

Centro Studi
Consiglio Nazionale Ingegneri

La disciplina delle professioni non regolamentate

Progetto di legge n. 6550/ Camera

(c.r.15)

Roma, marzo 2000

**CENTRO STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI**

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	Presidente
dott. ing. Alberto Speroni	Vice Presidente
dott. ing. Renato Cannarozzo	Consigliere
dott. ing. Alberto Dusman	Consigliere
dott. ing. Giancarlo Giambelli	Consigliere
dott. Massimiliano Pittau	Direttore

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	Presidente
dott. Stefania Libori	Revisore
dott. Francesco Ricotta	Revisore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800,
e-mail: centrostudi.cni@tiscalinet.it

Il presente testo è stato redatto dal Dott. Lorenzo Passeri, consulente del Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, con il coordinamento del Dott. Massimiliano Pittau, Direttore del Centro Studi medesimo.

INDICE

1 . Finalità e caratteristiche del provvedimento	Pag. 5
2 . Il testo del progetto di legge n. 6550 presentato alla Camera l'11 novembre 1999 su iniziativa dei deputati Ruzzante e Bartolich	Pag. 14

1. Finalità e caratteristiche del provvedimento

In data 10.3.2000, è stato assegnato alla 10^a Commissione “Attività produttive, commercio e turismo” della Camera dei Deputati, in sede referente, la proposta di legge n. 6550 dell’11.11.1999 d’iniziativa dei deputati Ruzzante - Bartolich e relativa alla “Disciplina delle professioni non regolamentate”. Tale proposta di legge è stata, fra l’altro, al centro di un recente convegno organizzato dai Democratici di sinistra sul tema delle professioni.

Le ragioni sostanziali e giuridiche che la presiedono rimandano alla “indagine conoscitiva” sul settore degli ordini e collegi professionali condotta dall’Autorità garante della libera concorrenza e del mercato e conclusa con il provvedimento n. 5400 del 09.10.1997. In tale occasione l’Autorità, rilevata preliminarmente la particolare ampiezza del settore delle professioni non protette¹, nonché l’esigenza di una loro regolamentazione “meno impegnativa”, ossia che prescindere da quelle modalità selettive e limitative previste per le professioni protette, metteva in

¹ In verità l’Autorità garante fa riferimento al “2° rapporto di monitoraggio sulle associazioni rappresentative delle professioni non regolamentate”, svolto dal C.N.E.L. nel 1996 dal quale risultava che, almeno fino al 1995, erano circa 700.000 gli operatori diretti ad esercitare attività professionali non regolamentate nei settori dei **servizi alle imprese** (esperti di marketing, disegnatori, cambisti, consulenti di direzione aziendale, traduttori ed interpreti ecc.), **socio - sanitario** (chinesiologi, igienisti dentali, osteopati, ortottisti, consulenti familiari) e delle **arti, delle scienze e delle tecniche** (stenotipisti, urbanisti,

evidenza, criticandola, la tendenza in atto nel nostro ordinamento ad un allargamento della disciplina legislativa verso un numero sempre più crescente di professioni emergenti “in base ad una valutazione del legislatore che non sempre sembra avere riguardo alla rilevanza degli interessi (non proprio di rilevanza generale) su cui incide l’esercizio delle stesse”. In verità, rilevava l’Autorità, ciò che le professioni cercano di acquisire è piuttosto una legittimazione pubblica della propria regolamentazione, una sorta di “marchio di qualità” socialmente riconosciuto al fine di ottenere una “maggiore visibilità economico - sociale ed un riconoscimento che svolga una funzione di garanzia agli occhi del consumatore”.

Sulla scorta di tali considerazioni il legislatore ha progettato, per le professioni protette un nuovo sistema di certificazione che, sulla scia di quanto avviene negli altri paesi europei², è basato sul riconoscimento di federazioni di associazioni delle professioni non regolamentate e sull’adesione volontaria alle stesse dei professionisti.

Venendo più specificatamente alla normativa recata dal d.d.l. n. 6550 è opportuno preliminarmente definirne l’ambito oggettivo di operatività.

amministratori immobiliari, restauratori, enologi, fotografi e cineoperatori). Si veda Cap. VII, note 382 -383 -384 - 385 del summenzionato rapporto C.N.E.L.

² V. Direttive 89/48 e 92/51 CEE dalle quali emerge una nozione di profesisione regolamentata non necessariamente connessa all’istituzione di albi ed ordini.

L'art. 1 reca espressamente che: “Tutte le professioni, intellettuali e non intellettuali, che non sono ricomprese nelle professioni di cui all'art. 2229 del codice civile, sono oggetto della presente legge”. Al riguardo va precisato che nel nostro ordinamento giuridico possono individuarsi tre tipologie di professioni:

- a) Quelle “protette” per l'esercizio delle quali è prevista l'iscrizione in albi e l'istituzione di un ordine al quale è delegata la funzione di controllo sull'esercizio dell'attività;
- b) Quelle “riconosciute”, ovvero disciplinate dalla legge, per le quali si richiede la sola iscrizione in albi o elenchi, senza che sia necessaria la costituzione di un ordine (ad esempio gli agenti di assicurazione ed i periti assicurativi);
- c) Quelle “non regolamentate”, ovvero non soggette ad una regolamentazione pubblicistica, ma presenti sul mercato del lavoro e rappresentate dalle relative associazioni.

Il citato art. 1 restringe l'ambito di operatività del p.d.l. n. 6550 solamente a quest'ultima categoria professionale.

A sua volta, l'art. 2 del p.d.l. n. 6550, al fine di tutelare il principio della libera iniziativa economica, dispone che: “l'esercizio delle attività professionali di cui all'art. 1 è libero purchè non comporti **violazione delle**

norme di ordine pubblico, e limitazioni **all’iniziativa economica dei soggetti esercenti** o di scelta da parte dei consumatori e degli utenti”

Prima di esaminare le linee organizzative fondamentali tracciate dal legislatore per l’esercizio delle professioni “non regolamentate”, è opportuno esaminare brevemente gli obiettivi che i proponenti intendono conseguire con il p.d.l. in esame; sul punto è chiara la relazione al p.d.l. n. 6550 che individua, quali obiettivi primari della legge:

- a) la salvaguardia delle regole della libera concorrenza e del mercato (libertà e concorrenza);
- b) la tutela degli interessi degli utenti (garanzia);
- c) la formazione e l’aggiornamento adeguato dei liberi professionisti (qualità e formazione);
- d) la creazione di nuove opportunità occupazionali.

Il sistema è incentrato sul “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; un certificato diretto a documentare l’idoneità del professionista a prestare il servizio oggetto della propria attività professionale alla collettività e, di conseguenza, rilasciato principalmente a garanzia dei fruitori dei servizi resi dal professionista.

L'art. 3 del p.d.l. individua, quale oggetto specifico del certificato, rispettivamente:

- 1) l'abitudine dell'esercizio della professione da parte del professionista,
- 2) il suo costante aggiornamento;
- 3) un suo comportamento conforme alle norme di corretto svolgimento della professione.

È opportuno precisare immediatamente, come l'art. 3 citato sottolinea, che il certificato non è requisito vincolante per l'esercizio dell'attività professionale "non regolamentate" (precisazione dovuta dal legislatore al fine di non ledere il principio di libera iniziativa economica), esso, però, potrà essere rilasciato esclusivamente ai professionisti iscritti alle associazioni professionali e che siano in possesso dei requisiti per l'esercizio dell'attività medesima. Va da se che, considerata la funzione assolta dal certificato a favore degli utenti del servizio, sarà più agevole accedere al mercato per il professionista che ne sia in possesso rispetto a quello che, diversamente, ne sia sprovvisto.

Al fine di regolamentare il rilascio del predetto certificato il p.d.l. n. 6550 individua una serie di competenze incardinandole in una struttura organizzativa tipicamente piramidale che vede al vertice il Ministero di

Grazia e Giustizia il quale è chiamato ad esercitare un'attività di controllo sulle federazioni a loro volta formate da associazioni di professionisti.

Particolarmente rilevanti sono i poteri attribuiti al Ministero di Grazia e Giustizia che, nell'ambito di un'attività di controllo sull'operato delle federazioni (di cui di seguito si dirà), nel caso in cui ravveda una loro prolungata inattività o gravi irregolarità nell'esercizio dell'attività riservata, potrà disporre lo scioglimento e dichiarare decaduta la validità dei certificati rilasciati.

Facendo riferimento ad un modello affermatosi già nella prassi, l'art. 4 della proposta di legge n. 6550 reca espressamente che: "Il Governo è delegato ad emanare.....uno o più decreti legislativi volti a disciplinare:

- a) l'individuazione ed il riconoscimento di forme aggregative delle associazioni professionali;
- b) il ruolo ed i connotati delle associazioni professionali;
- c) gli ambiti e le forme di esercizio dei poteri dello Stato in materia di verifica sull'operato delle forme aggregative delle associazioni professionali).".

Le forme aggregative delle associazioni professionali devono basarsi sul modello della federazione: più associazioni, rappresentanti diverse professioni, si riuniscono allo scopo di delegare al soggetto giuridico

federativo il compito di rilasciare il certificato e di eseguire tutte le relative verifiche sugli iscritti. Con siffatto modello viene garantita la rappresentatività delle associazioni professionali e l'imparzialità nella certificazione, proprio in quanto attuata da un soggetto terzo (la federazione).

Ai sensi dell'art. 3. Lett. a), n. 1 le federazioni devono essere formate da almeno 10 associazioni, in rappresentanza di diverse attività professionali, ognuna delle quali avrà pari rappresentanza negli organi federali.

Poco comprensibile appare la previsione normativa che obbliga la diversità delle attività professionali rappresentate dalle associazioni componenti della federazione; difatti essa preclude all'origine la possibilità di un accorpamento delle associazioni per settori professionali omogenei o quanto meno affini, orientandosi piuttosto verso una composizione eterogenea.

Le funzioni tipiche delle federazioni sono:

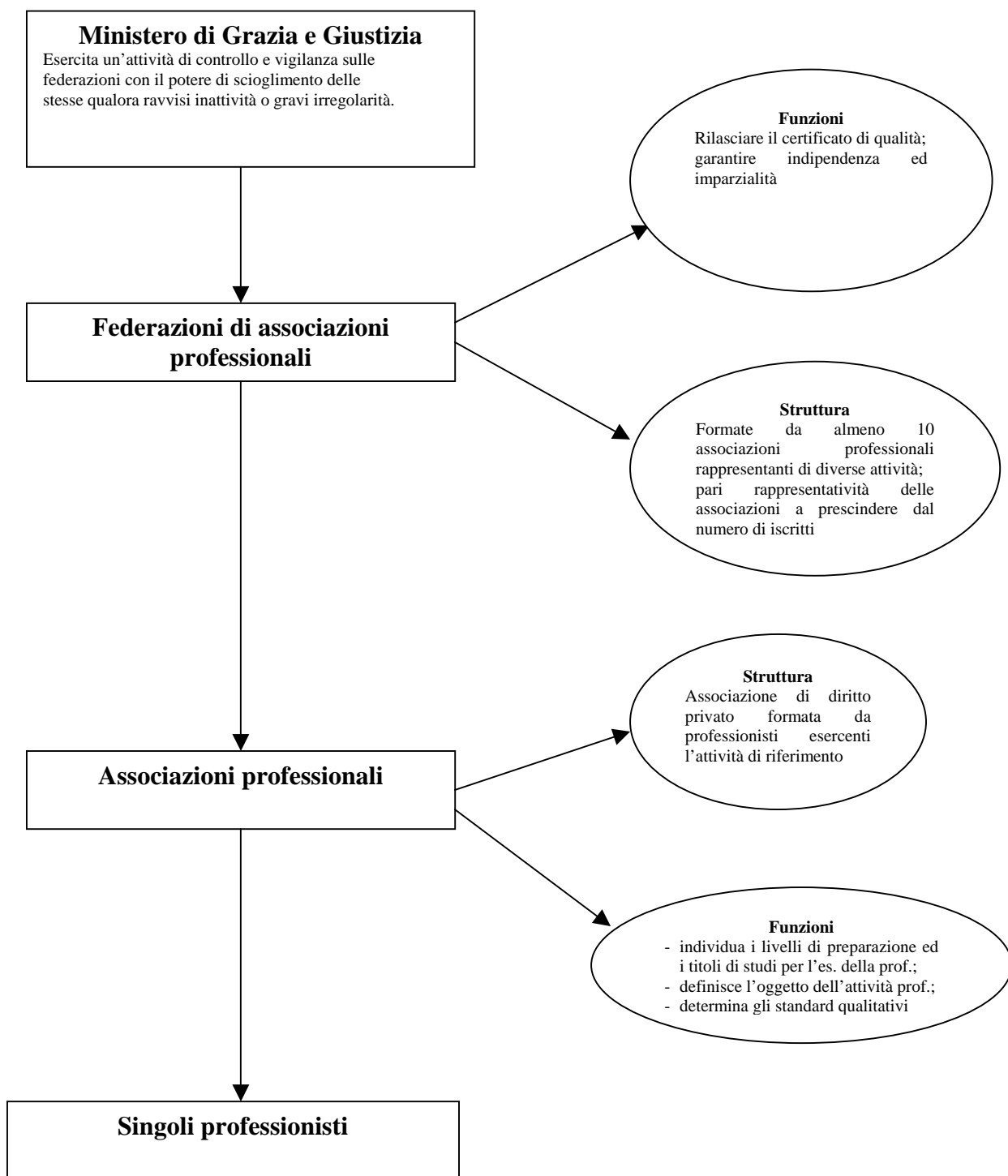
- 1) l'esercizio di un controllo sull'operato delle associazioni aderenti ai fini della verifica del rispetto e della congruità degli standard professionali e qualitativi dell'esercizio dell'attività e dei codici deontologici definiti dalle stesse associazioni;
- 2) Al rilascio del certificato di qualità previo l'esperimento degli accertamenti di cui al punto *sub* 1).

Le federazioni possono, altresì, esercitare poteri sanzionatori, procedendo all'espulsione dell'associazione qualora nell'operato della stessa riscontri gravi inadempienze ed irregolarità. La gravità della sanzione risulta chiara: tutti i professionisti iscritti all'associazione espulsa dalla federazione non potranno più ricevere la certificazione di qualità.

Le associazioni professionali di cui alla lettera *sub* b) sono competenti:

- 1) della definizione dei criteri qualitativi ai fini del rilascio della certificazione da parte della federazione di appartenenza;
- 2) della definizione dell'oggetto dell'attività professionale;
- 3) della determinazione degli standard qualitativi da rispettare;
- 4) dell'elaborazione di un codice deontologico.

Fig. 1. L'organizzazione prevista dal p.d.l. n. 6550 per il rilascio del "certificato di qualità" nelle professioni "non regolamentate"



Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, 2000

2. Il testo del progetto di legge presentato alla Camera l'11 novembre 1999 su iniziativa dei deputati Ruzzante e Bartolich

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.

(Libertà di esercizio).

1. L'esercizio delle attività professionali di cui all'articolo 1 è libero, purché non comporti violazione delle norme di ordine pubblico, e non comporti limitazioni all'iniziativa economica dei soggetti esercenti o di scelta da parte dei consumatori e degli utenti.

Art. 3.

(Certificazione di qualità).

1. E' 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. 4.
(*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) 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 3;

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 libero 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 decadenza della 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.