



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori FIORONI, SANGALLI, PROCACCI,
BUBBICO e GRANAIOLA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MARZO 2009

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

ONOREVOLI SENATORI. - Nell'ultimo decennio sono stati innumerevoli i tentativi, in entrambi i rami del Parlamento, sia di iniziativa parlamentare (tanto da parte della maggioranza, quanto dell'opposizione) che di 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 disegno di legge, tentando pertanto di disciplinare sia le professioni ordinistiche che quelle non ancora regolamentate. 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 non regolamentate si tratta invece di dare una risposta urgente ad un fenomeno economico e sociale rispetto al quale il diritto, con il suo ritardo a prenderne atto, rischia di porsi paradossalmente come un ostacolo. Se un certo ritardo del sistema giuridico a riconoscere e regolamentare i cambiamenti e le innovazioni sociali è accettabile, e in un certo senso fisiologico, in questo caso rischia di diventare patologico. Parliamo infatti di professioni in parte recenti e collegate alle nuove tecnologie, ma anche di molte professioni ormai da tempo consolidate.

L'ultimo rapporto del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) conta 200 associazioni di professionisti.

Che vi sia un ritardo nella regolamentazioni di queste figure professionali è testimoniato dal fatto che il mercato le ha riconosciute da tempo. Esistono addirittura dei pacchetti di polizze assicurative espressamente rivolti a 150 professioni non regolamentate.

Parliamo, secondo l'ultimo rapporto del Centro studi investimenti sociali (CENSIS), di un universo di oltre 3 milioni di professionisti altamente qualificati che operano prevalentemente nei settori dei servizi alle imprese e dei servizi alla persona. È evidente già da questo dato, il ruolo strategico nello sviluppo economico del sistema Italia. Servizi qualificati alle imprese rendono il tessuto delle nostre piccole e medie imprese (PMI) più competitivo e capace di creare valore, con ricadute positive in termini di innovazione, occupazione e produttività. Al contempo i servizi alla persona vanno ad operare in un terreno delicatissimo, in cui lo Stato non è sempre in grado di agire con gli stessi livelli di efficacia ed efficienza. 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.

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

Con il presente disegno di legge si intende pertanto dare una risposta immediata a questa esigenza del sistema produttivo, con la prospettiva di unificare la normativa una volta completata la riforma degli ordini, ma senza ancorare a quest'ultima, vista l'urgenza appena 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 ed 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 tal 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 a favore di determinate categorie professionali. Le professioni così configurate garantiscono quindi il monopolio legale dell'attività, il cui controllo è stato affidato ad 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 non regolamentate, che potranno superare le attuali condizioni nelle quali vengono svolte le attività professionali

soltanto accedendo ad un nuovo modello di regolarizzazione.

Il sistema di tipo «aperto» è caratterizzato dall'estensione della legittimazione allo svolgimento delle attività professionali, basata sull'attestazione e la 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 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 comunitario, 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 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 9 novembre 2007, n. 206, che ha recepito la direttiva sulle qualifiche professionali (direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio). 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 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 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, comma 3, 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.

All'articolo 1 è individuato l'oggetto del presente disegno di legge nelle attività professionali per le quali non sia già stata prevista l'organizzazione negli albi o elenchi di cui all'articolo 2229 del codice civile. L'articolo definisce le attività professionali quali «attività economica, anche organizzata, volte alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi». 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 viene 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.

Con l'articolo 2 viene sancito 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 competenze, diffondere il rispetto di regole deontologiche e vigilare sul comportamento degli associati. Al comma 2, si descrive la procedura di riconoscimento delle Associazioni professionali da parte del Ministero dello sviluppo economico. A tal fine, è stata prevista una procedura articolata, alla quale prendono parte il CNEL, quale organo propositivo del riconoscimento, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in virtù della competenza ripartita tra i due livelli istituzionali in tema di professioni, e i Ministri competenti per materia.

L'articolo 3 elenca i requisiti necessari affinché un'Associazione professionale possa essere riconosciuta. Tra questi è previsto l'obbligo della formazione permanente e la chiara individuazione di elementi di deontologia sistematizzati in un codice deontologico cui viene data ampia diffusione e accessibilità.

Con l'articolo 4, si 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 5 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 relativi albi professionali. In relazione alla articolazione territoriale delle associazioni, l'articolo 6 prevede che siano le regioni a disciplinarla.

L'articolo 7 consente alle associazioni di costituire delle forme aggregative con funzioni di rappresentanza e controllo delle associazioni stesse.

L'articolo 8 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'attestato è rilasciato agli associati entro 90 giorni dall'iscrizione, previo accertamento del possesso dei requisiti previsti; tuttavia non è requisito vincolante per l'esercizio della professione, ma requisito vincolante per il mantenimento dell'iscrizione nell'associazione.

L'articolo 9 disciplina gli obblighi dell'iscritto alle associazioni, prevedendo per tali soggetti il possesso di una polizza assicurativa per la responsabilità professionale a garanzia degli utenti e l'obbligo di informare la clientela del proprio numero di iscrizione alla associazione e degli estremi di iscrizione

della medesima nel registro di cui all'articolo 4.

L'articolo 10 delega il Governo a regolare le forme previdenziali per le professioni oggetto del presente disegno di legge, mediante scorporo dalla gestione separata INPS. Le norme previdenziali seguiranno indirizzi volti a costituire presso l'INPS una gestione autonoma esclusivamente destinata a tali professioni.

L'articolo 11 attribuisce al Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero della giustizia, i poteri di vigilanza sull'operato delle associazioni ed i poteri sanzionatori in caso di violazione dei principi prescritti nell'articolato del disegno di legge.

L'articolo 12 modifica la legge 30 dicembre 1986, n. 936, che disciplina il CNEL aumentando di due unità la presenza dei rappresentanti del lavoro autonomo nel Consiglio, specificando che almeno due dei sei consiglieri debbono essere espressione delle professioni associative.

Per quanto sopra esposto, i promotori auspicano un esame ed un'approvazione in tempi rapidi del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto e principi)

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione e nel rispetto dei principi comunitari di concorrenza e libertà di circolazione, disciplina le professioni, che non sono ricomprese nelle professioni intellettuali di cui all'articolo 2229 del codice civile, con esclusione delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinate da specifiche normative.

2. Ai fini della presente legge, per «professione» si intende l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, sulla base dei principi deontologici appositamente definiti dalle associazioni di cui all'articolo 2 e delle tecniche proprie dell'attività professionale stessa.

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. In questo ultimo caso la legge predispone 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 e democraticamente organizzate, costituite da coloro che esercitano la professione di cui all'articolo 1, senza vincolo di esclusiva al fine di valorizzare le competenze, diffondere il rispetto di regole deontologiche e vigilare sul comportamento degli associati, favorendo la scelta degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza.

2. Le associazioni professionali, di seguito denominate «associazioni», in possesso dei requisiti di cui all'articolo 3 sono riconosciute, sentito il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato di concerto con il Ministro competente per materia o settore prevalente di attività, entro sessanta giorni dalla richiesta.

3. Il Ministero dello sviluppo economico, con apposito regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, stabilisce i requisiti che le associazioni devono possedere per essere iscritte nel registro di cui all'articolo 4 e disciplina la materia e cura il rispetto ed il mantenimento dei requisiti delle singole associazioni, sottoponendo le stesse ad apposita vigilanza.

Art. 3.

(Requisiti per il riconoscimento delle associazioni professionali)

1. Ai fini di cui all'articolo 2, comma 3, le associazioni devono possedere almeno i seguenti requisiti:

a) l'avvenuta costituzione per atto pubblico o per scrittura privata autenticata o per scrittura privata registrata presso ufficio del registro;

b) l'adozione di uno statuto che garantisca la trasparenza delle attività e degli assetti associativi, sancisca un ordinamento a base democratica, escluda il fine di lucro e individui con precisione le attività professionali cui l'associazione si riferisce nonché i titoli di studio e le esperienze formative necessari la rappresentatività elettiva delle cariche interne e l'assenza di situazioni di conflitto di interessi o di incompatibilità;

c) possedere una struttura organizzativa, un comitato tecnico-scientifico e procedure operative adeguate all'effettivo ed oggettivo raggiungimento delle finalità dell'associazione stessa;

d) la tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari;

e) l'adozione di un codice deontologico, sottoposto alla valutazione del Ministero dello sviluppo economico, cui viene data ampia diffusione e accessibilità, che garantisca il corretto comportamento dei propri iscritti nei confronti degli utenti;

f) la previsione dell'obbligo della formazione permanente degli iscritti;

g) l'ampia diffusione sul territorio nazionale, comprovata dalla costituzione di organi locali o delegazioni operanti in almeno dieci regioni;

h) l'assenza di pronunce, nei confronti dei suoi legali rappresentanti, di condanne, passato in giudicato, in relazione ad attività professionali o riferibili all'associazione medesima:

2. Le associazioni riconosciute vigilano sul comportamento degli associati e definiscono le sanzioni disciplinari per le violazioni del codice deontologico. A questi fini ciascuna associazione è tenuta ad attivare uno sportello di riferimento per il cittadino

consumatore, presso il quale i committenti delle prestazioni professionali possano rivolgersi in caso di contenzioso con i singoli professionisti.

3. Le associazioni riconosciute rilasciano agli iscritti l'attestato di competenza di cui all'articolo 8.

Art. 4.

(Registro delle associazioni)

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 2 che ne facciano richiesta.

2. L'iscrizione di cui al comma 1 non costituisce in alcun modo vincolo di esclusiva.

3. L'iscrizione al Registro costituisce titolo per il coinvolgimento nella definizione delle piattaforme europee di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di recepimento della direttiva 2005/36/CE in materia di qualifiche professionali.

Art. 5.

(Limitazioni)

1. Alle associazioni è vietata l'adozione e l'uso di denominazioni professionali relative a professioni organizzate in ordini o collegi.

2. I professionisti iscritti alle associazioni 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.

Art. 6.

(Articolazione territoriale delle associazioni)

1. Le regioni definiscono le modalità di organizzazione territoriale delle associazioni riconosciute.

Art. 7.

(Forme aggregative delle associazioni)

1. Le associazioni possono costituire forme aggregative, nella forma di organismi privati composti da almeno dieci associazioni professionali, rispetto alle quali sono soggetti autonomi.

2. Le forme aggregative rappresentano le associazioni aderenti e agiscono in piena indipendenza e imparzialità.

3. Le forme aggregative hanno funzioni di promozione e qualificazione delle attività professionali che rappresentano, nonché di divulgazione delle informazioni e delle conoscenze ad esse connesse e di rappresentanza delle istanze comuni nelle sedi politiche e istituzionali.

Art. 8.

(Attestato di competenza)

1. Le associazioni rilasciano agli associati, preve le verifiche necessarie l'attestato di competenza, in conformità alla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, con il quale attestano il possesso dei requisiti professionali dell'iscritto, l'esercizio abituale della professione, il costante aggiornamento e la tenuta di un comportamento conforme alle norme del corretto svolgimento della professione stessa. L'attestato di competenza è rilasciato dall'associazione entro novanta giorni dalla data di iscrizione dell'associato.

2. Il possesso dell'attestato di competenza, nei termini di cui al comma 1, è requisito vincolante per il mantenimento dell'iscrizione degli associati nell'associazione.

3. Le associazioni definiscono i requisiti minimi che gli iscritti devono possedere ai fini del rilascio dell'attestato di competenza, tra i quali rientrano:

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

b) le esperienze professionali maturate;

c) la definizione dell'oggetto della professione e dei relativi profili professionali;

d) la determinazione di *standard* qualitativi da rispettare nell'esercizio della professione.

4. L'attestazione di competenza non è requisito vincolante per l'esercizio delle professioni di cui alla presente legge.

5. L'attestazione di competenza ha validità triennale ed è rilasciata a tutti gli iscritti alle associazioni che ne facciano richiesta e che dimostrino di essere in possesso dei requisiti previsti.

6. Il mancato rinnovo dell'iscrizione all'associazione comporta la perdita della validità dell'attestato di competenza.

Art. 9.

(Obblighi dell'iscritto alle associazioni)

1. L'iscritto alle associazioni di cui all'articolo 2 ha l'obbligo di:

a) sottoscrivere o possedere una polizza assicurativa per la responsabilità professionale a garanzia degli utenti;

b) informare l'utenza del proprio numero di iscrizione all'associazione e degli estremi dell'iscrizione dell'associazione stessa nel Registro.

Art. 10.

(Norme previdenziali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi al fine di istituire specifiche forme di tutela previdenziale dei soggetti che esercitano le professioni oggetto della presente legge, scorporandoli dalla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) costituzione, presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale, di una gestione autonoma esclusivamente destinata alle professioni riconosciute secondo le procedure di cui alla presente legge;

b) carattere interprofessionale della gestione;

c) determinazione della contribuzione previdenziale idonea a garantire la stabilità della gestione e il riconoscimento della peculiarità della contribuzione propria di attività abitualmente remunerate attraverso parcelle professionali.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dello sviluppo economico. Gli schemi dei decreti legislativi sono sottoposti al parere delle competenti Commissioni parlamentari; decorsi sessanta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza dei predetti pareri. Con la stessa procedura, e nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, il Governo, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei suddetti decreti legislativi, può emanare disposizioni correttive e integrative.

3. Dall'attuazione del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 11.

(Vigilanza)

1. Il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero della giustizia, vigila sull'operato delle associazioni al fine di verificare il rispetto e il mantenimento dei requisiti previsti dalla presente legge e ne dispone la cancellazione dal Registro in caso ravvisi gravi irregolarità nell'operato, prolungata inattività o perdita dei requisiti.

Art. 12.

*(Modificazioni alla legge
30 dicembre 1986, n. 936)*

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

a) al comma 1, la parola: «centoventuno» è sostituita dalla seguente: «centoventitre»;

b) al comma 1, numero II), la parola: «novantanove» è sostituita dalla seguente: «centouno» e la parola: «diciotto» è sostituita dalla seguente: «venti»;

c) al comma 3, lettera *c)*, la parola: «quattro» è sostituita dalla seguente: «sei» e dopo la parola: «professionisti» sono aggiunte le seguenti: «, di cui almeno due rappresentanti delle professioni».

