



Audizioni X Commissione Industria del Senato

**Disegno di legge n. 3270 recante “Disposizioni in materia di
professioni non regolamentate in ordini o collegi”**

Intervento del presidente di Confprofessioni, Gaetano Stella

Roma, 12 giugno 2012

Premessa

Vorrei anzitutto esprimere il ringraziamento mio personale e di Confprofessioni tutta per l’attenzione che il presidente Cesare Corsi e i componenti del Comitato ristretto della X Commissione ci riservano, invitandoci ad illustrare la nostra posizione su questo importante provvedimento.

Confprofessioni segue con attenzione il tema delle professioni non regolamentate già da molti anni, sia nell’ambito dei lavori del Cnel, sia partecipando al tavolo di confronto riunito dal Ministero dello Sviluppo Economico lo scorso anno.

La nostra posizione su questa materia è sempre stata aperta e costruttiva. Pur rappresentando associazioni di liberi professionisti iscritti in albi, Confprofessioni non ha mai aderito a chiusure corporative della categoria dei professionisti rispetto ad esigenze di riconoscimento di istanze provenienti dalle forze vive del tessuto economico. Al contrario, abbiamo voluto ascoltare e comprendere le ragioni di un settore della vita economica che chiede, con il riconoscimento pubblico, condizioni di lavoro più qualificanti e dignitose.

Certo, sarebbe stato auspicabile che le norme al Vostro esame fossero state inserite in un provvedimento più ampio, volto a riformare l'intero settore delle professioni intellettuali, secondo il disegno che ebbe a prefigurarsi già nei lavori della Commissione Vietti, attiva nel corso della XIV Legislatura. Ma gli eventi della scorsa estate hanno imposto un'accelerazione improvvisa alla riforma delle professioni ordinistiche, sottratta alla discussione parlamentare ed al confronto con la società civile, e ci costringono ora ad esaminare normative parziali, col rischio di pervenire a risultati poco coordinati. L'auspicio è che la Vs. Commissione possa attendere, quanto meno, l'assestamento della delegificazione in tema di professioni ordinistiche per l'avanzamento dei suoi lavori.

Aspetti critici del ddl in materia di professioni non regolamentate

Vengo al merito del provvedimento al Vostro esame. Il testo approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati lo scorso 17 aprile 2012 presenta, a nostro avviso, due criticità prevalenti.

1. Professioni intellettuali non organizzate in ordini o collegi

In primo luogo, la normativa non si fa carico di identificare con sufficiente precisione la natura delle “nuove professioni” ed i confini rispetto alle professioni ordinistiche. L'art. 1 comma 2 della proposta di legge n. 3270 prevede che si intende per “*professione non organizzata*” in ordini o collegi “*l'attività economica... esercitata abitualmente e prevalentemente mediante il*

lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo”, con esclusione delle attività riservate per legge.

In tale contesto, **appare debole, soprattutto, la sottolineatura della natura intellettuale della prestazione resa dal professionista: già nell’intitolazione manca il riferimento all’aggettivo qualificante “intellettuale”**. Va aggiunto che nel citato art. 1, comma 2, del testo approvato dalla Camera appare equivoco il riferimento alla prestazione di “opere” a favore di terzi: **l’accostamento tra attività di prestazione di servizi e attività di prestazione di opere rischia infatti di espandere eccessivamente l’ambito delle nuove professioni, includendo figure liminari con il lavoro artigianale, tanto più che è esplicitamente e inaccettabilmente prevista la sufficienza del mero «concorso» del lavoro intellettuale.**

Il richiamo alla Direttiva europea n. 98/34/CE (art. 6, comma 2 della proposta) rischia di aprire il campo ad attività molto distanti dai confini tipici del lavoro intellettuale. La suddetta direttiva 98/34 /CE prende in esame (soltanto) la *“procedura d’informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’ informazione”*. L’art. 1, comma 1, punto 2 della Direttiva 98/34/CE precisa che per “servizio” si intende *“qualsiasi servizio della società di informazione, vale a dire qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario dei servizi”*. Inoltre, l’allegato V della Direttiva dà un *“elenco indicativo dei servizi non contemplati dal suddetto art. 1 punto 2, secondo comma.”* A titolo esemplificativo, tra i servizi non contemplati sono indicati i: *“d) consulto medico per telefono/telefax; e) consulenza legale per telefono/telefax”*.

Il successivo richiamo al regolamento n. 765/2008 (art. 9 comma 2 della proposta) lascia intendere che si mira più al settore del commercio che a quello professionale. Il suddetto regolamento n. 765/2008 pone specificamente *“norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto concerne la commercializzazione dei prodotti”*. Lo stesso richiamo al codice del consumo

quale regola di riferimento in materia lascia trasparire un'incerta definizione delle specificità del lavoro professionale, ancorché nuovo rispetto alle tradizionali figure professionali.

Proposta

A nostro avviso, **il legislatore dovrebbe dunque farsi carico di definire in modo più stringente la natura di preminente carattere intellettuale delle competenze delle nuove professioni, modificando un processo di riconoscimento che, ricalcato su una normativa europea pensata prevalentemente per attività commerciali, è del tutto inidoneo e fuorviante per le “nuove professioni”.**

Inoltre, **appare insufficiente il mero riferimento al divieto di esercitare attività riservate a professioni ordinistiche.** È invece necessario recuperare il criterio individuato già nei lavori della Commissione Vietti, e da allora riproposto in diversi progetti di legge in materia, che escludeva la possibilità di riconoscere professioni incidenti su attività “tipiche” o “caratterizzanti” quelle svolte dai professionisti iscritti in ordini.

Come osservammo già nella nostra audizione alla Camera dei deputati, nel gennaio del 2010, all'inizio del processo legislativo su questa materia, la nuova professione non può rappresentare un segmento, uno *split* di una professione già regolamentata, né un percorso semplificato per l'accesso a prestazioni tipiche di alto profilo professionale già normato.

2. Sistema di accreditamento e deontologia

La seconda criticità che emerge dalla lettura del provvedimento in lettura ruota intorno al sistema di accreditamento della qualificazione della prestazione professionale fondato sulla conformità della medesima alla normativa tecnica UNI di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 ed alle linee guida CEN 14 del 2010.

A nostro avviso, il progetto licenziato dalla Camera non si fa carico di garantire sufficientemente il rispetto di un sistema deontologico a carico dei soggetti che intendano fregiarsi di titoli di riconoscimento della qualità di professionista. La deontologia – che nell’ambito delle professioni regolamentate è assicurata dagli ordini e che nella prospettiva della riforma delle professioni va verso ulteriori rafforzamenti e garanzie – mira infatti a garantire il pubblico affidamento dell’utenza rispetto ad attività a prevalente carattere intellettuale, dunque difficilmente valutabili a priori dall’utenza. Per questo, **il rigore deontologico è il necessario corrispettivo di un riconoscimento pubblico della professione e dell’attestazione a favore dei singoli dei titoli e delle qualità necessarie allo svolgimento della stessa.**

La carenza di rigore deontologico che segnaliamo alla Vs. attenzione dipende principalmente dall’abbandono del modello prefigurato dai progetti di legge depositati in materia già nelle precedenti legislature, incluso quello elaborato dal Cnel. Quei progetti, pur nelle specificità di ciascuno, presentavano un’indubbia convergenza nel prefigurare forme pubblicistiche di accreditamento di associazioni delle professioni non regolamentate, in modo da intestare a tali associazioni, soggette ad un controllo stringente del Ministero sorvegliante, il compito, massimamente rilevante per l’affidamento pubblico, di tenuta di un codice deontologico, normativo e sanzionatorio, così come quello di garanzia dell’aggiornamento e della formazione professionale.

In quel modello, le associazioni riconosciute, pur non potendo precludere l’esercizio dell’attività a soggetti non iscritti, consentivano di fregiarsi del titolo di associato solo a coloro che corrispondessero a standard deontologici e formativi. Questo modello, generalmente accolto e da noi sostanzialmente condiviso, è stato invece abbandonato nell’avanzamento dei lavori parlamentari.

Il progetto, nella sua attuale formulazione, si propone di riconoscere nuove figure professionali tramite un procedimento di accreditamento di associazioni tra

lavoratori esercitanti la medesima attività e tramite la prefigurazione di un procedimento di attestazione del profilo professionale da parte di organismi di certificazione, previa stipulazione di norme tecniche a ciò indirizzate.

In primis, appaiono troppo scarse le condizioni ed i requisiti necessari per costituire un'associazione, e troppo lasca risulta la vigilanza pubblica sullo statuto, gli organi, la democraticità interna, l'attività e la regolamentazione dell'associazione, il rilievo sovra-regionale della nuova professione.

Entrando nello specifico, la dizione dell'art. 2 comma 1, per cui le associazioni hanno il compito di “*diffondere ... il rispetto delle regole deontologiche*” appare troppo debole. Parimenti, **L'art. 2, comma 3 della proposta di legge prevede che le associazioni professionali “adottano un codice di condotta ai sensi dell'art. 27 bis del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206”.** Giova in questa sede ricordare che tale codice del consumo si applica essenzialmente ai prodotti commerciali destinati ai consumatori e non già a prestazioni professionali di natura intellettuale.

Ma vi è di più. Nel sistema previsto dal testo attuale, il singolo lavoratore può accedere alla certificazione di conformità alla norma tecnica per la professione in via individuale, mediante un procedimento privatistico che fa capo ad un ente di certificazione, **senza la necessità di essere iscritto ad un'associazione che garantisca il rispetto delle regole deontologiche.**

Ne deriva un danno per il pubblico affidamento ed un evidente squilibrio competitivo tra lavoratori, che condurrà al risultato di rendere del tutto antieconomica la partecipazione ad associazioni.

Proposta

Sarebbe necessario, a nostro avviso, prevedere la possibilità di fregiarsi di attestazioni professionali solo a condizione di essere regolarmente iscritti ad associazioni dotate di codici deontologici e poteri disciplinari nei confronti degli iscritti, fermo restando il diritto di esercitare l'attività anche al di fuori di tali associazioni, senza riconoscimenti di sorta.

L'art. 9, comma 2, prevede che gli organismi di certificazione accreditati dall'organismo unico nazionale di accreditamento ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento e del Consiglio del 9 luglio 2008 possano rilasciare, su richiesta del singolo professionista anche non iscritto ad alcuna associazione, il certificato di conformità alla norma tecnica UNI definita per la singola professione. Tuttavia, ci corre l'obbligo di ribadire che il suddetto regolamento n. 765/2008 pone specificamente *“norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto concerne la commercializzazione dei prodotti”*.

Pertanto, il citato art. 9, comma 2, appare in stridente contrasto con le esigenze di tutela dell'affidamento pubblico e di rigore del vincolo deontologico che pure il sistema del controllo associativo intende garantire. **L'accostamento tra un più rigoroso e controllato processo di “attestazione” ed un processo del tutto privatistico di “certificazione” rischia di svilire il ruolo di garanzia assegnato alle associazioni, e permetterà a soggetti perfino già giudicati inottemperanti agli obblighi deontologici – e magari espulsi dall'associazione di appartenenza – di fregiarsi comunque di certificati qualificanti.** La stessa vigilanza ministeriale (prevista dall'art. 10) sembra riferirsi esclusivamente all'attività delle associazioni, e non all'attività dei singoli o alla determinazione dei profili professionali da parte degli enti di certificazione.

Alla luce delle osservazioni di cui sopra appare legittimo dubitare che normative tecniche, organismi di accreditamento e codici di condotta elaborati e stabiliti per garantire standards di qualità e di efficienza di

prodotti commerciali possano garantire la qualità e l'efficienza di prestazioni di natura intellettuale.

Confprofessioni auspica, pertanto, una conversione della natura della presente normativa in legislazione cornice ed un più generale ripensamento del testo approvato dalla Camera dei deputati, nel segno dello sviluppo e dell'innovazione, ma anche dell'equilibrio con il mondo delle professioni regolamentate e della garanzia del massimo rigore deontologico.