

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3131

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BUTTIGLIONE, COMPAGNON

Disposizioni in materia di professioni non regolamentate

Presentata il 20 gennaio 2010

ONOREVOLI COLLEGHI! — Secondo l'ultimo rapporto del CENSIS il mondo delle professioni non regolamentate è attualmente rappresentato in Italia da 3,5 milioni di lavoratori — sia autonomi che dipendenti — che esercitano attività professionali non organizzate in albi e che contribuiscono in maniera considerevole allo sviluppo economico del Paese. Tali professioni sono espressione di un contesto dinamico e in espansione, frutto del costante adeguamento alle esigenze mutevoli del mercato e al progresso scientifico e tecnologico e nel quale il numero degli occupati è destinato a crescere ancora di più nei prossimi anni.

L'importanza economica sempre crescente rivestita da queste professioni non trova corrispondenza in una disciplina organica della materia, per cui la crescita

impetuosa avvenuta in questi anni si è svolta in assenza di regole, con il duplice rischio di penalizzare i professionisti più seri e preparati e di offrire ai consumatori servizi non sempre corrispondenti a quelli richiesti. Fin dalla XIII legislatura, nell'ambito di una riforma più generale delle professioni, si è tentato di fornire una disciplina organica a queste attività, con l'obiettivo di superare il *gap* che ci separa dagli altri Paesi europei e di sviluppare pienamente anche in Italia le attività professionali, secondo le linee guida fissate dalla Strategia di Lisbona per la realizzazione dell'economia della conoscenza.

La presente proposta di legge mira pertanto a istituire un sistema di regole che vada a vantaggio non soltanto delle professioni, che attraverso il riconoscimento ufficiale delle proprie associazioni

da parte dello Stato potranno operare quali soggetti giuridici e organizzarsi in modo tale da garantire migliori *standard* qualitativi, ma anche della competitività del sistema e del cittadino consumatore, destinatario delle prestazioni fornite dai « nuovi » professionisti sulla base di un processo formativo certificato.

Il doppio livello di tutela trova legittima collocazione in un quadro generale caratterizzato dalla libera iniziativa economica, sancita dall'articolo 41 della Costituzione, e dalle regole che presiedono al libero mercato.

Il principio della libera iniziativa economica privata è strettamente connesso al principio della libertà professionale, che ha ricevuto conferma nell'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Dalla configurazione di questi due principi discendono diverse conseguenze: innanzitutto, un professionista è libero di scegliere l'attività che intende svolgere; in secondo luogo, i poteri pubblici hanno l'obbligo di garantire l'effettivo esercizio di tale libertà, rimuovendo gli ostacoli che vi si frappongono.

L'esercizio della professione deve inoltre svolgersi in piena armonia con le regole della libera concorrenza. In tale contesto l'utente va inteso come consumatore, in virtù del proprio potere di scelta rispetto al ventaglio di prestazioni professionali offertegli. Il cittadino, pertanto, ha pieno diritto a una tutela più estesa, che richiede innanzitutto la facoltà di scegliere tra il maggior numero di alternative possibili.

È a tale proposito che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, affrontando il problema delle professioni nella « *Indagine conoscitiva del settore degli ordini professionali* », ha rilevato la presenza di regole troppo restrittive rispetto a quelle adottate dai maggiori Paesi europei. Da lungo tempo, infatti, l'Italia ha optato per un sistema di tipo « chiuso », caratterizzato dalla ristretta legittimazione allo svolgimento delle professioni, ottenuta mediante la presenza di una riserva di legge in favore di determinate categorie professionali. Le professioni così configurate ga-

rantiscono quindi il monopolio legale dell'attività, il cui controllo è stato affidato a organizzazioni di carattere pubblicistico — ordini e collegi professionali — composte dai membri delle professioni riconosciute. È del tutto evidente che questo modello non può essere in alcun modo esteso al nuovo mondo delle professioni non regolamentate, che potranno superare le attuali condizioni nelle quali vengono svolte le attività professionali soltanto accedendo a un nuovo modello di regolarizzazione. L'intento che sottende alla presente proposta di legge è perciò quello di superare l'*impasse* in cui il legislatore si è trovato nelle passate legislature, dovuta al legame tra i progetti di legge per la riforma delle professioni ordinarie e la regolamentazione delle nuove professioni. Tale *impasse* è stata solo negli ultimi anni interrotta dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di attuazione della direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, che all'articolo 26 ha individuato tra i soggetti ammessi alle piattaforme comuni anche le associazioni delle professioni non riconosciute, secondo un'impostazione basata sul sistema di tipo « aperto ».

Il sistema di tipo « aperto » è caratterizzato dall'estensione della legittimazione allo svolgimento delle attività professionali, basata sull'attestazione e sulla certificazione delle competenze, e dalla conseguente organizzazione della rappresentanza su base associativa, mediante strutture di diritto privato.

Questo secondo modello è quello suggerito dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato quale strumento idoneo a soddisfare l'esigenza di regolamentazione delle nuove professioni. Non ravvisandosi ragioni di pubblica rilevanza tali da giustificare l'esistenza di sistemi selettivi e limitativi, quali appunto gli albi o gli elenchi, l'Autorità si è dichiarata favorevole all'introduzione del modello « aperto » il quale, facendo salva la libertà d'iniziativa economica privata, consentirebbe la contestuale libertà di scelta del consumatore. Libertà ulteriormente garantita da un'organizzazione delle « nuove » profes-

sioni basata su sistemi di attestazione della competenza che rappresentano di fatto un marchio di qualità. Tale marchio è garanzia della « bontà » della prestazione professionale intesa non solo come prodotto in sé, ma anche come risultato finale di un processo di formazione approfondito e attento all'aggiornamento continuo.

La necessità di aprire il mercato delle professioni ad attività finora non riconosciute e non regolamentate risponde anche all'esigenza che i nostri professionisti non vengano sopraffatti dalla concorrenza proveniente dagli altri Paesi europei. L'Italia, recependo i principi del diritto dell'Unione europea, ha fatto propri il principio della libertà di prestazione dei servizi e quello della libertà di stabilimento, che hanno in comune l'oggetto « prestazione dei servizi » nel quale rientrano, ai sensi dell'articolo 49 del Trattato su l'Unione europea, anche le libere professioni. Dal principio generale della libera circolazione, di cui i due precedenti principi sono articolazione, è derivata la necessità del riconoscimento dell'equivalenza dei titoli di studio per l'accesso alle professioni e, più recentemente, il riconoscimento delle qualifiche professionali a livello europeo. L'insieme di questi principi ha trovato una prima applicazione nell'ambito del citato decreto legislativo n. 206 del 2007. All'articolo 26, come già rilevato, il decreto ha ammesso le associazioni delle professioni non regolamentate a partecipare alle piattaforme comuni, insieme alle altre associazioni rappresentative di professioni già riconosciute. La disposizione appare tuttavia incompleta, perché individua le professioni non regolamentate solo in quanto presupposto degli organi di rappresentanza per le piattaforme comuni, tralasciando la necessità di individuare le associazioni delle « nuove » professioni quali soggetti giuridici di diritto privato e di disciplinare mediante le associazioni gli ambiti professionali non regolamentati. Si tratta, pertanto, di completare un disegno di riordino che altrimenti risulterebbe incongruo e disattenderebbe le aspettative degli operatori del settore, createsi a seguito del

recepimento della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

Tenuto conto dei principi enunciati, la presente proposta di legge intende soddisfare l'esigenza di riconoscimento e di qualificazione delle associazioni di professioni non regolamentate che già da tempo si sono costituite e che operano al fine di vedere realizzati i loro obiettivi. Tra queste, alcune hanno alle spalle una lunga tradizione e una forte rappresentatività, che hanno consentito loro di proporsi con serietà quali interlocutrici degli organi istituzionali; esse hanno pieno diritto al riconoscimento della loro professionalità e del loro apporto alla vita economica e sociale del Paese. L'ultimo rapporto del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) ricognitivo delle attività professionali e degli operatori impegnati nel settore ha censito circa 200 associazioni di professioni non riconosciute, in rappresentanza di 70 professioni. A questi si uniscono i dati raccolti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), che ha individuato 811 attività professionali, e quelli relativi al calcolo delle partite IVA aperte dai professionisti non regolamentati, che sono circa 700.000. Da ciò si comprende l'urgenza di una regolamentazione chiara che organizzi il settore, poiché la protratta mancanza di regole sarebbe causa della riduzione di una delle risorse fondamentali per la crescita, nel nostro Paese, dell'economia della conoscenza, oltre che di uno scivolamento nel « limbo » del lavoro sommerso di centinaia di migliaia di operatori.

La presente proposta di legge all'articolo 1 definisce i principi generali, affermando anzitutto che la legge garantisce la libertà di costituzione di associazioni professionali, di natura privatistica, fondate su base volontaria e formate da soli professionisti per l'esercizio di attività professionali e al fine di valorizzare le competenze acquisite dal singolo professionista, favorendo la scelta degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza. Le associazioni garantiscono la formazione permanente, adottano un codice deontologico, vigilano sul comportamento degli associati

e definiscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice. Viene poi definito quello che si intende per « professione » ai fini della legge, ovvero « l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere in favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale o, comunque, con il concorso di questo ».

L'articolo 2 istituisce presso il Ministero dello sviluppo economico il Registro delle associazioni professionali, nel quale vengono iscritte le associazioni professionali in possesso dei requisiti indicati all'articolo 3 che ne facciano richiesta.

L'articolo 3 elenca dettagliatamente i requisiti di cui devono godere le associazioni professionali al fine dell'iscrizione nel Registro. Le associazioni devono essere costituite per atto pubblico o per scrittura privata autenticata o per scrittura privata registrata presso l'ufficio del registro, da almeno quattro anni. Il loro statuto deve sancire un ordinamento a base democratica, senza scopo di lucro, con garanzie di trasparenza e di pubblicità, finalizzato alla tutela della specifica attività svolta dai professionisti, che richieda agli iscritti adeguati titoli di studio ed esperienze formative, con l'obbligo dell'aggiornamento professionale e con la realizzazione di una struttura tecnico-scientifica idonea alla formazione permanente degli associati. È richiesta anche l'assenza di pronunce, nei confronti dei legali rappresentanti delle associazioni, di condanne, passate in giudicato, in relazione ad attività professionali o riferibili all'associazione. Per il settore di competenza occorre il possesso di un certificato di gestione qualità dell'associazione conforme alla norma UNI EN ISO 9001. La domanda per l'iscrizione nel Registro va indirizzata al Ministero dello sviluppo economico, corredata della documentazione attestante il possesso di tutti i requisiti. Fino alla fine del 2010, taluni di questi requisiti devono essere posseduti all'atto della presentazione della richiesta. I requisiti (ad eccezione della struttura per la formazione permanente e del sistema di qualità) si considerano già

posseduti qualora l'associazione richiedente sia già inserita nell'elenco tenuto dal Ministero della giustizia ai sensi del citato articolo 26 del decreto legislativo n. 206 del 2007 e del decreto del Ministro della giustizia 28 aprile 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 122 del 26 maggio 2008. Qualora le associazioni siano costituite da professionisti iscritti ad albi tenuti da ordini o da collegi professionali, per il loro riconoscimento è indispensabile l'ottenimento del parere favorevole dell'ordine o del collegio competente.

L'articolo 4 prevede che le associazioni professionali rilascino agli iscritti, su richiesta e previa le necessarie verifiche in ordine al possesso dei requisiti, un attestato di competenza con validità triennale, tenendo in considerazione i *curricula* formativi, le certificazioni acquisite, le esperienze professionali maturate, l'aggiornamento professionale effettuato e il rispetto di regole di correttezza nello svolgimento dell'attività professionale. I requisiti che il professionista deve possedere ai fini del rilascio dell'attestato di competenza vengono definiti dalle associazioni professionali e tra essi rientrano, in particolare: l'individuazione di livelli di qualificazione professionale, dimostrabili tramite il conseguimento di titoli di studio o di percorsi formativi alternativi; la definizione dell'oggetto dell'attività professionale e dei relativi profili professionali; la determinazione di *standard* qualitativi da rispettare nell'esercizio dell'attività professionale; il possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale. L'articolo precisa, inoltre, che l'attestato non è un requisito necessario ai fini dell'esercizio della professione.

L'articolo 5 prevede dei limiti all'esercizio della professione, a tutela in particolare delle professioni regolamentate. I professionisti iscritti alle associazioni professionali non possono esercitare attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie, se non sono in possesso dei requisiti previsti dalla legge e se non sono iscritti ai relativi albi professionali. Per le attività professionali oggetto di esclusiva, ai fini dell'iscrizione alle asso-

ciazioni professionali, è necessaria l'iscrizione ai relativi albi tenuti da ordini e da collegi. L'appartenenza alle associazioni può essere utilizzata dagli iscritti a tali albi come segno distintivo del compimento di specifici percorsi formativi e professionali. Sono vietati l'adozione e l'uso di denominazioni professionali relative a professioni organizzate in ordini e in collegi.

L'articolo 6 prevede che il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero della giustizia, vigili sull'ope-

rato delle associazioni professionali al fine di verificare il rispetto e il mantenimento dei requisiti, e che ne disponga la cancellazione dal Registro, con la conseguente revoca dell'autorizzazione a rilasciare gli attestati di competenza, nel caso ravvisi irregolarità nell'operato delle predette associazioni, perdita dei requisiti o prolungata inattività.

L'articolo 7 modifica l'articolo 2 della legge n. 936 del 1986, che disciplina la composizione del CNEL, previsto dall'articolo 99 della Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Principi generali).

1. La legge garantisce la libertà di costituzione di associazioni professionali, di natura privatistica, fondate su base volontaria e formate da soli professionisti per l'esercizio di attività professionali e al fine di valorizzare le competenze acquisite dal singolo professionista, favorendo la scelta degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza.

2. Gli statuti e le clausole associative delle associazioni professionali garantiscono la trasparenza delle attività e degli assetti associativi, la dialettica democratica tra gli associati, l'osservanza dei principi deontologici, nonché una struttura organizzativa e tecnico-scientifica adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione.

3. Le associazioni professionali garantiscono la formazione permanente, adottano un codice deontologico, vigilano sul comportamento degli associati e definiscono le sanzioni disciplinari da irrogare agli associati per le violazioni del medesimo codice.

4. Ai fini della presente legge, per « professione » si intende l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere in favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale o, comunque, con il concorso di questo.

5. La professione è esercitata in forma individuale, in forma associata o societaria o nella forma del lavoro dipendente.

ART. 2.

(Registro delle associazioni professionali).

1. Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito il Registro delle as-

sociazioni professionali, di seguito denominato « Registro », nel quale sono iscritte le associazioni professionali in possesso dei requisiti indicati all'articolo 3, che ne facciano richiesta.

2. Le associazioni iscritte nel Registro possono rilasciare agli iscritti l'attestato di competenza di cui all'articolo 4.

ART. 3.

(Requisiti delle associazioni professionali per l'iscrizione nel Registro).

1. Al fine dell'iscrizione nel Registro le associazioni professionali devono dimostrare il possesso dei seguenti requisiti:

a) avvenuta costituzione per atto pubblico o per scrittura privata autenticata o per scrittura privata registrata presso l'ufficio del registro, da almeno quattro anni;

b) adozione di uno statuto che assicuri:

1) che la finalità dell'associazione è la tutela della specifica attività svolta dai professionisti;

2) garanzie di democraticità per il funzionamento degli organismi deliberativi, per il conferimento delle cariche sociali, anche attraverso la previsione della durata degli incarichi e di un limite alla reiterazione, e per la prevenzione di situazioni di conflitto di interessi o di incompatibilità;

3) la necessaria trasparenza degli assetti organizzativi;

4) una struttura adeguata all'effettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione;

5) la partecipazione all'associazione soltanto di chi ha conseguito titoli professionali nello svolgimento della rispettiva attività o ha conseguito una scolarizzazione adeguata rispetto alle attività professionali oggetto dell'associazione;

6) l'assenza di scopo di lucro;

7) l'obbligo degli appartenenti di procedere all'aggiornamento professionale costante e la predisposizione di strumenti idonei ad accertare l'effettivo assolvimento di tale obbligo;

c) tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente;

d) adeguata pubblicizzazione dello statuto, delle principali delibere relative alle elezioni e all'individuazione dei titolari delle cariche sociali, del codice deontologico nonché del bilancio e previsione dell'obbligo di versamento diretto all'associazione delle quote associative da parte degli iscritti;

e) adozione di un codice deontologico che preveda sanzioni graduate in relazione alle violazioni poste in essere e l'esistenza di un organo preposto alla adozione dei provvedimenti disciplinari dotato della necessaria autonomia, nonché la garanzia del diritto di difesa nel procedimento disciplinare;

f) diffusione dell'associazione su tutto il territorio dello Stato con proprie articolazioni, tenuto conto delle particolarità della professione o dell'attività svolta nell'area dei servizi non intellettuali e salvo il caso di professioni con radicamento esclusivamente locale;

g) assenza di pronunce, nei confronti dei suoi legali rappresentanti, di condanne, passate in giudicato, in relazione ad attività professionali o riferibili all'associazione medesima;

h) presenza di una struttura tecnico-scientifica idonea alla formazione permanente degli associati, in forma diretta o indiretta;

i) possesso di un sistema certificato di gestione qualità dell'associazione conforme alla norma UNI EN ISO 9001 per il settore di competenza.

2. La domanda per l'iscrizione nel Registro è indirizzata al Ministro dello sviluppo economico, sottoscritta dal legale rappresentante dall'associazione interes-

sata e corredata di copia autentica dell'atto costitutivo, nonché della completa indicazione di coloro che ne sono soci, amministratori o promotori e della documentazione comprovante il possesso dei requisiti.

3. Fino al 31 dicembre 2010, i requisiti relativi alla previsione della durata degli incarichi e di un limite alla reiterazione, all'obbligo di aggiornamento costante degli associati, alla pubblicità e alla previsione dell'organismo autonomo per la decisione dei procedimenti disciplinari previsti dal comma 1 devono essere posseduti all'atto della presentazione della richiesta.

4. Qualora le associazioni siano costituite da professionisti iscritti ad albi tenuti da ordini o da collegi professionali, per il loro riconoscimento è indispensabile l'ottenimento del parere favorevole dell'ordine o del collegio competente.

5. Qualora l'associazione richiedente l'iscrizione nel Registro sia già inserita nell'elenco tenuto dal Ministero della giustizia ai sensi dell'articolo 26 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, e del decreto del Ministro della giustizia 28 aprile 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 122 del 26 maggio 2008, i requisiti di cui alle lettere da a) a g) del comma 1 del presente articolo si considerano già posseduti.

ART. 4.

(Attestato di competenza).

1. Le associazioni professionali rilasciano agli iscritti, previa le necessarie verifiche, un attestato di competenza in ordine al possesso di requisiti professionali, tenendo in considerazione: i *curricula* formativi, le certificazioni acquisite, le esperienze professionali maturate, l'aggiornamento professionale effettuato e il rispetto di regole di correttezza nello svolgimento dell'attività professionale, in ogni caso assicurando che le eventuali certificazioni richieste abbiano carattere oggettivo e provengano da soggetti terzi rispetto alle associazioni medesime.

2. Le associazioni professionali definiscono i requisiti che il professionista deve possedere ai fini del rilascio dell'attestato di competenza di cui al comma 1, tra i quali rientrano, in particolare:

a) l'individuazione di livelli di qualificazione professionale, dimostrabili tramite il conseguimento di titoli di studio o di percorsi formativi alternativi;

b) la definizione dell'oggetto dell'attività professionale e dei relativi profili professionali;

c) la determinazione di *standard* qualitativi da rispettare nell'esercizio dell'attività professionale.

3. Il professionista, ai fini del rilascio dell'attestato di competenza, deve altresì essere in possesso della polizza assicurativa per la responsabilità professionale.

4. L'attestato di competenza ha validità triennale ed è rilasciato ai professionisti iscritti alle associazioni professionali che ne facciano richiesta e che dimostrino di essere in possesso dei requisiti di cui ai commi 2 e 3.

5. L'attestato di competenza rilasciato dall'associazione professionale non è requisito necessario per l'esercizio dell'attività professionale.

6. L'iscritto all'associazione professionale ha l'obbligo di informare l'utenza, qualora richiesto, del proprio numero di iscrizione all'associazione e degli estremi dell'iscrizione dell'associazione stessa nel Registro.

ART. 5.

(Limiti all'esercizio della professione).

1. I professionisti iscritti alle associazioni professionali non possono esercitare attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie, se non sono in possesso dei requisiti previsti dalla legge e se non sono iscritti ai relativi albi professionali.

2. In ogni caso, preconditione all'iscrizione alle associazioni professionali per attività professionali oggetto di esclusiva è

l'iscrizione ai relativi albi tenuti da ordini e da collegi. L'appartenenza alle associazioni può essere utilizzata dagli iscritti a tali albi come segno distintivo del compimento di specifici percorsi formativi e professionali.

3. Sono vietati l'adozione e l'uso di denominazioni professionali relative a professioni organizzate in ordini e in collegi.

ART. 6.

(Vigilanza).

1. Il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero della giustizia, vigila sull'operato delle associazioni professionali al fine di verificare il rispetto e il mantenimento dei requisiti di cui alla presente legge e ne dispone la cancellazione dal Registro, con la conseguente revoca dell'autorizzazione a rilasciare gli attestati di competenza, nel caso ravvisi irregolarità nell'operato delle predette associazioni, perdita dei requisiti o prolungata inattività.

ART. 7.

(Modifiche alla legge 30 dicembre 1986, n. 936).

1. All'articolo 2 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) all'alea, la parola: « centoventuno » è sostituita dalla seguente: « centoventicinque »;

2) al punto II della lettera b), la parola: « novantanove » è sostituita dalla seguente: « centouno » e la parola: « diciotto » è sostituita dalla seguente: « venti »;

b) alla lettera c) del comma 3, la parola: « quattro » è sostituita dalla seguente: « sei » e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , di cui tre rappresentanti delle professioni associative ».

€ 1,00



16PDL0034200