricevere un congruo compenso; nel dl. 1 e nella legge 27 la durata massima del tirocinio è stata invece ridotta a 18 mesi, l'obbligo di retribuire il tirocinante è caduto ed è stato introdotto un tirocinio post-laurea da svolgersi presso la pubblica amministrazione, previo accordo tra i Consigli nazionali e il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica. Il nuovo testo di legge ha suscitato molte perplessità circa l'opportunità di attuare il tirocinio professionalizzante durante il corso universitario perché esso potrebbe trasformarsi, soprattutto per la professione forense, in un escamotage per evitare di svolgere un periodo di pratica effettiva negli studi professionali qualora fosse seguito da un anno passato nella pubblica amministrazione. Ci si domanda inoltre quale effetto avrà questa normativa sul progetto di legge sulla riforma della professione di avvocato (ddl. 1198, 23 novembre 2010) già approvato al Senato, che prevede un tirocinio di 24 mesi retribuito. Un interrogativo finale riguarda infine il ruolo svolto in tutto questo dalle università. La genericità con la quale gli atenei vengono chiamati in causa apre un vuoto che deve essere quanto prima colmato.

I testi di legge citati escludono la professione medica dalle disposizioni in essi contenute relative alla formazione permanente dei professionisti e escludono tutte le professioni sanitarie anche dalle nuove disposizioni relative ai tirocini abilitanti, confermando al riguardo la normativa vigente. Le professioni sanitarie sono state interessate negli ultimi anni da molteplici cambiamenti che configurano un processo di riforma parallelo, che procede autonomamente. Negli anni passati, sull'onda della legge di riforma degli studi superiori, in particolare il dm 270/2004, si è accentuato il processo di professionalizzazione delle occupazioni sanitarie, grazie anche all'inserimento nel corso di studi universitari di una elevata quota di crediti formativi riservati ad attività professionalizzanti (tirocini, etc.). Tutto ciò vale per le lauree sanitarie (infermieristica, fisioterapia, etc.), in cui la laurea è anche professionalizzante con conseguente possibilità per il laureato di iscriversi immediatamente agli albi o alle associazioni professionali; ma questo processo sta interessando anche la laurea in medicina, che al momento non è professionalizzante in quanto l'iscrizione all'albo prevede un tirocinio post-laurea ed il superamento dell'esame di stato.

Oggi il mondo sanitario è attraversato da progetti di riforma resi necessari soprattutto dal progressivo invecchiamento della popolazione e da costi sanitari diretti ed indiretti sempre più elevati. Questi fattori inducono a una valutazione complessiva sulla tenuta del sistema sanitario, anche attraverso la proposizione di nuovi modelli organizzativi, e quindi di diverse o differenziate professionalità. La necessità di creare professionisti spendibili in un mercato del lavoro costantemente in evoluzione comporta per l'identificazione di quali soggetti debbano garantire la formazione, in particolare quella post-laurea. La recente proposta di accordo Stato-Regioni per rivalutare il rapporto tra la professione medica ed alcune professioni sanitarie (in particolare quelle dell'infermiere), ha aperto un acceso dibattito relativo non solo alla definizione degli specifici ambiti professionali, ma anche alla attribuzione delle responsabilità formative. La proposta che un apposito tavolo tecnico sta elaborando ridisegna il rapporto tra medici e infermieri attribuendo a questi ultimi competenze ed atti oggi effettuati dai medici, pur lasciando ai primi la titolarità di queste competenze. La preparazione per queste nuove funzioni avverrebbe attraverso una formazione post-laurea svolta dal SSN, riconoscendo in tal modo una funzione didattica e di ricerca alle aziende sanitarie. La proposta ha suscitato un forte scontento all'interno delle associazioni professionali sanitarie e al momento ha subito una battuta d'arresto.

La normativa sui tirocini e i nuovi progetti di professionalizzazione che circolano in ambiente sanitario chiamano in causa l'università ad un duplice livello. L'anticipazione dei tirocini è un'occasione per colmare quelle lacune che vengono imputate all'università, alla quale si rimprovera di non preparare adeguatamente al mondo del lavoro. Il tirocinio semestrale abilitante può essere un'opportunità per gli studenti e per gli stessi corsi di laurea per costruire uno scambio tra università e mondo del lavoro che funzioni in entrambe le direzioni. Alcuni atenei si sono mossi già da tempo in questa direzione. Ad esempio il corso di laurea in Economia e professioni della facoltà di Economia di Bologna è riuscita a costruire un percorso integrato tra laurea specialistica/ magistrale e svolgimento del tirocinio post-laurea, facendo coincidere il biennio universitario con due dei tre anni di tirocinio allora previsti per diventare dottori commercialisti; la facoltà di Medicina di Bologna ha dal canto suo stipulato un accordo con l'Ordine dei medici di Bologna per far effettuare agli studenti un tirocinio pre e post-laurea presso gli ambulatori dei medici di famiglia. In entrambi i casi i corsi di laurea hanno svolto un'azione propositiva gestendo l'accordo con gli ordini provinciali e monitorando l'efficacia del tirocinio.

Per le professioni sanitarie la posta in gioco è ancora maggiore perché il rischio che si prefigura è quello di un delega dell'università ad altre agenzie dei compiti formativi che dovrebbero esserli propri. Entrambi i casi possono rappresentare un'opportunità solo se l'università sarà in grado di far valere le sue competenze, sviluppando sinergie con il mondo delle professioni da un lato e con il SSN dall'altro in modo organizzato e strutturato. Qualora questo non avvenisse, lo spazio della formazione universitaria verrebbe progressivamente a ridursi. L'università non può essere responsabile di tutti i livelli della formazione; ciò non toglie che debba essere un interlocutore autorevole e credibile con il mondo del lavoro e delle professioni in quanto garante della qualità formativa nei confronti degli studenti.