

Visto si STAMP
M L (Quartiani) Roma L. 09/12/2010

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3917

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

QUARTIANI, BRANDOLINI, DI STANISLAO, GNECCHI, SCHIRRU

LAGANA FORNINO

Disposizioni in materia di professioni associative

Presentata il 30 novembre 2010

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il rapporto del CENSIS del 2004 afferma che il mondo delle professioni associative, cioè quelle non oggetto di regolamentazione, è costituito da 3,5 milioni di soggetti che esercitano attività professionali che contribuiscono per oltre il 7 per cento alla produzione del prodotto interno lordo (PIL) nazionale. Parliamo di professionisti altamente qualificati che operano prevalentemente nei settori dei servizi alle imprese e dei servizi alla persona. È evidente il ruolo strategico nello sviluppo economico del « sistema Italia ».

Servizi qualificati alle imprese rendono il tessuto delle nostre piccole e medie imprese più competitivo e capace di creare valore, con ricadute positive in termini di innovazione, occupazione e produttività. Al contempo i servizi alla persona operano in un terreno delicatis-

simo, in cui lo Stato non è sempre in grado di agire con gli stessi livelli di efficacia e di efficienza, e in questo senso si inseriscono a pieno titolo nel processo di sussidiarietà orizzontale. Gli altri settori in cui operano, come l'informatica, l'istruzione, il tempo libero, l'arte e la cultura attengono aspetti altamente rilevanti per lo sviluppo dell'economia della conoscenza e per la qualità della vita.

Si tratta di lavoratori, in prevalenza autonomi ma anche dipendenti o parasubordinati, fortemente motivati, con un alto livello di formazione e di esperienza, che rappresentano una forza propulsiva per il sistema economico, apportando alle imprese un valore di conoscenze specialistiche di cui sono particolarmente bisognose le piccole e medie aziende.

Il settore professionale associativo propone un mercato del lavoro fondato sulle

competenze e sulle capacità, e su un sistema accreditatorio e meritocratico dove trovano facilmente e proficuamente spazio i giovani e le donne, vi sono infatti intere aree professionali, quella del benessere e quella socio-formativa, per esempio, in cui la presenza di giovani e di donne è in evidente crescita.

Sappiamo che per un lavoratore autonomo o per un piccolo imprenditore la motivazione personale è un fattore di produzione. L'attuale condizione di totale indifferenza da parte delle istituzioni rischia di «fiaccare», per non dire di scoraggiare o addirittura di incentivare alla «resa», molti professionisti che potrebbero apportare un contributo significativo.

L'ultimo rapporto del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) registra duecento libere associazioni professionali come soggetti esponenziali delle professioni associative.

Nell'ultimo decennio vi sono stati numerosi tentativi, sia d'iniziativa parlamentare che d'iniziativa del Governo, di dare una sistemazione alla complessa materia delle professioni intellettuali. Nella maggior parte dei casi si è cercato di ricomprendere l'intera materia in un unico progetto di legge, tentando pertanto di disciplinare sia le professioni ordinistiche che quelle associative. Pur essendo certamente due aspetti dello stesso fenomeno, essi presentano tuttavia problematiche del tutto diverse. Mentre per le prime si tratta di modernizzare un impianto storicamente consolidato e di operare perciò un cambiamento, per le professioni associative si tratta invece di dare una risposta urgente a un fenomeno economico e sociale rispetto al quale il diritto, con il suo ritardo a prenderne atto, rischia paradossalmente di porsi come un ostacolo. È un fatto, comunque, che nessun progetto di legge ha mai superato la fase della discussione presso le Commissioni parlamentari. La decisione assunta nello scorso giugno di separare le due materie assegnando la riforma delle professioni ordinistiche alla II Commissione e quelle associative alla X Commissione della Camera dei deputati, semplificando le problematiche, potrebbe

consentire un percorso più agevole per i progetti di legge.

Con la presente proposta di legge si intende dare una risposta immediata a questa esigenza del sistema produttivo, con la prospettiva di unificare la normativa una volta completata la riforma degli ordini professionali, ma senza ancorare a quest'ultima, vista l'urgenza descritta, i tempi della regolamentazione delle professioni non ordinistiche.

L'obiettivo è di istituire un sistema di regole che vada a vantaggio non soltanto delle professioni, che attraverso il riconoscimento ufficiale 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.

È a tale proposito che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, affrontando il problema delle professioni nell'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 a favore di determinate categorie professionali. Le professioni così configurate garantiscono quindi il monopolio legale dell'attività, il cui controllo è stato affidato a organizzazioni di carattere pubblicistico — ordini e collegi professionali — composti dai membri delle professioni riconosciute. È del tutto evidente che questo modello non può essere in alcun modo esteso al nuovo mondo delle professioni associative, che potranno superare le attuali condizioni nelle quali sono svolte le attività

X

professionali soltanto accedendo a un nuovo modello di regolarizzazione.

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

La necessità di aprire il mercato delle professioni ad attività finora 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 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, anche le libere professioni. Dal principio generale della libera circolazione, di cui i due precedenti 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 decreto legislativo n. 206 del 2007, che ha recepito la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005). La direttiva si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che intendono esercitare una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali.

All'articolo 26, il decreto legislativo n. 206 del 2007 ha ammesso le professioni associative a partecipare alle piattaforme comuni, insieme agli ordini professionali. La disposizione appare tuttavia incompleta, perché individua le professioni associative 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 sulle qualifiche professionali.

La disciplina delle professioni rientra, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ambito della competenza legislativa concorrente. Conseguentemente, spetta alla legislazione dello Stato determinare i principi fondamentali, in conformità dei quali le regioni potranno esercitare la propria potestà legislativa.

L'articolo 1 definisce le professioni associative come attività economiche volte alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi non riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile.

L'esercizio di tali prestazioni deve avvenire « abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo », potendosi così annoverare quali prestazioni professionali non solo quelle prettamente intellettuali, ma anche quelle per la realizzazione delle quali è utilizzato il lavoro manuale.

Si specifica, inoltre, che lo svolgimento della prestazione professionale, che deve essere libera e fondata sulla piena autonomia intellettuale e tecnica del professionista, può avvenire sia nella forma del lavoro individuale che in quella associata o societaria, nonché configurarsi quale prestazione di lavoratore dipendente. In tal modo è lasciata al professionista la libertà di scegliere in quale forma esercitare la propria professione e al consumatore di quale tipo di prestazione avvalersi.

L'articolo 2 sancisce il principio secondo il quale si garantisce la libertà di costituzione di associazioni professionali di natura privatistica, fondate su base volontaria e democraticamente organizzate, costituite dai soli professionisti senza vincolo di esclusiva al fine di valorizzare le

A

competenze, diffondere il rispetto di regole deontologiche e vigilare sul comportamento degli associati.

L'articolo 3 prevede l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico del Registro delle associazioni professionali. L'iscrizione al Registro non costituisce alcun vincolo di esclusiva.

L'articolo 4 elenca i requisiti necessari affinché un'associazione professionale possa essere riconosciuta. Tra questi sono previsti gli obblighi della formazione permanente e della chiara individuazione di elementi di deontologia sistematizzati in un codice deontologico al quale sono date ampie diffusione e accessibilità.

L'articolo 5 disciplina l'attestato di competenza, rilasciato dalle associazioni professionali, che « attesta il possesso dei prescritti requisiti professionali, l'esercizio abituale della professione, il costante aggiornamento e la tenuta di un comportamento conforme alle norme del corretto svolgimento della professione stessa ».

L'articolo 6 dispone che le associazioni non possano utilizzare denominazioni professionali relative a professioni organizzate in ordini o collegi. I professionisti iscritti alle associazioni, inoltre, non possono esercitare attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie, se non in possesso dei requisiti previsti dalla legge, compresa l'eventuale iscrizione ai relativi albi professionali.

L'articolo 7 prevede la possibilità di costituzione di associazioni professionali tra soggetti iscritti a ordini o collegi con lo scopo di attestare il possesso da parte degli iscritti di conoscenze, risolvendo così, in modo semplice e senza oneri per lo Stato, l'annoso problema delle specializzazioni nell'ambito delle professioni riservate per legge.

L'articolo 8 attribuisce al Ministero dello sviluppo economico i poteri di vigilanza sull'operato delle azioni e i poteri sanzionatori in caso di violazione delle disposizioni della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Oggetto e definizioni).

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e di libertà di circolazione, disciplina le professioni associative.

2. Ai fini della presente legge per professioni associative si intendono le attività economiche volte alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitate abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, che non sono ricomprese nelle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'articolo 2229 del codice civile, con esclusione delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinate da specifiche normative.

3. L'esercizio della professione è libero e fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica.

4. La professione è esercitata in forma individuale, in forma associata o societaria o nella forma del lavoro dipendente. Nell'ipotesi di lavoro dipendente la legge predispose apposite garanzie per assicurare l'autonomia e l'indipendenza di giudizio, nonché l'assenza di conflitti di interessi anche in caso di rapporto di lavoro a tempo parziale.

ART. 2.

(Associazioni professionali).

1. La legge garantisce la libertà di costituzione di associazioni professionali di natura privatistica, fondate su base volontaria, costituite da coloro che esercitano le professioni di cui all'articolo 1, senza vincolo di esclusiva, al fine di valorizzare le competenze, diffondere il ri-

spetto di regole deontologiche e vigilare sul comportamento degli associati, 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.

ART. 3.

(Registro delle associazioni professionali).

1. Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito il Registro delle associazioni professionali, di seguito denominato « Registro », al quale sono iscritte le associazioni riconosciute secondo la procedura di cui all'articolo 4.

2. L'iscrizione al Registro non costituisce in alcun modo vincolo di esclusiva.

3. L'iscrizione al Registro costituisce titolo per il coinvolgimento nella definizione delle piattaforme comuni di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206.

ART. 4.

(Requisiti delle associazioni professionali per iscrizione al Registro).

1. Al fine dell'iscrizione al 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, assicura:

1) la finalità della 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 di un limite alla reiterazione della durata degli incarichi, 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 da parte di soggetti che hanno conseguito titoli professionali nello svolgimento della rispettiva attività o hanno 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 prevede sanzioni graduate in relazione alle violazioni poste in essere e la costituzione di un organo preposto all'adozione dei provvedimenti disciplinari dotato della necessaria autonomia, nonché la garanzia del diritto di difesa nel procedimento disciplinare;

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

g) assenza di pronunce nei confronti dei legali rappresentanti dell'associazione, e 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 qualità dell'associazione conforme alla norma UNI EN ISO 9001 per il settore di competenza.

2. La domanda per l'iscrizione al Registro presentata al Ministro dello sviluppo economico, sottoscritta dal legale rappresentante dall'associazione interessata e corredata di copia autentica dell'atto costitutivo, nonché dell'indicazione di coloro che ne sono soci, amministratori o promotori, e della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di cui al comma 1.

3. Qualora l'associazione richiedente l'iscrizione al Registro sia già inserita nell'elenco tenuto dal Ministero della giustizia in attuazione dell'articolo 26 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, i requisiti di cui alle lettere da a) a g) del comma 1 del presente articolo si considerano già posseduti.

ART. 5.

(Attestato di competenza).

1. Le associazioni professionali rilasciano agli iscritti, previe le necessarie verifiche, un attestato di competenza in ordine al possesso di requisiti professionali, tenendo in considerazione i *curriculum* formativi, le certificazioni acquisite, le esperienze professionali maturate, l'ag-

