

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 258

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore BASTIANONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GIUGNO 2001

—————

Disciplina delle professioni non regolamentate

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Secondo i più recenti dati del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), i professionisti operanti nei settori di attività non regolamentate, cioè i lavoratori - in prevalenza autonomi ma anche dipendenti - che esercitano professioni non tutelate ed inquadrati in albi professionali, ammontano a più di 2 milioni e 700.000. È un numero già assai rilevante e destinato a crescere nei prossimi anni; un mondo lavorativo in piena espansione, vitalissimo, espressione del cambiamento epocale in atto e frutto dell'adeguamento costante alle esigenze mutevoli del mercato e al progresso scientifico e tecnologico. Una massa imponente di lavoratori che attende risposte chiare ai suoi problemi, primo fra tutti la regolamentazione.

La spinta alla «regolamentazione», e cioè alla emanazione di norme a tutela delle nuove professioni, come è stato fatto nel passato per quelle di più antica tradizione, risponde in primo luogo all'esigenza di tutelare i consumatori da un lato e i professionisti seri e capaci dall'altro. Nello stesso tempo, questo obiettivo deve essere conciliato con il principio della libera iniziativa economica privata e con le regole del mercato. Come noto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha affrontato il problema delle professioni nella «*Indagine conoscitiva del settore degli ordini e dei collegi professionali*» evidenziando come «la regolamentazione adottata nel nostro paese (...) è particolarmente restrittiva rispetto a quella dei principali paesi europei» e come tale soluzione rappresenti un freno all'espansione ed un pericolo per i professionisti italiani, destinati a soccombere di fronte alla concorrenza dei loro colleghi europei. Nel medesimo documento, dopo aver indicato i

correttivi da adottare in tema di professioni già regolamentate, nell'apposito capitolo dedicato alle professioni non regolamentate si sottolinea come «in nessun caso si giustifica l'adozione di una regolamentazione che limiti sia la libertà di iniziativa economica privata dei soggetti che attualmente operano in piena autonomia, sia la libertà di scelta del consumatore» e come, non essendosi prodotti, nel nostro Paese, sistemi alternativi a quello tradizionale degli albi professionali (ordini e collegi, le cui esclusive l'Autorità garante della concorrenza e del mercato invita a limitare ai soli casi di stretta necessità quali la tutela di un interesse pubblico generale), si profili «l'esigenza di organizzare dei sistemi di certificazione che rappresentino un marchio di qualità per il consumatore». Esigenza che, sempre secondo il Garante, non deve «essere necessariamente soddisfatta attraverso l'istituzione di albi o ordini professionali» non ravvisandosi «ragioni di rilevanza pubblica che giustificerebbero l'introduzione di sistemi selettivi e limitativi sulla scorta di quanto avviene per le professioni protette».

Al riguardo, è opportuno ricordare che attualmente nel nostro Paese le libere professioni sono suddivise in due grandi gruppi: le professioni regolamentate, o «protette», cioè le professioni rientranti nel disposto dell'articolo 2229 del codice civile, per il cui esercizio è necessario oltre al possesso del titolo di studio l'ulteriore requisito della iscrizione obbligatoria in appositi albi professionali tenuti da enti pubblici (gli ordini e i collegi), e tutte le altre professioni, dette «professioni non regolamentate», che a loro volta - in seguito al recepimento delle direttive 89/48/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, e 92/51/CEE del Consiglio, del 18 giu-

gno 1992, rispettivamente con il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115, e con il decreto legislativo 2 maggio 1994, n. 319 - si distinguono in due sottogruppi, le professioni per il cui esercizio è necessario il possesso di un titolo di studio o formazione professionale e le professioni assolutamente libere, per il cui esercizio non occorre alcun titolo.

I professionisti non regolamentati hanno dato vita a numerose associazioni, alcune delle quali possono vantare una lunga tradizione ed una forte rappresentatività. Ciascuna di queste associazioni - salvo pochissime eccezioni - per lungo tempo ha seguito pervicacemente la strada del riconoscimento da parte dello Stato, tramite il tradizionale metodo della istituzione di nuovi ordini o collegi. Con il passare del tempo, tuttavia, si sono fatte promotrici delle nuove istanze indicate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, rinunciando a chiedere la regolamentazione in albi professionali, ed auspicando l'avvio di un sistema di certificazione di qualità, un sistema che, senza limitare la libertà di iniziativa economica privata, offra comunque giuste garanzie ai consumatori, mettendoli in condizione di essere informati e di scegliere fra professionisti preparati e non, fra professionisti che assicurino o meno la continuità del loro impegno, del loro aggiornamento e la serietà deontologica. A tale riguardo, alcune associazioni hanno già iniziato una positiva sperimentazione ed hanno elaborato sistemi degni di attenzione che si basano sui seguenti principi:

1) la definizione di un «certificato professionale controllato» consistente in un attestato di esercizio abituale della professione, di costante aggiornamento e di comportamento corretto del professionista nei confronti degli utenti e dei colleghi; tale certificato non rappresenta sotto mentite spoglie un riconoscimento abilitante all'esercizio di dette professioni, ma consiste in un attestato di qualità ai fini di una corretta informazione degli utenti;

2) il certificato è rilasciato da libere associazioni private, emanazione delle associazioni dei professionisti ma da esse distinte e costituite allo scopo di rilasciare il certificato stesso. Opportuni meccanismi garantiscono l'indipendenza e l'imparzialità, l'assenza di conflitti di interesse, la rappresentatività delle parti interessate (in primo luogo delle associazioni che rappresentano i consumatori e i professionisti). Il sistema si basa sul modello della federazione: più associazioni, rappresentanti diverse professioni, si federano allo scopo di delegare al soggetto giuridico federativo il compito di rilasciare il certificato e di eseguire tutte le relative verifiche sugli iscritti. È così assicurata la rappresentatività delle associazioni professionali, che partecipano alla formazione delle regole per la definizione della qualità professionale ed al contempo è assicurata la serietà della certificazione, perché non sono le associazioni a certificarsi, ma tale potere è lasciato ad un soggetto terzo (la federazione che ha il compito di vigilare sul puntuale adempimento delle regole stesse e di rilasciare infine il certificato). In tale modo è soddisfatto anche l'interesse degli utenti, che è ulteriormente garantito dalla presenza delle associazioni dei consumatori negli organi di verifica e di controllo della federazione;

3) la costituzione delle federazioni di cui al numero 2) e le loro funzioni si situano in un ambito squisitamente privatistico, senza interferenze dello Stato, che è chiamato ad intervenire solo in un secondo tempo, eseguendo controlli non sulle federazioni in quanto tali, ma unicamente sul loro operato e cioè sul rispetto delle regole che esse stesse si sono date a tutela dei consumatori e dei professionisti seri.

Il presente disegno di legge, riproponendo per ampie linee tale modello, si prefigge di avviare, anche in questo campo, un rapido adeguamento alla normativa e agli orientamenti europei, di salvaguardare le regole della libera concorrenza e del mercato, di tu-

telare gli interessi degli utenti, di favorire lo sviluppo libero delle professioni ripudiando ogni sistema di riconoscimento che porti alla sclerotizzazione e alla formazione di nicchie di privilegio, ma al contrario perseguendo sistemi che favoriscano l'adeguamento continuo delle professioni alle esigenze imposte dal rapido divenire dei rapporti economico-sociali e del progresso scientifico, e infine di favorire in tale modo la creazione di nuove opportunità occupazionali.

L'ampio lavoro di analisi e studio del fenomeno delle professioni non regolamentate realizzato dal CNEL già a decorrere dal

1994, cui è seguita anche la costituzione della Consulta delle associazioni delle professioni non regolamentate, hanno dimostrato la grande rilevanza del fenomeno e le sue potenzialità nel quadro di una costante trasformazione delle forme di organizzazione dei processi produttivi. Fenomeno che necessita di una disciplina che, nel rispetto dei principi generali che caratterizzano il percorso di integrazione europea, offra un sistema di garanzie per un corretto esercizio di tali professioni nell'interesse degli utenti e di un mercato sempre più trasparente ed efficiente.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione)

1. Tutte le attività professionali, intellettuali e non intellettuali, che non sono ricomprese nelle professioni di cui all'articolo 2229 del codice civile, sono oggetto della presente legge.

Art. 2.

(Certificazione di qualità)

1. È istituito il «certificato professionale controllato», con il quale si attestano l'esercizio abituale della professione, il costante aggiornamento del professionista ed un comportamento conforme alle norme di corretto svolgimento della professione.

2. Il certificato di cui al comma 1 non è requisito vincolante per l'esercizio delle attività professionali di cui alla presente legge ed è rilasciato a tutti i prestatori, iscritti alle associazioni professionali, che ne facciano richiesta e che dimostrino di essere in possesso dei requisiti di cui al medesimo comma 1. Il mancato rinnovo dell'adesione alle associazioni professionali comporta la perdita della certificazione.

Art. 3.

(Delega legislativa)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, volti a disciplinare:

a) l'individuazione ed il riconoscimento di forme aggregative delle associazioni professionali, quali soggetti diversi ed autonomi dalle associazioni costituenti, volte alla promozione e qualificazione tecnico-scientifica delle professioni in esse rappresentate ed

alla massima divulgazione presso gli utenti delle disposizioni della presente legge e delle misure adottate ai fini dell'esercizio delle funzioni loro attribuite e degli effetti da esse derivanti, nonché i limiti e le forme di verifica e controllo da esse esercitate sull'operato delle singole associazioni alle stesse aderenti;

b) il ruolo e i connotati delle associazioni professionali, espressione della libera adesione degli esercenti ciascuna attività professionale;

c) gli ambiti e le forme di esercizio dei poteri dello Stato in materia di verifica sull'operato delle forme aggregative di cui alla lettera a).

2. Ai fini dell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene alle disposizioni della presente legge ed in particolare ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le forme aggregative delle associazioni professionali:

1) sono organismi privati e devono essere costituite da almeno dieci associazioni, in rappresentanza di diverse attività professionali, ciascuna con pari rappresentanza negli organi assembleari delle rispettive strutture aggregative, e ad esse devono partecipare le associazioni dei consumatori riconosciute ai sensi della legge 30 luglio 1998, n. 281. Qualora, a seguito della deliberazione di una o più delle citate associazioni, la forma aggregativa annoveri un minore numero di adesioni, è concessa la proroga di un anno delle sue funzioni al fine di provvedere al conseguimento del *quorum* necessario al suo ordinario funzionamento. Decorso inutilmente tale termine, la forma aggregativa perde la possibilità di rilasciare la certificazione di qualità di cui all'articolo 2;

2) devono garantire indipendenza ed imparzialità di azione, assenza di conflitti di interesse, pari rappresentatività negli organi preposti alla vigilanza e al controllo di tutte le componenti costituenti nonché il li-

bero accesso alla certificazione per tutti coloro che esercitano la professione certificata. Al fine di garantire il conseguimento di tali finalità:

I) le associazioni aderenti accettano i poteri di verifica e controllo da parte delle forme aggregative cui aderiscono e l'esclusione dalle stesse in caso di inadempienze gravi;

II) le associazioni aderenti si impegnano a versare regolarmente i contributi annui per l'anno in corso e per quello successivo;

III) gli eletti negli organi statutari delle forme aggregative non possono ricoprire incarichi all'interno delle singole associazioni;

3) devono adottare uno statuto nel quale sono, altresì, indicati gli ambiti e le modalità di controllo sulle associazioni aderenti. Tale statuto costituisce parte integrante degli statuti delle singole associazioni aderenti;

4) devono esercitare la funzione di controllo sull'operato delle associazioni aderenti ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli *standard* professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici deontologici definiti dalle stesse associazioni. Qualora riscontrino gravi inadempienze o irregolarità nell'esercizio delle funzioni proprie delle associazioni, possono provvedere con un richiamo e, in caso di persistenza dei medesimi motivi, procedono all'espulsione dell'associazione inadempiente;

5) devono rilasciare, verificata la sussistenza delle condizioni di cui al numero 4), la certificazione di qualità ai prestatori di attività professionale che ne facciano richiesta e che dimostrino di essere in possesso dei requisiti definiti dalle associazioni professionali;

b) le associazioni professionali sono titolari della definizione dei criteri qualitativi

necessari ai fini del rilascio della certificazione di qualità delle attività, tra i quali:

1) l'individuazione di eventuali livelli di preparazione didattica, dimostrabili tramite il conseguimento di titoli di studio o di percorsi formativi;

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

3) la determinazione di *standard* qualitativi da rispettare nell'esercizio delle attività;

4) l'elaborazione di un codice deontologico e la definizione di eventuali interventi sanzionatori nei confronti degli associati;

c) il Ministro della giustizia, anche avvalendosi del ruolo consultivo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, verifica l'operato delle forme aggregative in conformità alle disposizioni della presente legge. Qualora ravvisi una prolungata inattività o gravi irregolarità nell'operato delle forme aggregative ne dispone lo scioglimento e dichiara la decaduta validità dei certificati di qualità dalle stesse rilasciati.

3. Sugli schemi di decreto legislativo di cui al comma 1 il Governo acquisisce il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che lo esprimono nei termini previsti dai regolamenti delle Camere.