



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
11/035/CR9/C9

**VALUTAZIONI
SULLE PROPOSTE DI LEGGE IN MATERIA DI
PROFESSIONI NON REGOLAMENTATE**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, esaminate le proposte di legge concernenti le professioni non regolamentate, esprime le valutazioni riportate nel documento allegato ed evidenzia le seguenti criticità:

- non appare condivisibile, in primo luogo, l'istituzione di un **registro pubblico**, la previsione di una procedura specifica di riconoscimento delle professioni e delle associazioni, nonché il rilascio di un attestato di competenza da parte delle stesse associazioni, in quanto ciò contrasta con la creazione di un sistema aperto dove le attività possano essere liberamente esercitate dai professionisti;
- in secondo luogo, non costituendo detti riconoscimenti condizione necessaria per l'esercizio della professione, la stessa potrà essere liberamente esercitata anche dai professionisti non iscritti all'associazione della professione di riferimento con il rischio che si venga **a creare un duplice livello nell'esercizio di tali professioni**, costituito da una parte dai professionisti iscritti alle associazioni, e dall'altra da quelli non iscritti con effetti di eccessiva segmentazione del mercato, venendo ad essere turbato un regime omogeneo in cui la concorrenza possa esprimersi liberamente.

Roma, 24 marzo 2011

ALLEGATO

Progetti di legge

AC 1934: Disposizioni in materia di professioni non regolamentate (presentata dai Deputati: FRONER (PD), NACCARATO (PD), NARDUCCI (PD), ROSSA (PD), LULLI (PD), BRANDOLINI (PD), FIANO (PD), GARAVINI (PD), GHIZZONI (PD), GNECCHI (PD), MARCHIONI (PD), MIGLIOLI (PD), NANNICINI (PD), RUBINATO (PD), SBROLLINI (PD), SCHIRRU (PD), TIDEI (PD), VICO (PD), ZUNINO (PD))

AC 2077: Disposizioni in materia di professioni non regolamentate (presentata dai Deputati: ANNA TERESA FORMISANO (UDC))

AC 3131: Disposizioni in materia di professioni non regolamentate (presentata dai Deputati: BUTTIGLIONE (UDC), COMPAGNON (UDC))

AC 3488: Disposizioni concernenti il riconoscimento delle professioni non regolamentate e delle loro associazioni professionali (presentata dai Deputati: DELLA VEDOVA (FLI), CAZZOLA (PDL))

1) CONTESTO

Le **Regioni**, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, sono titolari di una **competenza concorrente** con quello dello Stato nella materia delle **“Professioni”**.

Le proposte di legge in esame recano una disciplina delle professioni non regolamentate.

Le professioni non regolamentate sono quelle attività lavorative caratterizzate dall'assenza di norme pubblicistiche vincolanti in materia di accesso o di esercizio professionale (per poter essere esercitate non necessitano né di un determinato titolo di studio né di alcuna iscrizione ad Ordine o Albo). Non hanno ottenuto il riconoscimento legislativo e **nella quasi totalità dei casi hanno dato vita ad autonome associazioni professionali rappresentative di diritto privato**. Una professione non regolamentata può essere esercitata sia in forma di lavoro autonomo che di lavoro subordinato.

La rappresentanza istituzionale delle associazioni è svolta dal COLAP (Coordinamento Libere Associazioni Professionali), che riunisce in uno spirito di collegialità e di mutua collaborazione le libere associazioni professionali, le rappresenta in ambito europeo, regionale e nazionale ad ogni livello di intervento, quale autonoma parte sociale, restando di competenza delle rispettive associazioni la rappresentanza delle singole categorie professionali.

Da Statuto, inoltre, il COLAP promuove il riconoscimento istituzionale delle associazioni professionali.

Sul versante normativo, il tema della rappresentatività a livello nazionale delle associazioni delle professioni non regolamentate è già contenuto nel d.lgs. 206/2007 (norma di recepimento della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali) che, all'art. 26, comma 3, introduce una serie di **requisiti per le associazioni, il cui possesso è ritenuto vincolante per essere ritenute rappresentative da parte dei Ministeri competenti** (apparentemente ai soli di fini di elaborazione di “piattaforme europee”). Tra i requisiti figurano la precisa identificazione delle attività professionali cui l'associazione si riferisce e dei titoli professionali o di studi necessari

per farne parte, l'obbligo della formazione permanente nonché la diffusione su tutto il territorio nazionale. Le associazioni in possesso di tali requisiti sono individuate, previo parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per le politiche europee e del Ministro competente per materia.

Pertanto, nel d.lgs. 206/2007 è contenuta **una prima forma di legittimazione delle associazioni professionali, ma non costituisce un riconoscimento** il quale potrà avvenire soltanto con la predisposizione di un testo di legge in materia.

2) AMBITO DI APPLICAZIONE

Le proposte di legge **AC 1934, AC 2077 e AC 3488** riguardano **le attività professionali non regolamentate**, definite attraverso un criterio "residuale": tutte **le professioni intellettuali e non** per le quali non sia stata espressamente prevista la riserva di legge dall'art. 2229 c.c. («La legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi»). Vengono escluse le attività e i mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da leggi in vigore.

Inoltre viene precisato che, ai fini delle pdl in esame, per professione (la pdl 3488 fa più specificamente riferimento a "professioni non regolamentate") 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 suo concorso, sulla base dei principi deontologici e delle tecniche proprie della medesima attività professionale.

3) FINALITA'

Le prime tre proposte (**AC 1934, AC 2077, AC 3131**) perseguono un duplice scopo: da un lato, istituire un sistema a vantaggio delle professioni, che attraverso il riconoscimento statale potranno operare come soggetti giuridici e garantire **standard qualitativi migliori**, dall'altro, **tutelare i consumatori**, destinatari di prestazioni fornite dai "nuovi" professionisti sulla base di una formazione certificata.

La pdl **AC 3488** pone, invece l'accento sulla necessità di un riconoscimento normativo che consenta alle nuove professioni di **competere nel contesto comunitario**.

4) MODALITA' DI RICONOSCIMENTO ED EFFETTI

Le proposte cercano di realizzare lo scopo prefissato seguendo due approcci differenti: le **pdl AC 1934, AC 2077 e AC 3488** disciplinano **la procedura di riconoscimento tanto delle professioni non regolamentate quanto delle associazioni professionali**, prevedendo l'iscrizione delle stesse ad un Registro pubblico presso il Ministero della Giustizia. La **pdl AC 3131**, invece, prevede solamente **l'iscrizione delle associazioni ad un Registro del Ministero dello Sviluppo economico**, subordinata al possesso di determinati requisiti (pressoché coincidenti con quelli previsti dalle altre pdl ai fini del riconoscimento).

Il **riconoscimento delle professioni** nelle prime tre proposte avviene mediante decreto del Ministro della giustizia, su proposta del CNEL, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni e di concerto con i Ministri competenti per materia. Il riconoscimento riguarda solamente le professioni aventi connotazione tipica di interesse diffuso.

Nelle AC 1934 e AC 2077 viene precisato che il riconoscimento non costituisce motivo di riserva della professione.

Nelle AC 1934 e 2077 si consente la costituzione, da parte delle associazioni, di forme di aggregazione aventi funzioni di rappresentanza e di controllo delle associazioni medesime.

Nelle pdl AC 1934 - AC 2077 e AC 3488

Alla luce del quadro delineato, **le misure previste** da queste proposte di legge **appaiono contraddittorie rispetto allo scopo prefissato**: se la preoccupazione iniziale consiste nella creazione di un sistema «aperto» dove da un lato le attività possano essere liberamente esercitate dai professionisti e dall'altro sia garantito al consumatore un servizio di qualità, il risultato ottenuto dalla nuova disciplina si muove in una direzione quantomeno ambigua.

Da una parte viene prevista **l'istituzione di un registro pubblico, una procedura specifica di riconoscimento delle professioni e delle associazioni nonché il rilascio di un attestato di competenza** da parte delle stesse associazioni ma dall'altra si precisa che tali riconoscimenti, in realtà, **non costituiscono motivo di riserva della professione**. La professione quindi potrà essere liberamente esercitata anche dai professionisti che non decidano di iscriversi all'associazione della professione di riferimento. In questo modo gli estensori si tutelano dal lato delle garanzie costituzionali riguardanti la libertà di iniziativa privata (art. 41 Cost.).

Il rischio insito nella previsione di un quadro siffatto riguarda l'esito sul mercato dal lato dell'offerta: **si verrebbe a creare un duplice livello nell'esercizio di tali professioni**, costituito in parte dai professionisti iscritti alle associazioni, in parte da quelli non iscritti. Tali differenti livelli deriverebbero **da regolamentazioni tra loro difformi, pur trattandosi della stessa attività professionale**: in tal modo **il mercato potrebbe venire eccessivamente segmentato**, venendo ad essere **turbato un regime omogeneo in cui la concorrenza possa esprimersi liberamente**.

Di conseguenza la previsione per cui il riconoscimento delle professioni e delle associazioni non costituisce motivo di riserva della professione non costituisce un'affermazione ultima del libero mercato ma **appare decisamente un falso ideologico**: di fatto – per non uscire dal mercato – nessun professionista si arrischierà a rimanere all'esterno delle associazioni di categoria riconosciute.

Nella pdl AC 3131

In tale proposta di legge l'esercizio della professione è sottoposto al **solo regime del riconoscimento delle associazioni con Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico senza nessun parere**. Appare dubbio che una **forma di tutela per il consumatore** possa attuarsi solo attraverso la previsione di albi, registri e procedure di riconoscimento, venendo a costituire soluzioni eccessivamente formaliste.

5) RICONOSCIMENTO INDIRETTO DI NUOVE PROFESSIONI

Nelle prime tre pdl **AC 1934, AC 2077 e AC 3488**, nel caso in cui all'associazione richiedente il riconoscimento non corrisponda alcuna professione già riconosciuta secondo le modalità a tal scopo previste, **la richiesta di riconoscimento dell'associazione costituisce anche richiesta di riconoscimento della professione di riferimento**. Si precisa che, per evitare possibili sovrapposizioni tra le attività rappresentate dalle associazioni richiedenti e un'eccessiva frammentazione delle professioni, il decreto di riconoscimento indichi le connotazioni tipiche che costituiscono l'ambito professionale oggetto della rappresentanza ed effettui il riconoscimento della professione stessa.

Si noti come tale disposizione, prevedendo il riconoscimento diretto di tali associazioni, porta automaticamente al riconoscimento delle professioni di riferimento non ancora riconosciute, **aprendo la strada all'individuazione in modo indiretto di nuove professioni.**

6) RUOLO DELLE REGIONI

Nelle pdl (AC 1934, AC 2077) alle Regioni viene demandata la definizione delle modalità di **organizzazione territoriale delle associazioni riconosciute** e la **definizione dei percorsi di formazione per l'eventuale specializzazione territoriale e per l'aggiornamento** delle competenze degli associati.

Per quanto riguarda l'organizzazione territoriale, la norma ha il pregio di coinvolgere le Regioni nel mondo professionale, ma, vista nel contesto dell'ordinamento, crea un'ulteriore discrasia: tra il mondo delle professioni non regolamentate, che avrebbero interlocutori istituzionali regionali, e quello delle professioni protette, che sono strutturate su base nazionale e provinciale e si rapportano agli Ordini e allo Stato. Senza contare che "in mezzo" c'è il mondo delle professioni regolamentate ma non ordinistiche, strutturate in vari forme. Tralasciando i casi "ibridi" (es. collegi regionali dei maestri di sci), **il livello organizzativo proposto nelle pdl in esame aumenterebbe la complessità istituzionale di un settore che invece necessita di razionalizzazione e semplificazione.**

Rispetto all'affidamento alle Regioni della formazione per la specializzazione territoriale e per l'aggiornamento delle competenze degli associati, si rileva l'incongruenza e l'**insostenibilità rispetto agli attuali strumenti delle Regioni in materia di formazione professionale.**

7) ATTESTATO DI COMPETENZA

Tutte le pdl in esame dispongono che le associazioni rilascino agli iscritti un **attestato di competenza**, comprovante il possesso dei requisiti professionali richiesti, l'esercizio abituale della professione, il costante aggiornamento professionale, la conformità del comportamento alle norme di corretto svolgimento della professione. **L'attestato di competenza non è però requisito necessario ai fini dell'esercizio della professione.**

Anche rispetto all'attestato di competenza si evidenziano perplessità, soprattutto in relazione al contesto di liberalizzazione promosso dalla Direttiva servizi (123/2006 CE) e dal D.gs.59/2010 di attuazione che limita al minimo indispensabile la possibilità per gli Stati membri di prevedere vincoli all'accesso e all'esercizio delle attività di servizi.

8) TUTELA PREVIDENZIALE

Gli AA.C. 1934 e 2077 recano infine, sebbene con differenti principi e criteri direttivi, deleghe per la disciplina delle forme di **tutela previdenziale** dei soggetti che esercitano le professioni non regolamentate.

Si segnala che la prevista facoltà di confluenza delle professioni in esame nelle Casse previdenziali esistenti, sembrerebbe **non coordinata con il principio di autonomia affermato in seguito alla privatizzazione delle casse stesse, stabilita dal D.Lgs. 509/1994.**