



CENTRO STUDI

*Position Paper in materia di*

## **PROFESSIONI NON REGOLAMENTATE**

**(12 giugno 2012)**

*Confprofessioni*  
*Viale America, 111 – 00144 Roma*  
[info@confprofessioni.eu](mailto:info@confprofessioni.eu)

## **LA POSIZIONE DI CONFPROFESSIONI: UN QUADRO DI SINTESI**

Confprofessioni auspica la predisposizione di un provvedimento legislativo che **disciplini compiutamente la materia delle professioni intellettuali**, con riferimento sia alle **professioni ordinistiche** che alle **professioni non regolamentate**.

I lavori relativi alle professioni non regolamentate che interessano il Parlamento in questo momento debbono pertanto essere concepiti come componente di un'iniziativa più vasta e come primo passo per un percorso di riforma destinato a proseguire nei prossimi mesi anche con riferimento alle aspettative, ormai risalenti, di modernizzazione dell'ordinamento delle professioni ordinistiche.

La posizione di Confprofessioni è articolata attorno a **cinque obiettivi**:

- a) Pervenire ad una **definizione normativa stringente di «professione intellettuale»**, volta ad escludere qualsiasi attività che non risulti esercitata attraverso lavoro intellettuale e non richieda un percorso formativo adeguato.

Anche sulla base delle diverse definizioni contenute nei Progetti di legge all'esame delle Camere, formuliamo una proposta definitoria: *«Per professione intellettuale si intende l'attività, anche organizzata, diretta al compimento di atti e alla prestazione di servizi a favore di terzi esercitata, abitualmente e in via prevalente, mediante lavoro intellettuale»*.

- b) Disporre il riconoscimento non già di “nuove professioni”, ma di **“associazioni delle professioni non regolamentate”**.

In questo modo, attraverso le associazioni, costituite su base volontaria, sarà possibile imporre requisiti stringenti sotto il profilo della **deontologia professionale**, a tutela dell'affidamento dell'utenza, attribuendo alle stesse poteri disciplinari molto estesi, concedendo loro

altresì la possibilità di rilasciare **certificazioni di competenza** solo ai propri iscritti, previa la verifica di precisi requisiti formativi e deontologici.

Con riferimento alla individuazione dei **criteri di demarcazione tra attività tipiche delle professioni ordinistiche e attività libere**, Confprofessioni è orientata a riproporre il criterio – già emerso nell’ambito dei lavori della Commissione Vietti – che vieta il riconoscimento di professioni ed associazioni professionali relative ad **attività “tipiche”, “qualificanti” o “caratterizzanti” quelle di professionisti iscritti in albi.**

Deve comunque essere vietato il riconoscimento di associazioni la cui denominazione sia affine o riconduca a quella in uso per le professioni organizzate in ordini o collegi, così come il riconoscimento di associazioni delle professioni non regolamentate i cui membri esercitino abitualmente attività dalla connotazione tipica delle professioni aventi natura ordinistica.

c) Fissare **criteri normativi stringenti** preordinati al riconoscimento pubblico delle associazioni stesse.

**I requisiti necessari al riconoscimento** andrebbero elencati con estrema precisione, sulla base di alcuni principi orientativi:

- rispondenza alle caratteristiche delle professioni intellettuali, ai sensi della definizione fornita dalla legge stessa;
- finalità di promozione della professione e di tutela del suo corretto svolgimento da parte degli associati;
- congrua “rilevanza economica e sociale”, congruità del numero degli iscritti, diffusione a livello nazionale;
- democraticità interna;
- possesso di un codice deontologico e di una struttura sanzionatoria ispirata a principi di trasparenza.

Il **procedimento per il riconoscimento** andrebbe articolato nella richiesta da parte dell’associazione, nei pareri formulati dal dal Ministero competente per materia, nell’apertura del processo di certificazione di qualità dei processi associativi, nel Decreto del Ministro della Giustizia. Al riconoscimento seguirebbe l’iscrizione in un apposito

**registro** tenuto presso il Ministero della Giustizia, e da questi sorvegliato, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico.

- d) Stabilire la disciplina preordinata alla **certificazione di qualità dei processi associativi**, secondo la norma UNI EN ISO 9001:2008 e successive revisioni ed integrazioni.

In sede di riconoscimento dell'associazione, infatti, il Ministero verifica il possesso della certificazione di qualità dei processi associativi, con particolare riguardo al processo decisionale, al processo sanzionatorio, al processo di adesione, al processo formativo.

- e) Ridefinire la normativa statale di principio negli ambiti di **competenza regionale**, favorendo interventi normativi più coordinati ed innovativi.

Per superare la situazione di stallo che si è venuta a determinare in seguito agli indirizzi restrittivi della giurisprudenza costituzionale circa la competenza regionale nella materia delle «professioni», è necessario individuare un'area in cui si sostanzia la nozione accolta dall'art. 117, co. 3, Cost., così come l'ulteriore competenza regionale in materia di «formazione professionale». Si supererebbe così la normativa, largamente insoddisfacente, attualmente vigente in materia, risalente al d.lgs. n. 30 del 2006, che si limita a fissare principi generalissimi e per diversi profili largamente insoddisfacenti, specie in ordine all'eccessiva discrezionalità che conferisce alle Regioni in materia di riconoscimento di associazioni delle «nuove professioni».

Ambiti da riservare alla concorrenza legislativa tra Stato e Regioni sono, ad avviso di Confprofessioni, la disciplina del **welfare dei professionisti** e le **politiche di sostegno e accompagnamento delle professioni**.

## **LA POSIZIONE DI CONFPROFESSIONI: IDEE, PROBLEMI, PROPOSTE**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'indirizzo generale di Confprofessioni: un progetto complessivo. – 3. I cardini della proposta di Confprofessioni. – 4. La definizione di «professione intellettuale» e la questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 33, co. 5, Cost. come norma ostativa al riconoscimento delle nuove professioni. – 5. Il riconoscimento pubblico delle associazioni delle professioni non regolamentate: la demarcazione tra «attività tipiche» e attività professionali libere. – 6. Il riconoscimento pubblico delle associazioni delle professioni non regolamentate: procedimento, requisiti, funzioni associative. – 7. La certificazione di qualità dei processi associativi. – 8. La competenza legislativa delle Regioni. – 9. Conclusione.

### **1. Premessa**

Dopo un lungo esame parlamentare, originato da una pluralità di proposte di legge e arricchito da numerose audizioni di soggetti della società civile, nello scorso mese di aprile la Camera dei Deputati ha approvato un testo di legge in materia di professioni non organizzate in ordini o collegi. Il testo, ora trasmesso al Senato della Repubblica, presenta diversi profili innovativi rispetto ai termini di un dibattito che proseguiva da molti anni, tanto a livello parlamentare quanto a livello dell'opinione pubblica.

Confprofessioni – principale organizzazione di rappresentanza dei liberi professionisti – intende offrire il proprio contributo all'analisi del tema, allo scopo di pervenire alla predisposizione di un prodotto normativo equilibrato, capace di contemperare le esigenze di riforma del settore delle professioni e la necessaria valorizzazione del rilievo economico-sociale delle “nuove professioni”.

In un contesto di crisi economica – che ha esposto fortemente i professionisti alla attuale congiuntura, creando sacche di vera e propria marginalità – la ristrutturazione dell'ordinamento giuridico del settore del lavoro professionale, l'aggiornamento degli strumenti operativi a disposizione dei professionisti, il riconoscimento del valore delle nuove professioni,

l'incentivazione di interventi normativi regionali, sono tutti utili strumenti di rivitalizzazione di un settore fondamentale dell'economia e della società italiana.

Confprofessioni si candida a partecipare a questo processo di riforma, nella consapevolezza che la propria natura associativo-sindacale si presta meglio di altre forme organizzative a dispiegare in tutte le sedi le legittime aspettative di tutela dei professionisti.

## **2. L'indirizzo generale di Confprofessioni: un progetto complessivo**

Confprofessioni auspica che dai lavori parlamentari emerga un provvedimento legislativo orientato a disciplinare compiutamente la materia delle professioni, con riferimento sia alle professioni ordinistiche che alle professioni non regolamentate. Una disciplina organica della materia delle professioni intellettuali potrà finalmente rispondere all'esigenza di un maggior coordinamento tra percorsi normativi di costituzione di professioni ordinistiche e percorsi di riconoscimento di professioni non regolamentate.

I lavori relativi alle professioni non regolamentate che interessano il Parlamento debbono pertanto essere concepiti come una componente di un'iniziativa di riforma di più vasta portata, e come primo passo per un percorso di riforma destinato a proseguire nei prossimi mesi.

Questo indirizzo non risponde soltanto alla stringente esigenza di addivenire ad un ripensamento della disciplina dell'ordinamento delle professioni regolamentate, ma anche alla constatazione della perdurante difficoltà di pervenire ad una sintesi efficace tra gli interessi della collettività e gli auspici delle parti sociali una volta scorporato il solo tema del riconoscimento delle professioni non regolamentate dal più vasto quadro della riforma delle professioni intellettuali.

## **3. I cardini della proposta di Confprofessioni**

Confprofessioni è favorevole alla disciplina di forme di riconoscimento pubblico di nuove professioni.

Da tempo, infatti, la nostra associazione è impegnata nella ricerca di un'equilibrata proposta di mediazione tra le istanze di riconoscimento di nuove

professioni che provengono dalla società (e non solo dai professionisti esercenti nuove attività professionali, ma anche dai consumatori e dalla società civile, che ad essi con sempre maggiore frequenza si affidano), e la domanda di rigore che molte associazioni rappresentative di professioni tradizionali avanzano, preoccupate non dell'aumento della concorrenza tra professionisti, ma della tutela della qualità delle prestazioni e quindi della funzione pubblica che i professionisti sono chiamati a svolgere.

Il punto di equilibrio qui auspicato si può sintetizzare nei seguenti cinque obiettivi:

- a) Pervenire ad una **definizione normativa stringente di «professione intellettuale»**, volta ad escludere qualsiasi attività che non risulti esercitata attraverso lavoro intellettuale e non richieda un percorso formativo adeguato.

ConfProfessioni è contraria alla possibilità che la definizione dei profili professionali avvenga attraverso processi di predisposizione di norme tecniche conformi ai criteri UNI.

Occorre infatti considerare **l'estrema delicatezza di ogni processo di standardizzazione di attività a prevalente componente intellettuale, e comunque svolte attraverso un lavoro individuale**. Infatti, le prassi professionali proprie di un libero professionista che esercita una professione intellettuale non si svolgono in condizioni di ripetizione meccanica di processi produttivi: al contrario, in queste professioni, la non standardizzazione del lavoro, l'intellettualità, la non ripetitività, rappresentano valori da incentivare, perché veicolo di innovazione, qualità e concorrenza. La "libertà" del lavoro professionale si esprime proprio nell'insuscettibilità della professione ad essere irrigidita in protocolli disciplinari. Non a caso, la direttiva 98/34/CE, sovente indicata come norma di riferimento in materia, riguarda beni e servizi che in nessun caso presentano le caratteristiche dell'opera di lavoro intellettuale.

Inoltre, la certificazione di qualità dei processi professionali finirebbe per apprezzare esclusivamente la qualità della componente tecnica del lavoro professionale, senza fornire all'utente alcuna informazione circa

l'integrità deontologica del professionista, che invece rappresenta una delle principali esigenze informative per la tutela dell'affidamento dell'utente. Non a caso, la stessa Confindustria – che pure nella propria audizione presso la X Commissione della Camera dei deputati si è dichiarata favorevole ad un sistema di certificazione delle prassi professionali – ha riconosciuto la valenza meramente “oggettiva” di tale certificazione, relativa cioè alla conformità del professionista al profilo professionale, mentre ha dovuto rimettere alle associazioni dei professionisti la competenza a certificare la qualità “soggettiva” del professionista.

Senza considerare che l'imposizione al singolo professionista dell'obbligo di conformarsi a degli standard oggettivi per poter spendere un titolo professionale, comporta un costo di accesso (quello, appunto, della certificazione), assai maggiore di qualsiasi costo possa essere rappresentato dall'iscrizione ad una associazione delle professioni non regolamentate, con la conseguenza che l'accesso ad un determinato settore finirebbe per essere ancora più oneroso, proprio per il giovane professionista, a totale inversione dei vantaggi che ci si attenderebbe da questo percorso non pubblico, ovvero la sua maggiore speditezza ed economicità per il privato.

- b) Disporre il riconoscimento non già di “nuove professioni”, ma di **“associazioni delle professioni non regolamentate”**, in modo da garantire, attraverso di esse, l'applicazione di un regime deontologico stringente, posto sotto la sorveglianza dello Stato. La legge dovrebbe comunque identificare **i caratteri delle «attività tipiche»** delle professioni ordinistiche, a tutela del legittimo affidamento dell'utenza, escludendo il riconoscimento di associazioni attinenti a dette attività;
- c) Fissare **criteri normativi stringenti** preordinati al riconoscimento pubblico delle associazioni stesse;
- d) Stabilire la disciplina preordinata alla **certificazione di qualità dei processi associativi**, secondo la norma UNI EN ISO 9001:2008 e successive revisioni ed integrazioni.



- e) Ridefinire la normativa statale di principio negli ambiti di **competenza regionale**, favorendo interventi normativi più coordinati ed innovativi.

#### **4. La definizione di «professione intellettuale» e la questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 33, co. 5, Cost. come norma ostativa al riconoscimento di nuove professioni**

Il primo cardine della proposta di Confprofessioni riguarda la definizione di «professione intellettuale», che verrebbe a rappresentare un fondamentale completamento di una storica lacuna dell'ordinamento giuridico italiano.

Nella definizione normativa della professione intellettuale, occorre perseguire l'obiettivo di escludere dal novero delle professioni intellettuali qualsiasi attività che non risulti esercitata attraverso lavoro intellettuale e non richieda un percorso formativo adeguato.

È necessario, in via preliminare, sgomberare il campo da interpretazioni della normativa costituzionale di cui all'art. 33, co. 5, della Costituzione che, ove accolte, impedirebbero di pervenire ad una disciplina legislativa del riconoscimento di nuove professioni.

Come è noto, **l'art. 33, co. 5, Cost.** prescrive il superamento di un esame di Stato «per l'abilitazione all'esercizio professionale».

**L'art. 2229 del codice civile** prevede, a sua volta, che «la legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi».

Di queste norme sono state fornite interpretazioni implicanti l'obbligo del superamento dell'esame di Stato per l'esercizio di qualsivoglia professione intellettuale, con la conseguenza dell'illegittimità di un riconoscimento pubblico di professioni per l'esercizio delle quali non sia richiesto il superamento dell'esame di Stato.

Ora, questa interpretazione non può essere condivisa: ed infatti, la norma costituzionale, nel richiedere il superamento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale, non esclude che la legge, come previsto dalla norma codicistica, consideri quali professioni intellettuali anche attività non organizzate

secondo la forma della professione ordinistica, il cui accesso è subordinato al superamento dell'esame di Stato ed all'iscrizione ad apposito Albo.

Così si vince da orientamenti giurisprudenziali convergenti della Corte costituzionale, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato.

Ammettere che l'ordinamento lasci spazio a forme di riconoscimento pubblico di attività professionali aventi natura non ordinistica non significa, tuttavia, che il riconoscimento di nuove professioni possa avvenire senza il rispetto dei valori veicolati dalla normativa costituzionale in materia di professioni. Occorre ribadire, pertanto, che sebbene non possa essere generalizzata la disciplina che l'art. 33, co. 5, Cost. prevede per le professioni aventi natura ordinistica, ciò nondimeno **i valori di fondo protetti dalla norma costituzionale debbono essere rispettati da qualsiasi intervento legislativo**: per questa ragione, riteniamo necessario che in sede definitoria si stabilisca il necessario rispetto di un percorso formativo adeguato, individuato come necessario per l'esercizio di una professione intellettuale.

Conclusivamente, la definizione di «professione intellettuale» proposta da Confprofessioni è la seguente:

*«Per professione intellettuale si intende l'attività, anche organizzata, diretta al compimento di atti e alla prestazione di servizi a favore di terzi esercitata, abitualmente e in via prevalente, mediante lavoro intellettuale».*

Una definizione di questo genere dovrebbe trovare posto nei primi articoli della normativa in preparazione, assieme alla enunciazione del principio generale del libero esercizio della professione intellettuale.

## **5. Il riconoscimento pubblico delle associazioni delle professioni non regolamentate: la demarcazione tra «attività tipiche» e attività professionali libere**

Abbiamo detto che il riconoscimento pubblico di nuove professioni non può prescindere dal rispetto di criteri stringenti di trasparenza, professionalità, tutela del legittimo affidamento dell'utenza.

Perché il riconoscimento pubblico di nuove professioni rispetti questi parametri, è necessario predisporre un modello normativo che preveda **il riconoscimento pubblico di associazioni tra professionisti nell'ambito delle professioni non regolamentate**.

Attraverso le associazioni sarà infatti possibile imporre requisiti stringenti sotto il profilo della deontologia professionale e della competenza, a tutela dell'affidamento dell'utenza, concedendo alle associazioni la possibilità di rilasciare certificazioni di competenza solo ai propri iscritti, previa la verifica di precisi requisiti formativi e deontologici (cfr., sul punto, par. 7), ed attribuendo alle stesse poteri disciplinari molto estesi.

È invece da escludere un meccanismo normativo che preveda un preliminare riconoscimento pubblico di «nuove professioni»: ed infatti, in considerazione dell'illegittimità costituzionale di un eventuale obbligo per i singoli professionisti di aderire ad associazioni professionali di professioni riconosciute, molti professionisti potrebbero operare svincolati da un legame associativo, e dunque svincolati da un regime deontologico e sanzionatorio, non potendosi prevedere altre forme di controllo del rispetto di regole deontologiche se non attraverso le strutture associative riconosciute.

In questa direzione, d'altronde, muoveva lo stesso Progetto di legge redatto dal Cnel e promosso con il “V Rapporto di monitoraggio sulle Associazioni non riconosciute”, dell'aprile 2005.

Al confine tra professioni ordinistiche e professioni non regolamentate si pone il tema dei criteri di demarcazione tra le attività tipiche e caratterizzanti delle professioni ordinistiche e le attività professionali libere.

La questione della “**linea di confine**” tra **professioni ordinistiche e nuove professioni** è probabilmente il nodo politico di maggiore momento nel contesto del dibattito in materia di riforma delle professioni, specie per quanto attiene al riconoscimento di associazioni di professionisti “liminari” rispetto all'area coperta da ordini professionali, o addirittura corrispondenti in parte o *in toto* all'area di attività esercitata da professionisti iscritti in albi.

Per affrontare tale questioni in modo equilibrato, senza tuttavia arrestarsi alla previsione di meri principi normativi, Confprofessioni è orientata a riproporre il criterio – già emerso nell'ambito dei lavori della Commissione Vietti – per cui non possono essere riconosciute professioni ed associazioni professionali relative

ad attività “tipiche”, “qualificanti” o “caratterizzanti” quelle di professionisti iscritti in albi; l’attività qualificante o caratteristica deve inoltre essere ulteriormente specificata.

Si esprime, pertanto, l’auspicio che nell’ambito della disciplina del riconoscimento pubblico delle associazioni delle professioni non regolamentate, siano previste le seguenti disposizioni:

*«I professionisti che esercitano attività non riservate in esclusiva dalla legge dello Stato e prive della connotazione di attività tipiche delle professioni aventi natura ordinistica possono costituire associazioni professionali di natura privata, su base volontaria».*  
*«È vietato il riconoscimento di associazioni la cui denominazione sia affine o riconduca a quella in uso per le professioni organizzate in ordini o collegi o i cui membri esercitino abitualmente attività tipiche delle professioni aventi natura ordinistica».*

## **6. Il riconoscimento pubblico delle associazioni delle professioni non regolamentate: procedimento, requisiti, funzioni associative**

La disciplina legislativa del riconoscimento pubblico delle associazioni delle professioni non regolamentate dovrebbe contenere i seguenti elementi:

- a) la previsione della possibilità di riconoscimento pubblico di tali associazioni;
- b) la disciplina del procedimento preordinato al riconoscimento pubblico di tali associazioni;
- c) l’identificazione dei requisiti associativi necessari al riconoscimento;
- d) la disciplina del Registro delle associazioni, della sua tenuta e della sorveglianza sulle associazioni incluse nello stesso;
- e) la disciplina delle funzioni pubblicistiche delle associazioni riconosciute.

Il **procedimento** preordinato al riconoscimento delle associazioni delle professioni non regolamentate dovrebbe essere a sua volta articolato nei seguenti momenti tipici:

1. Richiesta di riconoscimento avanzata da un'associazione;
2. Verifica della sussistenza dei requisiti prescritti;
3. Avvio del processo di certificazione dei processi associativi;
4. Decreto di riconoscimento ed iscrizione nel Registro.

L'organo cui avanzare la richiesta di riconoscimento deve essere individuato nel Ministro della Giustizia.

Questi, entro un lasso di tempo predeterminato dalla legge, dovrebbe avviare la richiesta di verifiche circa la sussistenza dei presupposti prescritti, richiedendo appositi pareri motivati al Ministro competente per materia, nonché ad eventuali ulteriori enti pubblici coinvolti.

Una volta ottenuti i pareri favorevoli da parte di tali organi, il Ministero avvia il processo di certificazione della qualità dei processi associativi presso uno degli enti accreditati competenti al rilascio delle certificazioni secondo la norma UNI EN ISO 9001:2008 e successive revisioni ed integrazioni. In particolare, è necessario che sia certificata la qualità del processo decisionale, del processo sanzionatorio, del processo di adesione e del processo formativo.

Quindi, il definitivo atto di riconoscimento dovrebbe assumere la forma di un Decreto del Ministro della Giustizia. La stessa fonte dovrebbe concludere il procedimento avente esito negativo, fatta salva la possibilità di riproporre la richiesta di riconoscimento una volta adeguata la struttura associativa alle eventuali criticità segnalate in sede di rigetto della richiesta.

In alcuni Progetti di legge presentati in questa legislatura, il procedimento in questione è disciplinato prevedendo il coinvolgimento delle Regioni. La ragione di questa scelta legislativa va ricercata nel nuovo assetto delle competenze regionali in materia di «professioni» e nel disposto del d.lgs. n. 30 del 2006, che ha in effetti riconosciuto uno spazio al riconoscimento regionale delle associazioni delle professioni non regolamentate. Rispetto a questo assetto, la previsione di un procedimento interamente radicato presso organi statali potrebbe, in effetti, apparire come una retrocessione. A ben vedere, tuttavia, la norma citata non ha dato luogo a significative attuazioni regionali, dimostrando la scarsa utilità di un

sistema di riconoscimenti articolato in sede regionale. Il coinvolgimento delle Regioni in materia di professioni potrà essere più utilmente previsto in altri e diversi ambiti, che verranno illustrati nel dettaglio più avanti.

Con riferimento ai **requisiti necessari al riconoscimento**, essi andrebbero elencati con estrema precisione. Anche sulla base di quelli che sono previsti nei Progetti di legge attualmente all'esame delle Camere, se ne segnalano qui di seguito i principali:

- La professione cui l'associazione si riferisce deve essere oggettivamente identificabile ed omogenea, nonché rispondente alle caratteristiche delle professioni intellettuali, ai sensi della definizione fornita dalla presente legge;
- Il fine dell'associazione deve consistere nella promozione della professione e nella tutela del suo corretto svolgimento da parte degli associati;
- La professione cui l'associazione si riferisce deve avere congrua "rilevanza economica e sociale";
- L'associazione deve essere diffusa a livello nazionale, ovvero deve essere presente con i propri associati e le proprie strutture associative in un certo numero di Regioni;
- Deve essere raggiunto un numero minimo di associati;
- Deve sussistere, in capo all'associazione, una struttura organizzativa in grado di esercitare funzioni quali l'aggiornamento professionale, anche attraverso apposite convenzioni, e la certificazione di competenza.
- Lo Statuto deve disciplinare una struttura associativa a base democratica, con particolare riferimento all'elettività degli organi direttivi;
- Lo Statuto deve disciplinare le cause di incompatibilità all'ammissione dei soci, in particolare per coloro che risultino iscritti ad Ordini professionali o associati ad altre associazioni delle professioni non regolamentate;
- Lo Statuto associativo deve disciplinare le cause di inammissibilità dei soci, con particolare riferimento a coloro che siano stati

condannati con sentenza passata in giudicato per un reato riconducibile all'attività professionale, ed a coloro che sono stati espulsi con un provvedimento definitivo da un Ordine professionale o da un'associazione delle professioni riconosciute;

- L'associazione deve dotarsi di un codice deontologico e di una struttura sanzionatoria ispirata a principi di trasparenza;
- Il possesso delle certificazioni di qualità dei processi associativi secondo la norma UNI EN ISO 9001:2008 e successive revisioni ed integrazioni.

Il riconoscimento pubblico comporta **l'iscrizione in un apposito Registro delle associazioni delle professioni non regolamentate**, tenuto presso il Ministero della Giustizia e da questi costantemente aggiornato.

Il Ministro stesso, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, esercita sulle associazioni riconosciute **un potere di sorveglianza**, finalizzato alla verifica della correttezza dell'operato delle associazioni stesse e del mantenimento dei requisiti richiesti per il riconoscimento, prevedendosi, altrimenti, la cancellazione dal Registro, disposta con Decreto motivato del Ministro della Giustizia.

La disciplina relativa al potere di sorveglianza potrebbe corrispondere alla seguente:

*«Il Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, vigila sull'operato delle associazioni al fine di verificare il rispetto e il mantenimento dei requisiti previsti dalla presente legge e ne dispone con proprio Decreto la cancellazione dal Registro di cui all'articolo x in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni della presente legge».*

Il riconoscimento pubblico determina il conferimento all'associazione di determinate **funzioni**, da esercitare obbligatoriamente, a tutela dell'interesse pubblico sotteso al riconoscimento. Esse sono:

- a) l'irrogazione di **sanzioni disciplinari** a carico dell'associato che abbia contravvenuto al codice deontologico dell'associazione, secondo le norme di

procedura stabilite dallo statuto associativo stesso, prevedendo anche, come misura sanzionatoria massima, l'espulsione perpetua dall'associazione.

b) il **rilascio di attestati di competenza** a vantaggio dei soci che ne facciano richiesta e che risultino in possesso dei requisiti prescritti. I certificati, di durata triennale, vengono ritirati qualora vengano meno i requisiti prescritti, nonché in caso di recesso dall'associazione.

## **7. La certificazione di qualità dei processi associativi**

Nell'ambito del dibattito sul riconoscimento delle professioni non regolamentate si è posta l'esigenza di conformare tale riconoscimento ad una certificazione della qualità professionale proveniente da un ente accreditato competente alla valutazione degli standard professionali, sulla base della normativa europea posta dalla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998. In alcune proposte, tale certificazione è stata articolata come verifica di rispondenza delle prassi professionali a profili tecnici standardizzati.

Come già detto (cfr. par. 3, lett. a), **Confprofessioni fa osservare l'estrema delicatezza di ogni processo di standardizzazione di attività a prevalente componente intellettuale** – come è appunto quella propria delle professioni oggetto della normativa in predisposizione – e comunque svolte attraverso un lavoro individuale.

Nulla toglie, come è ovvio, che il singolo professionista possa decidere volontariamente di sottoporre i propri processi professionali ad una certificazione di qualità, specie se la sua attività è svolta in forme ad elevata complessità organizzativa. Allo stesso modo, è del tutto lecito che un gruppo di professionisti o un'associazione degli stessi sottoponga volontariamente la propria prassi professionale ad una certificazione di qualità. La legge, tuttavia, non potrebbe imporre tale onere come requisito necessario per l'esercizio professionale, perché ciò contrasterebbe con il principio costituzionale di libera scelta del proprio lavoro e con il principio, imposto dal diritto europeo, di libero accesso al mercato dei servizi professionali; né, d'altronde, la certificazione di qualità delle prassi professionali potrebbe essere imposta come condizione necessaria al



riconoscimento pubblico associativo, per le ragioni già esposte relative alla inopportunità di sottoporre a certificazioni il lavoro intellettuale individuale nonché per l'aggiramento che ne deriverebbe dell'imprescindibile "filtro pubblico" rappresentato dalle valutazioni degli organi competenti ad effettuare il riconoscimento, finalizzato anche ad apprezzare quali attività professionali siano realmente meritevoli di riconoscimento, sulla base dei criteri indicati.

Ad avviso di Confprofessioni, **la certificazione di qualità dovrebbe piuttosto riguardare i processi associativi delle associazioni delle professioni non regolamentate che aspirino al riconoscimento pubblico.** In questo senso, abbiamo proposto nel paragrafo precedente che al momento della domanda di riconoscimento si apra il processo di certificazione da parte di un ente accreditato, sulla base della norma UNI EN ISO 9001:2008 e successive revisioni ed integrazioni, con particolare riferimento al processo decisionale, al processo sanzionatorio, al processo di adesione ed al processo formativo interno all'associazione, divenendo tale certificazione ed il suo rinnovo requisito necessario per il riconoscimento pubblico.

Certificando i processi associativi, infatti, si garantisce – a favore dell'utenza – il controllo associativo sulla qualità professionale degli iscritti, sulla loro integrità deontologica, sulla qualità della formazione continua. L'attestazione di competenza professionale rilasciata dall'associazione ai propri iscritti, secondo processi certificati da enti terzi e comunque sorvegliati dal Ministero competente, assolve infatti contemporaneamente alle esigenze di attestazione della competenza professionale e di attestazione dell'integrità deontologica, tutelando l'utenza a tutto tondo.

## **8. La competenza legislativa delle Regioni**

La legislazione in preparazione, pur incidente per la maggior parte su materie di sicura competenza esclusiva statale, è altresì idonea ad incidere su diverse **materie di competenza regionale concorrente ed esclusiva.**

Come è noto, a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla l. cost. n. 3 del 2001, la **materia delle «professioni»** è stata inserita nell'elenco di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., ovvero nell'ambito delle materie sottoposte ad una competenza legislativa di tipo concorrente tra Stato e

Regioni. Lo schema della potestà legislativa concorrente prevede che lo Stato detti con legge le norme di principio fondamentale nel rispetto delle quali le Regioni esercitano la propria potestà legislativa, attuando detti principi con norme di maggior dettaglio ed acquisendo l'ulteriore potestà regolamentare.

In materia di «professioni», tuttavia, manca una legge statale “cornice”, contenente i previsti principi fondamentali, con la conseguenza che è immediatamente apparso di notevole difficoltà pervenire ad una precisa demarcazione dell'ambito rispettivo della competenza statale e regionale.

Esiste, è vero, il **d.lgs. n. 30 del 2006, recante «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni»**: si tratta, tuttavia, di una legislazione che si limita a fissare principi generalissimi, suscettibili di operare più come limiti che come principi di orientamento della legislazione regionale, e per diversi profili largamente insoddisfacente, specie in ordine all'eccessiva discrezionalità che ha lasciato alle Regioni in materia di riconoscimento di associazioni delle “nuove professioni”, individuate attraverso criteri invero non rigorosi.

Ad ulteriore complicazione del quadro costituzionale, si consideri che la **materia della «istruzione e formazione professionale»** è stata esplicitamente ricondotta alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Dal complesso quadro costituzionale, è derivata un'attività sovente poco meditata da parte di talune Regioni, che hanno adottato una legislazione protesa al riconoscimento di “nuove professioni”.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su numerose questioni di legittimità costituzionale relative a norme di legge di tal fatta, ha avuto modo di specificare che «l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (C. Cost., sent. n. 355/2005).

Con riferimento alla materia della «istruzione e formazione professionale», la Corte ha poi affermato che «la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi» (C. Cost., sent. n. 50/2005).

Se è vero, pertanto, che la Corte ha compiuto un'operazione di deciso **“svuotamento” della competenza concorrente in materia di «professioni»**, appare comunque necessario conferire un qualche significato alla locuzione normativa, ed individuare un'area, seppure circoscritta, in cui si sostanzia la nozione accolta dall'art. 117, co. 3, Cost., così come l'ulteriore competenza regionale in materia di «formazione professionale».

Un compito del quale proprio questo provvedimento dovrebbe farsi carico, superando la normativa attualmente vigente in materia, risalente al già citato d.lgs. n. 30 del 2006.

E d'altronde, ignorare del tutto la previsione costituzionale di una partecipazione, ancorché circoscritta, delle Regioni alla disciplina legislativa delle professioni intellettuali appare, ad avviso di Confprofessioni, oltre che costituzionalmente illegittimo, politicamente inopportuno, anche in ragione dell'indirizzo generale perseguito nelle ultime legislature, di potenziare le competenze regionali ed i loro poteri in ambiti decisivi, anche alla luce del trasferimento alle Regioni di ampi spazi di autonomia finanziaria e del conseguente maggiore potere di conformazione sul bilancio regionale.

Conseguentemente, un'apposita sezione del progetto legislativo dovrebbe farsi carico di determinare i principi fondamentali nella materia delle professioni.

In questo senso, la prima esigenza consiste nell'abrogazione esplicita del d.lgs. n. 30 del 2006: ed infatti, una volta stabilita la legislazione attualmente all'esame di Parlamento e Governo, le disposizioni del decreto del 2006 risulterebbero ultronee, superate, se non del tutto in contraddizione con la nuova disciplina.

Quindi, la legge statale dovrebbe fissare nuovi principi fondamentali, senza confonderli con i principi strutturali della normativa in preparazione, ma calandoli sulle concrete possibilità di intervento regionale e sulle esigenze locali.

Un **primo ambito** da riservare alla concorrenza legislativa tra Stato e Regioni è rappresentato, ad avviso di Confprofessioni, dalla disciplina del **welfare dei professionisti**. Dopo le riforme Bassanini della fine degli anni '90 e la legge quadro 328/2000, si è innescato un processo di sviluppo di *welfare* regionali, che hanno interessato prevalentemente il settore dell'assistenza sociale e dei servizi alla persona.

Nella prospettiva di un sempre più accentuato ruolo delle Regioni nella predisposizione di sistemi fiscali regionali, un piano regionale di *welfare* non può, tuttavia, trascurare l'esigenza di predisporre strumenti quali ammortizzatori sociali, sussidi di maternità, malattia, disoccupazione, assistenza sanitaria a vantaggio dei professionisti, così come regimi di vantaggio per l'accesso alle professioni dei giovani. In tutti questi ambiti, l'attività oggi svolta dalle Casse previdenziali dei professionisti non raggiunge l'intero universo dei professionisti, escludendo proprio i lavoratori nelle "nuove professioni". Ne deriva, dunque, la necessità di affiancare all'attività svolta dalle casse previdenziali specifici istituti regionali destinati al sostegno del lavoro professionale, in presenza di determinati indici di fatica sociale. In questo ambito, venendo in gioco le risorse regionali, il ruolo della norma statale di principio dovrebbe essere meramente quello di facultizzare e sollecitare interventi regionali, imponendo il rispetto di limitati principi di coordinamento con il sistema del *welfare* nazionale.

Un **secondo ambito** da riservare alla concorrenza legislativa tra Stato e Regioni è rappresentato dall'adozione di serie **politiche di sostegno e accompagnamento delle professioni**, soggetti fondamentali del quadro socio-economico regionale.

La potestà legislativa concorrente può essere la sede in cui, nel rispetto delle prerogative statali, le Regioni fissino la normativa per lo svolgimento di funzioni quali: la promozione di programmi regionali di sostegno delle attività formative degli aspiranti alle libere professioni; la promozione di programmi di aggiornamento destinati ai professionisti, e la promozione, anche finanziaria, dello sforzo dei professionisti per innalzare il livello delle prestazioni; la promozione di forme di assicurazione per l'attività professionale, a condizioni più vantaggiose, offrendo un servizio che tutela sia il professionista e sia il cliente.

Infine, con particolare riferimento alla **istruzione e formazione professionale**, la legge dovrebbe limitarsi alla formulazione di norme di obiettivo, in ragione della esclusiva spettanza regionale della competenza legislativa in materia (cfr., tra le altre, C. Cost., sent. n. 51/2005). In particolare, a fianco di norme di obiettivo di carattere generale, sarebbe auspicabile l'enucleazione di obiettivi orientati alla promozione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.), quali:

- Favorire la sottoscrizione di Accordi tra Regioni, enti locali e associazioni delle professioni non regolamentate ed associazioni rappresentative delle professioni, aventi ad oggetto il reciproco ausilio in materia di istruzione e formazione professionale;
- con riferimento all'istruzione professionale, favorire il coinvolgimento delle associazioni delle professioni non regolamentate riconosciute dallo Stato e delle associazioni di rappresentanza dei professionisti nella determinazione dell'offerta formativa;
- con riferimento alla formazione professionale, promuovere il coordinamento dei corsi di formazione tra Regioni ed enti locali, da un lato, e associazioni delle professioni non regolamentate riconosciute dallo Stato e associazioni di rappresentanza dei professionisti, dall'altro;
- con riferimento all'aggiornamento professionale e la formazione continua, promuovere un dialogo istituzionalizzato con le associazioni delle professioni non regolamentate e le associazioni di rappresentanza dei professionisti;
- promuovere la determinazione degli *standard* qualitativi della formazione professionale sulla base di indirizzi provenienti dalle associazioni delle professioni non regolamentate riconosciute dallo Stato.

## **9. Conclusione**

La proposta di Confprofessioni per un progetto volto al riconoscimento ed alla valorizzazione di “nuove professioni” vuole essere un contributo di equilibrio nell'ambito di un tema che coinvolge numerosi soggetti portatori di interessi talora confliggenti.

Per questo, lo ripetiamo, l'auspicio è che questa normativa possa trovare spazio all'interno di un disegno più vasto che contempli, ancorché con la previsione di deleghe legislative, la riforma dell'ordinamento delle professioni intellettuali nel loro insieme. Infatti, circoscrivere l'attuale sforzo normativo alla sola disciplina del riconoscimento pubblico di nuove professioni finirebbe per svilire lo sforzo profuso da Parlamento, Governo e parti sociali nel corso di questa

e della passata Legislatura, così sciupando un'occasione propizia per una necessaria opera di aggiornamento normativo, provocando, altresì, probabili resistenze nel mondo delle professioni ordinistiche, che attendono da anni interventi normativi di riforma e modernizzazione del settore.

Ciò non toglie che il lavoro parlamentare in materia di professioni non regolamentate trova nella nostra associazione un interlocutore sensibile e partecipe delle esigenze di innovazione normativa poste dal dinamismo dell'economia e della società civile.

In questo spirito di collaborazione, auspichiamo che la nostra posizione – sintetizzata nel presente Documento – possa contribuire fruttuosamente al lavoro del Parlamento.