



## ***Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro***

**Audizione presso la X Commissione permanente del Senato della Repubblica  
Esame congiunto in sede referente dei disegni di legge seguenti:**

- *Disegno di legge 3270 “Disposizioni in materia di professioni non organizzate in ordine o collegi”*
- *Disegno di legge 1329 “Disposizioni in materia di professioni non regolamentate e delega al Governo in materia di gestione previdenziale delle medesime professioni”*
- *Disegno di legge 1464 “Disposizioni in materia di professioni non regolamentate e delega al Governo per la istituzione di specifiche forme di tutela previdenziale dei soggetti che esercitano le professioni non regolamentate”*

### **Documento di analisi del CNEL**

Mercoledì, 4 luglio 2012

Nell'ultimo decennio sono stati innumerevoli i tentativi del legislatore, sia su iniziativa parlamentare che del Governo, di dare sistemazione alla complessa materia delle professioni intellettuali.

Nella maggior parte dei casi si è inquadrata l'intera materia in un unico disegno di legge relativo sia alle professioni ordinistiche che a quelle non regolamentate. Pur trattandosi di due aspetti dello stesso fenomeno, questi due "mondi" presentano tuttavia esigenze del tutto diverse.

Se per le professioni ordinistiche si tratta di modernizzare un impianto storicamente consolidato, per le professioni non regolamentate si tratta di dare una risposta urgente ad un fenomeno rispetto al quale il ritardo del sistema giuridico, in un certo senso fisiologico nel registrare i mutamenti dei contesti economico-sociali, rischia di diventare un limite allo sviluppo del Paese.

Il mondo delle professioni non regolamentate coinvolge più di 3 milioni di lavoratori, autonomi e dipendenti, spesso altamente qualificati, che svolgono attività professionali non organizzate in albi operando prevalentemente nei settori dei servizi alle imprese e dei servizi alla persona. Per questo giocano un ruolo strategico nello sviluppo economico del sistema Italia: servizi qualificati alle imprese rendono il tessuto delle piccole e medie imprese più competitivo e hanno ricadute positive in termini di innovazione, occupazione e produttività; i servizi alla persona si inseriscono a pieno titolo nel processo di sussidiarietà orizzontale, operando in un terreno su cui lo Stato non è sempre in grado di agire con gli stessi livelli di efficacia ed efficienza; gli altri settori in cui operano le associazioni professionali (informatica, istruzione, tempo libero, arte e cultura) coinvolgono aspetti altamente rilevanti per lo sviluppo dell'economia della conoscenza e per la qualità della vita.

Si tratta dunque di un contesto dinamico che si espande adeguandosi alle esigenze del mercato e al progresso tecnico, a fronte del quale manca una disciplina organica.

I tentativi di intervento del Parlamento, nell'ambito di una riforma più generale delle professioni, hanno provato a fornire una disciplina che consentisse di superare la differenza rispetto agli altri Stati europei e sviluppare pienamente anche nel nostro Paese quelle attività che si pongono come "motore" dell' "economia della conoscenza" sancita già dalla Strategia di Lisbona.

L'obiettivo di un adeguato sistema di regole è duplice:

- 1) fornire a professionisti preparati sulla base di un processo formativo certificato il vantaggio di un riconoscimento ufficiale delle attività, che potranno essere svolte da soggetti giuridici finalmente individuati e che saranno organizzate in modo da garantire migliori *standard* qualitativi;

- 2) offrire ai consumatori destinatari servizi di qualità e corrispondenti a quelli effettivamente richiesti.

Il risvolto della tutela da riservare alle attività professionali in esame trova fondamento nel quadro generale caratterizzato dalla libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) e dalle regole che presiedono al libero mercato, nonché dal principio della libertà professionale, che ha ricevuto recente conferma nell'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I principi richiamati comportano da un lato che un professionista sia libero di scegliere l'attività che intende svolgere, e dall'altro che i pubblici poteri abbiano l'obbligo di garantire l'effettivo esercizio di tale libertà, rimuovendo gli ostacoli che vi si frappongano. Inoltre, proprio in virtù delle regole della libera concorrenza, l'utente va inteso come consumatore dotato di un potere di scelta rispetto al ventaglio di prestazioni professionali offertegli, oltre che dotato della facoltà di scegliere tra il maggior numero di alternative possibili.

L'ordinamento italiano prevede per pochi determinati tipi di professioni tradizionali un sistema caratterizzato dalla ristretta legittimazione all'esercizio delle professioni, ottenuta mediante la presenza di una riserva di legge; il controllo dell'esercizio è affidato ad organizzazioni di carattere pubblicistico nella forma di ordini e collegi. Anche se il modello di disciplina delle professioni ordinistiche non può essere esteso al mondo delle professioni non regolamentate, nelle passate legislature si è mantenuto un legame tra i progetti di legge relativi alla riforma delle professioni ordinistiche e la regolamentazione delle nuove professioni.

A modificare il quadro descritto è intervenuto il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di recepimento della direttiva europea sulla qualifica professionale (2005/36/CE). All'articolo 26 il decreto ha individuato tra i soggetti ammessi alle piattaforme comuni (strumenti di riconoscimento preventivo delle competenze e dei profili professionali a livello europeo) anche le associazioni delle professioni non riconosciute, secondo una impostazione basata sul sistema di tipo aperto. È stato dunque introdotta una peculiare legittimazione allo svolgimento delle attività professionali non ordinistiche, basata sull'attestazione e la certificazione delle competenze (una sorta di "marchio di qualità") e sulla organizzazione della rappresentanza su base associativa mediante strutture di diritto privato. Collocandosi al di fuori delle ragioni di pubblica rilevanza che giustificano l'esistenza di sistemi selettivi e limitativi, quali appunto previsti dagli albi, il modello individuato per le associazioni professionali è parso una prima base per soddisfare l'esigenza di regolamentazione delle nuove professioni, oltre che, nel quadro della libertà di iniziativa economica privata, a consentire la contestuale libertà di scelta del consumatore, e a scongiurare l'eventualità che i professionisti italiani vengano sopraffatti dalla concorrenza proveniente dagli altri paesi europei.

Il decreto 206/2007 discende appunto dalla necessità del riconoscimento dell'equivalenza dei titoli di studio per l'accesso alle professioni e dal riconoscimento delle qualifiche professionali a livello europeo. Il decreto ammette le associazioni

delle professioni non regolamentate a partecipare alle piattaforme comuni, insieme alle associazioni rappresentative di professioni riconosciute, ma individua le professioni non regolamentate solo in quanto presupposto degli organi di rappresentanza per le piattaforme comuni, e non interviene né sulla necessità di individuare le associazioni delle nuove professioni quali soggetti giuridici di diritto privato, né - mediante le associazioni – su quali siano gli ambiti professionali non regolamentati.

L'art. 26 del decreto indica in dettaglio i requisiti che tali associazioni devono possedere, stabilendo che l'individuazione delle associazioni dotate di requisiti avvenga con decreto del Ministero della Giustizia, di concerto con il Ministro per le politiche europee, e del Ministro competente per materia, previo parere del CNEL.

Il CNEL esprime dunque un parere, obbligatorio ma non vincolante, sul possesso da parte di ogni singola associazione dei requisiti indicati dall'art. 26, e lo trasmette al Ministero della Giustizia. La richiesta relativa al riconoscimento dei requisiti per ogni singola associazione perviene al CNEL da detto Ministero.

L'istruttoria circa la sussistenza dei requisiti è curata dagli Uffici, che trattano le associazioni secondo l'ordine cronologico di arrivo delle richieste di parere e producono un fascicolo tecnico per ogni associazione, richiedendo alle associazioni integrazioni di documentazione incompleta per il tramite del Ministero. Sulla istruttoria, e in conclusione sulla rispondenza dei requisiti indicati all'art. 26, si esprime la Commissione per le politiche del lavoro e dei settori produttivi – II e, infine, l'Aula.

Va ricordato che il tema del lavoro professionale è da anni oggetto di studio delle Parti sociali rappresentate al CNEL. L'attenzione della Commissione lavoro per le dimensioni e il peso del mondo delle professioni non ordinistiche nel tessuto produttivo del Paese, e per i connessi problemi della (auto)regolamentazione, della trasparenza, della tutela della qualità dei servizi e della tutela dell'utenza, è risalente nel tempo. Con cinque rapporti di monitoraggio, conclusi nella VII consiliatura, il CNEL ha aggiornato periodicamente una "banca dati sulle associazioni" e un "elenco delle associazioni delle professioni non regolamentate". Banca dati ed elenco, con intento unicamente conoscitivo, hanno fatto luce sulla "parte emersa" del mondo delle professioni non regolamentate e indicato quali fra queste si sono distinte per aver fornito al CNEL una piena documentazione sulla propria attività e i propri iscritti.

Nell'ultimo rapporto il CNEL si era spinto ad elaborare una proposta di legge con cui si prevedeva per le professioni non regolamentate la creazione di un registro che riproduceva caratteristiche simili a quelle degli albi. La proposta, decaduta con la fine della legislatura, aveva contribuito a diffondere presso le associazioni delle professioni la convinzione che il CNEL fosse l'istituzione propulsiva di un'azione favorevole al sistema "duale", azione volta alla regolamentazione delle forme di

esercizio delle attività professionali non disciplinate da albi, ordini o collegi, e comunque ad un ridisegno della disciplina che tenesse conto degli orientamenti comunitari e del necessario coordinamento con il concorrente potere legislativo riconosciuto alle Regioni.

Ad oggi, le richieste di parere pervenute al CNEL dal Ministero della giustizia al fine dell'inserimento nell'elenco delle associazioni chiamate a partecipare alle piattaforme comuni sono relative a **102 Associazioni**:

- a) **59**, dagli inizi dell'attività nella scorsa Consiliatura sino a maggio 2010 (ultima riunione della Commissione II). Di queste, 29 sono state istruite e completate (25 pareri positivi emanati in sede deliberante, 4 delibere negative della Commissione in sede ordinaria). Tutti i 29 esiti sono stati comunicati al ministero della Giustizia con lettera a firma del capo Dipartimento.
- b) **43**, da ottobre 2010 sino ad oggi.

Nell'attuale Consiliatura (avviata nell'ottobre 2010), con la pausa dovuta alla recente riforma che ha comportato una notevole riorganizzazione del Consiglio, l'Ufficio ha concluso 21 istruttorie. Per tale attività la Commissione lavoro ha definito all'unanimità un griglia di linee guida che hanno ridotto il margine di discrezionalità della Commissione e consentito di risolvere le questioni interpretative più complesse (diffusione territoriale ed effettiva rappresentatività dell'associazione, predominanza della natura sindacale dell'attività svolta dall'Associazione, ambito di operatività della stessa (comma 2 - attività regolamentata, ovvero comma 3 - attività non regolamentata). Il 20 giugno 2012 l'Assemblea ha espresso il proprio parere su 9 Associazioni. Rimangono ad oggi da istruire 52 richieste.

E' stata inoltre aggiornata sul portale istituzionale del CNEL una banca dati – oggetto di costante aggiornamento - in cui vengono inseriti i dati essenziali relativi alle 102 Associazioni trasmesse al CNEL dal Ministero di giustizia.

In merito specifico al provvedimento oggetto della presente audizione (AS 3270), il CNEL ritiene che esso si ponga in linea di continuità rispetto al tracciato del decreto 206/2007, chiarendo finalmente in maniera univoca la nozione di professione non regolamentata e rafforzando la dettagliata disciplina dei requisiti già previsti dallo stesso.

Con riferimento agli elementi caratterizzanti dell'AS 3270, si pone in evidenza la scelta del legislatore di identificare le attività professionali oggetto del provvedimento – che non possono essere ricondotte nel campo di applicazione per il cui esercizio risulta obbligatoria l'iscrizione in ordini, albi o collegi – e darne una definizione volta ad escludere qualsiasi attività che non risulti esercitata attraverso lavoro intellettuale e non richieda un congruo percorso formativo (art. 1, comma 2).

Di fondamentale importanza risulta l'art. 5 che, alla pubblicità - prevista dal precedente art. 4 - di elementi di tipo contenutistico, in ordine alla *best practice* con cui svolgere le professioni in questione, affianca una pubblicità di tipo organizzativo, cioè con riferimento alla struttura interna dell'associazione, imponendo, come già l'art. 26, comma 4, del decreto 206, requisiti stringenti sotto il profilo della deontologia professionale a tutela dell'affidamento dell'utenza. A tal proposito il CNEL prende atto con soddisfazione che i criteri già tassativamente fissati dall'art. 26 continuino a funzionare come punto di riferimento per vagliare la "bontà" delle associazioni anche nel quadro normativo.

Di portata innovativa appare la promozione dell'autoregolamentazione volontaria e della qualificazione dell'attività dei soggetti esercenti la professione non regolamentata contenuta nell'art. 6, nonché la scelta di riconoscere valore anche alle attestazioni di competenza rilasciate direttamente dalle associazioni professionali; ciò con particolare riferimento all'eventuale possesso, da parte del professionista iscritto, di una certificazione relativa alla conformità alla norma tecnica UNI rilasciata da un soggetto accreditato (art. 7).

Di grande valore risulta quanto previsto dall'art. 9, co. 1 a proposito della partecipazione delle associazioni professionali all'elaborazione della normativa tecnica UNI\*, sia attraverso la partecipazione diretta ai lavori, sia nella fase di inchiesta pubblica "al fine di garantire la massima consensualità, democraticità e trasparenza"- così come la promozione, da parte delle associazioni, della costituzione di organismi di certificazione della conformità - accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento ACCREDIA - che, ai sensi del comma 2, possono rilasciare il certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione. Tale processo, unitamente all'intervento di ACCREDIA, dovrebbe garantire la terzietà e l'imparzialità della certificazione.

Il provvedimento, tuttavia, non prevede in alcun punto la partecipazione del Cnel al processo di riforma delle professioni non regolamentate. La lunga esperienza del Cnel in materia e le competenze acquisite anche a seguito delle attribuzioni *ex d.lgs 206/2007* suggerirebbero, invece, di individuare ipotesi in cui il Cnel possa offrire il proprio contributo. Ciò, ad esempio, in relazione ad una attività di monitoraggio dell'evoluzione delle professioni non regolamentate (anche a seguito della riforma) su cui relazionare annualmente in Parlamento. Inoltre, è ipotizzabile un ruolo del CNEL come soggetto terzo da inquadrare nell'ambito delle attività di pubblicità descritte all'art. 4 del disegno di legge in esame.

---

\* L'UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione - svolge attività normativa in tutti i settori **industriali, commerciali e del terziario** ed il suo ruolo, quale Organismo nazionale italiano di normazione, è stato riconosciuto dalla Direttiva Europea 83/189/CEE del marzo 1983, recepita dal Governo Italiano con la Legge n. 317 del 21 giugno 1986. UNI partecipa (*in rappresentanza dell'Italia*) all'attività normativa degli organismi comunitari ed internazionali di normazione: CEN (*Comité Européen de Normalisation*) e ISO (*International Organization for Standardization*).